



PROGRAMME MIXTE FAO/OMS SUR LES NORMES ALIMENTAIRES

COMMISSION DU CODEX ALIMENTARIUS

Quarante-sixième session

APPLICATION DES DÉCLARATIONS DE PRINCIPES CONCERNANT LE RÔLE DE LA SCIENCE DANS LA PRISE DE DÉCISIONS DU CODEX ET LES AUTRES FACTEURS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION (LES « DÉCLARATIONS DE PRINCIPES »)

(Analyse des réponses à la lettre circulaire CL 2023/32/OCS-CAC)

(Document établi par le Président et les vice-présidents de la Commission du Codex Alimentarius)

Introduction

1. À sa 45^e session¹, la Commission du Codex Alimentarius a examiné le projet d'orientations à l'intention des présidents et des membres du Codex relatives à l'application des *Déclarations de principes concernant le rôle de la science dans la prise de décisions du Codex et les autres facteurs à prendre en considération* (les « Déclarations de Principes »)² et s'est félicitée des progrès accomplis. À cette occasion elle a noté que, « si le texte figurant à l'annexe du rapport de la 83^e session du Comité exécutif n'était pas définitif et comportait encore des crochets, le Comité exécutif avait estimé à cette même session qu'il s'agissait d'un document utile qui reflétait correctement les observations formulées et examinées par le Sous-Comité ». Elle a également fait remarquer que l'objectif même des travaux consistait à « fournir des orientations pratiques afin de rendre opérationnelles les Déclarations de principes et de promouvoir leur application cohérente, et non à réexaminer ou à modifier les Déclarations de principes ». À sa 45^e session, la Commission est convenue:

- de communiquer le projet d'orientations aux présidents des organes subsidiaires du Codex pour faciliter les débats sur les questions qui entrent dans le champ d'application des Déclarations de principes, et a exhorté les membres à tenir compte, selon qu'il conviendrait, du projet d'orientations au cours de l'élaboration des normes et de leur avancement;
- d'envoyer une lettre circulaire invitant les membres à communiquer des observations précises sur le projet d'orientations;
- d'examiner les observations reçues des présidents et les réponses à la lettre circulaire concernant le projet d'orientations, et de réfléchir aux étapes suivantes à sa 46^e session.

2. Conformément à ce qui précède, une lettre circulaire³ a été envoyée aux membres pour les inviter à répondre à des questions précises d'ici le 31 août 2023.

3. Vingt-deux membres et trois organisations dotées du statut d'observateur ont envoyé des réponses aux questions listées au paragraphe 3 de la lettre circulaire.

Analyse des réponses à la lettre circulaire

Observations générales

4. Les observations générales communiquées rendent compte des diverses opinions sur le contenu du projet d'orientations. Les membres et organisations ayant répondu étaient globalement satisfaits du projet et de son utilité pour gérer les cas où les membres s'accordent sur les aspects scientifiques, mais expriment des points de vue divergents sur d'autres facteurs/aspects. Ils considèrent que le document est exploitable et fournit des orientations pratiques aux présidents et aux membres.

¹ REP22/CAC, par. 12 à 22.

² REP22/EXEC2, appendice II.

³ CL 2023/32/OCS-CAC.

5. Outre les observations générales ci-dessus, un certain nombre de membres et d'observateurs ont formulé les observations spécifiques suivantes:

- Le document est suffisamment abouti et il n'est plus nécessaire d'en poursuivre l'élaboration.
- Le texte mis entre crochets au paragraphe 20 devrait être supprimé.
- Le diagramme devrait être supprimé, car il ne couvre pas l'ensemble des situations/scénarios.
- L'expression «s'abstenir d'accepter» n'est pas assez claire.
- Il faut reconnaître et permettre le recours aux deux options énoncées aux paragraphes 18 à 20 pour ce qui est de la reconnaissance de la quatrième Déclaration de principe et proposer une modification de la définition de «s'abstenir d'accepter».

