



26 juin 2024

CIRCULAIRE CTOI 2024-34

Madame/Monsieur,

COURRIERS DU PRESIDENT DU CTCA

Je vous prie de bien vouloir trouver, ci-joint, des correspondances du Président du CTCA, M. Quentin Hanich, concernant l'avis reçu du Bureau juridique de la FAO (demandé en 2023) ainsi que la programmation des réunions de consultations avec les Membres.

Veuillez noter, en outre, que le Secrétariat a été informé qu'en raison de questions d'ordre logistique, la réunion du CTCA prévue en octobre 2024 ne **se tiendra plus à Oman**. Le Secrétariat s'attache à se procurer un autre lieu et les membres en seront informés dès que cette question aura été finalisée.

Cordialement,

Paul de Bruyn
Secrétaire exécutif

Pièce jointe :

- Courrier du Président du CTCA sur l'avis juridique de la FAO
- Note du Bureau juridique de la FAO
- Courrier du Président du CTCA sur les consultations avec les délégations

Distribution

Parties contractantes de la CTOI : Australie, Bangladesh, Chine, Comores, Union Européenne, France (Territoires), Inde, Indonésie, Iran (Rép. Islamique d'), Japon, Kenya, Rép. de Corée, Madagascar, Malaisie, Maldives, Maurice, Mozambique, Oman, Pakistan, Philippines, Seychelles, Somalie, Afrique du Sud, Sri Lanka, Soudan, Rép. Unie de Tanzanie, Thaïlande, Royaume-Uni, Yémen. **Parties coopérantes non-contractantes** : Liberia **Organisations intergouvernementales, organisations non-gouvernementales. Présidente de la CTOI. Copie** : Siège de la FAO, Représentants de la FAO auprès des CPC.

Ce message est envoyé uniquement par email.

Courrier du Président du CTCA sur l'avis juridique de la FAO

Chers collègues,

Le Bureau juridique de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a soumis une note d'orientation sur le champ de compétence de la Commission des Thons de l'Océan Indien (CTOI), conformément à la demande adressée par la précédente Présidente du CTCA début 2023. Je vous fais parvenir, ci-joint, cette note pour examen.

Comme vous le constaterez, la note ne donne pas d'avis définitif quant à savoir si ces eaux relèvent de la compétence de la CTOI mais fournit un historique et un contexte utiles sur cette question. Finalement, la note conclut qu'il incombe à la Commission de décider de cette question, notant (entre autres) ce qui suit :

... quelle que soit l'interprétation que la Commission décide d'appliquer, aux fins de l'établissement de certaines MCG conformément aux fonctions et aux responsabilités de la CTOI, y compris de MCG instaurant un régime d'allocation, l'Accord CTOI requiert expressément et implicitement une approche nuancée et l'application et la mise en œuvre de ces MCG dans la zone de compétence de la CTOI. Les MCG doivent non seulement être établies et appliquées de sorte à ne pas porter atteinte à la souveraineté et aux droits souverains des États côtiers en vertu de la CNUDM et de l'ANUSP, mais ces MCG doivent également garantir que les Membres de la Commission s'acquittent de leur obligation d'appliquer l'approche de précaution, la compatibilité et les besoins particuliers des États en développement, ainsi que leur obligation de coopérer à la conservation et à l'exploitation durable des stocks de poissons chevauchants et grands migrants.

... En fin de compte, la MCG relative à l'allocation qui doit être établie doit rendre l'Accord efficace et à même d'atteindre son objectif et sa finalité. Sur la base de la pratique de la Commission et des Parties contractantes jusqu'à présent, cette préoccupation pourrait être résolue par toute mesure que prend un Membre à l'égard de chaque MCG adoptée par la Commission. Le fait que l'Accord CTOI permette aux Membres de présenter une objection aux Résolutions adoptées par la CTOI est la reconnaissance inhérente que la CTOI doit s'efforcer d'obtenir des Résolutions efficaces mais équilibrées au regard de leurs objectifs, des mesures de fond et de leur portée mais l'atteinte de cet équilibre n'est pas toujours possible, d'où le droit accordé aux Membres de présenter une objection lorsque cela est inévitable.

La Note de la FAO réaffirme le besoin de dialogue, de coopération et de compromis nécessaires pour parvenir à un consensus. Le prochain CTCA devra examiner les questions juridictionnelles et de développement mentionnées dans la Note de la FAO ainsi que les autres priorités et préoccupations qui ont été exprimées au cours des discussions précédentes du CTCA.

