

commission du codex alimentarius

ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR L'ALIMENTATION
ET L'AGRICULTURE

ORGANISATION MONDIALE
DE LA SANTÉ

BUREAU CONJOINT : Viale delle Terme di Caracalla 00100 ROME Tél.: 3906.57051 Télex: 625825-625853 FAO I Email:codex@fao.org Facsimile: 3906.5705.4593

Point 4 de l'ordre du jour

**CX/GP 00/5
Mars 2000**

PROGRAMME MIXTE FAO/OMS SUR LES NORMES ALIMENTAIRES

COMITÉ DU CODEX SUR LES PRINCIPES GÉNÉRAUX *Quinzième session, Paris, 10-14 avril 2000*

AMÉLIORATION DES PROCÉDURES POUR L'ADOPTION DES NORMES CODEX ET MESURES DESTINÉES À FACILITER LE CONSENSUS

1. Lors de sa quatorzième session qui s'est tenue en avril 1999, le Comité sur les principes généraux a examiné un document préparé par le conseiller juridique de la FAO et analysant les procédures pour l'adoption des normes Codex et des mesures destinées à faciliter le consensus. Le Comité a recommandé de modifier l'article X - Elaboration des normes - afin qu'il soit clair que les décisions de la Commission au sujet de l'adoption des normes ne peuvent être mises aux voix qu'après avoir étudié minutieusement les autres moyens de parvenir à une décision. Un amendement à cet effet a été adopté par la Commission à sa vingt-troisième session en juillet 1999⁽¹⁾.
2. Au cours de l'adoption de l'amendement de l'article X, un certain nombre de délégations ont estimé que lorsqu'il n'était pas possible de prendre une décision par consensus et que le vote s'imposait, il convenait d'instituer une majorité des deux tiers compte tenu de l'importance des textes du Codex en tant que référence dans le commerce international. La Commission a fait observer que cette question était actuellement examinée par le Comité sur les Principes généraux et est convenue que le Comité devrait poursuivre en priorité ses travaux sur cette question.
3. Il est évidemment trop tôt pour juger pleinement de l'impact de l'amendement de l'article X sur le processus d'élaboration et d'adoption des normes, bien qu'il puisse être observé qu'au cours de la dernière session de la Commission, une proposition de norme n'étant pas parvenue à dégager un consensus n'a pas été votée par la Commission, mais a été renvoyée au comité compétent pour un nouvel examen. Parmi les questions qui nécessitent un nouvel examen de la part du Comité sur les Principes généraux figurent les procédures pratiques pour dégager un consensus au cours de l'élaboration des normes, l'interprétation de l'article VI du Règlement intérieur et la majorité requise pour voter l'adoption ou l'amendement des normes en cas d'absence de consensus.

¹L'amendement de l'article X du Règlement intérieur du Codex, qui s'intitule désormais "Elaboration et adoption des normes", a consisté en l'ajout d'un nouveau paragraphe 2 rédigé comme suit :

"2. Les membres de la Commission mettent tout en oeuvre pour parvenir à un accord sur l'adoption ou l'amendement des normes par consensus. Les décisions relatives à l'adoption ou à l'amendement des normes ne peuvent faire l'objet d'un vote que si les efforts déployés pour dégager un consensus ont échoué."

AMÉLIORATION DES PROCÉDURES D'ÉLABORATION VISANT À FACILITER LE CONSENSUS

4. Tout réexamen des procédures d'adoption des normes doit être envisagé à la lumière de deux éléments parfois contradictoires. Le premier est la nécessité d'agir rapidement dans l'élaboration des normes, particulièrement à un moment où les membres de l'OMC doivent disposer immédiatement de normes Codex pour les aider à s'acquitter de leurs obligations au titre des divers accords de l'OMC. Au cours de la vingt-deuxième session de la Commission du Codex Alimentarius, le représentant de l'OMC a beaucoup insisté sur ce point. Le second élément à prendre en compte est la nécessité de dégager un consensus entre les pays quant au contenu et au bien-fondé des propositions de normes, ce qui peut impliquer, en retour, d'adopter une approche plus réfléchie dans l'élaboration de ces normes.

