



## PROGRAMME MIXTE FAO/OMS SUR LES NORMES ALIMENTAIRES

### COMITÉ DU CODEX SUR LES PRINCIPES GÉNÉRAUX

Trente et unième session

Bordeaux, France

11-15 mars 2019

### DOCUMENT DE TRAVAIL RELATIF AUX ORIENTATIONS SUR LES PROCÉDURES POUR LES COMITÉS TRAVAILLANT PAR CORRESPONDANCE

(préparé par les bureaux juridiques de la FAO et l'OMS)

#### A. INTRODUCTION

1. Lors de sa quarante et unième session, la Commission du Codex Alimentarius a demandé au Comité du Codex sur les principes généraux (CCGP) d'élaborer des orientations sur les procédures que les comités travaillant par correspondance devraient suivre, sur la base des orientations pertinentes figurant dans le Manuel de procédure et conformément à celles-ci. La Commission a demandé au Secrétariat du Codex de préparer un document de travail.
2. Jusqu'à présent, les aspects de procédure et autres questions relatives aux comités travaillant par correspondance ont été examinés principalement dans le cadre du Comité exécutif et de la Commission. La Commission et le Comité exécutif ont estimé que le travail par correspondance était l'une des options possibles lors de l'attribution de travaux aux comités, l'objectif général étant de faire progresser les activités de normalisation du Codex d'une manière efficiente et rentable. Cette option est jugée particulièrement pertinente pour les travaux ponctuels qui auraient normalement dû être attribués à des comités ajournés *sine die* ou à des comités susceptibles d'être ajournés dans un avenir proche.
3. La présente session du CCGP constitue la première occasion d'examiner ces questions de procédure en détail. Les bureaux juridiques de la FAO et de l'OMS ont donc préparé ce document d'information, qui souligne les problèmes spécifiques que pose le travail par correspondance en termes de procédures. En outre, ce document passe en revue les pratiques de travail par correspondance existant au sein du système des Nations Unies, qui constitue le cadre de fonctionnement du Codex, en tant qu'organe de la FAO et de l'OMS.
4. Après un rappel du contexte dans lequel se pose la question du travail par correspondance au sein du Codex, ce document analysera les différences entre les réunions des comités travaillant par correspondance et les groupes de travail électroniques. Il présentera ensuite les pratiques en vigueur au sein du système des Nations Unies, avant de s'intéresser aux questions spécifiques de procédure qui se posent pour les réunions des comités du Codex travaillant par correspondance, notamment les questions liées à la participation effective.

#### B. CONTEXTE ET QUESTIONS SOULEVÉES DANS LES ORGANES DU CODEX

5. Ces dernières années, plusieurs comités du Codex qui avaient été ajournés *sine die* ont été réactivés et travaillent par correspondance. La réactivation de ces comités et les propositions de nouveaux travaux correspondants ont été soumises à l'examen du Comité exécutif et approuvées par la Commission lorsque la charge de travail et les coûts ne semblaient pas justifier la tenue d'une réunion physique. Les comités concernés ont travaillé par correspondance 1) pour faire avancer les textes du Codex dans la procédure par étapes du Codex et formuler des recommandations pertinentes à l'intention de la Commission et 2) pour définir les travaux prioritaires qui devraient être suivis d'une réunion physique.

6. Dans le cadre de ses fonctions d'examen de la gestion des travaux du Codex, le Comité exécutif a jugé que le travail par correspondance était l'une des options disponibles pour organiser efficacement ces travaux. Dans ce contexte, toutefois, des délégations ont également identifié des questions et des problèmes concernant les réunions des comités travaillant par correspondance.
7. À sa **trentième session** (2016), le **CCGP** a pris note du document de séance CRD2<sup>1</sup>, qui soulevait un certain nombre de questions de procédure à examiner en lien avec les comités travaillant par correspondance. Il a pris note de questions relatives à « *la représentativité des participants, la formation du consensus et le rôle du président* ». Il a reconnu la nécessité de traiter ce sujet et de définir des orientations en la matière, qui pourraient contribuer à améliorer l'efficacité et l'efficience du fonctionnement du Codex<sup>2</sup>.
8. À sa **soixante-douzième session** (2016), le **Comité exécutif** a examiné la question des comités travaillant par correspondance de manière assez détaillée<sup>3</sup>. Il a pris note des avantages éventuels. Il a également noté que des orientations étaient nécessaires sur un certain nombre de questions de procédure identifiées, en s'appuyant notamment sur l'expérience limitée acquise à ce jour. Ces questions concernaient en particulier la qualité des travaux sur le plan de la participation, le rôle important du « *pays hôte (président)* » dans la mise au point définitive des documents et la prise de décision, et la qualité du consensus, qui pourrait ne pas être suffisante aux fins d'élaborer des normes internationales. Il a également pris note de questions touchant à la transparence et à la manière dont les conclusions seraient dégagées. Des préoccupations ont été exprimées quant au fait que l'avancement des normes pourrait faire l'objet de critiques.
9. Dans ce contexte, le conseiller juridique a fait remarquer qu'il n'existait pas de règles explicites dans le Manuel de procédure pour les comités travaillant par correspondance, et elle a rappelé aux membres les différences existant entre un groupe de travail fonctionnant par voie électronique et faisant rapport à son comité de tutelle et un comité travaillant par correspondance et faisant rapport directement à la Commission. Il a par ailleurs été observé qu'il était nécessaire de prendre en compte non seulement la question des règles, mais aussi les aspects pratiques.
10. À sa soixante-douzième session, le Comité exécutif est convenu de constituer un sous-comité pour définir les options dont peut disposer la Commission lorsqu'elle statue sur une nouvelle activité selon différents scénarios et pour déterminer les éventuelles lacunes de procédures et/ou les orientations nécessaires.
11. À sa **soixante-treizième session** (2017), le **Comité exécutif** a examiné les résultats du sous-comité<sup>4</sup>, y compris l'option de réactiver des comités compétents ajournés *sine die* qui travailleraient par correspondance. Le sous-comité a proposé d'examiner plusieurs options en matière de gestion des travaux, notamment la réactivation des comités ajournés et la création de groupes spéciaux qui travailleraient par correspondance, en faisant remarquer que des orientations complémentaires sur les procédures seraient nécessaires pour ces options particulières<sup>5</sup>. Il a également pris note des préoccupations concernant la charge de travail qui incomberait aux présidents pour répondre aux observations reçues par correspondance et a suggéré que seules les questions modérément complexes puissent être traitées par correspondance, en réservant les questions plus complexes aux réunions physiques, qui constituent une enceinte plus propice à la recherche du consensus.
12. À sa soixante-treizième session, le Comité exécutif a ensuite demandé au Secrétariat d'élaborer un document à son intention pour sa soixante-quinzième session, dans lequel seraient analysés les avantages et les inconvénients des options présentées par le sous-comité dans le document CX/EXEC 17/73/7. Il a estimé que ces options pourraient être utilisées comme des outils permettant de rendre la procédure d'élaboration des normes Codex plus efficace et plus rapide dans le cadre de travaux par correspondance, tout en garantissant transparence et ouverture.

