

**Avis du Bureau juridique de la FAO au
Comité d'Application de la Commission des Thons de l'Océan Indien
6 mai 2022**

1. Le Comité d'Application de la Commission des Thons de l'Océan Indien (« CTOI » ou « Commission »), à sa 18^{ème} Session tenue sous forme virtuelle du 30 mai au 3 juin 2021, « a demandé au Secrétariat de la CTOI de demander l'avis de la FAO (Bureau juridique) quant à savoir si l'Accord CTOI peut limiter la Commission dans l'adoption d'une résolution relative à un programme d'inspection et d'arraisonnement en haute mer, étant donné qu'il précède l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons ». ¹ Le présent document a été préparé par le Bureau juridique de la FAO en réponse à cette demande.
2. Cet avis présente :
 - a) Des informations contextuelles sur les principes du droit international applicables, tels que reflétés dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 (« CNUDM » ou la « Convention »), les dispositions d'accords internationaux connexes pertinents et les dispositions pertinentes de l'Accord portant création de la CTOI (« l'Accord CTOI ») ;
 - b) L'analyse des principes applicables du droit international et des accords internationaux pertinents et la relation entre ces accords internationaux et l'Accord CTOI dans le cadre de l'avis sollicité par la CTOI ;
 - c) Les conclusions faisant suite à l'analyse.

a) Contexte

Le droit international des traités, la CNUDM et l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons

3. La Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 (« la Convention de Vienne ») régit l'élaboration des traités et la façon dont les droits et obligations des États découlent des traités qu'ils négocient et adoptent. Un principe fondamental du droit des traités est *pacta sunt servanda* (« les conventions doivent être respectées »), ce qui signifie que les États sont liés par les traités auxquels ils sont Parties. Les conventions et accords discutés dans le présent avis sont considérés être des traités qui ont été adoptés conformément à la Convention de Vienne.
4. La CNUDM définit le régime juridique fondamental pour la conservation et la gestion des ressources biologiques marines en haute mer et dans les eaux relevant de la juridiction nationale. Tous les Membres de l'Accord CTOI sont Parties à la CNUDM, à l'exception de l'Érythrée qui a déposé un instrument de retrait en 2022, qui entrera en vigueur le 31 décembre 2023.²
5. Les Articles 63 et 64 de la CNUDM comportent des dispositions relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs et énoncent l'obligation des États de coopérer en ce qui concerne ces stocks.³ En raison de problèmes liés à la conservation et à la gestion de ces stocks, en 1993, l'Assemblée Générale des Nations Unies,

¹ Rapport de la 18^{ème} Session du Comité d'Application, paragraphe 148, IOTC-2021-CoC18-R[F].

² Le Gouvernement de l'État d'Érythrée a fait part de son intention de se retirer de la CTOI de manière indéfinie, au début de l'année 2022. *cf.*, <http://extwprlegs1.fao.org/treaty/docs/csl000269.pdf>

³ Se reporter aux Articles 63 et 64 de la CNUDM.

par la Résolution 47/193, a convoqué la Conférence des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de grands migrateurs, qui a donné lieu à l'adoption de l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des Stocks chevauchants et des Stocks de poissons grands migrateurs (« Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons » ou « ANUSP »). L'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons est entré en vigueur le 11 novembre 2001. Il compte actuellement 91 Parties, dont 22 Membres de la CTOI. Les Membres de la CTOI suivants ne sont pas Parties à l'ANUSP : Comores, Érythrée⁴, Madagascar, Malaisie, Somalie, Soudan, Tanzanie et Yémen.