6. Deux grandes positions se dégagent des observations générales. Les membres qui souhaitent l'établissement de la version définitive du document sont clairement d'avis que le projet donne des orientations pratiques sur l'application des Déclarations de principes et ne sont pas favorables à ce que les travaux se poursuivent, ou n'en voient pas l'utilité. Ces membres souhaitent également que l'option permettant d'utiliser des notes de bas de page, énoncée au paragraphe 20, soit retirée du projet d'orientations.

7. Les observations sur le diagramme et la nécessité de couvrir toutes les situations et options possibles ont fait l'objet de nombreux débats durant l'élaboration du projet d'orientations et certains membres continuent de demander que la portée des orientations soit élargie de façon à couvrir la phase d'examen des propositions de nouveaux travaux.

Observations spécifiques

Est-il approprié d'utiliser une note en bas de page dans une norme? (paragraphe 20 de l'appendice II, REP22/EXEC2)

8. Les réponses à cette question mettent clairement en évidence les divergences d'opinions persistantes entre les membres concernant l'inclusion éventuelle de l'option relative à l'utilisation de notes de bas de page dans les normes, selon les dispositions énoncées au paragraphe 20.

9. Sur les 22 membres qui ont répondu à la lettre circulaire, 13 étaient contre l'inclusion de l'option consistant à utiliser des notes de bas de page. Quelques-uns de ces membres étaient toutefois d'avis que, si cette option devait être maintenue, elle devrait être utilisée de façon ponctuelle et cohérente. Quatre organisations qui ont le statut d'observateur et ont répondu à cette question étaient également contre le recours aux notes de bas de page. Parmi les principales raisons expliquant cette opposition, on peut citer les suivantes:

- L'utilisation des notes de bas de page pour consigner la position ou l'opposition des membres n'est pas une bonne pratique et pourrait créer un précédent malvenu et éventuellement dévaloriser le statut des normes du Codex, en particulier dans le contexte de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).
- Le recours à des notes de bas de page n'est pas conforme aux pratiques optimales et irait à l'encontre de la recommandation du Codex voulant que l'utilisation des notes de bas de page soit réduite autant que possible.
- L'utilisation des notes de bas de page pour consigner la position des membres créerait probablement une nouvelle catégorisation/hierarchie parmi les normes et serait contraire à la prise de décisions par voie de consensus dans le cadre du Codex.
- Des notes de bas de page ne devraient pas être utilisées pour rendre compte de la position des membres sur une norme donnée, étant donné que ladite position peut évoluer et que cela exigerait de réexaminer, voire de modifier, le texte.
- L'utilisation de notes de bas de page pour consigner la position d'un pays (l'opposition à une norme et la déclaration de non-acceptation, par exemple) n'est pas conforme à la nature facultative de l'application des normes du Codex.

10. Six membres et une organisation membre souhaitaient que l'option permettant de recourir à une note de bas de page soit conservée dans les orientations. Ils ont avancé les arguments suivants:

- Les notes de bas de page sont déjà employées au cas par cas dans les textes du Codex et se sont révélées utiles à certaines occasions pour faire progresser des normes.

- Les notes de bas de page sont importantes pour promouvoir la transparence, en particulier pour ce qui est des intentions des membres concernant l'utilisation d'une norme au niveau national. Elles ne sont pas contraires à la nature facultative des normes du Codex et encouragent les membres à faire connaître leur opposition à une norme et à déclarer leur intention de s'abstenir de l'accepter, tout en n'empêchant pas que ladite norme soit adoptée par la Commission.
- L'utilisation des notes de bas de page est conforme à la gestion des risques transparente et parfaitement documentée exigée au paragraphe 31 des *Principes de travail pour l'analyse des risques destinés à être appliqués dans le cadre du Codex Alimentarius*.
- L'utilisation des notes de bas de page pour rendre compte du processus décisionnel et de l'intention d'appliquer la quatrième Déclaration de principe, et la consignation des positions des pays dans le rapport ne sont pas incompatibles et devraient être considérées comme des solutions adéquates dans le cas en question.

Observations du Président et des vice-présidents de la Commission

11. L'insertion de l'option relative aux notes de bas de page a été longuement débattue par le Sous-Comité. Les points de vue des membres n'ont pas changé; certains souhaitent que l'option soit conservée, puisqu'elle est déjà utilisée dans les textes du Codex, tandis que d'autres y restent fermement opposés au motif que cette option serait contraire aux pratiques optimales et pourrait dévaloriser le statut des normes du Codex, en particulier dans le contexte de l'OMC.