---

<sup>1</sup> CCGP30/document de séance CRD2.

<sup>2</sup> REP 16/GP, par. 59-60.

<sup>3</sup> REP 17/EXEC1, par. 18–33.

<sup>4</sup> REP17/EXEC2, par. 114-126.

<sup>5</sup> CX/EXEC 17/73/7.

13. À sa quarantième session (2017)<sup>6</sup>, la **Commission** est convenue de demander au Secrétariat du Codex de préparer un document dans lequel seraient résumées toutes les options permettant de prendre des décisions au sujet des nouveaux travaux pour lesquels aucun comité ne tenait de réunions physiques actuellement, comme envisagé par le Comité exécutif à sa soixante-treizième session. Ce document passerait en revue les avantages et les inconvénients de chaque option et pourrait ensuite être révisé à la lumière des débats de la Commission lors de sa quarante et unième session, puis être examiné par le CCGP à sa prochaine session<sup>7 8</sup>.
14. À sa session suivante (quarante et unième session, 2018)<sup>9</sup>, la **Commission** a de nouveau examiné les options permettant d'accélérer les travaux pour lesquels aucun comité ne tenait de réunions physiques. La Commission a considéré qu'un consensus s'était dégagé sur la nécessité d'élaborer des orientations sur les procédures à suivre par les comités travaillant par correspondance sur la base des orientations figurant dans le Manuel de procédure, dans une optique procédurale et de gestion. Il a également été convenu qu'il était important de conserver un large éventail de possibilités et une certaine souplesse à l'heure de prendre des décisions quant aux méthodes de travail et que les décisions devaient être prises au cas par cas, selon la nature des activités. La Commission est également convenue de demander au CCGP d'élaborer des orientations sur les procédures que les comités travaillant par correspondance devraient suivre, sur la base des orientations pertinentes figurant dans le Manuel de procédure et conformément à celles-ci, en s'appuyant sur le document de travail élaboré par le Secrétariat.

### C. DIFFÉRENCES ENTRE LES RÉUNIONS DES COMITÉS DU CODEX TRAVAILLANT PAR CORRESPONDANCE ET LES GROUPES DE TRAVAIL ÉLECTRONIQUES

#### 1) Différences entre les réunions des comités travaillant par correspondance et les groupes de travail électroniques

15. D'emblée, il est important de clarifier les différences entre le dispositif existant des groupes de travail électroniques et un comité du Codex travaillant par correspondance. Les Lignes directrices sur les groupes de travail électroniques<sup>10</sup> sont explicitement conçues pour les « *travaux entre les réunions de Comités* ». Les groupes de travail électroniques disposent d'un mandat spécifique, qui consiste généralement à examiner une question précise et qui aboutit à des « *conclusions définitives, sous la forme d'une note d'information ou d'un document de travail* ». Les conclusions sont présentées dans les documents de travail pour examen par le comité du Codex concerné à sa session suivante.
16. Les Lignes directrices indiquent clairement que « *le Règlement intérieur et les lignes directrices régissant le fonctionnement d'un Comité du Codex s'appliquent, mutatis mutandis, aux groupes de travail électroniques que ce Comité établit, sauf indication contraire dans les Lignes directrices ci-après.* » Il est aussi précisé qu'« *aucune décision au nom du Comité, ni aucun vote, que ce soit sur des points de fond ou de procédure, ne peut avoir lieu dans un groupe de travail électronique* ».
17. En tant que tels, les groupes de travail électroniques offrent une plateforme permettant aux membres d'échanger leurs vues et de débattre librement, mais sans conséquence en termes de décisions, lesquelles sont expressément exclues du fonctionnement des groupes de travail électroniques. Les résultats des travaux des groupes de travail électroniques ne doivent pas exprimer un consensus ni comporter quelque conclusion que ce soit susceptible de s'apparenter à une « *décision* ».