J'engagerai prochainement des consultations individuelles avec les Membres de la CTOI pour entendre vos intérêts, vos priorités, vos préoccupations et vos aspirations. Il est essentiel que je comprenne vos points de vue sur l'avenir des pêches de thons de la CTOI et les critères d'allocation ainsi que ces questions juridictionnelles et de développement. Comme noté précédemment, je préparerai un bref rapport pour le CTCA qui identifiera les éléments communs, discutera des points de discussion prioritaires et identifiera des opportunités potentielles de compromis. Sur la base de ces consultations, je proposerai des options pour la voie à suivre. Mon objectif est de promouvoir les points communs et la coopération et d'envisager des options à étudier par le CTCA qui permettront de dégager un consensus.

Je vous donnerai prochainement des indications supplémentaires sur ces consultations et me réjouis de vous rencontrer individuellement, puis collectivement au mois d'octobre.

Bien cordialement,

Q.

Professeur Quentin Hanich

Président du CTCA de la CTOI

NOTE

du Bureau juridique de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (« FAO ») relative à la question du champ de compétence de la Commission des Thons de l'Océan Indien (CTOI) conformément à la demande de la Présidente de la CTOI

I. Introduction

1. Le 30 janvier 2023, à la 11^{ème} Session du Comité Technique sur les Critères d'Allocation (CTCA) de la Commission des Thons de l'Océan Indien (« CTOI » ou « la Commission »), les membres du CTCA ont « demandé à la Présidente et au Secrétariat de solliciter des clarifications auprès du Bureau juridique de la FAO en ce qui concerne la définition de la zone de compétence de la CTOI définie comme les zones statistiques 51 et 57 de la FAO ». Plus précisément, le CTCA a demandé « si la zone de compétence de la CTOI comprend les eaux territoriales et les eaux archipélagiques des Parties de la CTOI qui sont des États côtiers de la zone de compétence de la CTOI ».
2. Les questions connexes suivantes sont liées aux questions ci-dessus soulevées dans la demande d'avis juridique :
 - Si le régime d'allocation développé par le CTCA pour la CTOI s'applique aux pêcheries dans l'ensemble de la zone de compétence de la CTOI, telle que définie à l'Article II de l'Accord portant création de la Commission des Thons de l'Océan Indien¹ (l'Accord CTOI) et précisée à l'Annexe A de l'Accord, telle qu'amendée en vertu de la décision prise à la 4^{ème} Session de la Commission de modifier la limite occidentale de la zone de compétence de la CTOI de 30^ºE à 20^ºE ; et
 - Si « le régime d'allocation... s'applique à toutes les espèces relevant de la compétence de la CTOI dans l'ensemble de leur aire de répartition dans la zone de compétence [de la CTOI] ».
3. En sollicitant l'avis juridique, la Présidente du CTCA et le Secrétariat de la CTOI ont également émis les observations suivantes :
 - Si les eaux territoriales et les eaux archipélagiques des Membres respectifs de la CTOI sont considérées comme faisant partie de la zone de compétence de la CTOI, et en reconnaissance de la souveraineté des États côtiers sur ces eaux, si une distinction doit être faite pour ce qui concerne l'application à ces eaux des mesures de conservation et de gestion de la CTOI (MCG), y compris toute régime d'allocation éventuel ;
 - « [b]ien que la[les] question[s] ci-dessus [soient] posées dans le cadre du développement d'un régime d'allocation pour la CTOI, la réponse pourrait avoir d'importantes implications pour l'efficacité des travaux de la CTOI en matière de conservation et de gestion des thons et des espèces apparentées dans l'ensemble de leur aire de répartition et de leurs écosystèmes. »

II. Considérations préliminaires et champ d'application

4. Pour commencer, il convient de souligner qu'il incombe à la Commission et à ses Membres (et non à la FAO) d'interpréter l'Accord CTOI et d'agir conformément à cette interprétation selon qu'il convient. Comme les précédentes notes émises par le Bureau juridique de la FAO concernant des demandes de la Commission, la présente Note (désignée ci-après « analyse ») expose diverses considérations pour aider la Commission et ses Membres à interpréter l'Accord CTOI.
5. En particulier, la Commission jouit normalement d'une autonomie fonctionnelle sur l'importante question en jeu dans cette analyse juridique.

III. Interprétation des dispositions pertinentes de l'Accord CTOI

6. L'Article II de l'Accord CTOI stipule ce qui suit: « [l]a zone de compétence de la Commission (dénommée ci-après « la Zone ») comprend l'océan Indien (correspondant, aux fins du présent accord, aux zones statistiques 51 et 57 de la FAO comme indiqué sur la carte de l'Annexe A) 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 ». L'Annexe A de l'Accord CTOI illustre

¹ Accord portant création de la Commission des Thons de l'Océan Indien (Accord CTOI) (adopté le 25 novembre 1993, entré en vigueur le 27 mars 1996) (1927 UNTS 329).

la zone de compétence de la CTOI qui correspond essentiellement aux zones statistiques 51 et 57 de la FAO et aux mers au sud de ces zones statistiques s'étendant au nord de la convergence Antarctique.