5. Dans le cadre des procédures actuelles, le Secrétariat fait établir un "avant-projet de norme" qui est distribué aux gouvernements en vue de recueillir leurs commentaires, puis examiné sur la base de ces commentaires, par le comité technique ou un autre comité compétent. Le Comité peut ensuite soumettre le texte à la Commission en tant que "projet de norme". Si la Commission adopte le "projet de norme", celui-ci est communiqué à nouveau aux gouvernements pour observations ; en fonction de celles-ci et après un réexamen par le comité compétent, la Commission étudie à nouveau le projet et peut l'adopter en tant que "norme Codex". Au total, cette procédure se déroule en 8 étapes. Afin de l'écourter, une "procédure accélérée" en 5 étapes seulement a été mise en place. En vertu de cette procédure, le "projet de norme" est examiné par l'organe subsidiaire compétent et transmis à la Commission pour adoption, sans nouvelle consultation des gouvernements. Cette procédure accélérée est utilisée pour les questions ne donnant pas lieu à controverse et faisant l'objet d'un consensus clair, en particulier lorsque la nécessité urgente de modifier une norme est largement admise.

6. Les Lignes directrices à l'usage des comités du Codex, qui sont incorporées dans le Manuel de procédure, stipulent déjà que "le président devrait toujours s'efforcer de parvenir à un assentiment général et ne pas demander au comité de procéder à un scrutin lorsque la décision du comité peut être adoptée sans opposition". Cette disposition a été renforcée et prise en compte dans le Règlement intérieur de la Commission pour ce qui est de l'adoption et de l'amendement des normes par la Commission. Il est proposé de rappeler, une fois de plus, aux présidents des comités du Codex qu'il est important de parvenir à un consensus à toutes les étapes de l'élaboration des normes et que les projets de normes ne devraient, en principe, être soumis à la Commission pour adoption que si un large consensus a pu être dégagé. Alors qu'il n'est peut-être pas toujours possible de parvenir à un accord total, il faudrait s'efforcer de trouver des compromis acceptables afin d'achever l'élaboration des textes du Codex dans un délai raisonnable et d'éviter d'interrompre l'avancement des travaux du Codex.

7. Bien qu'il incombe en grande partie aux présidents et aux membres du comité du Codex de faciliter l'obtention d'un consensus, des mesures complémentaires susceptibles de faciliter l'établissement d'un consensus au cours de l'élaboration des normes, au niveau des comités, pourraient être définies.

8. Ces mesures complémentaires éventuelles pourraient comprendre l'une ou l'ensemble des mesures suivantes :

- s'assurer que les fondements scientifiques s'appuient effectivement sur des données actuelles et, le cas échéant, réaliser des études complémentaires en vue de clarifier les questions controversées ;
- s'assurer que les questions sont examinées de manière approfondie pendant les réunions des comités compétents ;
- en cas de désaccord, organiser des réunions informelles avec les parties concernées, sous réserve que les objectifs de ces réunions soient clairement définis par le comité compétent et que la participation soit ouverte à toutes les délégations et à tous les observateurs intéressés afin de garantir la transparence ;
- redéfinir la portée du sujet traité pour l'élaboration des normes afin de supprimer les questions ne pouvant faire l'objet d'un consensus ;
- s'assurer que les questions examinées ne passent à l'étape suivante que lorsque tous les problèmes ont été abordés et ont abouti à des compromis satisfaisants ;
- insister auprès des comités et de leurs présidents pour que les questions ne soient pas transmises à la Commission tant qu'un consensus ne s'est pas dégagé au niveau technique.

INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE VI DU RÈGLEMENT INTÉRIEUR

9. Comme il est indiqué ci-dessus, les Lignes directrices à l'usage des comités du Codex, qui sont incorporées dans le Manuel de procédure, font état de la nécessité, pour le Codex, de prendre des décisions par consensus. Cette nécessité se retrouve encore dans le nouvel article X.2 du Règlement intérieur du Codex adopté par la Commission à sa dernière session. Cependant, lors de sa quatorzième session, en avril 1999, le Comité a exprimé sa crainte que l'article VI.2² et l'article VI.4³ ne soient interprétés comme impliquant le recours au vote pour l'adoption des décisions et le droit, pour tout membre de la Commission, de demander un vote sur toute question et à tout moment. Le Comité est convenu de soumettre pour examen les amendements pertinents lors de la présente session.

10. Compte tenu de l'amendement de l'article X adopté par la Commission en juillet 1999, il ne semble pas nécessaire de proposer d'autre amendement à l'article VI.2. Il est déjà clairement stipulé que la référence, dans l'article VI.2, aux décisions qui sont prises à la majorité des suffrages exprimés est subordonnée aux autres dispositions du Règlement intérieur, ce qui inclut à l'évidence les dispositions particulières concernant la procédure d'adoption et d'amendement des normes.

² L'article VI.2 stipule que "Sauf disposition contraire du présent Règlement, les décisions de la Commission sont prises à la majorité des votes exprimés."

³ L'article VI.4 stipule que "Sous réserve des dispositions du paragraphe 5 du présent article, tout membre de la Commission peut demander un vote par appel nominal, auquel cas le vote de chaque membre est consigné au procès-verbal."

11. Par ailleurs, les dispositions de l'article VI.4 peuvent encore donner lieu à d'éventuels malentendus qui pourraient être écartés en insérant les mots "et du paragraphe 2 de l'article X" après "du paragraphe 5 du présent article". Le libellé de l'article VI.4 modifié serait alors le suivant :

Sous réserve des dispositions du paragraphe 5 du présent article et du paragraphe 2 de l'article X, tout membre de la Commission peut demander un vote par appel nominal, auquel cas le vote de chaque membre est consigné au procès-verbal.

MAJORITÉ REQUISE POUR VOTER L'ADOPTION OU L'AMENDEMENT DES NORMES EN L'ABSENCE DE CONSENSUS

12. Par suite de l'entrée en vigueur des accords SPS et OTC, les normes, lignes directrices et recommandations du Codex ont acquis une plus grande valeur juridique de référence du fait de leur adoption par la Commission. En vertu de l'actuel Règlement intérieur, toutes les décisions de la Commission, et notamment celles qui concernent l'adoption des normes, sont prises à la majorité simple des suffrages exprimés. Au cours des dernières sessions de la Commission, l'adoption de normes a donné lieu à un certain nombre de scrutins, lors desquels les suffrages exprimés étaient à peu près également partagés, avec un nombre important d'abstentions. En conséquence, les normes Codex ont été adoptées ou rejetées à une majorité relativement faible, de nombreux membres de la Commission n'ayant pas émis un vote favorable. Deux exemples en témoignent. Lors de la vingt et unième session de la Commission du Codex Alimentarius, la norme sur les limites maximales de résidus pour les hormones de croissance (bovine) a été approuvée par 33 voix pour, 29 voix contre et 7 abstentions⁴. A la vingt-deuxième session de la Commission du Codex Alimentarius, la norme révisée sur les eaux minérales naturelles a été approuvée par 33 voix pour, 31 voix contre et 10 abstentions.