---

<sup>6</sup> REP17/CAC, par. 143-152.

<sup>7</sup> Aucun consensus ne s'est dégagé au sein de la Commission pour instaurer, en tant que projet pilote, un comité chargé de l'avancement des normes, destiné à reprendre dans le cadre de réunions physiques des questions examinées par correspondance en vue de parvenir à des décisions.

<sup>8</sup> En ce qui concerne le Comité sur les fruits et légumes traités (CCPFV), la Commission est convenue à sa quarantième session que celui-ci « *travaillerait par correspondance jusqu'à la quarante et unième session de la Commission (2018) afin : i) d'établir les priorités de ses travaux relatifs aux propositions de nouvelle activité et aux travaux en attente relatifs à l'examen des normes existantes ; ii) de préparer un plan de travail pour l'ensemble de ses activités ; iii) de formuler des recommandations pour la quarante et unième session de la Commission concernant la constitution de groupes de travail électroniques chargés des travaux de normalisation, selon les priorités du plan de travail, qui seraient présentés lors d'une réunion physique du Comité en 2019.* »

<sup>9</sup> REP18/CAC, par. 96-101.

<sup>10</sup> Lignes directrices sur les groupes de travail électroniques, Manuel de procédure, vingt-sixième édition, p. 127-130.

18. Leur fonctionnement diffère en cela de celui de divers comités du Codex, qui prennent des décisions formelles et constituent une enceinte essentielle pour la recherche du consensus au sein du Codex<sup>11</sup>. En outre, les comités travaillent sur un éventail de sujets bien plus large que les groupes de travail électroniques, qui se concentrent sur une seule question. Par ailleurs, les comités formulent des recommandations sur des questions complexes et difficiles comme l'élaboration de normes ou l'établissement de LMR. La production de ces recommandations signifie normalement que tous les aspects pertinents des questions à l'étude ont fait l'objet d'un examen détaillé, par tous les membres, et qu'un consensus satisfaisant a été atteint au sein des comités. Il est vrai que la Commission surveille et dirige les travaux des comités du Codex et qu'elle participe expressément à leurs travaux d'élaboration des normes. Néanmoins, dans la pratique, la Commission s'appuie fréquemment, lors de l'adoption des normes, sur les conclusions des discussions techniques et le consensus atteint au niveau des comités.
19. Ces éléments montrent bien que les comités doivent respecter des règles de procédure beaucoup plus exigeantes que les groupes de travail électroniques. Des exigences élevées d'ouverture et de transparence s'appliquent aux comités du Codex et s'appliqueraient également aux comités travaillant par correspondance.

## D. PRATIQUES ET EXEMPLES AU SEIN DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES

### 1) Pratiques au sein du système des Nations Unies

20. En premier lieu, il convient de souligner que la question des réunions par correspondance devrait être étudiée en la replaçant dans le contexte plus général du système des Nations Unies, au sein duquel opère la Commission du Codex. Cet élargissement du contexte est justifié puisque la plupart, sinon la totalité, des organes intergouvernementaux des Nations Unies disposent de cadres multilatéraux de prise de décision semblables à ceux du Codex.
21. Dans le système des Nations Unies, tous les cadres procéduraux prescrivent que les réunions sont des rassemblements de délégations physiquement présentes. Ils établissent clairement que les débats et la prise de décision requièrent une majorité de membres *présents et votants*. Le règlement intérieur de l'Assemblée générale exprime cette idée sans équivoque : « *Le Président peut déclarer la séance ouverte et permettre le déroulement du débat lorsqu'un tiers au moins des membres de l'Assemblée générale sont présents. La présence de la majorité des membres est requise pour la prise de toute décision.* »<sup>12</sup>
22. Les Textes fondamentaux de la FAO et les Documents fondamentaux de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) contiennent des dispositions similaires relatives à la présence physique des membres<sup>13</sup> et ne prévoient pas que les organes directeurs et statutaires puissent prendre des décisions ou voter par correspondance. Au sein de la FAO, il existe une seule exception pour le Conseil de la FAO, sur laquelle nous reviendrons ci-après.
23. Il en va de même pour les débats, qu'il n'est pas non plus prévu de pouvoir mener sous forme virtuelle, par correspondance, à l'exception notable de ceux ayant lieu au sein des groupes de travail électroniques du Codex et dans le cadre de certaines procédures d'élaboration de normes de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV).
24. Néanmoins, il existe des exemples de mécanismes de prise de décision ou de consultation par correspondance au sein du système des Nations Unies.

---

<sup>11</sup> Selon la pratique du Codex, le vote n'a normalement pas lieu au sein des comités du Codex (bien que certains comités aient parfois été sur le point d'appliquer des procédures de vote). Cependant, le vote n'est pas exclu au niveau des comités.

<sup>12</sup> Règlement intérieur de l'Assemblée générale des Nations Unies, article 67 (<https://undocs.org/fr/A/520/rev.18>, téléchargé le 23 janvier 2019). Voir aussi l'article 52 du règlement intérieur de l'Assemblée mondiale de la Santé : « *Pour la conduite des débats des séances plénières de l'Assemblée de la Santé, le quorum est constitué par la majorité des Membres représentés à la session.* » (<http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-fr.pdf#page=159>, téléchargé le 23 janvier 2019).

