

codex alimentarius commission



FOOD AND AGRICULTURE
ORGANIZATION
OF THE UNITED NATIONS

WORLD
HEALTH
ORGANIZATION



JOINT OFFICE: Viale delle Terme di Caracalla 00100 ROME Tel: 39 06 57051 www.codexalimentarius.net Email: codex@fao.org Facsimile: 39 06 5705 4593

Point 3b) de l'ordre du jour

CX/GP 03/19/3-Add.1

PROGRAMME MIXTE FAO / OMS SUR LES NORMES ALIMENTAIRES COMITE DU CODEX SUR LES PRINCIPES GENERAUX

Dix-neuvième session (extraordinaire)
Paris, France, 17 - 21 novembre 2003

PROPOSITION D'AMENDEMENT A L'ARTICLE VII.5

REVISION DE L'ARTICLE VII.5 DU REGLEMENT INTERIEUR DE LA COMMISSION DU CODEX ALIMENTARIUS

HISTORIQUE

1. A sa 26^e session qui s'est tenue à Rome du 30 juin au 7 juillet 2003, la Commission du Codex Alimentarius a demandé, dans le cadre de l'Evaluation conjointe FAO/OMS du Codex Alimentarius et d'autres activités de la FAO et de l'OMS relatives aux normes alimentaires, « *aux conseillers juridiques de la FAO et de l'OMS et au Secrétariat de préparer un document de travail sur l'Article VII.5 du Règlement intérieur de la Commission pour examen par le Comité sur les principes généraux* ». La Commission a également demandé au Comité sur les principes généraux de réviser l'article VII.5 sur la base du document présenté par les conseillers juridiques de la FAO et de l'OMS, et de soumettre ses propositions à la Commission en 2004, si possible. Le présent document contient les propositions formulées par les conseillers juridiques de la FAO et de l'OMS, conformément à la demande de la Commission.

2. Il convient de signaler qu'une révision de l'article VII.5 du Règlement intérieur ne peut être envisagée séparément des autres questions examinées par le Comité sous d'autres points de l'ordre du jour, notamment la question du statut des observateurs dans le Comité exécutif et celle de l'examen des *Principes concernant la participation des organisations internationales non gouvernementales (OING) aux travaux de la Commission du Codex Alimentarius*. Il ressort en effet des discussions ayant précédemment eu lieu à ce sujet, ainsi que du document ALINORM 03/26/11, que la procédure d'admission des observateurs (qui consiste, dans la pratique du Codex, à octroyer le "*statut d'observateur*" aux organisations précitées), le souhait d'appliquer des critères plus stricts à cet égard et les droits dont les organisations internationales non gouvernementales devraient bénéficier à ce titre sont des questions interdépendantes qui doivent être abordées conjointement.

DISPOSITIONS ET PRATIQUES ACTUELLES DE LA COMMISSION DU CODEX ALIMENTARIUS

3. L'article VII.5 du Règlement intérieur est rédigé comme suit :

« La participation des organisations internationales aux travaux de la Commission et les relations entre la Commission et ces organisations sont régies par les dispositions pertinentes de l'Acte constitutif de la FAO et de la Constitution de l'OMS ainsi que par les règles générales suivies par la FAO ou l'OMS dans leurs relations avec des organisations internationales ; ces relations sont assurées, suivant le cas, par l'entremise du Directeur général de la FAO ou du Directeur général de l'OMS. »

4. L'article VII.5 emploie de manière indistincte le terme « *internationales* » qui s'applique tant aux organisations intergouvernementales qu'aux organisations internationales non gouvernementales. Dans la pratique, toutefois, si les relations entre la Commission du Codex Alimentarius et les organisations intergouvernementales semblent ne jamais avoir requis d'attention particulière, la question spécifique de la participation des organisations internationales non gouvernementales aux travaux de la Commission a, quant à elle, suscité de nombreuses discussions. C'est la raison pour laquelle il est généralement considéré que l'article VII.5 s'applique uniquement aux organisations internationales non gouvernementales. Ainsi que nous l'avons indiqué en d'autres endroits du document, les questions soulevées par la relation entre la Commission et les organisations internationales non gouvernementales ont souvent été soumises au Secrétariat et fait l'objet de discussions récurrentes aux sessions de la Commission du Codex Alimentarius et du Comité sur les principes généraux.