7. La zone de compétence de la CTOI décrite ci-dessus a été amendée en vertu de la décision prise à la 4^{ème} Session de la Commission en 1999² de modifier la limite occidentale de la zone de compétence de la CTOI de 30°E à 20°E et que la frontière méridionale soit prolongée plus au sud jusqu'à la convergence antarctique. La seule modification ou extension réelle de la zone de compétence de la CTOI est la modification de la limite occidentale de la zone de 30°E à 20°E. La « *prolongation de la frontière méridionale de la Zone jusqu'à la convergence antarctique* » ne semble pas être une véritable modification mais une façon différente ou plus claire de préciser ou lire la dernière partie de l'Article II de l'Accord CTOI qui fait référence à la zone de compétence de la CTOI, qui inclut « *les mers adjacentes au nord de la convergence Antarctique* ». La zone de compétence géographique de la CTOI est complétée par l'Article III, qui stipule que les « *espèces couvertes par le présent accord sont celles indiquées à l'Annexe B* ».
8. Les comptes-rendus disponibles de la discussion (*les travaux préparatoires*) de l'Accord CTOI³ ne semblent pas offrir d'indications concrètes qui pourraient préciser la question de savoir si la zone de compétence de la Commission inclut « *les eaux territoriales et les eaux archipélagiques des Membres de la CTOI qui sont des États côtiers de la zone de compétence de la CTOI* ».
9. Une simple interprétation textuelle de l'Accord CTOI, donnant le sens usuel des termes de l'Article II de l'Accord CTOI et de l'Annexe A à l'exclusion de toute autre considération, pourrait mener à la conclusion que la zone de compétence géographique de la CTOI inclut toutes les zones au sein des zones statistiques FAO 51 et 57 avec la limite occidentale modifiée de 20°E et les mers sous la limite méridionale s'étendant jusqu'à la convergence Antarctique.
10. Cette interprétation signifierait que la zone de compétence de la CTOI inclut les mers territoriales et les eaux archipélagiques des États côtiers situées dans la zone décrite à l'Article II et à l'Annexe A. Il est à noter, à cet égard, qu'aucun des Membres actuels n'a exprimé de réserves quant à l'inclusion de leurs mers territoriales et/ou eaux archipélagiques dans la zone de compétence de la CTOI dans leurs instruments d'adhésion à l'Accord CTOI.
11. Il s'ensuit de cette lecture qu'il serait possible que la CTOI développe une MCG, y compris un régime d'allocation, s'appliquant aux populations des espèces répertoriées à l'Annexe B telles que situées dans la zone de compétence de la CTOI (c.-à-d. dans l'ensemble de l'aire de répartition des espèces au sein de la zone de compétence de la CTOI).

i) *Référence à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 dans l'Accord CTOI*

12. Il est à noter, toutefois, que le paragraphe 5 du préambule de l'Accord CTOI fait référence à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982⁴ (« CNUDM » ou « la Convention »). La Convention énonce les différentes zones marines et la juridiction des États au sein de celles-ci. Elle établit également les droits et les obligations des États de coopérer en matière de conservation et d'exploitation durable des ressources biologiques marines de la haute mer, y compris des stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs, ainsi qu'en ce qui concerne les stocks dans leurs Zones Économiques Exclusives. Le paragraphe 5 du préambule de l'Accord CTOI tient notamment « compte » des Articles 56 (« *Droits, juridiction et obligations de l'État côtier dans la zone économique exclusive* »), 64 (« *Grands migrateurs* ») et 116 à 119 de la Section 2 (sur la « *Conservation et gestion des ressources biologiques de la haute mer* ») de la Convention.
13. L'Article V(2) de l'Accord CTOI stipule, en outre, que la Commission « *a les fonctions et responsabilités suivantes, conformément aux principes énoncés dans les dispositions pertinentes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (...)* ». Cette disposition exige que la CTOI opère d'une manière qui est conforme à la CNUDM, y compris la préservation et la protection de la souveraineté des Parties contractantes de la CTOI qui sont des États côtiers sur leurs mers territoriales et eaux archipélagiques conformément aux Articles 2 et 49 de la CNUDM,

² CTOI. Rapport de la Quatrième Session de la Commission des Thons de l'Océan Indien. Kyoto, Japon 13-16 décembre 1999. IOTC/S/04/99/R[F]. Victoria, IOTC. 2000. 60 pp.