6. L'objectif de l'ANUSP, défini dans son Article 2, est d'assurer la conservation et l'exploitation durable à long-terme des stocks de poissons chevauchants et de poissons grands migrateurs par la mise en œuvre effective des dispositions pertinentes de la CNUDM. En vertu de l'Article 5 de l'ANUSP, la conservation et la gestion de ces stocks doivent être fondées sur les données scientifiques les plus fiables disponibles et sur l'approche de précaution. L'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons précise l'obligation des États de coopérer dans la prise de mesures nécessaires à la conservation de ces ressources⁵ et considère que les organisations et arrangements régionaux de gestion des pêches (« ORGP ») sont le principal moyen de coopération entre les États côtiers et les États pêchant en haute mer. À cet égard, l'ANUSP comporte des normes détaillées relatives à l'établissement et au fonctionnement des ORGP qui consistent à instituer des mesures de conservation et de gestion sur la haute mer. L'Article 8.3 de l'ANUSP stipule que les États qui exploitent les stocks en haute mer et les États côtiers intéressés s'acquittent de leur obligation de coopérer en devenant membres des ORGP, ou en acceptant d'appliquer les mesures de conservation et de gestion instituées par lesdites ORGP. Conformément à l'Article 18.4 de l'ANUSP, *« Seuls les États qui sont membres d'une telle organisation ou participants à un tel arrangement, ou qui acceptent d'appliquer les mesures de conservation et de gestion instituées par l'organisation ou arrangement, ont accès aux ressources halieutiques auxquelles s'appliquent ces mesures »*.
7. L'Article 20 de l'ANUSP demande, en outre, que les États coopèrent, soit directement soit par l'intermédiaire d'organisations ou arrangements sous-régionaux ou d'ORGP, pour assurer le respect et la mise en application des mesures de conservation et de gestion (« MCG ») sous-régionales et régionales pour les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs. L'Article 21 de l'ANUSP vise à la coopération en matière de respect et de mise en application des MCG en demandant que les États établissent des procédures pour l'arraisonnement et l'inspection dans les zones de la haute mer couvertes par l'arrangement ou l'organisation sous-régional ou l'ORGP concerné. L'Article 21 stipule également que si, dans les deux ans qui suivent l'adoption de l'ANUSP, une organisation ou un arrangement n'a pas établi les procédures d'arraisonnement et d'inspection pour les zones de la haute mer couvertes par l'arrangement ou l'organisation sous-régional ou l'ORGP concerné, il est procédé, en attendant leur établissement, à l'arraisonnement et à l'inspection conformément à cet article et aux procédures de base définies à l'Article 22.
8. L'Article 4 de l'ANUSP stipule qu'aucune disposition dudit Accord ne porte atteinte aux droits, à la juridiction et aux obligations des États en vertu de la CNUDM et qu'il est interprété et appliqué dans le contexte de la CNUDM et d'une manière compatible avec celle-ci.

⁴Le Gouvernement de l'État d'Érythrée a fait part de son intention de se retirer de la CTOI de manière indéfinie, au début de l'année 2022. cf., <http://extwprlegs1.fao.org/treaty/docs/csl000269.pdf>

⁵ Se reporter à l'Article 8.1 de l'ANUSP.

L'Accord CTOI et ses MCG

9. L'Accord portant création de la CTOI a été approuvé par le Conseil de la FAO à sa 150^e Session tenue en novembre 1993, en vertu de l'Article XIV de l'Acte constitutif de la FAO par la Résolution No. 1/105. L'Accord CTOI est entré en vigueur le 27 mars 1996. L'Accord CTOI compte actuellement 30 Nations membres, dont une organisation d'intégration économique régionale (l'Union Européenne).
10. Conformément à l'Article II de l'Accord CTOI, la zone de compétence de la Commission comprend « *l'océan Indien* » « *et les mers adjacentes au nord de la convergence Antarctique, dans la mesure où elles doivent être prises en compte aux fins de la conservation et de l'aménagement des stocks qui pénètrent dans l'océan Indien ou en sortent au cours de leurs migrations.* » En outre, les espèces couvertes par l'Accord CTOI sont celles indiquées à l'Annexe B. Le terme « stocks » désigne les populations de ces espèces qui vivent dans la Zone, ou qui y pénètrent ou en sortent au cours de leurs migrations.⁶
11. L'Article V de l'Accord CTOI réaffirme l'exigence de coopération dans la mise en œuvre des dispositions pertinentes de la CNUDM et de l'ANUSP en stipulant que « *La Commission doit promouvoir la coopération entre ses Membres en vue d'assurer, grâce à un aménagement approprié, la conservation et l'utilisation optimale des stocks couverts par le présent accord et favoriser le développement durable des pêcheries basées sur ces stocks.* ». Afin d'atteindre ces objectifs, la Commission a des fonctions et responsabilités, conformément aux principes énoncés dans les dispositions pertinentes de la CNUDM.⁷

