

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 - www.codexalimentarius.org

Point 7 de l'ordre du jour

CX/EXEC 23/85/5

Octobre 2023

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

Quatre-vingt-cinquième session

Siège de la FAO, Rome (Italie)

20-24 novembre 2023

EXAMEN DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES INTERNATIONALES AYANT UN STATUT D'OBSERVATEUR AUPRÈS DU CODEX – CLAUSE DE DOUBLE REPRÉSENTATION

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

1. Contexte et introduction

1.1 Après s'être penché sur le document intitulé *Examen des organisations non gouvernementales internationales ayant un statut d'observateur auprès du Codex*¹ (ci-après «l'Examen»), le Comité exécutif de la Commission du Codex Alimentarius, à sa 83^e session, a demandé que le secrétariat du Codex présente une analyse plus approfondie des incidences de l'interprétation actuelle des *Principes concernant la participation des organisations internationales non gouvernementales aux travaux de la Commission du Codex Alimentarius* (ci-après «les Principes»), qui figurent à la section 7 du Manuel de procédure du Codex, pour les ONG affiliées à une autre ONG, en prenant en considération les questions soulevées lors des débats.

1.2 On trouvera dans le document portant la cote CX/EXEC 22/83/6 une analyse détaillée de la question de la double représentation, qui comprend des renvois à divers documents sur le sujet et un rappel des débats qui se sont tenus sur cette question dans le contexte du Codex.

1.3 Lors des discussions qui ont eu lieu au cours de la 83^e session du Comité exécutif, les membres ont demandé au secrétariat du Codex d'apporter des éclaircissements quant à savoir si l'application actuelle des Principes concernant la double représentation posait des problèmes pour la participation des ONG, notamment dans les groupes de travail électroniques. À la 84^e session du Comité exécutif, le secrétariat du Codex a expliqué que cette question continuait de faire l'objet d'un examen et de discussions en interne et qu'il présenterait des informations complémentaires à la prochaine session du Comité exécutif pour que celui-ci puisse en débattre. Le présent document a pour objet de donner un aperçu des incidences de l'application actuelle de la clause.

1.4 Le document aborde les points suivants:

- application de la clause de double représentation énoncée dans les Principes;
- incidences de l'application actuelle de la clause et nombre (connu) d'ONG concernées;
- difficulté de vérifier si une ONG est membre d'une ONG ayant déjà le statut d'observateur auprès du Codex;
- problèmes qui se posent lorsqu'une ONG demande le statut d'observateur auprès du Codex alors que certains de ses membres jouissent déjà de ce statut;
- rôle du président s'agissant d'encadrer la participation des ONG au Codex;
- participation d'ONG aux groupes de travail électroniques;
- résumé;

¹ CX/EXEC 22/83/6.

- conclusions; et
- recommandation.

2. Application de la clause de double représentation énoncée dans les Principes

2.1 Dans le Manuel de procédure du Codex, les Principes mentionnent la double représentation à la section 7, dans la partie intitulée «Organisations non gouvernementales internationales non dotées d'un statut auprès de la FAO et n'ayant pas de relations officielles avec l'OMS» (paragraphe 19 à 24), dont le dernier paragraphe 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.

Ce paragraphe n'instaure pas de restrictions à la demande d'octroi du statut d'observateur auprès du Codex que déposent les ONG appartenant à une organisation plus importante. Il limite plutôt, de manière générale, leur participation aux réunions durant lesquelles l'organisation plus importante dont elles font partie entend les représenter, comme elle est habilitée à le faire.

2.2 Depuis la 61^e session du Comité exécutif (2008) (après de longs débats lors des 58^e et 60^e sessions sur les différentes applications possibles²), toute ONG qui n'a pas de lien avec la FAO ni de relations formelles avec l'OMS et qui appartient à une ONG plus importante (dite «organisation-cadre») ayant un statut d'observateur peut être admise en qualité d'observateur auprès du Codex, sous réserve qu'elle accepte les 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.

2.3 Il convient de noter que, bien que cette pratique n'ait pas été en usage jusqu'ici, les Principes semblent laisser la possibilité d'accorder occasionnellement le statut d'observateur à une ONG plus petite lors de certaines réunions, et ce même si une organisation plus importante – ou organisation-cadre – dûment habilitée était présente pour la représenter (la disposition précise en effet que le statut d'observateur ne sera *normalement pas octroyé*). En revanche, les Principes ne donnent aucune précision à cet égard et aucun mécanisme n'a été mis en place pour gérer ce type de situation, en partie parce que cela nécessite une coordination directe entre l'organisation-cadre et l'organisation plus petite qui lui est affiliée.