12. Il apparaît également que le contenu probable des notes de bas de page et l'utilisation qui en serait faite restent mal compris. Il est utile de préciser que toute utilisation des notes de bas de page dans les normes sera conforme aux pratiques et aux conventions du Codex. La proposition n'a pas pour objet de permettre de lister les pays/membres qui sont favorables ou qui s'opposent à une norme donnée.

13. Si l'option relative aux notes de bas de page figure dans les orientations, c'est simplement pour tenir compte de la nature du document, qui a pour but de donner des orientations aux présidents et aux membres, et pour indiquer que le recours à l'option sera laissé à l'appréciation des membres. La présence de l'option dans les orientations ne constitue en rien un jugement quant aux mérites de ladite option.

Proposition

14. La formulation actuelle reflète clairement la situation et la pratique de la Commission et de ses organes subsidiaires. Au vu de l'impasse dans laquelle nous nous trouvons, la Commission est invitée à examiner trois options:

- a. accepter que l'option relative aux notes de bas de page, telle qu'elle est présentée au paragraphe 20, soit conservée dans le projet d'orientations et qu'une phrase soit ajoutée au paragraphe pour expliquer que le contenu des notes servirait à reconnaître la pertinence des Déclarations de principes, en particulier de la quatrième Déclaration de principe, dans le cadre de l'examen de la norme;
- b. envisager de modifier entièrement le texte relatif à l'option 2 au paragraphe 20;
- c. supprimer du document l'option relative aux notes de bas de page, étant entendu que cela ne signifie en rien que les membres ne peuvent proposer au cas par cas l'insertion d'une note de bas de page conforme à l'intention et au but des Déclarations de principes.

Les orientations devraient-elles couvrir les propositions de nouveaux travaux?

15. Comme à la question précédente, les membres étaient partagés quant à la question de savoir si les orientations devraient couvrir les propositions de nouveaux travaux. Neuf membres n'y étaient pas favorables. Ils ont insisté sur le fait que les Déclarations de principes s'appliquaient expressément à la phase de gestion des risques. Il a également été souligné qu'il existait déjà suffisamment d'orientations concernant l'établissement des priorités des travaux et l'examen critique des propositions de nouveaux travaux.

16. D'autres parties ont estimé qu'il pourrait être utile d'élargir le champ d'application des orientations pour couvrir les propositions de nouveaux travaux, au motif que cela permettrait de tenir compte d'autres facteurs dès la phase initiale et pourrait aider à cerner les questions qui pourraient avoir une incidence sur la progression des travaux.

Observations du Président et des vice-présidents de la Commission

17. Le Sous-Comité a longuement débattu le sujet et il a été déterminé que la question d'élargir les orientations aux propositions de nouveaux travaux ne s'appliquait pas aux situations qui relevaient du champ d'application des Déclarations de principes, lesquelles concernaient uniquement l'avancement d'une norme au stade de la gestion des risques.

18. Cela étant dit, il convient de noter que la Commission a déjà des procédures et des critères bien établis pour ce qui est de tenir compte des préoccupations relatives à d'autres facteurs légitimes dans le cadre de l'examen critique des propositions de nouveaux travaux. Il incombe à la Commission et à ses membres de décider si les procédures et critères existants sont suffisants pour traiter les questions ayant trait aux autres facteurs légitimes.

Proposition

19. Il est proposé que le champ d'application des orientations reste inchangé, sachant que la question des autres facteurs légitimes peut être soulevée par les membres au cours des débats portant sur la gestion des risques, à n'importe quel stade du processus d'élaboration (voir le paragraphe 4 du projet d'orientations) et qu'il existe des critères et des procédures propres à la prise en compte d'autres facteurs pendant l'examen critique des propositions de nouveaux travaux.

Compte tenu des discussions tenues sur les autres facteurs légitimes lors de la 45^e session de la Commission (comme le cas précis des limites maximales de résidus pour la clothianidine, le quinoxifène et le thiamethoxam⁴), d'autres orientations à ce sujet sont-elles nécessaires?