b) Analyse

Relation entre l'Accord CTOI, la CNUDM et l'ANUSP

12. L'Accord CTOI et l'ANUSP sont issus de et ont leur fondement juridique dans la CNUDM.
13. En outre, alors que l'Accord CTOI est entré en vigueur en 1996, avant l'entrée en vigueur de l'ANUSP en 2001, ces deux accords ont été négociés de façon concomitante. Par conséquent, il est fort probable que l'Accord CTOI ait pu influencer les dispositions de l'ANUSP ou vice-versa.
14. Certaines des fonctions et responsabilités conférées à la Commission par l'Accord CTOI sont tirées des dispositions pertinentes de la CNUDM.⁸ Elles incluent l'adoption de MCG fondées sur des preuves scientifiques afin de veiller à la conservation des stocks couverts par l'Accord CTOI et de promouvoir l'objectif de leur exploitation optimale dans l'ensemble de la zone de l'Accord CTOI. Il

⁶ Se reporter à l'Article III de l'Accord CTOI. L'Annexe B de l'Accord CTOI couvre les 16 espèces suivantes: Albacore, listao, patudo, germon, thon rouge du Sud, thon mignon, thonine orientale, auxide, bonitou, thazard rayé, thazard ponctué, marlin bleu indopacifique, marlin noir, marlin rayé, voilier indopacifique et espadon.

⁷ Se reporter à l'Article V.2 de l'Accord CTOI.

⁸ Ces dispositions prévoient que les États coopèrent, soit directement soit par l'intermédiaire d'organisations régionales ou sous-régionales en vue de convenir de mesures nécessaires à la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrants. Se reporter aux Articles 63 et 64 de la CNUDM.

est à noter que la Commission doit exercer ses fonctions, conformément aux principes énoncés dans les dispositions pertinentes de la CNUDM.⁹

15. L'ANUSP, par ailleurs, est un accord mettant en œuvre les dispositions de la CNUDM pour ce qui concerne la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs, incluant, par conséquent, les stocks couverts par l'Accord CTOI. Il précise le principe fondamental de la CNUDM, qui prévoit que les États coopèrent afin d'assurer la conservation et de favoriser l'objectif de l'exploitation optimale des ressources halieutiques, aussi bien dans les Zones Économiques Exclusives (« ZEE ») qu'au-delà de celles-ci.¹⁰ Les dispositions pertinentes de la CNUDM sont réaffirmées presque mot pour mot à l'Article 7 (1) (a) et (b) de l'ANUSP. L'ANUSP reconnaît les droits, la juridiction et les obligations des États en vertu de la Convention et son interprétation et application doivent se conformer et être compatibles avec la Convention.¹¹

Mesures de conservation et de gestion

16. Les Articles 63 (2) et 64 (2) de la CNUDM prévoient qu'en ce qui concerne la conservation et l'exploitation optimale des stocks de grands migrateurs, les autres dispositions de la Partie V de la CNUDM sont applicables. Cela implique que les États côtiers, par l'intermédiaire des ORGP, comme la CTOI, peuvent recourir aux dispositions de l'Article 62 (4) (k) afin d'instituer des processus et procédures pour la mise en application de leurs mesures de conservation et de gestion en haute mer, y compris l'arraisonnement et l'inspection.
17. De plus, la liberté des États de pêcher en haute mer est assujettie aux obligations de leurs traités et aux droits et obligations ainsi qu'aux intérêts des États côtiers visés, entre autres, aux Articles 63 (2) et 64 – 67 de la CNUDM.¹² C'est une reconnaissance du droit des États côtiers et des autres États intéressés, par l'intermédiaire des ORGP, d'adopter des MCG qui s'appliquent à la haute mer et du fait que ces mesures priment sur la liberté de pêcher. L'arraisonnement et l'inspection sont des mécanismes ou instruments de coercition effectifs pour garantir l'application des MCG.
18. À cet effet, et surtout, l'ANUSP oblige les États, par l'intermédiaire des organisations sous-régionales ou régionales de gestion des pêches, à établir des procédures pour l'arraisonnement et l'inspection dans les zones de la haute mer couvertes par l'organisation en vue de garantir l'application des MCG adoptées par ladite organisation.¹³ Il stipule, en outre que si, dans les deux ans qui suivent l'adoption de l'Accord, une organisation n'a pas établi de telles procédures, il est toutefois procédé, à l'arraisonnement et à l'inspection conformément aux exigences détaillées dans l'Accord.¹⁴
19. L'Article V (3) de l'Accord CTOI habilite la Commission à adopter, selon que de besoin, des décisions et recommandations de nature à favoriser la réalisation des objectifs de cet Accord. L'Article X dudit Accord oblige les Membres de la Commission à coopérer, dans le cadre de la Commission, en vue de mettre en place un système approprié pour suivre de près l'application des mesures de conservation