3. Incidences de l'application actuelle de la clause et nombre (connu) d'ONG concernées

3.1 L'application de la clause de double représentation vise à éviter que deux entités, dont l'une est affiliée à l'autre, s'expriment sur une même question. Ce faisant, on cherche à écarter tout risque de favoriser le point de vue d'un groupe, ce qui pourrait arriver si on permettait à plusieurs de ses membres de prendre la parole sur un sujet donné. Cela étant, les observateurs n'ont pas de pouvoir de décision dans le cadre du Codex, et toute décision qui est prise dépend non pas du nombre d'observations formulées par les observateurs, mais des positions exprimées par les membres.

3.2 À l'heure actuelle, il n'existe aucun mécanisme permettant à des organisations-cadres ou à leurs membres d'indiquer facilement si l'un d'eux représentera les autres lors d'une réunion donnée. Les données dont dispose le secrétariat du Codex, ce qui inclut les informations que les ONG fournissent au moment de leur demande ou par la suite, par voie électronique par exemple, montrent que la clause de double représentation représente actuellement un enjeu pour 6 pour cent de toutes les ONG ayant un statut d'observateur auprès du Codex (soit 14 ONG, dont seule la moitié environ a participé à des réunions du Codex dans les sept dernières années).

3.3 Ainsi, même s'il se pourrait qu'une organisation-cadre et un ou plusieurs de ses membres s'expriment sur une même question, cela n'aurait sans doute, dans les faits, qu'une incidence limitée sur le cours de la réunion. Il en irait de même dans le cas où des documents (documents de séance, observations, etc.) seraient envoyés sur un sujet donné par des ONG concernées par la clause de double représentation. Lorsque de telles situations se présentent, il se pourrait que cela permette à une ONG de faire entendre une deuxième voix

² Voir les rapports suivants des sessions du Comité exécutif: 58^e session (2006), par. 99 à 108; 60^e session (2008), par. 72 à 75; et 61^e session (2008), par. 147 à 155.

allant dans le même sens que l'opinion déjà exprimée par l'autre ONG sur telle ou telle question, mais il se pourrait aussi que les deux organisations fassent valoir des opinions divergentes.

4. Difficulté de vérifier si une ONG est membre d'une ONG ayant déjà le statut d'observateur auprès du Codex

4.1 Le secrétariat du Codex n'a pas de ressources pour contrôler lui-même si une ONG fait partie d'une autre ONG qui jouit déjà du statut d'observateur auprès du Codex; il s'appuie pour ce faire sur les informations communiquées directement par chaque entité lors de sa demande d'admission au statut d'observateur, conformément aux dispositions énoncées dans les Principes.

4.2 Comme il en est fait mention dans l'Examen, cependant, le nombre d'ONG susceptibles d'être concernées par la clause de double représentation pourrait être sous-estimé par le secrétariat, sachant que son inventaire reflète la situation telle qu'elle était d'après les informations reçues à un moment précis dans le temps et qu'il pourrait donc finir par donner une image erronée de la réalité.

5. Problèmes qui se posent lorsqu'une ONG demande le statut d'observateur auprès du Codex alors que certains de ses membres jouissent déjà de ce statut

5.1 Comme cela a été évoqué dans l'Examen, le secrétariat du Codex a reçu une demande d'octroi du statut d'observateur de la part d'une organisation-cadre dont deux membres sont déjà détenteurs du statut d'observateur.

5.2 À l'issue de débats approfondis avec les bureaux juridiques de la FAO et de l'OMS, le traitement de cette demande a été suspendu dans l'attente d'une poursuite des discussions sur la question de la double représentation.

5.3 Par le passé, une situation semblable s'est déjà produite dans le cadre d'une demande adressée par le Conseil international des associations de producteurs d'eau en bouteille (ICBWA). Il s'agissait d'un cas particulièrement complexe, car l'un des membres de l'ICBWA, le Groupement international des sources d'eaux naturelles et d'eaux conditionnées (GISENEC) s'était déjà vu octroyer le statut d'observateur auprès du Codex. En outre, le GISENEC était alors en passe de devenir la Fédération européenne des producteurs d'eau en bouteille (EFBW). Compte tenu de cette situation, et à la suite de discussions avec les organisations concernées, l'EFBW avait décidé qu'elle renoncerait à son statut d'observateur dès lors que l'organisation-cadre (ICBWA) l'obtiendrait³.