13. Comme il a été indiqué précédemment, il serait on ne peut plus souhaitable d'essayer d'éviter d'avoir recours au vote pour l'adoption des normes. Lorsqu'il n'est pas possible de parvenir à un consensus et que le recours au vote est inévitable, on pourrait peut-être augmenter la majorité requise pour l'adoption des normes en passant de la majorité simple en vigueur à une majorité qualifiée. Dans ce contexte, il convient de noter que selon la pratique internationale établie, une majorité des deux tiers est généralement requise pour l'adoption d'instruments internationaux juridiquement contraignants et que cette pratique est répandue au sein d'organisations similaires ayant une activité normative. A cet égard, il importe de noter qu'une majorité des deux tiers est exigée pour l'adoption des accords et conventions par la Conférence de la FAO et par l'Assemblée sur la Santé de l'OMS. De plus, les organes constitués sous l'égide de la FAO et habilités à adopter des mesures réglementaires internationales prennent normalement leurs décisions à la majorité des deux tiers. C'est le cas de la Commission thonière de l'Océan indien (IOTC), du Conseil général des pêches pour la Méditerranée (CGPM) et de la Commission sur les mesures phytosanitaires qui doit être établie dans le cadre de la Convention internationale révisée pour la protection des végétaux (IPPC), ainsi que de la Commission intérimaire sur les mesures phytosanitaires mise en place par la Conférence de la FAO en 1997 dans l'attente de l'entrée en vigueur de la Convention révisée. L'exemple de cette dernière Commission est particulièrement significatif, puisque ses normes phytosanitaires jouissent du même statut dans le cadre de l'Accord SPS que les normes relatives à l'innocuité des aliments élaborées par la Commission du Codex Alimentarius. Par ailleurs, il convient de signaler qu'à l'Office international des Epizooties (OIE), la troisième organisation dont

⁴ Cette norme a été largement évoquée lors du différend sur les mesures communautaires relatives à la viande et aux produits carnés (hormones). Consulter à ce propos le rapport de l'Organe d'appel du 16 janvier 1998 sur le site Web <http://www.wto.org/wto/dispute/distab.htm>.

les normes sont explicitement reconnues par l'Accord SPS, les décisions concernant l'adoption des normes sont prises à la majorité simple des suffrages exprimés. D'autres organisations ayant une activité normative comme l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et la Commission électrochimique internationale (IEC) exigent une majorité qualifiée pour l'adoption des normes. Dans le cas de l'ISO et de l'IEC, les normes sont élaborées par des groupes composés d'un nombre restreint de membres plutôt qu'en séance plénière. Il y a lieu d'observer que, dans la pratique, le fait d'exiger au moins la majorité des deux tiers pour l'adoption peut aussi avoir comme effet d'encourager véritablement la recherche d'un consensus.

14. Si la Commission estime que l'obligation d'un vote à la majorité des deux tiers pour l'adoption des normes risque de bloquer inutilement le processus d'adoption des normes, elle souhaitera peut-être envisager une autre approche : un vote à la majorité des deux tiers serait alors nécessaire pour l'adoption des normes lors des deux premières sessions auxquelles la norme est soumise pour adoption, mais si cette dernière venait à être réexaminée lors d'une session ultérieure, un vote à la majorité simple suffirait pour son adoption.

15. Lors de l'examen de ces options par la quatorzième session, un grand nombre de délégations ont soutenu l'amendement aux termes duquel la majorité requise pour l'adoption et l'amendement des normes serait des deux tiers ; un pays a exprimé son opposition au motif qu'il deviendrait plus difficile d'adopter et de réviser les normes. Plusieurs délégations ont appuyé la proposition consistant à exiger une majorité des deux tiers des suffrages exprimés lors des deux premières sessions consacrées à l'examen d'un texte en vue de son adoption, et une majorité simple lors d'une session ultérieure s'il n'a pas été possible d'obtenir une majorité des deux tiers, afin d'éviter de retarder exagérément l'adoption des normes. Sans toutefois s'opposer à l'amendement, certaines délégations ont proposé, dans un premier temps, de centrer les débats sur les mesures destinées à obtenir le consensus et de clarifier la question de l'article VI.4 avant d'examiner spécifiquement l'amendement de la majorité. Le Comité a demandé que des propositions pertinentes d'amendements des articles soient présentées dans le document révisé. Des propositions d'énoncés de ces amendements sont présentées en annexe au présent document.