⁹ Se reporter à l'Article V.2 de l'Accord CTOI.

¹⁰ Se reporter aux Articles 63 et 64 de la CNUDM.

¹¹ Article 4 de l'ANUSP

¹² Article 116 de la CNUDM

¹³ Article 21(2) de l'ANUSP

¹⁴ Article 21(3) de l'ANUSP

et d'aménagement adoptées, en prenant en considération des instruments et techniques appropriés et efficaces pour suivre les activités de pêche, entre autres finalités.

20. De surcroît, les MCG pourront inclure des mesures relatives au suivi, contrôle et surveillance (« SCS ») et garantissant l'application. L'arraisonnement et l'inspection sont considérés comme des mesures de SCS. Par conséquent, les ORGP pourront adopter des MCG, y compris celles relatives à l'arraisonnement et l'inspection, qui sont de nature et visent à garantir l'application des autres MCG. Des MCG de ce type ont été établies par d'autres ORGP. À titre d'exemple, même si la Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est (« CPANE ») précède l'ANUSP, elle a adopté une MCG relative à l'arraisonnement et l'inspection en haute mer (MCG 2021-09 Mesure de conservation et de gestion pour des procédures d'arraisonnement et d'inspection en haute mer). La Commission des pêches pour le Pacifique central et occidental (« WCPFC ») est un autre exemple d'ORGP ayant adopté une MCG portant sur l'arraisonnement et l'inspection (MCG 2006-08 Procédures d'arraisonnement et d'inspection de la Commission des pêches pour le Pacifique central et occidental).

Effet de la Convention de Vienne

21. L'effet cumulé de ces dispositions est que la CTOI peut adopter des mesures, comme l'arraisonnement et l'inspection en haute mer dans la zone relevant de sa compétence, dans le cadre des mesures de coercition aux fins de la conservation et de la gestion des stocks couverts par l'Accord CTOI. Ce faisant, elles doivent être considérées non seulement comme mettant en œuvre les Articles 63 et 64 de la CNUDM directement, ou à travers l'ANUSP, dans lesquels ces droits sont précisés plus avant, mais mettant également en œuvre l'Accord CTOI qui a été négocié et adopté par les Parties conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités.
22. Dans ce contexte, une limite aux pouvoirs de la Commission d'adopter une résolution relative à un mécanisme d'arraisonnement et d'inspection en haute mer imposée par l'Accord CTOI sur le seul fondement de sa date d'entrée en vigueur pourrait ne pas être compatible avec la Convention de Vienne sur le droit des traités et l'esprit de la CNUDM. Il est à noter que cette dernière prévoit la création d'ORGP et reconnaît leur droit d'adopter des mesures de conservation et de gestion pour les stocks de poissons en haute mer.
23. Il convient de noter que, dans le même sens, l'ANUSP reconnaît l'établissement des ORGP qui précèdent son existence lorsqu'il stipule ce qui suit :

« Lorsqu'une organisation ou un arrangement de gestion des pêcheries sous-régional ou régional a compétence pour instituer des mesures de conservation et de gestion concernant certains stocks de poissons chevauchants ou stocks de poissons grands migrants, les États qui exploitent ces stocks en haute mer et les États côtiers intéressés s'acquittent de leur obligation de coopérer en devenant membres de ladite organisation — ou participants audit arrangement — ou en acceptant d'appliquer les mesures de conservation et de gestion instituées par l'organisation ou arrangement. »¹⁵

¹⁵ Article 8(3) de l'ANUSP.