<sup>13</sup> Règlement général de la FAO, art. XII, par. 2 ; Constitution de l'OMS, art. 60 (<http://www.fao.org/docrep/meeting/022/K8024F.pdf> et <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-fr.pdf#page=21>, tous deux téléchargés le 23 janvier 2019).

25. L'article 4 du règlement intérieur de l'Assemblée générale<sup>14</sup> prévoit la possibilité d'organiser des sessions de l'Assemblée hors du siège des Nations Unies, sous réserve de l'accord des États membres des Nations Unies. Bien que cet article ne le précise pas, le consentement des États membres est généralement recueilli par courrier puisque l'Assemblée n'est pas encore réunie à ce stade. Toutefois, cette consultation est strictement limitée à la question du lieu de la session ; elle ne s'étend pas aux points à l'ordre du jour de la session en question.
26. L'article XXV, paragraphe 13, du règlement général de la FAO<sup>15</sup> autorise le directeur général à « demander aux membres du Conseil [de la FAO] de faire parvenir leur avis par tout moyen de communication rapide » (y compris par voie électronique). Toutefois, il s'agit d'une procédure d'exception qui ne peut être mise en œuvre que lorsqu'il « se pose des questions d'une urgence exceptionnelle ». Ce paragraphe ne prévoit pas de vote mais une décision par correspondance sur une question précise qui aurait été traitée lors d'une session du Conseil de la FAO si elle n'avait pas eu un tel caractère d'urgence. Ces dispositions ont été appliquées à deux reprises. La première fois, il a été demandé aux membres si une conférence convoquée par la FAO pouvait être reportée, ce qui était une question simple et fermée. La seconde consultation concernait la décision du Conseil de soumettre à la Conférence de la FAO pour approbation un amendement au règlement général du Programme alimentaire mondial ONU-FAO, une question consensuelle dont l'urgence découlait du calendrier des sessions de la Conférence et de l'Assemblée générale de la FAO, qui devaient toutes deux approuver l'amendement proposé. Néanmoins, malgré le caractère consensuel et apparemment urgent de cette question, le recours à la procédure de consultation par correspondance a tout de même suscité un certain malaise et une certaine réticence.

## 2) Exemples de travaux menés par correspondance au sein du système des Nations Unies

27. La Commission des stupéfiants a adopté une procédure permettant un vote « par courrier ou télégramme »<sup>16</sup> lorsque l'Assemblée mondiale de la Santé (AMS) recommande de soumettre un stupéfiant donné à des mesures de contrôle. La Commission peut décider par correspondance de soumettre la substance en question à un contrôle international au moyen des mécanismes prévus dans la Convention unique sur les stupéfiants de 1961. Une telle décision ne peut être prise par correspondance que si aucune session de la Commission n'est prévue dans les trois mois suivant la recommandation de l'AMS. De plus, elle est automatiquement portée à l'ordre du jour de la prochaine session de la Commission.

---

<sup>14</sup> « Tout Membre de l'Organisation des Nations Unies peut, cent vingt jours au moins avant la date fixée pour l'ouverture d'une session ordinaire, demander que la session ait lieu ailleurs qu'au Siège de l'Organisation. Le Secrétaire général communique immédiatement la demande aux autres Membres de l'Organisation, en y joignant ses recommandations. Si, dans les trente jours qui suivent la date de cette communication, la majorité des Membres a donné son agrément, la session se tient à l'endroit demandé. »

<sup>15</sup> Règlement général de la FAO, art. XXV, par. 13 : « Si, dans l'intervalle de deux sessions du Conseil, il se pose des questions d'une urgence exceptionnelle appelant une décision du Conseil, le Directeur général peut, après avoir consulté le Président du Conseil ou après l'avoir averti dans l'éventualité où une telle consultation serait impossible, demander aux membres du Conseil de faire parvenir leur avis par tout moyen de communication rapide ; en même temps, le Directeur général porte cette mesure à la connaissance de tous les autres États Membres, aussi bien que des membres associés et du Président du Conseil. Sous réserve des dispositions du paragraphe premier du présent article, le Directeur général peut prendre la mesure envisagée dès que, par télégramme ou par lettre, il aura obtenu l'accord soit de la majorité des membres du Conseil dans les cas où celui-ci doit normalement se prononcer à la majorité des suffrages exprimés, soit des deux tiers des membres du Conseil si une majorité spéciale est prescrite. Le Directeur général informe immédiatement tous les États Membres et les membres associés de l'Organisation, ainsi que le Président du Conseil, de toute décision prise dans ces conditions. »

<sup>16</sup> CND Res. 1 (XX) sur le contrôle de nouveaux stupéfiants, novembre/décembre 1965

([https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug\\_Resolutions/1960-1969/1965/CND\\_Resolution-1\\_XX.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug_Resolutions/1960-1969/1965/CND_Resolution-1_XX.pdf)).

Voir aussi l'avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies donné au Secrétaire général adjoint de l'Organisation météorologique mondiale sur la question des votes par correspondance, Annuaire juridique des Nations Unies, 1970, p. 181.