20. Sur les 21 membres qui ont répondu à la question, 13 ont indiqué que les critères existants de prise en compte d'autres facteurs légitimes étaient suffisamment clairs, et ne voyaient donc pas l'intérêt de nouvelles orientations ni n'étaient favorables à la poursuite des débats sur ce sujet. En outre, d'aucuns estimaient qu'il était suffisant d'inclure une définition des «autres facteurs légitimes» pour faciliter la mise en application des Déclarations de principes. Un membre a émis l'avis que la question de l'examen des limites maximales de résidus pour les substances mentionnées n'était pas liée à des considérations de sécurité sanitaire des aliments, mais à l'impact environnemental que pouvait avoir l'utilisation de ces substances, et ne relevait donc pas du champ d'application et du mandat du Codex. Il a également été suggéré que le Codex, en tant qu'organe, ne disposait pas des connaissances spécialisées nécessaires pour se pencher sur ce type de préoccupations environnementales.

21. D'après leurs observations, sept membres et une organisation membre souhaitaient que la question des autres facteurs légitimes soit examinée plus avant. D'aucuns ont suggéré qu'il fallait préciser ce que désignaient les «autres facteurs qui pourraient être acceptés à l'échelle mondiale» ainsi que la façon dont les comités les prenaient en compte, et qu'il faudrait peut-être établir des orientations spécifiques sur la communication d'informations concernant les autres facteurs. Dans une observation portant explicitement sur les paragraphes 78 à 84 du document REP22/CAC, il a été suggéré qu'il fallait poursuivre les débats visant à déterminer si les préoccupations d'ordre environnemental acceptées au niveau mondial pouvaient être considérées comme d'autres facteurs pouvant être acceptés à l'échelle mondiale et donc prises en compte. Il a également été suggéré que la question des autres facteurs ne se limitait pas à l'application des Déclarations de principes et concernait aussi le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et la transition vers des systèmes alimentaires durables, et que ces autres facteurs devraient être pris en compte dans le cadre des travaux menés actuellement sur l'avenir du Codex.

Observations du Président et des vice-présidents de la Commission

22. Le projet d'orientations repose sur l'interprétation et l'application actuelles des *Critères pour la prise en considération des autres facteurs mentionnés dans la deuxième Déclaration de principe* et des *Principes de travail pour l'analyse des risques destinés à être appliqués dans le cadre du Codex Alimentarius*. Les membres ont manifestement des opinions différentes sur les critères actuels pour la prise en compte des autres facteurs, en particulier pour ce qui est de l'interprétation des autres facteurs «applicables à l'échelle mondiale». Certains estiment qu'il faut élaborer des orientations supplémentaires sur la question, tandis que d'autres pensent clairement que ce n'est pas le cas.

23. Les Déclarations de principes ont été mises au point par la Commission du Codex Alimentarius, à qui il incombe donc de déterminer la façon dont elles devraient globalement être appliquées et, dans chaque cas où d'autres facteurs légitimes sont proposés, indiquer si, selon elle, ces facteurs remplissent les critères énoncés dans les Déclarations de principes. À l'heure actuelle, l'approche suivie par la Commission en ce qui concerne les autres facteurs légitimes consiste à répondre aux questions suivantes:

- Est-ce que les autres facteurs proposés sont pertinents au regard des objectifs fixés dans les instruments statutaires du Codex et peuvent-ils être acceptés à l'échelle mondiale?
- Est-ce qu'il est convenu que ces autres facteurs légitimes sont utiles pour déterminer les options de gestion des risques?

⁴ REP 22/CAC, paragraphes 78 à 84.

- Est-ce qu'il existe une documentation claire montrant l'incidence de ces autres facteurs légitimes sur la sélection des options de gestion des risques et indiquant qu'ils ne créent pas des obstacles injustifiés au commerce?