5. Dans un souci de clarification, il est proposé de distinguer d'emblée la différence de situation entre les organisations internationales non gouvernementales et les organisations intergouvernementales. La nécessité d'appliquer un traitement distinct à ces organisations semble se refléter dans la rédaction du rapport de la 26^e session de la Commission. En effet, la Commission a demandé au Comité sur les principes généraux de « *réviser les principes régissant la participation des organisations internationales non gouvernementales aux travaux de la Commission du Codex Alimentarius et de compléter les lignes directrices sur les relations entre la Commission et les organisations internationales intergouvernementales, conformément à l'Article VII.5 révisé, d'ici à 2005.* » Compte tenu des observations formulées au paragraphe précédent, le présent document ne traitera que des organisations internationales non gouvernementales. Il est en outre proposé que cette distinction soit opérée dans toute révision du Règlement intérieur, ainsi que cela est indiqué au paragraphe 23 ci-après.

6. Les Statuts de la Commission ne font, quant à eux, aucune mention des relations avec les organisations internationales, bien que les articles 3 et 4 régissent la participation aux travaux de la Commission des Etats qui ne sont pas membres de celle-ci. Les articles VII.1 et VII.2 du Règlement intérieur traduisent de manière plus détaillée les dispositions des articles 3 et 4 et soumettent la participation des Etats qui ne sont membres ni de la FAO ni de l'OMS, mais qui font partie de l'Organisation des Nations Unies, aux règles des organisations mères relatives à l'octroi du statut d'observateur aux Etats.

7. Les articles VII.4 et VII.5, ainsi que le paragraphe 2 de l'article VII susvisé, partent du principe que la Commission du Codex Alimentarius est un organe subsidiaire mixte de la FAO et de l'OMS, qui a été établi conjointement par la Conférence de la FAO et l'Assemblée mondiale de la santé dans un but précis et qui est soumis aux principes et au contrôle des organisations mères. S'agissant de la participation des observateurs aux travaux de la Commission, cela implique que les relations avec des entités extérieures (à savoir, des entités autres que les Etats membres ou les membres associés de la FAO ou de l'OMS) devraient respecter et être guidées par les dispositions pertinentes des organisations mères et être soumises à une quelconque forme de contrôle par ces dernières. Dans cette optique, les dispositions de l'article VII.5 visent à clarifier le fait que les procédures d'admission des organisations intergouvernementales ou des organisations internationales non gouvernementales au sein du Codex, ainsi que les droits dont elles bénéficient à ce titre, doivent être conformes à la pratique en vigueur dans les deux organisations.

8. La Commission a adopté à sa 23^e session, en 1999, les « *Principes concernant la participation des organisations internationales non gouvernementales aux travaux de la Commission du Codex Alimentarius* » qui ont été inclus dans le Manuel de procédure. Sur le fond, ces principes reflètent les procédures en vigueur à l'OMS et dans une plus large mesure, les principes directeurs appliqués par la FAO. En effet, la Partie N des Textes fondamentaux de la FAO définit de manière approfondie la politique de l'organisation concernant les relations qu'elle entretient avec les organisations internationales non gouvernementales. En demandant au Secrétariat d'élaborer des principes, puis en les adoptant, la Commission du Codex Alimentarius considérait que, compte tenu du caractère spécifique des travaux de la Commission ainsi que de son statut d'organe mixte FAO/OMS, il convenait d'élaborer un document distinct, s'appuyant sur les procédures en vigueur au sein des deux organisations, qui servirait de document direct de référence à toutes les parties intéressées.