28. L'**Organisation météorologique mondiale (OMM)** est la seule entité du système des Nations Unies qui prévoit expressément dans sa Convention et son Règlement général une procédure plus complexe et systématique de prise de décision par correspondance. La Convention de l'OMM établit que « *les Membres peuvent également prendre des décisions par correspondance lorsque des mesures urgentes s'imposent entre les sessions du Congrès* »<sup>17</sup>. Cette règle ne s'applique pas aux questions ayant des implications financières ni aux amendements à la Convention. L'existence d'une procédure de prise de décision par correspondance se justifie par le fait que le Congrès de l'OMM ne se réunit que tous les quatre ans<sup>18</sup>. En pratique, cette procédure est surtout appliquée pour l'élection de remplaçants à des postes devenus vacants, la modification urgente de règles de l'OMM, ainsi que pour d'autres décisions considérées urgentes au vu de la période relativement longue séparant deux sessions du Congrès. Au sein du Comité exécutif et des commissions techniques de l'OMM, le recours à la prise de décision par correspondance est relativement libre, bien qu'elle soit expressément réservée aux questions à traiter entre deux sessions : « *Entre les sessions, toute question [...] qui, de l'avis de son président, pourrait être résolue par correspondance, peut être soumise à un vote par correspondance* »<sup>19</sup>. Lors de la préparation du présent document de travail, l'OMM a été interrogée sur son expérience des procédures de prise de décision par correspondance. Elle a souligné deux aspects dans ce cadre : ces procédures sont chronophages et elles ne peuvent être généralisées à l'ensemble du cycle de prise de décision, qui doit en principe comprendre à la fois des réunions physiques et des débats virtuels.
29. Le Manuel de procédure de la **Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV)**, l'une des organisations « sœurs » du Codex responsables de l'établissement de normes, donne la possibilité au Comité des normes, organe subsidiaire de la Commission des mesures phytosanitaires (CMP), de procéder à des débats et de prendre des décisions par voie électronique<sup>20</sup>. Le Comité des normes compte un nombre de membres restreint (25 membres issus des régions de la FAO) et se réunit physiquement deux fois par an. La procédure adoptée par le Comité des normes contient des orientations précises sur les modalités de prise de décision, notamment sur la manière de former un consensus et de traiter les objections ainsi que quelques conseils au président du Comité des normes pour les cas où il ne serait pas possible de parvenir à un consensus. Cette procédure indique en outre le type de décisions que le Comité des normes peut prendre par voie électronique, notamment certaines parties de la procédure par étapes de la CIPV qui relèvent du champ d'activité du Comité des normes<sup>21</sup>. Enfin, elle précise que le Comité des normes mène tous ses travaux, que ce soit lors de réunions physiques ou par voie électronique, en anglais.
- 3) Examen des pratiques au sein du système des Nations Unies et implications pour le Codex**
30. L'examen des pratiques en vigueur au sein du système des Nations Unies indique que le recours à des procédures de prise de décision par correspondance est peu fréquent. Ces procédures ne peuvent être mises en œuvre qu'entre deux sessions formelles réunissant physiquement les membres des organes concernés et, dans la plupart des cas, uniquement quand la situation revêt un caractère urgent. Par ailleurs, ces procédures sont presque toujours réservées à certains types de décisions ou à des organes comptant peu de membres. Enfin, il est observé que les procédures de prise de décision par correspondance décrites dans le présent document ont pour beaucoup été adoptées dans les années 1960 et 1970 et que ce type de procédures ne s'est pas développé de manière significative par la suite, malgré les progrès techniques accomplis et l'amélioration de la connectivité.

<sup>17</sup> Convention de l'OMM, art. 5, par. b) ([https://library.wmo.int/pmb\\_ged/wmo\\_15-2015\\_fr.pdf](https://library.wmo.int/pmb_ged/wmo_15-2015_fr.pdf), téléchargé le 23 janvier 2019).

<sup>18</sup> Convention de l'OMM, art. 10, par. a).

<sup>19</sup> Règlement général de l'OMM, règle 66 (*ibid*).

<sup>20</sup> « E-décisions : procédures du Comité des normes de la CIPV pour la conduite de débats et la prise de décisions par voie électronique ». Manuel de procédure de la CIPV pour l'établissement de normes (*IPPC Procedure Manual for Standard Setting*), octobre 2018, page 61

([https://www.ipcc.int/static/media/files/publication/en/2018/10/IPPCProcedureManual\\_StSet\\_2018\\_2018-10-15.pdf](https://www.ipcc.int/static/media/files/publication/en/2018/10/IPPCProcedureManual_StSet_2018_2018-10-15.pdf)). Ce cadre réglementaire établit que les décisions suivantes peuvent être prises par voie électronique : i) l'approbation des personnes choisies pour intégrer un groupe d'experts chargé de la rédaction ; ii) la formulation d'observations sur des documents explicatifs au cours du processus d'examen ; iii) l'approbation des projets de NIMP pour première consultation (phase 4 du processus d'établissement de normes de la CIPV) ; iv) la prise en compte des observations (phase 5) ; v) la détermination de la manière de traiter les projets de NIMP modifiés en fonction des observations (phase 6) ; vi) l'élaboration et l'approbation pour consultation des projets de spécifications ; vii) le changement de responsables (de spécifications, de projets de NIMP et de groupes techniques) ; viii) toute autre tâche établie par la Commission des mesures phytosanitaires (CMP) ou le Comité des normes lors d'une réunion physique ; ix) des situations exceptionnelles établies en consultation avec le Secrétariat et le président du Comité des normes.

