

1 April 2014 / 1er avril 2014

IOTC CIRCULAR 2014-32 / CIRCULAIRE CTOI 2014-32

Dear Sir/Madam,

SUBJECT: - EXPLANATORY NOTE ON ARTICLE XVI OF THE IOTC AGREEMENT

You may recall that during the Seventeenth Session of the Indian Ocean Commission some Members requested the Secretariat to provide an interpretation of Article XVI (Coastal States' Rights) of the Agreement for the Establishment of the Indian Ocean Tuna Commission. Please find enclosed an Explanatory Note on Article XVI of the IOTC Agreement as provided by the Legal Office of the FAO.

Madame/Monsieur,

OBJET: NOTE EXPLICATIVE SUR L'ARTICLE XVI DE L'ACCORD CTOI

Vous vous rappellerez sans doute que, durant la 17^e session de la Commission des thons de l'océan Indien, certains membres ont demandé au Secrétariat de fournir une interprétation de l'article XVI (droits des États côtiers) de l'Accord portant création de la Commission des thons de l'océan Indien. Vous trouverez ci-jointe une note explicative sur l'article XVI de l'accord CTOI, fournie par le bureau juridique de la FAO.

Yours sincerely / Cordialement



Mr. Rondolph Payet
Executive Secretary / Secrétaire exécutif

Attachments / Pièces jointes:

- Explanatory Note on Article XVI / Note explicative sur l'article XVI

Distribution / Destinataires

IOTC Members/ Membres de la CTOI: Australia/Australie, Belize, China/Chine, Comoros/Comores, Eritrea/Erythrée, European Union/Union européenne, France (Territories/DOM-TOM), Guinea/Guinée, India/Inde, Indonesia/Indonésie, Iran (Islamic Rep of/Rép. islamique d'), Japan/Japon, Kenya, Rep. of Korea/Rép. de Corée, Madagascar, Malaysia/Malaisie, Maldives, Mauritius/Ile Maurice, Mozambique, Oman, Pakistan, Philippines, Seychelles, Sierra Leone, Sri Lanka, Sudan/Soudan, United Rep. of Tanzania/Rép.-Unie de Tanzanie, Thailand/Thaïlande, United Kingdom/Royaume-Uni, Vanuatu, Yemen/Yémen.

Chairperson IOTC / Président de la CTOI

Cooperating Non-Contracting Parties/ Parties coopérantes non-contractantes: Senegal/Sénégal, South Africa/Afrique du Sud.

Copy to/ Copie à : FAO

This message has been transmitted by email only / Ce message a été transmis par courriel uniquement

AGREEMENT FOR THE ESTABLISHMENT OF THE INDIAN OCEAN TUNA COMMISSION
ARTICLE XVI – COASTAL STATES’ RIGHTS

EXPLANATORY NOTE

Agreement for the Establishment of the Indian Ocean Tuna Commission

The Agreement for the Establishment of the Indian Ocean Tuna Commission (hereinafter “the Agreement”) was concluded under Article XIV of the FAO Constitution and approved by the FAO Council at its Hundred and Fifth Session on 25 November 1993. The Agreement entered into force on 27 March 1996 and established the Indian Ocean Tuna Commission (IOTC). Thirty-one States have become Contracting Parties to the Agreement and are thus Members of the IOTC of which 23 are bordering the Indian Ocean.

Article XIX of the Agreement provides that acceptance of the Agreement may be made subject to reservations in accordance with the general rules of public international law. Reservations may affect the scope of application of the Agreement in respect of the Member that made the reservation. So far no reservations have been recorded.

The Area of Competence of the IOTC (hereinafter “the Area”), set out in Article II of the Agreement, is the Indian Ocean, coinciding with FAO statistical areas 51 and 57, as shown in Annex A of the Agreement. The Area also comprises adjacent seas north of the Antarctic Convergence to the extent that it is necessary to cover such areas to conserve and manage stocks that migrate into or out of the Indian Ocean. The Area includes high seas and EEZs.