9. Aux termes des Principes, confirmés par la pratique établie dans ce domaine, une organisation internationale non gouvernementale doit avoir obtenu le « *statut d'observateur* » au sein du Codex pour pouvoir participer aux travaux de la Commission¹. Les organisations pouvant être admises au « statut d'observateur », telles que définies par ces Principes, sont les « *organisations internationales non gouvernementales dotées d'un statut consultatif, d'un statut consultatif spécial ou d'un statut de liaison auprès de la FAO*² », les « *organisations*

¹ Dans la pratique générale, la procédure « d'admission » se déroule comme suit : une « demande » d'octroi du statut d'observateur est présentée par une organisation internationale non gouvernementale. Cette demande est examinée par le Directeur général de la FAO et le Directeur général de l'OMS, à la lumière des critères énoncés dans les Principes, et le « statut d'observateur est accordé » selon le cas. Cette décision « habilite » les organisations internationales non gouvernementales à participer en tant qu'observateur à toutes les réunions du Codex présentant de l'intérêt pour elles. S'agissant de l'admission des organisations internationales non gouvernementales en tant qu'observateurs, cette procédure est devenue caractéristique des procédures en vigueur au sein de la Commission du Codex Alimentarius.

² Les relations officielles de la FAO avec des organisations internationales non gouvernementales peuvent prendre l'une des trois formes suivantes : (a) le « statut consultatif » pour les organisations s'occupant de questions qui coïncident, dans une grande mesure, avec le domaine d'activité de la FAO ; le « statut consultatif spécial » pour les organisations s'occupant de questions qui coïncident, dans un domaine spécialisé, avec le champ d'activité de la FAO, et le « statut de liaison » pour les organisations s'occupant de questions qui coïncident, dans une certaine mesure, avec le domaine d'activité de la FAO et qui sont à même de fournir une assistance pratique dans ce domaine. Le statut consultatif est octroyé sur décision de la Conférence de la FAO, tandis que le statut consultatif spécial et le statut de liaison sont octroyés sur décision du Directeur général.

internationales non gouvernementales ayant établi des relations officielles avec l'OMS³ » et les « organisations internationales non gouvernementales » qui remplissent un certain nombre de critères⁴. A cet égard, il convient de noter que la possibilité pour une organisation internationale non gouvernementale n'ayant pas de statut officiel d'obtenir le statut d'observateur est tout à fait compatible avec les procédures en vigueur à la FAO, une décision du Conseil prise en 1967 autorisant le Directeur général à inviter les organisations non gouvernementales qui ne sont dotées d'aucun statut particulier vis-à-vis de la FAO (que ce soit un statut consultatif, un statut consultatif spécial ou un statut de liaison) à participer aux réunions des organes statutaires, sous réserve de quelques exigences d'ordre procédural.

REFLEXIONS LIEES A LA REVISION DE L'ARTICLE VII.5 DU REGLEMENT INTERIEUR

10. Bien que la question des relations entre la Commission du Codex Alimentarius et les organisations internationales non gouvernementales soit examinée depuis plusieurs années, elle ne l'a pas nécessairement été sous l'angle abordé dans le présent document. S'agissant des récents débats au sein de la Commission et du CCGP, la question de savoir si les propositions visant à octroyer le « statut d'observateur » ne devraient pas être approuvées par la Commission elle-même, sur la recommandation des Directeurs généraux (ALINORM 99/33, par. 77), avait été soulevée à sa 14^e session du CCGP (1999). Selon les éléments préparés par le Secrétariat pour la 26^{ème} session de la Commission (ALINORM 03/26/11 : Add-4, par. 17 à 21), le Rapport d'évaluation indique que « *le Codex devrait revoir ses principes et procédures pour l'attribution du statut d'observateur comme il est demandé dans le Manuel et devrait envisager d'appliquer des critères plus stricts afin que les observateurs soient vraiment internationaux. De nouvelles règles devraient être appliquées aux observateurs existants ainsi qu'aux futurs « candidats » et les pouvoirs des observateurs du Codex devraient être approuvés individuellement par le Conseil d'administration.* » Dans les observations qu'il a formulées sur le rapport, le Secrétariat a notamment proposé que l'article VII.5 soit révisé afin que le Comité exécutif fournisse aux Directeurs généraux un avis sur le statut des organisations internationales admises au « statut d'observateur » ou le demandant.