³ Pour un aperçu du processus ayant mené à la création de la CTOI et l'historique des négociations connexes, veuillez consulter la Circulaire des pêches FAO n°913 FIPL/C913 et les comptes-rendus d'examen de cette question par le Comité des Questions Constitutionnelles et Juridiques de la FAO, le Conseil de la FAO et la Conférence de la FAO.

⁴ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) (adoptée le 10 décembre 1982, entrée en vigueur le 16 novembre 1994) (1883 UNTS 397).

respectivement. L'exercice des fonctions et des responsabilités en vertu de l'Accord CTOI ne saurait porter atteinte à ces droits.

14. Les Articles II et III de l'Accord CTOI (en ce qui concerne la compétence de la Commission vis-à-vis des eaux territoriales et archipélagiques de ses Parties contractantes) peuvent être interprétés différemment s'ils sont lus conjointement avec la référence à la CNUDM du préambule et l'Article V(2) de l'Accord CTOI. À travers la référence à la CNUDM, la nécessité de préserver la souveraineté des États côtiers contractants sur leurs mers territoriales et eaux archipélagiques pourrait être interprétée comme excluant ces zones de la compétence de la Commission. À ce titre, le fait que, comme mentionné au paragraphe 10 ci-dessus, aucune des Parties contractantes actuelles de la CTOI n'ait exprimé de réserves quant à l'inclusion de leurs mers territoriales et/ou eaux archipélagiques dans la zone de compétence de la CTOI pourrait également être interprété dans le sens où étant donné que l'Accord CTOI ne couvre pas ces zones en vertu de la référence à la CNUDM dans l'Accord et en raison de l'obligation d'assurer la cohérence avec la CNUDM, les Parties contractantes n'ont pas jugé nécessaire de réserver leurs droits dans ces zones en exprimant leur consentement à être liées par l'Accord CTOI.
15. En conformité avec cette ligne de pensée, l'Article XVI de l'Accord CTOI (« Droits des États côtiers ») pourrait être compris comme la confirmation de la lecture ci-dessus car il stipule explicitement que « *l'Accord [CTOI] 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 migrateurs, dans une zone d'une étendue maximum de 200 milles marins relevant de sa juridiction nationale* ». Cette préservation des droits souverains des États côtiers au titre de l'Article XVI de l'Accord CTOI est conforme aux dispositions de la CNUDM à la V^{ème} partie relative aux droits de l'État côtier dans la ZEE, notamment aux droits inclus à l'Article 56(1)(a) de la CNUDM (« *l'exploration et l'exploitation, ainsi que la conservation et l'aménagement des ressources biologiques, y compris les espèces de grands migrateurs* »). Par conséquent, l'Article XVI semble préserver les droits souverains des États côtiers dans la ZEE.⁵ Implicitement, les mers territoriales et les eaux archipélagiques qui relèvent de la souveraineté des États côtiers sont également préservées mais ne doivent pas être expressément stipulées.
16. En tout état de cause, il est à noter que la souveraineté sur les mers territoriales et les eaux archipélagiques ainsi que les droits souverains dans la ZEE en vertu de la CNUDM ne sont pas absolus mais assujettis à d'autres dispositions conformément à la CNUDM qui s'appliquent généralement à toute zone maritime, notamment l'Article 192 sur l'obligation générale des États de protéger et préserver l'environnement marin et l'Article 197 qui demande aux États de coopérer aux niveaux mondial et régional, directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes afin d'assurer la protection et la préservation de l'environnement marin. Les Articles 62, 63 et 64 de la CNUDM (ce dernier étant spécifiquement mentionné dans le préambule de l'Accord CTOI) établissent les droits et précisent les obligations des États de coopérer en matière de conservation et d'exploitation durable des stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs. Les Articles 116 à 119 (qui sont également spécifiquement mentionnés dans le préambule de l'Accord CTOI) énoncent les devoirs des États pour ce qui concerne la conservation et la gestion des ressources biologiques de la haute mer.
17. Par conséquent, la Commission, indépendamment de ce qui semble être à première vue un large champ de compétence décrit aux Articles II et III de l'Accord CTOI, lors de l'adoption de MCG « *propres à assurer la conservation des stocks couverts par l'Accord [CTOI] et à promouvoir l'objectif de leur utilisation optimale dans l'ensemble de la Zone* » (Article V(2)(c)), doit tenir dûment compte de et ne doit pas porter atteinte à la souveraineté des États côtiers dans leurs mers territoriales et leurs eaux archipélagiques, ni à leurs droits souverains dans la ZEE. En outre, ces MCG, y compris un régime d'allocation des captures, doivent être élaborées avec des éléments inhérents et, de fait, appliquées de manière proactive de sorte à intégrer et permettre l'exercice continu de la souveraineté et des droits souverains dans les zones concernées relevant de la juridiction nationale des États côtiers dans la zone de compétence de la CTOI. Cela vient s'ajouter à d'autres objectifs qui sont énoncés, par exemple à l'Article V de l'Accord CTOI, notamment : i) tenir dûment compte de la nécessité d'assurer la participation équitable des Membres aux pêcheries, ainsi que des intérêts et besoins particuliers des Membres de la région qui sont des pays en développement ; ii) adopter, conformément à l'article IX et sur la base