The species covered by the Agreement are set out in Annex B of the Agreement and are tuna and a number of tuna-like species. Thirteen out of sixteen of the species listed in Annex B of the Agreement are included in the list of highly migratory species given in Annex I of the UN Convention on the Law of the Sea (LOSC), referred to in article 64 LOSC. Three species listed on Annex B of the Agreement¹ do not occur on Annex I of LOSC and are straddling species in the sense of article 63 of LOSC. The Agreement uses the word ‘stocks’ to refer to populations of these species that occur in the Area.

The objective of the IOTC is to promote cooperation among its Members to ensure, through appropriate management, the conservation and optimum utilization of stocks covered by the Agreement and to encourage sustainable development of related fisheries (article V(1)). The IOTC may adopt decisions and recommendations to further the objectives of the Agreement (article V(3)). The functions and responsibilities of the IOTC include the adoption of conservation and management measures to ensure the conservation of the stocks covered by the Agreement and to promote the objective of their optimum utilization throughout the Area (article V(2)(c)). The adoption of conservation and management measures (CMM) must be in accordance with article IX of the Agreement.

¹ Not listed on Annex I of UNCLOS are *Thunnus tonggol*, which does not migrate across oceans, and the mackerel species *Scomberomorus commerson*, *Scomberomorus guttatus*, occurring in predominantly coastal areas. These species generally straddle between coastal waters of several States and are likely to straddle beyond the 200 nm limit. See: World Review of Highly Migratory Species and Straddling Stocks, FAO Fisheries Technical Paper No. 337. Rome, 1995. Section 2.1 <http://www.fao.org/docrep/003/t3740e/t3740e02.htm>

Article XVI – Coastal States’ Rights reads as follows:

This Agreement shall not prejudice the exercise of sovereign rights of a coastal state in accordance with the international law of the sea for the purposes of exploring and exploiting, conserving and managing the living resources, including the highly migratory species, within a zone of up to 200 nautical miles under its jurisdiction

Application of IOTC Conservation and Management Measures in EEZs

Contracting Parties to the Agreement, as sovereign States, agree, subject to reservations in accordance with article XIX of the Agreement, to accept the conditions set out in the Agreement. As such, Contracting Parties accept that the IOTC, as the competent organization in the sense of articles 63 and 64 of LOSC and article 8 of the UN Fish Stocks Agreement, is the regional cooperation mechanism through which they seek to agree on conservation and management measures for straddling and highly migratory stocks in the competence area. The competence area of the IOTC extends throughout the entire Indian Ocean, comprising high seas and EEZs of coastal States, including non-Member coastal States. CMMs adopted by the IOTC may apply in these areas, but they are only binding and applicable to IOTC Members, subject to objections made in accordance with article IX (5) (see below). Contracting Parties must ensure that vessels flying their flag comply with the CMM in accordance with article X of the Agreement, irrespective of the location of these vessels within the competence Area, thus including in the EEZ of non-Member coastal States. Some measures may affect the sovereign rights of coastal States over the living resources occurring in its EEZ.

The procedure for adopting CMMs is set out in article IX. The IOTC may adopt CMM by a two-thirds majority of Members present and voting. The Executive Secretary of the IOTC notifies IOTC Members of any CMM adopted (article IX(3)). These measures become binding upon its Members (article IX(1)) 120 days from the date specified in the Executive Secretary’s notification or on another date, as may be specified by the IOTC (article IX(4)). Any Member may, within the time frame set in accordance with article IX (4), object to the CMM, which renders the Member not bound by the CMM. Any other Member may object within a further 60 days from the expiry of the 120 day period. Members may withdraw objections and will be bound by the measure immediately, or at such time as it enters into force (article IX (5)). Measures objected to by more than one-third of the Commission Members shall not be binding on any of the Members (article IX (6)). Members are required to render CMM effective under national legislation and to implement CMM that become binding on them (article X (1)).

Importantly, Contracting Parties ultimately decide whether they wish to be bound by a CMM adopted by the IOTC and may opt out of a particular measure in accordance with the objection procedure of article IX(5). In this respect, the Agreement does not *automatically* restrict a State’s sovereign rights over the living resources occurring in its EEZ, but it provides a mechanism through which States can agree on measures that may restrict the exercise of their sovereign rights, in accordance with articles 63 and 64 LOSC.