24. De nombreux Membres de la CTOI sont Parties à l'ANUSP. Pour ces Membres de la CTOI, les obligations énoncées dans l'ANUSP à l'effet d'instituer et d'appliquer les MCG, y compris l'établissement de procédures d'arraisonnement et d'inspection pour les zones de la haute mer couvertes par l'Accord CTOI, en plus de celles définies dans la CNUDM, ont force exécutoire. Dans le cas des Membres de la CTOI qui ne sont pas Parties à l'ANUSP, l'Accord CTOI est un traité à part entière. Par conséquent, les Membres de la CTOI en tant qu'États parties à l'Accord CTOI peuvent créer leur propre ensemble de droits et obligations en conformité avec le droit international.

c) Conclusion

25. Au vu de tout ce qui précède, le Bureau juridique de la FAO considère que la Commission CTOI peut adopter des mesures telles que l'arraisonnement et l'inspection en haute mer afin de faire appliquer ses MCG concernant les stocks décrits ci-dessus. La Commission, à travers ses Membres, tire ces droits et obligations essentiellement de la CNUDM. L'ANUSP réaffirme et précise non seulement ces droits mais les reconnaît également, indépendamment de la date à laquelle ces organisations régionales, telles que la CTOI, ont été créées. Nonobstant le fait que l'Accord CTOI précède l'ANUSP, les Parties à l'Accord CTOI, adopté conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités, ont des droits et obligations consacrés qu'ils peuvent exercer et dont ils peuvent s'acquitter (conformément au droit international) qu'ils soient, ou non, Parties à la CNUDM et à l'ANUSP.

26. Si la CTOI souhaite mettre en place des procédures d'arraisonnement et d'inspection comme expliqué précédemment, il conviendra de tenir dûment compte des procédures énoncées aux Articles 21 (et plus précisément aux paragraphes 4 – 18) et 22 de l'ANUSP.

27. Si lesdites procédures d'arraisonnement et d'inspection sont instituées, la CTOI rejoindra la Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique (ICCAT) au titre d'organisations ayant mis en place des mécanismes d'arraisonnement et d'inspection dans les zones de la haute mer couvertes par leurs instruments constitutifs respectifs. L'ICCAT a établi un Schéma conjoint d'inspection internationale au mois de novembre 1975, en vertu de l'Article IX (3) de la Convention, par lequel la Commission recommande l'établissement d'un mécanisme de procédures pour le contrôle international de l'application de la Convention et des mesures prises à ce titre, en dehors des eaux qui relèvent de la juridiction nationale.¹⁶ Si la CTOI décide d'intégrer ses procédures d'arraisonnement et d'inspection dans une MCG, elle rejoindra des ORGP telles que la CPANE et la WCPFC ou la Commission des pêches du Pacifique Nord (NPFC) dans l'établissement de MCG relatives à des procédures d'arraisonnement et d'inspection pour la haute mer¹⁷. En outre, tout comme l'ICCAT et la CPANE, la CTOI, en établissant une MCG relative à l'arraisonnement et à l'inspection en haute mer, sera l'une des ORGP précédant l'ANUSP à avoir adopté une MCG de cette nature.

¹⁶ Recueil des Recommandations et des Résolutions de gestion adoptées par l'ICCAT pour la conservation des thonidés et des espèces apparentées. *cf.*, https://www.iccat.int/Documents/Recs/COMPENDIUM_ACTIVE_ENG.pdf consulté le 6/5/22

¹⁷ NPFC CMM 2017-09 - Mesure de conservation et de gestion pour des procédures d'arraisonnement et inspection en haute mer de la Commission des pêches du Pacifique Nord (NPFC). *cf.* Recueil des MCG actives de la NPFC 28 novembre 2017.pdf. *cf.* Recueil des MCG actives de la NPFC 28 novembre 2017.pdf.