⁵ Au cours des négociations de l'Accord CTOI, le Japon a attiré l'attention sur la question de l'étendue des droits souverains des États côtiers en ce qui concerne la gestion des espèces de grands migrateurs. Il a affirmé que « *les États côtiers doivent coopérer avec les autres États directement concernés ou par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes afin d'assurer la conservation des espèces en cause et de promouvoir l'exploitation optimale de ces espèces dans l'ensemble de la région, aussi bien dans la zone économique exclusive qu'au-delà de celle-ci* ». Le Japon a ensuite proposé d'ajouter une référence à l'Article XVI au « *droit de la mer international approprié* » afin de garantir la cohérence avec ce droit (CCLM 61/1 (1993), paragraphe 10 de l'Annexe I). Le texte de ces dispositions est resté ouvert à discussion par la suite jusqu'à ce que la Conférence de la FAO à sa 27^{ème} session décide d'adopter le libellé actuel de l'Article XVI (C-1993, paragraphes 276-277).

de données scientifiques probantes, des MCG propres à assurer la conservation des stocks couverts par cet Accord CTOI et à promouvoir l'objectif de leur utilisation optimale dans l'ensemble de la Zone de compétence de la CTOI et iii) suivre les aspects économiques et sociaux des pêcheries concernées, en ayant plus particulièrement à l'esprit les intérêts des États côtiers en développement.

IV. Accord aux fins de l'application des dispositions de la CNUDM relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs de 1995 (ANUSP) et autres instruments existants entre les Parties

18. Les Articles 3(1), 5(c), 6 et 7 de l'ANUSP (ou Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons)⁶ exigent l'application de l'approche de précaution⁷ et la compatibilité des mesures de conservation et de gestion pour les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs dans les zones relevant de la juridiction nationale, y compris les mers territoriales et les eaux archipélagiques des États côtiers. Le paragraphe 2 de l'Article 7 prévoit notamment que les MCG « *instituées pour la haute mer et celles adoptées pour les zones relevant de la juridiction nationale doivent être compatibles afin d'assurer la conservation et la gestion de l'ensemble des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs. À cette fin, les États côtiers et les États qui se livrent à la pêche en haute mer ont l'obligation de coopérer en vue de parvenir à des mesures compatibles en ce qui concerne ces stocks (...)* » De fait, le concept de l'obtention de mesures de conservation et de gestion compatibles repose fortement sur l'exigence de coopération entre les États. Par conséquent, le devoir de coopérer, énoncé à l'Article 8 de l'ANUSP, est un élément essentiel tout au long de l'Accord de 1995 et un ensemble d'obligations de coopération entre les États s'appliquent aux stocks de poissons chevauchants et aux stocks de poissons grands migrateurs.
19. Le principe de précaution de l'ANUSP a été consacré dans la Résolution CTOI 12/01 « Sur la mise en œuvre de l'approche de précaution » qui demande à la Commission de mettre en œuvre et d'appliquer l'approche de précaution conformément à l'Article 6 de l'ANUSP.
20. De fait, étant donné qu'un certain nombre de membres États côtiers de la CTOI sont également des États en développement, il est également important de noter les diverses références aux besoins particuliers des États en développement dans l'Accord CTOI (par ex. texte du préambule et Article V(2)(b)). Ces références sont directement étayées par l'Article 24(2) de l'ANUSP qui souligne spécifiquement que « *lorsqu'ils exécutent leur obligation de coopérer à la mise en place de mesures de conservation et de gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs* », les États doivent reconnaître la vulnérabilité des États en développement qui sont tributaires des ressources halieutiques et de la nécessité de faire en sorte que ces mesures n'aient pas pour résultat de faire supporter aux États en développement une part disproportionnée de l'effort de conservation. Lorsqu'ils s'acquittent de cette obligation en vertu de l'Article 24(2) de l'ANUSP, les États doivent tenir compte de la nécessité d'éviter de nuire à la pêche de subsistance et aux petites pêches commerciales dans les États en développement, et d'assurer l'accès à ces types de pêche aux femmes, aux petits pêcheurs et aux populations autochtones.⁸ En conséquence, les références à l'ANUSP dans les Résolutions de la

⁶ Adopté le 4 décembre 1995, entré en vigueur le 11 décembre 2001 (2167 UNTS 3).