The objection procedure thus provides a mechanism for States to ensure that their sovereign rights, in the sense of article 56(1)(a) LOSC, prevail over CMMs adopted by the IOTC, in as far as the objection made limits the application of the CMM. State sovereignty is preserved and reaffirmed in article XVI of the Agreement which provides that the Agreement shall not prejudice the exercise

of sovereign rights of a coastal State in accordance with the Law of the Sea for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the living resources, including the highly migratory species, within a zone of up to 200 nm under its jurisdiction. However, article XVI of the Agreement cannot, by itself, be used to restrict the application of a CMM that is in force and to which the Contracting Party has not filed objection, and whose application is not restricted by a general reservation filed by the State in accordance with article XIX. The mechanisms of reservation and objection sufficiently safeguard the sovereign rights of coastal States to limit the application of the Agreement and CMMs adopted. Invoking article XVI to render agreed upon and binding CMMs inapplicable due to their possible restriction of a coastal State's sovereign rights over living resources in its EEZ, would potentially render many CMMs inapplicable. Most CMMs adopted by the IOTC apply throughout the entire competence area, including coastal State EEZs, and thus potentially affect coastal States' sovereign rights over the living resources in their EEZs as the CMM in some way or another restrict fishing activities. Invoking article XVI in such cases would run counter to the objective of the Agreement, and in addition introduce an element of great legal uncertainty.

Article XVI, by itself, cannot be used to invalidate a CMM or other decision taken by the Commission. However, it can be used as a basis or justification by a member to object against a CMM. This means that the objection procedure under the Agreement should be complied with and exhausted fully by a member in respect of a specific decision in order for the decision to not apply to such member.

Article XVI, like other clauses of the Agreement, furthermore provides the Commission with directions when developing CMMs and proposing them for adoption. The development of CMMs that are unnecessarily restrictive or interfering with or obstructing the sovereign rights of a coastal State member of the Commission may be in breach of article XVI, and would thus be likely to be objected to by most Contracting Parties.

ACCORD POUR LA CREATION DE LA COMMISSION DES THONS DE L'OCEAN INDIEN
ARTICLE XVI DROITS DES ÉTATS COTIERS

NOTE EXPLICATIVE

Accord pour la création de la Commission des thons de l'océan Indien

L'Accord pour la création de la Commission des thons de l'océan Indien (ci-après appelé « l'Accord »), fut établi dans le cadre de l'Article XIV de la Constitution de la FAO et approuvé par le Conseil de la FAO lors de sa Cent-cinquième session, le 25 novembre 1993. L'Accord est entré en vigueur le 27 mars 1996 et a créé la Commission des thons de l'océan Indien (CTOI). Trente-et-un États riverains de l'océan Indien ou pêchant dans l'océan Indien sont devenus parties contractantes de l'Accord et sont donc membres de la CTOI.

L'article XIX de l'Accord prévoit que l'acceptation de l'Accord peut être assortie de réserves, conformément aux règles générales du droit public international. Les réserves peuvent affecter le champ d'application de l'Accord en ce qui concerne le membre qui a émis la réserve. Jusqu'à présent, aucune réserve n'a été enregistrée.

La zone de compétence de la CTOI (ci-après « la Zone »), définie dans l'article II de l'Accord, est l'océan Indien et coïncide avec les zones statistiques de la FAO 51 et 57, comme indiqué à l'annexe A de l'Accord. La Zone comprend également les mers adjacentes au nord de la convergence antarctique dans la mesure où il est nécessaire de couvrir ces zones pour la conservation et la gestion des stocks qui migrent dans ou hors de l'océan Indien. La Zone couvre la haute mer et les ZEE.