16. Au moment de l'adoption de l'amendement de l'article X du Règlement intérieur par la Commission, en juillet 1999, un certain nombre de délégations ont estimé à nouveau que lorsqu'il n'était pas possible de prendre une décision par consensus et qu'il fallait la mettre aux voix, une majorité des deux tiers devrait être instaurée compte tenu de l'importance des textes du Codex en tant que référence dans le commerce international.

BESOINS SPÉCIFIQUES DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

17. Lors de l'examen de cette question par le Comité sur les Principes généraux à sa quatorzième session, la possibilité d'une utilisation de plus en plus fréquente des technologies avancées de l'information (tel qu'Internet) a été évoquée, de même que la possibilité d'instaurer un système de vote par correspondance. Aucun consensus ne s'est dégagé à ce propos, de nombreuses délégations ayant souligné que les procédures actuelles permettaient une analyse et des échanges de vues approfondis de la question examinée afin d'assurer la transparence du processus et de parvenir à des compromis qui facilitent le consensus. Le Comité a néanmoins reconnu qu'il y aurait lieu de faciliter et d'accroître la participation des pays en développement et qu'un certain nombre de mesures pourraient être prises à cet effet, notamment une assistance technique pour améliorer l'infrastructure de ces pays et leur capacité à participer au processus du Codex.

18. Au cours des 5 à 6 dernières années, l'assistance technique aux pays membres en développement a constamment figuré dans les Programmes ordinaires du Codex, de la FAO et de l'OMS. Dans le cadre du programme du Codex et en coopération avec l'OMC, des ateliers et séminaires nationaux et sub-régionaux ont été organisés concernant la mise en place et la gestion des Comités nationaux du Codex et/ou des Services centraux de liaison avec le Codex. Le Programme de coopération technique de la FAO offre un soutien plus complet aux différents pays membres. L'OMS assure une coopération technique par le biais de son réseau de bureaux régionaux.

PROPOSITIONS SOUMISES AU COMITÉ

19. Le Comité est invité à examiner le présent document, notamment les trois questions importantes exposées ci-dessus, et à soumettre ses propositions à la Commission en vue de leur adoption, ainsi que tous autres avis et recommandations que le Comité souhaiterait présenter.

ANNEXE

PROPOSITION D'AMENDEMENT DE L'ARTICLE X.2 DU RÈGLEMENT INTÉRIEUR DE LA COMMISSION DU CODEX ALIMENTARIUS⁵

Article X - Elaboration et adoption des normes

1. Sous réserve des dispositions du présent Règlement intérieur, la Commission peut établir la procédure à suivre pour l'élaboration des normes mondiales et des normes pour des régions ou groupes de pays donnés et, si nécessaire, amender cette procédure.

Option I

2. Les membres de la Commission mettent tout en oeuvre pour parvenir à un accord sur l'adoption ou l'amendement des normes par consensus. Les décisions relatives à l'adoption ou l'amendement des normes ne peuvent faire l'objet d'un vote que si les efforts déployés pour dégager un consensus ont échoué. **En cas de vote sur l'adoption ou l'amendement d'une norme, la majorité requise correspond aux deux tiers des suffrages exprimés.**

Option II

2. Les membres de la Commission mettent tout en oeuvre pour parvenir à un accord sur l'adoption ou l'amendement des normes par consensus. Les décisions relatives à l'adoption ou l'amendement des normes ne peuvent faire l'objet d'un vote que si les efforts déployés pour dégager un consensus ont échoué. **En cas de vote sur l'adoption ou l'amendement d'une norme, la majorité requise correspond aux deux tiers des suffrages exprimés lors des deux premières sessions de la Commission au cours desquelles l'adoption ou l'amendement sont examinés, et à la majorité des suffrages exprimés lors des sessions ultérieures.**

⁵ Dans la présente annexe, les mots soulignés sont à ajouter.