24. S'agissant de savoir si les préoccupations d'ordre environnemental acceptées au niveau mondial peuvent être considérées comme d'autres facteurs légitimes pouvant être acceptés à l'échelle mondiale, et ainsi être prises en compte dans les textes du Codex, les membres de la Commission doivent encore tenir des débats de fond et il n'est donc pas possible de tirer des conclusions précises quant à la pertinence et à l'acceptabilité de ces préoccupations dans le cadre du Codex.

25. En ce qui concerne le document d'orientation dont il est ici question, l'approche adoptée est la suivante: lorsque des membres expriment des préoccupations au sujet d'autres facteurs légitimes/considérations, le Président devrait inviter les membres ayant des réserves ou des objections à exposer leur position et à définir les autres facteurs/considérations qui sous-tendent leurs réserves ou leurs objections (voir le paragraphe 12 du projet d'orientations).

Proposition

26. Compte tenu de ce qui précède, la Commission souhaitera peut-être se demander s'il est utile d'élaborer des orientations plus précises sur l'interprétation et l'application des critères relatifs aux facteurs applicables à l'échelle mondiale.

D'autres questions particulières devraient-elles être abordées dans les orientations et quelles sont les raisons de le faire?

27. Les réponses à cette question se divisent en deux grandes catégories. Certains membres étaient satisfaits des orientations telles qu'elles sont actuellement rédigées et ne voyaient pas l'intérêt de se pencher sur d'autres questions. D'autres ont fait remarquer que le produit correspondait au champ d'application et au mandat définis pour ces travaux, dont l'objectif était de faciliter la mise en application des Déclarations de principes. Un membre a mis en garde contre l'introduction de nouvelles questions, qui risquait de compromettre les progrès accomplis et le consensus qui s'était dégagé au sujet de ce document.

28. D'autres membres ont demandé que la différence entre «s'abstenir d'accepter» et émettre des «réserves» soit précisée et notamment que la signification du premier terme soit davantage expliquée dans le contexte de l'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires. Un membre a demandé que les orientations évoquent les incidences qui seraient probablement observées au niveau du commerce lorsque la norme était avancée avec réserves. Une organisation ayant le statut d'observateur a demandé que l'intégrité des avis scientifiques qui sous-tendent les normes du Codex soit préservée et a souligné qu'il fallait éviter les avis contradictoires.

Observations du Président et des vice-présidents de la Commission

29. Les réponses n'ont pas soulevé de nouvelles questions à aborder. En ce qui concerne la différence entre «s'abstenir d'accepter» et «réserves», il a été souligné que le projet d'orientations contenait une définition non officielle de l'expression «s'abstenir d'accepter» afin d'en faciliter l'interprétation commune dans le contexte des Déclarations de principes. En revanche, le projet ne contient pas de définition des «réserves» étant donné qu'il s'agit d'un terme couramment utilisé dans le cadre de l'adoption des normes du Codex, et ce depuis longtemps.

30. S'agissant de la proposition d'éclaircir la signification de l'expression «s'abstenir d'accepter» dans le contexte de l'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, il n'est pas certain qu'il revienne au Codex de chercher à interpréter sa terminologie dans le contexte des accords de l'OMC ou de tout autre instrument multilatéral. Les définitions et les termes utilisés dans les textes du Codex se fondent sur le mandat et les procédures de celui-ci et il serait difficile pour le Codex d'en interpréter la signification et la portée dans le contexte d'autres accords.

Proposition

31. À défaut d'une définition officielle pour des termes comme «s'abstenir d'accepter», le projet d'orientations contient une définition de travail afin de faciliter l'interprétation commune des termes clés des Déclarations de principes. Aucune proposition précise n'est ressortie des précédents débats concernant l'ajout d'une définition des «réserves», puisqu'il s'agit d'un terme couramment utilisé depuis longtemps dans les textes du Codex.