Les espèces couvertes par l'Accord sont définies à l'Annexe B de l'Accord et sont les thons et un certain nombre d'espèces apparentées. Treize des seize espèces inscrites à l'Annexe B de l'Accord sont sur la liste des espèces hautement migratoires figurant à l'Annexe I de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS), visée à l'article 64 de l'UNCLOS. Trois espèces inscrites à l'Annexe B de l'Accord¹ ne se trouvent pas à l'Annexe I de l'UNCLOS et sont des espèces chevauchantes au sens de l'article 63 de l'UNCLOS. L'Accord utilise le mot « stocks » pour désigner les populations de ces espèces qui se rencontrent dans la Zone.

L'objectif de la CTOI est de promouvoir la coopération entre ses membres afin d'assurer, par une gestion appropriée, la conservation et l'utilisation optimale des stocks couverts par l'Accord et d'encourager le développement durable des pêcheries qui les exploitent (article V(1)). La CTOI peut adopter des décisions et des recommandations pour promouvoir les objectifs de l'Accord (article V(3)). Les fonctions et responsabilités de la CTOI comprennent l'adoption de mesures de conservation et de gestion pour assurer la conservation des stocks couverts par l'Accord et promouvoir l'objectif de leur utilisation optimale dans la Zone (article V(2)(c)). L'adoption de mesures de conservation et de gestion (MCG) doit être conforme à l'article IX de l'Accord.

¹ Ces trois espèces sont *Thunnus tonggol*, qui ne migre pas entre les océans, et les espèces de maquereaux *Scomberomorus commerson* et *Scomberomorus guttatus*, qui se rencontrent principalement dans les zones côtières. Ces espèces sont en général chevauchantes entre les eaux côtières de plusieurs États et sont susceptibles de dépasser la limite des 200 nautiques. Voir : Examen de la situation mondiale des espèces de grands migrateurs et des stocks chevauchants, FAO Document technique sur les pêches. No 337. Rome, FAO. 1995. 74p., <http://www.fao.org/docrep/003/T3740F/T3740F02.htm#ch2>.

L'Article XVI –Droits des États côtiers indique :

Le présent accord ne porte pas atteinte aux droits souverains d'un État côtier conformément au Droit international de la mer pour ce qui concerne l'exploration et l'exploitation, ainsi que la conservation et l'aménagement des ressources biologiques, y compris les espèces de grands migrants, dans une zone d'une étendue maximum de 200 milles marins relevant de sa juridiction nationale.

Application des mesures de conservation et de gestion de la CTOI dans les ZEE

Les Parties contractantes à l'Accord, en tant qu'États souverains, avec les éventuelles réserves au titre de l'article XIX de l'Accord, acceptent les conditions énoncées dans l'Accord. Ainsi, les Parties contractantes reconnaissent que la CTOI, en tant qu'organisation compétente au sens des articles 63 et 64 de l'UNCLOS et de l'article 8 de l'Accord sur les stocks de poissons, est le mécanisme de coopération régionale à travers lequel elles cherchent à s'entendre sur des mesures de conservation et de gestion pour les stocks chevauchants et grands migrants dans la Zone de compétence. La Zone de compétence de la CTOI s'étend sur l'ensemble de l'océan Indien, comprenant la haute mer et les ZEE des États côtiers, y compris des États côtiers non-membres. Les MCG adoptées par la CTOI peuvent s'appliquer dans ces zones, mais ne sont contraignantes et applicables qu'aux membres de la CTOI, sous réserve des réserves formulées conformément à l'article IX(5) (voir ci-dessous). Les Parties contractantes veillent à ce que les navires battant leur pavillon se conforment aux MCG conformément à l'article X de l'Accord, quelle que soit la localisation de ces navires dans la Zone de compétence, y compris donc dans la ZEE des États côtiers non-membres. Certaines mesures peuvent affecter les droits souverains des États côtiers sur les ressources biologiques qui se rencontrent dans leur ZEE.