<sup>21</sup> Voir aussi le rapport du Comité des normes de novembre 2008, document 2008-11, notamment son annexe 4, et le rapport du Comité des normes de novembre 2010, document SC 2010-11, annexe 5 ([https://www.ipcc.int/static/media/files/publications/en/1290606367\\_2010\\_SC\\_Nov\\_Report\\_20101124.pdf](https://www.ipcc.int/static/media/files/publications/en/1290606367_2010_SC_Nov_Report_20101124.pdf)).

31. Il est également observé que ces procédures de prise de décision par correspondance sont expressément prévues dans les règles de procédure concernées. L'application *mutatis mutandis* du règlement intérieur de la Commission à ses organes subsidiaires, comme le prévoit son article XI, paragraphe 11, ne suffirait pas à définir les modalités procédurales précises de prise de décision par correspondance. L'adoption de procédures de travail par correspondance au sein du Codex nécessiterait l'amendement du règlement intérieur pour clarifier les conditions de ces procédures.

#### **4) Nature des décisions prises par correspondance au sein du système des Nations Unies**

32. Comme nous l'avons vu, les règles de procédure du système des Nations Unies ne prévoient que des réunions physiques et ne contiennent que très rarement des dispositions relatives à l'organisation de débats ou à la prise de décision par voie électronique ou par correspondance. Les circonstances dans lesquelles de telles modalités peuvent s'appliquer sont généralement : i) la survenue de questions urgentes entre les sessions ; ii) les débats et la prise de décision par des organes comptant peu de membres ; iii) la prise de décisions simples ou ayant une portée précise et limitée. Dans la quasi-totalité des cas, les décisions prises par correspondance sont portées à l'ordre du jour de réunions physiques, où elles sont soumises à une forme ou une autre de validation ou de ratification.

33. Par exemple, les décisions que le Comité des normes de la CIPV peut prendre par voie électronique concernent un périmètre de travail et des étapes bien définis, jugés adaptés à la tenue de débats et à la prise de décision par correspondance<sup>22</sup>. Il est à noter que le Comité des normes de la CIPV est un organe comptant peu de membres, qui se réunit physiquement deux fois par an en moyenne. Par ailleurs, le fait que des réunions physiques soient régulièrement organisées pourrait indiquer une plus grande facilité à identifier les travaux pouvant faire l'objet d'un débat par voie électronique, puisque des réunions physiques peuvent toujours avoir lieu pour traiter les questions plus sensibles ou plus complexes.

34. Selon l'expérience de l'OMM, la prise de décision par correspondance ne peut constituer un processus autonome à part entière mais s'applique plutôt à certains éléments d'une procédure plus globale de prise de décision incluant des réunions physiques.

### **E. QUESTIONS DE PROCÉDURE LIÉES AUX COMITÉS DU CODEX TRAVAILLANT PAR CORRESPONDANCE**

#### **1) Introduction**

35. La distinction des circonstances conduisant soit à des réunions physiques soit à un travail par correspondance soulève un certain nombre de questions de procédure. Une bonne partie de ces questions ont déjà été évoquées par des membres du Codex au cours de débats antérieurs sur les différentes options de gestion des travaux. L'analyse des pratiques des groupes de travail électroniques préparée par le Secrétariat<sup>23</sup> et examinée par le Comité exécutif à sa soixante-treizième session a également permis de relever un certain nombre de questions au sujet des comités travaillant par correspondance.

36. Comme nous l'avons déjà souligné, l'éventail de règles de procédure existant au sein du système des Nations Unies a pour fonction essentielle de garantir la protection du droit de chaque membre à participer aux débats et à la prise de décision dans les organes concernés sur une base égalitaire. Le rôle particulier des organisations mères du Codex est également à noter, la FAO et l'OMS étant conjointement garantes de la bonne tenue des réunions du Codex.

37. Étant donné qu'un certain nombre de questions de principe doivent être examinées, le présent document ne traite pas des questions liées au quorum ou aux procédures de vote. Si les membres choisissent d'explorer plus avant cette méthode de travail, ces points pourront être étudiés plus en détail ultérieurement. Il est néanmoins noté que des réponses devraient être apportées au sujet du quorum, notamment pour ce qui est de la présence des organisations membres. Toutefois, ces questions devraient aussi être examinées à la lumière de l'usage des comités du Codex de ne pas recourir au vote, même si rien n'interdit les votes au niveau des comités.

---

<sup>23</sup> CX/EXEC 17/73/3.

## 2) Pouvoirs des délégations

38. Les pouvoirs permettent de s'assurer que les membres des délégations ont la légitimité nécessaire pour représenter le membre du Codex en question. Lors des réunions physiques, les pouvoirs sont vérifiés au moment de l'inscription et leur acceptation est confirmée par la remise d'un badge donnant accès à la réunion. Avant un vote, les scrutateurs vérifient une fois de plus l'identité de chaque délégué avant de lui remettre un bulletin de vote. Plus généralement, il est simple de vérifier l'identité et la légitimité des délégués lors de réunions physiques.
39. Pour ce qui est des réunions des comités travaillant par correspondance, il serait difficile de vérifier que les observations provenant d'une certaine adresse de courrier électronique ou que la connexion au système de mise en ligne des observations sont bien effectuées par le délégué mandaté pour s'exprimer au nom d'un membre et inscrit à la réunion par correspondance. L'expérience tirée des groupes de travail électroniques montre que certaines délégations sont représentées par plusieurs personnes, qui participent toutes au débat. Cela crée parfois une certaine confusion quant à la position exacte d'un membre ou d'un observateur, ainsi que des interrogations sur la manière dont le président est parvenu à une conclusion faisant consensus dans ces circonstances. Ces aspects ont une importance beaucoup plus grande dans les comités travaillant par correspondance, si l'on veut atteindre un véritable consensus sur l'élaboration de normes par exemple, que dans les groupes de travail électroniques dont les tâches sont plus limitées.
40. Les règles de procédure de l'OMM régissent en détail les pouvoirs des délégués et comprennent des dispositions expresses concernant l'identité des personnes prenant part à des réunions par correspondance. Dans de nombreux cas, seul le représentant permanent peut voter. Il convient d'observer qu'il est plus facile d'appliquer une telle procédure à Genève, où se trouve le siège de l'OMM et où la plupart des membres sont représentés de manière permanente.