⁷ Le CTOI a notamment instauré l'approche de précaution dans sa pratique régulière à travers l'établissement de la Résolution 12/01 « Sur la mise en œuvre de l'approche de précaution ».

⁸ En plus de la CNUDM et de l'ANUSP, qui sont mentionnés dans l'Accord CTOI, les MCG pertinentes de la CTOI font référence à d'autres instruments juridiques internationaux applicables, aussi bien contraignants que non-contraignants, qui établissent les normes pour les États pour ce qui concerne la gestion responsable des pêches, la conformité et la mise en application, y compris dans les mers territoriales et les eaux archipélagiques. Ces instruments incluent, entre autres, l'Accord de la FAO visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion (Accord d'application, adopté le 29 novembre 1993, entré en vigueur le 24 avril 2003) (2221 UNTS 91), l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (PSMA) (adopté le 22 novembre 2009, entré en vigueur le 5 juin 2016) (Appendice E du Doc FAO C 2009/REP), le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (PAI-INN) et le Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO. Il convient également de noter que l'une des directives adoptées sous les auspices de la FAO, les « Directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté » (Directives SSF, adoptées à la 31^{ème} Session du Comité des pêches, Rome, 9-13 juin 2014), recommandent au paragraphe 5.19 que « *[e]n cas de problèmes transfrontaliers ou analogues, concernant par exemple des eaux et des ressources halieutiques partagées, il convient que les États veillent ensemble à ce que les droits fonciers des communautés d'artisans pêcheurs qui sont accordés soient protégés* ». Les résolutions pertinentes de l'Assemblée Générale des Nations Unies sont également mentionnées dans les Résolutions de la CTOI. Se reporter, par exemple, aux références dans : la Résolution CTOI 12/01 aux Directives FAO pour l'étiquetage écologique du poisson et des produits des pêches de capture marines, révision 1, 2009 ; la Résolution CTOI 12/04 aux Directives visant à réduire la mortalité des tortues de mer liée aux opérations de pêche de 2005 ; la Résolution CTOI 19/03 aux Directives FAO pour la collecte régulière des données sur les pêches de capture ; la Résolution CTOI 17/07 à la Résolution AGNU 46/215 et la Résolution CTOI 12/12 à la Résolution AGNU 46/12 qui appellent à un moratoire mondial sur la pêche au

CTOI concernent souvent la reconnaissance des besoins particuliers des États en développement, notamment des petits États insulaires en développement (par ex. Résolution CTOI 22/03 « Sur une procédure de gestion pour le patudo dans la zone de compétence de la CTOI »).

21. Il résulte de ce qui précède que les dispositions de l'Accord CTOI concernant la zone de compétence de la CTOI et l'exercice des fonctions et des responsabilités, y compris l'adoption et l'application d'une MCG sur l'allocation, doivent tenir compte des considérations mentionnées ci-dessus, à savoir la nécessité de préserver la souveraineté et les droits souverains des États côtiers en vertu de la CNUDM et de l'ANUSP, ainsi que l'obligation d'appliquer l'approche de précaution et la compatibilité, de respecter les besoins particuliers des États en développement et leur obligation de coopérer en matière de conservation et d'exploitation durable des stocks de poissons chevauchants et grands migrants.

V. Pratique de la CTOI

22. La pratique des Membres jusqu'à présent dans la mise en œuvre de l'Accord CTOI, notamment en ce qui concerne l'élaboration de MCG, semble soutenir l'approche ci-dessus.