11. Même si certaines de ces propositions devront faire l'objet d'un échange de vues à la lumière des Principes concernant les organisations internationales non gouvernementales, les principaux points qui ressortent de l'évaluation et des récents débats sont les suivants : il s'agit de s'assurer de la bonne foi et du caractère représentatif et international des organisations admises en tant qu'observateurs et d'associer la Commission ou le Comité

³ A l'heure actuelle, l'OMS ne reconnaît qu'un seul type de relations formelles, appelées « relations officielles ». Tous les autres contacts, y compris les relations de travail, sont considérés comme étant de caractère informel. Les ONG doivent satisfaire à un certain nombre de critères pour être admises à des relations officielles avec l'OMS. En particulier, leur principal domaine d'activité doit relever de la compétence de l'OMS et leurs buts et activités être en harmonie avec l'esprit, les fins et les principes de la Constitution de l'OMS. L'admission à des relations officielles est décidée par le Conseil exécutif et fait l'objet d'un réexamen tous les trois ans. Une proposition du Secrétariat visant à réviser sensiblement les principes régissant les relations avec les ONG sera examinée à la 113^e session du Conseil exécutif en janvier 2004, en vue de son approbation lors de la 57^e Assemblée mondiale de la santé qui se tiendra en mai 2004.

⁴ Ces organisations doivent (a) avoir une structure et un champ d'activité de caractère international et être représentatives du domaine spécialisé où elles exercent leurs activités ; (b) s'occuper de questions qui coïncident en partie ou en totalité avec le domaine d'activité de la Commission ; (c) avoir des buts et des objectifs conformes aux Statuts de la Commission du Codex Alimentarius et (d) avoir un organe directeur permanent, des représentants dûment habilités, et une procédure et un mécanisme leur permettant de communiquer avec leurs membres dans les différents pays. Leurs membres doivent avoir le droit de vote en ce qui concerne les politiques à suivre ou actions à mener ou doivent disposer d'autres mécanismes appropriés pour exprimer leur opinion.

exécutif au processus d'attribution du statut d'observateur afin que les Membres du Codex puissent exercer un contrôle direct sur la participation aux travaux du Codex.

12. Tout en tenant compte des préoccupations susvisées, toute proposition de révision de l'article VII.5 devra également refléter le caractère mixte de la Commission du Codex, ainsi que les dispositions applicables des actes constitutifs et des règles de la FAO et de l'OMS. Il convient notamment de prendre en compte le fait que l'admission des organisations internationales non gouvernementales relève tantôt de l'autorité du Directeur général, tantôt de celle de l'organe directeur compétent. C'est notamment le cas au sein de la FAO où l'octroi du statut consultatif à une organisation internationale non gouvernementale intervient sur décision de la Conférence de la FAO, tandis que le statut consultatif spécial et le statut de liaison sont accordés par le Directeur général. Ces statuts ne prennent leur plein effet que lorsque la décision est prise et que l'organisation a accepté un certain nombre de conditions énoncées dans les Textes fondamentaux de la FAO.

OPTIONS POSSIBLES POUR LA REVISION DE L'ARTICLE VII.5 DU REGLEMENT INTERIEUR

13. En gardant les précédentes observations à l'esprit, les conseillers juridiques soumettent les options suivantes à l'examen du Comité du Codex sur les principes généraux : (a) maintenir le *statu quo* actuel en l'associant à une application plus stricte des critères pertinents ; (b) conférer au Comité exécutif ou à la Commission agissant sur la base des conseils du Comité exécutif le pouvoir d'octroyer le statut d'observateur aux organisations internationales non gouvernementales ou (c) confier au Comité exécutif des fonctions consultatives, s'agissant de l'octroi du statut d'observateur aux OING.