5.4 Par ailleurs, l'EFBW avait déclaré dans sa demande d'admission au statut d'observateur (présentée au moment où elle reprenait les fonctions du GISENEC, alors observateur auprès du Codex) qu'elle était un membre actif de la Confédération des industries agroalimentaires de l'Union européenne (CIAA) qui était également observateur auprès du Codex. Pour éclaircir la situation, l'EFBW et la CIAA avaient envoyé une lettre conjointe dans laquelle elles précisaient leurs responsabilités respectives dans le cadre de leur participation aux réunions du Codex, de façon à éviter tout problème de double représentation⁴.

5.5 Ce précédent montre qu'il est possible de trouver des solutions pour éviter une double représentation. Par exemple, l'organisation plus petite peut décider de renoncer à son statut d'observateur ou l'organisation-cadre et l'organisation qui lui est rattachée peuvent rédiger une lettre commune pour donner des précisions sur les relations qu'elles entretiennent et sur leurs responsabilités respectives dans le cadre de leur participation aux réunions du Codex.

6. Rôle du président s'agissant d'encadrer la participation des ONG au Codex

6.1 Bien qu'il n'y ait pas de protocole à respecter en ce qui concerne l'ordre de prise de parole des intervenants lors des réunions du Codex, une pratique bien établie veut que l'on donne la parole en premier lieu aux membres, puis aux observateurs et que l'on n'autorise une deuxième prise de parole qu'une fois que tous les représentants ayant demandé à s'exprimer ont eu l'occasion de le faire⁵. Cette pratique s'applique indépendamment de toute règle concernant la double représentation des ONG lors des réunions du Codex.

6.2 En ce sens, c'est au président du Comité qu'il incombe d'encadrer la participation d'une ONG, notamment en évitant les observations répétitives qui pourraient être formulées par des ONG et des membres. Comme indiqué au paragraphe 3.1 ci-dessus, le nombre d'interventions qui sont faites par les observateurs sur une même question n'a aucune influence sur l'importance qui leur est accordée, et le président est en droit de diriger les débats de façon à éviter qu'ils ne soient dominés par une partie, quelle qu'elle soit.

³ Voir les rapports suivants des sessions du Comité exécutif: 60^e session (2007), par. 72 à 75; et 62^e session (2009), par. 163 et 164.

⁴ Voir le paragraphe 73 du rapport de la 60^e session du Comité exécutif (2007).

⁵ Voir la section «Chairing a session» du guide à l'intention des présidents du Codex intitulé *The Codex Chairpersons' Handbook*.

7. Participation d'ONG aux groupes de travail électroniques

7.1 Comme cela avait été évoqué lors de la 83^e session du Comité exécutif par un membre qui dirigeait également un groupe de travail électronique, il peut arriver que deux ONG rattachées l'une à l'autre, à savoir une organisation-cadre et l'organisation plus petite qui lui est affiliée, aient des avis divergents, auquel cas il devient alors difficile pour le président de gérer leur participation au sein des groupes de travail électroniques.

7.2 Selon l'interprétation actuelle de la clause de double représentation, seule l'organisation-cadre est habilitée à se faire représenter par des experts aux réunions d'un groupe de travail électronique et à adresser des observations à un tel groupe. Cependant, le secrétariat du Codex n'est pas en mesure de vérifier que les ONG qui participent aux groupes de travail électroniques le font en respectant le principe de la double représentation. Cette situation tient essentiellement au fait que les ONG ne communiquent pas suffisamment d'informations sur leur structure interne et qu'elles ne se coordonnent pas nécessairement avec leur organisation-cadre ou leurs organisations affiliées, selon le cas.

7.3 Par conséquent, le président et les coprésidents d'un groupe de travail électronique doivent vérifier l'origine des observations qui sont adressées par les organisations afin de s'assurer que l'organisation-cadre: i) participe au groupe de travail; ii) sait que l'organisation plus petite qui lui est affiliée y participe également; et iii) veille à la coordination de leurs positions respectives.

7.4 Il convient de noter qu'un groupe de travail électronique ne prend pas de décisions et que c'est le pays membre qui en est à la tête qui est chargé de gérer les réponses aux questions. Comme dans le cadre des réunions des comités, les observateurs peuvent apporter des informations et des connaissances techniques précieuses, et ce indépendamment du fait qu'une organisation donnée ait ou non le même avis que l'organisation plus importante dont elle fait partie.

8. Résumé

8.1 Les ONG ayant un statut d'observateur auprès du Codex contribuent de manière importante aux activités du Codex grâce aux connaissances et à l'expérience qu'elles apportent dans leurs domaines de compétence respectifs.