i) Nature des MCG passées et la zone de compétence de la CTOI

23. À travers l'Article IX de l'Accord CTOI, qui stipule, au paragraphe 1, que la CTOI « ...peut adopter, à la majorité des deux tiers de ses Membres présents et votant, des mesures de conservation et d'aménagement ayant force obligatoire pour les Membres de la Commission (...) »⁹, la CTOI a constamment établi des MCG qui s'appliquent dans l'ensemble de sa zone de compétence. Toutefois, la CTOI a inclus, dans plusieurs résolutions, des exceptions ou des limites aux MCG.
24. À cet égard, il convient de noter, en premier lieu, qu'il semble qu'aucune mention explicite n'ait été faite dans les MCG actives de la CTOI à l'exclusion ou inclusion de certaines zones des mers, en particulier des eaux archipélagiques ou des mers territoriales des Parties contractantes, dans l'application de ces mesures.¹⁰ La Résolution 19/03 Sur la conservation des raies Mobulidae (une espèce non ciblée) capturées en association avec les pêcheries dans la zone de compétence de la CTOI, tout en se référant à la Résolution CTOI 12/01 et demandant aux Parties contractantes et aux Parties non-contractantes coopérantes de la CTOI d'appliquer l'approche de précaution lors de la gestion des thons et des espèces apparentées conformément à l'Article 5 de l'ANUSP rappelle également, en référence à cette disposition que « pour une bonne gestion des pêcheries, une telle approche s'applique également dans les eaux sous juridiction nationale ». La Résolution 23/01 « Sur la gestion des dispositifs de concentration de poissons ancrés (DCPA) » stipule qu'elle est « sans préjudice ou atteinte du droit souverain des États côtiers et de leurs réglementations nationales existantes » (paragraphe 2). Aucune autre MCG de la CTOI ne semble faire référence aux droits souverains en tant que tels. Certaines MCG de la CTOI renvoient aux droits des États du port, par exemple la Résolution 05/03 « Concernant l'établissement d'un programme CTOI d'inspection au port », qui stipule que la « présente recommandation ne porte en rien atteinte à l'exercice par les États de leur souveraineté sur les ports se trouvant sur leur territoire conformément au droit international » (paragraphe 6).

grands filets maillants dérivants en haute mer ; et la Résolution CTOI 11/02 à la Résolution AGNU A/Res/64/72, paragraphe 109, qui « Demande aux États et aux organismes et arrangements régionaux de gestion des pêches, en coopération avec d'autres organisations compétentes, y compris l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, la Commission océanographique intergouvernementale et l'Organisation météorologique mondiale, de prendre, selon qu'il conviendra, des mesures de protection des systèmes de collecte de données au moyen de bouées océaniques mouillées dans des zones ne relevant pas de la compétence nationale contre des actes qui entravent leur fonctionnement ».

⁹ La CTOI appelle les MCG contraignantes « résolutions » et les MCG non-contraignantes « recommandations ».

¹⁰ La Résolution 16/07 « Sur l'utilisation de lumières artificielles pour attirer les poissons » fait référence aux eaux territoriales au paragraphe 1, interdiction pour les navires de pêche et autres navires battant pavillon d'une Partie contractante ou Partie coopérante non contractante de la CTOI (collectivement appelées « CPC ») « d'utiliser, d'installer ou d'opérer des lumières artificielles de surface ou immergées dans le but d'agréger des thons et des espèces apparentées au-delà des eaux territoriales ». Les eaux territoriales sont également mentionnées au paragraphe 5 de l'Annexe I (sur les « Directives pour la préparation des plans de gestion des dispositifs de concentration de poissons dérivants (DCPD) ») de la Résolution 19/02 « Procédures pour un plan de gestion des Dispositifs de Concentration de Poissons ». Cela est toutefois en lien avec les obligations au titre des Plans de gestion des DCPD (PG-DCPD) devant être soumis au Secrétariat de la CTOI par les CPC dont les flottilles pêchent dans la zone de compétence de la CTOI sur des DCPD. Le PG-DCPD doit inclure les zones applicables, notamment des informations sur toute zone ou période fermée, par exemple les eaux territoriales, les voies maritimes, la proximité avec les pêches artisanales, etc.