32. En vue de faciliter l'application pratique du document, il est proposé aux membres que l'utilisation qui est faite du terme courant «réserves» dans le Règlement intérieur du Codex soit mentionnée dans les orientations. Conformément au Manuel de procédure de la Commission, les membres «désirant que leur objection à une décision du comité soit officiellement consignée, que la décision en question ait été prise à la suite d'un scrutin ou non, peuvent demander l'inscription de leur réserve dans le rapport du comité. Cette

indication devrait comporter non pas une simple phrase du genre “La délégation de X réserve sa position”, mais donner des précisions sur l’ampleur de l’objection émise par la délégation à l’encontre de telle ou telle décision du comité et déclarer si la délégation en question est simplement opposée à ladite décision du comité ou si elle désire que le point en cause fasse l’objet d’un nouvel examen.»⁵ Dans les textes du Codex, ces déclarations sont communément appelées des réserves et peuvent être formulées à l’encontre d’une partie ou de l’intégralité d’une norme ou d’un texte connexe. Elles sont généralement faites au stade de l’adoption et sont consignées dans le rapport de la réunion.

Publication des orientations

33. Les membres et observateurs étaient globalement favorables à la publication du document parmi les orientations destinées aux présidents et aux membres, compte tenu de l’utilité du document pour les présidents et les délégués. Une grande partie souhaitait que les orientations soient ajoutées au Manuel de procédure, éventuellement à l’annexe concernant les décisions générales de la Commission, avec les autres textes relatifs aux Déclarations de principes.

34. Un membre a demandé que le diagramme soit retiré des orientations au motif qu’il faisait obstacle au compromis.

35. Dans l’ensemble, il est ressorti des réponses à cette question que les membres et observateurs appuyaient le recours aux diverses options disponibles pour faire connaître les orientations et faciliter leur application.

Proposition

36. Il est proposé que les orientations, une fois leur version finale établie et adoptée, soient intégrées au manuel destiné aux présidents des organes du Codex⁶ et à tout futur manuel destiné aux délégués.

Conclusions

37. Comme il est indiqué dans le rapport de la 45^e session de la Commission, le projet d’orientations joint au rapport de la 83^e session du Comité exécutif n’était pas définitif et n’avait pas été approuvé, mais était exploitable, et les réponses à la lettre circulaire CL 2023/32/OCS-CAC mettent clairement en évidence les divergences persistantes entre les membres sur les grandes questions suivantes:

- Faut-il conserver ou supprimer l’option relative aux notes de bas de page qui figure au paragraphe 20 du projet d’orientations?
- Le champ d’application des orientations doit-il comprendre l’examen des nouveaux travaux?
- Faut-il apporter des précisions sur les autres facteurs légitimes, en particulier les autres facteurs qui peuvent être acceptés «à l’échelle mondiale»?
- Faut-il préciser la signification et l’interprétation de termes comme «s’abstenir d’accepter» et «réserves»?

38. Outre ce qui précède, des questions ont été soulevées quant au diagramme, dont certains membres ont demandé la suppression.

39. Comme il est indiqué dans l’analyse ci-dessus, les questions susmentionnées ont toutes fait l’objet de débats approfondis au sein du Sous-Comité ainsi que lors de la 83^e session du Comité exécutif. Les auteurs du présent document ont analysé les réponses à la lettre circulaire et, lorsque cela était possible, ont proposé des solutions pour résoudre les problèmes évoqués.

Recommandation

40. La Commission est invitée à:

- a) examiner l’analyse et les observations qui ont trait aux réponses à la lettre circulaire CL 2023/32/OCS-CAC sur le projet d’orientations relatives à l’application des *Déclarations de principes concernant le rôle de la science dans la prise de décisions du Codex et les autres facteurs à prendre en considération*;
- b) se pencher sur les propositions visant à résoudre les points qui restent en suspens, telles qu’elles sont présentées au titre chaque question ci-dessus;

⁵ Manuel de procédure de la Commission du Codex Alimentarius, 28^e édition, Section 3 («Directives pour les organes subsidiaires»), paragraphe 34.

⁶ *Codex Chairperson’s Handbook; How to chair a subsidiary body of the Codex Alimentarius Commission*. Disponible à l’adresse <https://www.fao.org/publications/card/en/c/CA0150EN/>.

-
- c) convenir des prochaines étapes de l'élaboration et de la mise au point définitive du projet d'orientations, en tenant compte des options permettant soit d'interrompre les travaux sur le projet dans l'attente des commentaires et suggestions des présidents des comités et des membres qui auront appliqué les orientations, soit de poursuivre les débats sur les points en suspens.