8.2 Une organisation peut décider de s'affilier à une autre organisation pour diverses raisons, et il arrive que la personne désignée pour agir à titre de point de contact du Codex au sein de cette organisation ne soit pas au courant de cette affiliation. En outre, il est fréquent que les deux organisations qui sont rattachées l'une à l'autre n'aient pas de mécanisme en place pour coordonner leurs positions.

8.3 Souvent, le secrétariat ne dispose pas d'informations sur les membres affiliés à des ONG et n'a pas non plus les ressources nécessaires pour vérifier le respect des trois conditions définies par le Comité exécutif à sa 61^e session (2008) concernant la participation des ONG faisant partie d'une organisation-cadre. Ainsi, il est possible qu'une organisation-cadre et une organisation qui lui est affiliée se voient toutes deux autorisées à prendre la parole à une réunion donnée. En l'état actuel de ses connaissances, le secrétariat estime cependant que seule une petite proportion des ONG ayant le statut d'observateur sont concernées par la clause de double représentation.

8.4 Comme expliqué à la section 5, le respect des trois conditions applicables en cas de double représentation limiterait la participation d'une organisation dotée du statut d'observateur si l'organisation-cadre à laquelle elle est affiliée présentait une demande pour obtenir le même statut et que celui-ci lui était accordé. Dans les faits, il semblerait que les paragraphes 19 à 24 des Principes concernant la double représentation laissent une certaine latitude. En stipulant que le statut d'observateur 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, les Principes reconnaissent qu'il est possible qu'un tel statut puisse néanmoins être accordé lors de certaines réunions.

8.5 Il peut y avoir des cas où, lors de certaines réunions, la participation et la contribution directes d'ONG plus petites, sous réserve d'accords internes avec une organisation-cadre, pourraient être bénéfiques aux activités du Codex. Ce type de contributions pourraient s'avérer particulièrement utiles lorsque les ONG plus petites ont des avis différents de ceux de leur organisation-cadre.

9. Conclusions

9.1 La situation des ONG qui sont affiliées à d'autres ONG est complexe, et il pourrait être utile de l'aborder avec plus de souplesse pour servir au mieux les intérêts du Codex, ainsi qu'avec plus de transparence pour permettre aux présidents des comités ou des groupes de travail électroniques du Codex de bien gérer les débats.

9.2 Il pourrait être envisagé de demander des renseignements supplémentaires concernant la participation à certaines réunions du Codex en particulier. Cela permettrait de remédier au manque d'informations sur les liens existant entre les ONG dotées d'un statut d'observateur – en ce qui concerne à la fois l'affiliation à une

organisation-cadre et l'intention de celle-ci de représenter ou non ses membres à telle ou telle réunion –, sachant que ce manque d'informations peut désavantager les petites ONG ayant le statut d'observateur et empêcher le Codex de bénéficier pleinement de toute la diversité des points de vue des observateurs. Par exemple, dans le cadre de certaines réunions du Codex, le secrétariat pourrait demander à une ONG ayant le statut d'observateur de donner des précisions sur les relations qu'elle entretient avec des organisations de plus grande ou plus petite envergure.

9.3 Le fait de recueillir ces informations en vue de certaines réunions du Codex pourrait aider les présidents à mieux gérer les débats, notamment à déterminer dans quels cas il serait utile de donner la parole à des ONG qui sont affiliées à des organisations-cadres. Cette procédure pourrait être mise à l'essai pendant une période donnée pour déterminer l'ampleur du problème et pour éclairer, le cas échéant, l'élaboration de recommandations sur les changements à apporter aux modalités d'application du principe de la double représentation.

9.4 S'agissant des organisations-cadres qui présentent une demande d'admission au statut d'observateur alors qu'un ou plusieurs de leurs membres sont déjà observateurs auprès du Codex, la section 5 fournit un précédent sur lequel s'appuyer pour trouver des moyens d'assurer une participation appropriée des organisations, dans le respect de la clause de double représentation et en tenant compte des particularités des relations entre les ONG. Il serait possible de demander que des informations sur la nature des relations qui existent entre les organisations soient communiquées sous la forme d'une lettre conjointe signée par les deux parties. Ces informations seraient examinées par le secrétariat du Codex et par les bureaux juridiques de la FAO et de l'OMS, selon qu'il convient.

10. Recommandation

10 Le Comité exécutif, à sa 85^e session, est invité à examiner le présent document et à dispenser les indications qu'il jugera utiles, et peut inviter le secrétariat du Codex et les bureaux juridiques de la FAO et de l'OMS à y donner la suite qu'il conviendra.