## 3) Rôle des présidents

41. L'expérience issue des groupes de travail électroniques du Codex montre que l'importance du rôle du président croît considérablement lorsque les travaux ont lieu par correspondance. Le président est alors chargé de synthétiser et de fusionner les observations, et de formuler des propositions modifiées. Ce phénomène a été relevé par des membres, qui ont observé que la mise au point définitive des documents et la prise de décision apparaissaient comme relevant entièrement de la responsabilité du président du comité du Codex concerné<sup>24</sup>. La pratique des réunions physiques semble confirmer que la tâche complexe et sensible d'exposer clairement les conclusions est souvent exécutée en interaction directe avec les membres et en toute transparence, ce qui ne serait pas possible dans le cadre de réunions par correspondance.
42. Un autre effet des procédures de prise de décision par correspondance est que les membres sont nettement moins en mesure d'influer sur la conduite des réunions. Lors des réunions physiques, le président exerce à tout moment ses fonctions expressément sous l'autorité des membres<sup>25</sup>. Cette autorité peut être exercée lors des réunions physiques par la présentation de motions d'ordre, et par la possibilité d'en appeler de la décision du président au sujet d'une motion d'ordre présentée par des membres. Plus généralement, la présence des membres lors d'une réunion physique permet des consultations directes (formelles ou informelles) entre les membres et le président. La tenue des réunions par correspondance pourrait supposer un transfert d'autorité vers le président, nécessairement au détriment des membres<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> REP17/EXEC1, par. 18-33.

<sup>25</sup> Règlement général de la FAO, article IX, paragraphe 4.

<sup>26</sup> Dans ce contexte, les clauses du Règlement général de l'OMM sur les décisions prises par correspondance semblent également donner au président un pouvoir de décision plus grand en matière de conduite des débats et des votes par correspondance, dans la mesure où les motions d'ordre et les autres outils procéduraux permettant d'exercer une autorité sur le président sont sans effet.



#### 4) Participation effective

43. La participation effective aux débats conduisant aux décisions des comités devrait être l'une des priorités. Pour pouvoir considérer qu'un consensus a été atteint sur une question, il est essentiel que toutes les délégations aient pu donner leur point de vue et contribuer au débat. Lors d'une réunion physique, les débats ont lieu sous une forme permettant aux délégations de prendre la parole et de demander facilement des éclaircissements, et l'interaction directe entre les membres et le président contribue à garantir que les conclusions reflètent pleinement l'avis des membres et les échanges d'opinions qui ont eu lieu lors du débat. Les discussions informelles en marge de la réunion pour résoudre des questions plus sensibles ou complexes ont aussi lieu plus aisément. Il est également plus facile pour les membres d'une même région de se coordonner entre eux.
44. Les débats organisés par correspondance ont nécessairement lieu de manière plus rigide et isolée, et les occasions de collaborer pour former un consensus sont plus restreintes. En outre, une différence élémentaire avec les réunions physiques est que les délégués exécutent généralement leurs autres tâches quotidiennes en parallèle de la soumission de leurs contributions par voie électronique.
45. L'avantage de convoquer une réunion physique est que les délégués peuvent porter toute leur attention au sujet traité. La qualité des interactions ayant lieu lors d'une réunion physique est sans conteste meilleure que par correspondance, ce qui contribue à garantir une participation effective et la qualité des débats, des conclusions et du consensus.
46. Plusieurs questions et préoccupations connexes ont déjà été soulevées au sujet des groupes de travail électroniques, toutes applicables aux comités travaillant par correspondance. Le Comité exécutif a noté que, compte tenu du nombre de groupes de travail électroniques mis en place tant au sein du Codex que d'autres organisations de normalisation, il fallait que les membres déterminent les domaines d'action prioritaires, et que l'établissement des priorités nécessitait la coordination au niveau national, qui dépendait à son tour de la capacité des systèmes nationaux de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments<sup>27</sup>. Ces considérations laissent à penser que la charge de travail liée à la participation aux groupes de travail électroniques est considérable et dépasse peut-être déjà les capacités des pays, en ressources humaines et autres ressources, empêchant ainsi leur participation effective. L'analyse des pratiques des groupes de travail électroniques présentée au Comité exécutif a également montré que le taux de participation des pays en développement était faible et n'était pas représentatif de la composition de la Commission<sup>28</sup>. Il a aussi été relevé que de nombreux groupes de travail électroniques dépendaient des contributions d'un petit nombre de participants actifs, souvent bien inférieur au nombre total d'inscrits au groupe de travail électroniques concerné<sup>29</sup>.
47. Enfin, des problèmes liés aux langues et aux traductions ont été rapportés. Certains problèmes d'accès d'ordre technique ont aussi été rencontrés. Même si ces problèmes ont été relativement rares, il faut souligner qu'ils ont une incidence directe sur la participation effective de certains membres. Ce type de problèmes ne se présente pas lors des réunions physiques, puisqu'un service d'interprétation est fourni et que l'accès aux débats est garanti.
48. Étant donné que les décisions prises lors des réunions des comités du Codex portent sur des sujets plus complexes, tout facteur pouvant compromettre la participation effective est à considérer sérieusement puisque cela nuirait dans une certaine mesure au principe fondamental d'égalité et d'ouverture qui prévaut dans les organes intergouvernementaux des Nations Unies. L'élaboration de normes au sein du Codex repose sur l'ouverture, la transparence et le consensus, et chacun de ces trois piliers se verrait compromis si les comités du Codex travaillaient par correspondance sans restrictions.