La procédure d'adoption des MCG est détaillée dans l'article IX. La Commission peut adopter, à la majorité des deux tiers de ses membres présents et votant, des mesures de conservation et de gestion. Le Secrétaire exécutif informe sans retard les Membres de la Commission de toutes les mesures de conservation et de gestion adoptées (article IX(3)). Ces mesures ont force obligatoire sur les membres (article IX(1)) 120 jours après la date spécifiée dans la notification du Secrétaire exécutif ou toute autre date établie par la CTOI (article IX(4)). Tout membre peut, dans le délai prévu par l'article IX(4), émettre une objection à la MCG, ce qui la rend non-contraignante pour ce membre. Tout autre membre peut alors émettre une objection durant une période supplémentaire de 60 jours après l'expiration du délai de 120 jours. Les membres peuvent retirer leur objection et seront alors liés par la mesure, immédiatement ou au moment de son application (article IX(5)). Les mesures qui ont fait l'objet d'objections de la part de plus d'un tiers des membres de la Commission n'auront force obligatoire sur aucun des membres (article IX(6)). Les membres doivent rendre les MCG effectives dans le cadre de leur législation nationale et mettre en œuvre les MCG qui ont force obligatoire pour eux (article X(1)).

Il est important de noter que les Parties contractantes décident si elles souhaitent être liées par une MCG adoptée par la CTOI et peuvent se retirer d'une mesure particulière conformément à la procédure d'objection de l'article IX(5). À cet égard, l'Accord ne limite pas *automatiquement* les droits souverains d'un État sur les ressources biologiques de sa ZEE, mais il fournit un mécanisme par lequel les États peuvent s'entendre sur des mesures susceptibles de restreindre l'exercice de leurs droits souverains, conformément aux articles 63 et 64 de l'UNCLOS.

La procédure d'objection propose donc un mécanisme permettant aux États de veiller à ce que leurs droits souverains, au sens de l'article 56(1)(a) de l'UNCLOS, l'emportent sur les MCG adoptées par la CTOI, dans la mesure où les objections faites limitent l'application des MCG. La souveraineté des États est préservée et réaffirmée à l'article XVI de l'Accord qui prévoit que l'Accord ne porte pas atteinte à l'exercice des droits souverains des États côtiers conformément au Droit de la mer dans le but d'explorer et d'exploiter, de conserver et de gérer les ressources vivantes, y compris les espèces hautement migratoires, dans une zone allant jusqu'à 200 nautiques sous leur juridiction. Toutefois, l'article XVI de l'Accord ne peut pas, en soi, être utilisé pour restreindre l'application d'une MCG en vigueur et à laquelle la Partie contractante n'a pas déposé d'objection, et dont l'application n'est pas limitée par une réserve générale déposée par l'État conformément à l'article XIX. Les mécanismes de réserve et d'objection protègent suffisamment les droits souverains des États côtiers à limiter l'application de l'Accord et des MCG adoptées. Invoquer l'article XVI pour rendre inapplicable des MCG adoptées et ayant force obligatoire en raison de leur possible restriction des droits souverains d'un État côtier sur les ressources biologiques de sa ZEE, pourrait potentiellement rendre beaucoup de MCG inapplicables. La plupart des MCG adoptées par la CTOI s'appliquent dans l'ensemble de la Zone de compétence, y compris les ZEE des États côtiers, et affectent donc potentiellement les droits souverains des États côtiers sur les ressources biologiques dans leur ZEE, dans la mesure où la MCG, d'une façon ou d'une autre, limite les activités de pêche. Invoquer l'article XVI dans de tels cas serait contraire à l'objectif de l'Accord, et introduirait par ailleurs un élément de grande incertitude juridique.

L'article XVI, en soi, ne peut pas être utilisé pour invalider une MCG ou autre décision prise par la Commission. Cependant, il peut être utilisé comme base ou justification par un membre pour s'opposer à une MCG. Cela signifie que la procédure d'objection en vertu de l'Accord doit être respectée et pleinement appliquée par un membre à l'égard d'une décision spécifique pour que cette décision ne s'applique pas à ce membre.

L'article XVI, comme d'autres clauses de l'Accord, fournit en outre à la Commission des consignes pour l'élaboration des MCG et leur proposition pour adoption. L'élaboration de MCG qui sont inutilement restrictives ou entravent ou font obstruction aux droits souverains d'un État côtier membre de la Commission peut être en violation de l'article XVI, et serait donc susceptible d'être contestée par la plupart des Parties contractantes.