(a) Maintenir le *statu quo* associé à une application plus stricte des critères pertinents

14. Dans le cadre de cette option, le *statu quo* serait maintenu tout en précisant les critères d'octroi du statut d'observateur aux organisations internationales non gouvernementales. La présente proposition part du principe que la procédure d'admission des organisations internationales non gouvernementales a, semble-t-il, été appliquée de manière satisfaisante jusqu'à présent, les Directeurs généraux examinant soigneusement chaque demande présentée à ce titre en tenant la Commission informée. Les propositions visant à une éventuelle révision des critères auxquels les organisations internationales non gouvernementales doivent satisfaire sont exposées dans le document CX GP 03/19/5 au point 5 de l'ordre du jour intitulé « Examen des principes concernant la participation des organisations internationales non gouvernementales aux travaux de la Commission du Codex Alimentarius ». Il pourrait également être envisagé comme ajout possible à ce texte de permettre aux organisations auxquelles les Directeurs généraux ont refusé d'octroyer ou supprimé le statut d'observateur de faire appel de ces décisions devant le Comité exécutif⁵. Pour l'heure, les Principes concernant les organisations internationales non gouvernementales prévoient la possibilité de faire appel d'une décision de suppression du statut d'observateur, sans toutefois préciser la procédure à suivre ou le nom de l'organe compétent pour recevoir cet appel.

15. Cette proposition pourrait être vue comme n'allant pas assez loin par rapport à celles qui ont été examinées ces dernières années, notamment par rapport aux recommandations de

⁵ Cette possibilité n'est pas prévue dans les Principes, mais elle a été envisagée par le passé dans un cas particulier. Elle pourrait être reflétée dans les Principes révisés.

l'Évaluation conjointe. Bien qu'à sa 26^e session, la Commission n'ait pas expressément approuvé la recommandation de l'Évaluation du Codex Alimentarius et d'autres activités de la FAO et de l'OMS relatives aux normes alimentaires visant à faire intervenir directement le Comité exécutif dans le processus, il semble qu'une intervention du Comité ou de la Commission agissant sur la base des conseils prodigués par le Comité exécutif sous une forme appropriée serait néanmoins opportune.

(b) Conférer au Comité exécutif, ou à la Commission agissant sur la base des conseils du Comité exécutif, le pouvoir d'octroyer le statut d'observateur

16. Selon les termes d'un article VII.5 révisé, le pouvoir d'octroyer le statut d'observateur pourrait être conféré au Comité exécutif, ou à la Commission agissant sur la base des conseils du Comité exécutif. Dans ce cas, afin de veiller au respect des principes visés aux paragraphes 4 et 8 ci-dessus, il pourrait être envisagé que les demandes d'admission au statut d'observateur soient, dans un premier temps, soumises aux Directeurs généraux qui les examineraient au regard des critères établis et à la lumière des procédures juridiques et administratives de leurs organisations respectives. Les Directeurs généraux présenteraient à chaque session du Comité exécutif leurs recommandations concernant les organisations devant être admises au statut d'observateur, ce qui serait conforme à la Recommandation 27 de l'Évaluation du Codex Alimentarius et d'autres activités de la FAO et de l'OMS relatives aux normes alimentaires. Cette proposition impliquerait toutefois de modifier l'article VII.5 ainsi que les Principes. Les décisions seraient prises par le Comité exécutif, ou la Commission agissant sur la base des conseils du Comité exécutif.

17. Cette option soulèverait cependant des difficultés d'ordre juridique, du moins dans le cas de la FAO. Même si l'on fait abstraction de son caractère unique et de plus en plus spécifique, la Commission du Codex Alimentarius n'en demeure pas moins un organe subsidiaire de la FAO et de l'OMS et toute disposition élaborée dans le cadre du Codex doit par conséquent être compatible avec les règles et procédures de la FAO et de l'OMS. Aussi, le fait de conférer au Comité exécutif ou à la Commission le pouvoir direct d'octroyer le statut d'observateur, irait, semble-t-il, à l'encontre des dispositions des Textes fondamentaux de la FAO, qui prévoient que le statut consultatif soit octroyé par décision de la Conférence de la FAO, le statut consultatif spécial et le statut de liaison étant accordés par le Directeur général. Au vu de l'importance et du caractère spécifique de la Commission du Codex Alimentarius et de ses travaux, le Directeur général serait disposé à soumettre cette question au Comité des questions constitutionnelles et juridiques de la FAO (CQCJ), mais il y a tout lieu de croire, compte tenu des pratiques et des textes juridiques en vigueur à la FAO, qu'il sera difficile de répondre aux préoccupations de la Commission, celle-ci étant un organe statutaire de la FAO. Peut-être conviendrait-il donc d'étudier une autre option.