#### F. CONCLUSIONS ET SYNTHÈSE DES QUESTIONS SOULEVÉES

49. Le présent document soulève un certain nombre de questions liées à l'organisation de débats par correspondance, en particulier dans le cadre de réunions plénières en plusieurs langues convoquées aux fins de la prise de décisions sur des sujets potentiellement complexes.

---

<sup>27</sup> REP17/EXEC2, par. 89.

<sup>28</sup> CX/EXEC 17/73/3, par. 20.

<sup>29</sup> CX/EXEC 17/73/3, par. 24.

50. En général, l'élaboration de normes nécessite des débats au cours desquels une attention particulière peut être portée aux nuances et aux subtilités dans la perspective de former un consensus. Les procédures de prise de décision au sein des comités du Codex sont importantes puisque le consensus, essentiel au Codex, est en grande partie formé lorsque l'élaboration d'une norme en est au stade du comité. La prise de décision au niveau des comités comprend l'identification des problématiques, le recueil d'informations, l'examen d'analyses scientifiques, des débats et des échanges de points de vue qui aboutissent finalement à une décision du comité.
51. Étant donné les limitations inhérentes à l'organisation de réunions par correspondance, les débats adaptés à de telles modalités pourraient comprendre les travaux de planification et d'établissement de priorités, les travaux de nature préparatoire, l'identification des problématiques, la préparation de documents de travail et les travaux de nature procédurale. Ces débats pourraient ensuite être poursuivis et validés lors d'une session formelle réunissant physiquement les membres du comité. Il s'avère que la Commission s'est déjà prononcée en ce sens, par exemple lorsqu'elle a établi les travaux à mener par le Comité du Codex sur les fruits et légumes traités, qui consistent essentiellement en des activités de planification des tâches avant la prochaine session de la Commission<sup>30</sup>.

### RECOMMANDATIONS

52. Il est recommandé au Comité, lors de l'examen de la demande formulée par la Commission à sa quarante et unième session (voir paragraphe 1), de tenir compte des éléments susmentionnés, notamment des pratiques en vigueur au sein du système des Nations Unies, et des exigences propres à l'élaboration de normes par le Codex.
53. Le Comité pourrait envisager d'exécuter les actions suivantes :
- 1) recommander à la Commission de prendre la décision, lors de sa quarante-deuxième session, de cesser d'avoir recours à des comités travaillant par correspondance pour exécuter des travaux d'élaboration de normes et de mettre fin au projet pilote du Comité sur les sucres ;
  - 2) évaluer l'intérêt de disposer de procédures régissant l'exécution par correspondance de certains travaux des comités (semblables à celles de la CIPV) et de critères permettant d'identifier ces travaux ;
  - 3) pour ce qui est des comités du Codex qui n'organisent pas de réunions physiques actuellement :
    - (a) répertorier les sujets qui pourraient être traités par correspondance par le comité,
    - (b) déterminer les avantages à travailler de cette manière plutôt que sous la forme d'un groupe de travail électronique opérant sous l'égide de la Commission ;
  - 4) pour ce qui est des comités du Codex qui organisent actuellement des réunions physiques régulières :

déterminer si le travail par correspondance sur certains sujets pourrait être utilisé pour diminuer la fréquence des réunions physiques et quels seraient les avantages à travailler de cette manière plutôt que sous la forme d'un groupe de travail électronique. Par exemple, les comités n'ayant pas de travaux en cours pourraient, plutôt que d'être ajournés, suspendre leurs réunions physiques et travailler par correspondance sur leurs perspectives, l'identification des sujets à traiter, la mise à jour et la correction de normes, etc. Le comité pourrait envisager la création de groupes de travail électroniques pour préparer des projets qui seraient ensuite examinés lors d'une réunion physique dès qu'ils seraient suffisamment avancés ;
  - 5) débattre des modifications procédurales à apporter au règlement intérieur pour que les comités puissent exécuter une partie de leurs travaux par correspondance ;
  - 6) privilégier la révision des Lignes directrices sur les groupes de travail électroniques plutôt que l'instauration de nouvelles procédures relatives au travail par correspondance. Cette révision s'appuierait sur les conclusions de l'examen régulier (recommandations sur les groupes de travail électroniques figurant dans le document REP17/EXEC2, par. 91) ;
  - 7) toute autre action que le Comité jugerait adéquate en lien avec le sujet du présent document.

<sup>30</sup> *Supra*, par. 9 ; REP17/CAC, par. 95-96.