(c) Confier au Comité exécutif des fonctions consultatives, s'agissant de l'octroi du statut d'observateur aux organisations internationales non gouvernementales

18. Compte tenu des difficultés que présente la mise en œuvre de l'option exposée ci-dessus, et conformément aux propositions du Secrétariat énoncées dans le document ALINORM 03/26/11 – Add. 4, les Directeurs généraux pourraient, par l'intermédiaire du Secrétariat, demander l'avis du Comité exécutif sur les demandes d'admission au statut d'observateur. Cette solution pourrait permettre de concilier les principes qui sous-tendent les deux propositions formulées précédemment et de surmonter les difficultés rencontrées. En conséquence, les Directeurs généraux, tout en conservant leur pouvoir d'admettre les

organisations internationales non gouvernementales au statut d'observateur, conformément aux principes et procédures applicables, soumettraient au Comité exécutif, pour avis, les demandes présentées par ces organisations. Ils prendraient ensuite leur décision sur la base de l'avis émis par le Comité exécutif. Il serait aussi possible d'envisager que l'avis émis par le Comité exécutif doive être approuvé par la Commission.

19. Cette proposition semblerait justifiée à la lumière des observations formulées dans le présent document, des discussions antérieures au sein de la Commission et du Comité du Codex sur les principes généraux, ainsi que du caractère spécifique des travaux menés au sein de la Commission du Codex Alimentarius.

20. Compte tenu du fait, que dans le cas de la FAO, la Conférence et le Conseil ont établi des procédures détaillées pour ce qui est de l'admission des organisations internationales non gouvernementales en tant qu'observateurs, et dans la mesure où il existe une pratique établie sur cette base, le Directeur général demandera l'avis du Comité des questions constitutionnelles et juridiques (CQCJ) de la FAO sur cette question. Il ne peut naturellement pas préjuger de l'issue des discussions au sein du CQCJ, mais il n'y a aucune raison de croire que le Comité n'étudiera pas de manière approfondie les préoccupations et les besoins spécifiques de la Commission du Codex Alimentarius, eu égard à la question de la participation des organisations internationales non gouvernementales à ses travaux.

21. Cette option pourrait se présenter sous une forme légèrement différente : les Directeurs généraux ne demanderaient l'avis du Comité exécutif que dans certains cas. On pourrait ainsi envisager que ces derniers s'adressent au Comité exécutif pour des questions particulières de caractère plus général ou lorsqu'une demande spécifique soulève des questions ou des problèmes sur lesquels les Directeurs généraux ont besoin de conseils.

22. Dans des conditions normales, la mise en œuvre de cette option ainsi que de l'option précédente, ne devrait vraisemblablement pas modifier le statut actuel des organisations internationales non gouvernementales qui bénéficiaient déjà du statut d'observateur avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. Cette question devrait toutefois faire l'objet d'un examen plus approfondi.

23. De la même manière, conformément aux observations formulées aux paragraphes 5 et 6 du présent document, il est proposé que l'article VII.5 révisé opère à l'avenir une distinction entre les organisations intergouvernementales et les organisations internationales non gouvernementales. Sous réserve du point de vue que le Comité pourrait exprimer à ce sujet, il est proposé de ne pas modifier les dispositions existantes relatives aux organisations intergouvernementales dans la mesure où il ne semble pas que des difficultés particulières se soient déjà présentées à cet égard. Si toutefois des mesures particulières étaient requises sur ce point, elles pourraient faire l'objet d'un examen ultérieurement.

MESURES POUVANT ÊTRE PRISES PAR LE COMITE

24. D'une manière générale, le Comité est invité à examiner le présent document et à fournir au Secrétariat ainsi qu'aux conseillers juridiques de la FAO et de l'OMS les directives qu'il jugera appropriées. De façon plus spécifique, le Comité est invité à fournir son point de vue sur les options proposées, afin que les conseillers juridiques soient en mesure de soumettre une proposition détaillée d'amendement à l'article VII.5 lors de la prochaine session (extraordinaire) du Comité du Codex sur les principes généraux.