25. Certaines Résolutions de la CTOI contiennent des dispositions excluant les « *pêcheries artisanales opérant exclusivement dans leur ZEE respective* »¹¹ ; les navires de pêche « *pratiquant la pêche de subsistance* »¹² ou « *la pêche artisanale de subsistance* » de l'application des MCG (en totalité ou en partie).¹³
26. Des exceptions ont été incluses en ce qui concerne l'application d'une résolution à certaines Parties contractantes en développement ou des différences sont autorisées dans la façon dont la Résolution doit être appliquée ou mise en œuvre en fonction du statut des Parties contractantes. La Résolution 21/01 « Sur un plan provisoire pour reconstituer le stock d'albacore de l'océan Indien dans la zone de compétence de la CTOI », qui remplace plusieurs autres Résolutions semblables sur le même sujet fournit un exemple représentatif. Cette résolution prévoit spécifiquement son application à tous les Membres dans la zone de compétence de la CTOI. Lors de l'établissement de limites de captures spécifiques, la Résolution établit cependant des niveaux différents (moins stricts) pour les CPC États côtiers en développement, les CPC petits États insulaires en développement ou les CPC États les moins avancés.
- ii) Pratique des Membres ou des CPC en ce qui concerne les Résolutions*
27. L'Article IX(5) de l'Accord CTOI permet à tout Membre de la Commission de « *présenter une objection à une mesure de conservation et d'aménagement (...) Un Membre de la Commission qui a fait objection à une mesure n'est pas tenu de l'appliquer* ». Les Parties contractantes ont fait usage de ce droit. Ces objections concernent généralement la nécessité de gérer les espèces concernées, de tenir compte des droits souverains des États côtiers d'utiliser leurs pêcheries et de reconnaître les besoins particuliers des États en développement.
28. Par exemple, plusieurs Parties contractantes ont présenté une objection à la Résolution 21/01 pour plusieurs raisons, et entre autres : i) l'incompatibilité de la MCG avec les droits des États d'adopter des mesures de gestion des pêches dans leur ZEE ;¹⁴ ii) que l'allocation de la structure des captures doit être fondée sur les besoins des pêcheries, en particulier des petites pêches et des pêches artisanales pratiquées par les États côtiers et pas (seulement) sur les captures historiques ;¹⁵ iii) qu'elle est directement préjudiciable aux objectifs de développement ;¹⁶ et iv) que l'utilisation des données réestimées pour servir de base à l'ajustement des captures a un impact négatif sur les petites pêches artisanales.¹⁷
29. De même, en raison de l'établissement de limites de captures fondées exclusivement sur l'historique des captures, l'Australie a présenté une objection à la Résolution 21/03 « Sur des règles d'exploitation pour le listao dans la zone de compétence de la CTOI », soulignant qu'un nouveau mécanisme d'allocation « *doit être conforme aux droits souverains des États côtiers en ce qui concerne les ressources présentes dans leur Zones Économiques Exclusives* ». ¹⁸ Oman a également présenté une objection à cette Résolution pour les mêmes motifs.¹⁹ Plusieurs objections ont également été soulevées à la Résolution CTOI 23/02, qui n'est pas active. Les objections ont été présentées, entre autres, du fait que la MCG proposée faisait peser un fardeau disproportionné notamment sur les États côtiers en développement et ne protégeait pas leurs intérêts,²⁰ alors que des préoccupations ont aussi exprimées quant au fait que la Résolution avait été adoptée « *sans tenir compte de l'approche de coopération et de collaboration de la Commission, prévue dans l'Accord et d'autre droit international* ». ²¹
30. Les approches reflétées dans les Résolutions de la CTOI et les objections des Parties contractantes semblent être en ligne avec les arguments indiqués ci-dessus, c'est-à-dire qu'indépendamment de la compétence générale de la Commission, les MCG spécifiques doivent être formulées et appliquées d'une manière qui ne porte pas atteinte aux droits souverains des États côtiers d'exploiter leurs pêcheries dans leur ZEE et à la souveraineté de ces États

¹¹ Résolution CTOI 13/05, paragraphe 1 ; Résolution CTOI 13/06, paragraphe 3. Voir aussi la Résolution 23/06 Sur la conservation des cétacés, paragraphe 1.

¹² Résolution CTOI 19/03, paragraphes 4 et 5.

¹³ Résolution CTOI 16/01, paragraphe 3.1(a) (remplacée par la Résolution 17/01, puis par la Résolution 18/01, puis par la Résolution 19/01). La Résolution 23/01 « Sur la gestion des dispositifs de concentration de poissons ancrés (DCPA) » exclut les « pêcheries récréatives » de son application (paragraphe 2).

¹⁴ Voir par exemple l'objection à la Résolution CTOI 21/01 présentée par l'Inde (Circulaire CTOI 2021-45 du 20 août 2021). Voir l'objection à la Résolution CTOI 21/01 présentée par l'Iran (Circulaire CTOI 2021-55 du 4 octobre 2021).

¹⁵ Objection à la Résolution CTOI 21/01 présentée par le Gouvernement fédéral de la Somalie (Circulaire CTOI 2021-46 du 1er septembre 2021).

¹⁶ Objection à la Résolution CTOI 21/01 présentée par Madagascar (Circulaire CTOI 2021-50 du 27 septembre 2021).

¹⁷ Objection à la Résolution CTOI 21/01 présentée par l'Indonésie (Circulaire CTOI 2021-35 du 30 juin 2021).

¹⁸ Objection présentée par l'Australie à la Résolution CTOI 21/03, remplaçant la Résolution 16/02 à laquelle l'Australie s'était également opposée pour les mêmes motifs (Circulaire CTOI 2021-64, en date du 15 octobre 2021).

¹⁹ Objection à la Résolution CTOI 21/03 présentée par Oman (Circulaire CTOI 2021-72 en date du 26 octobre 2021).

²⁰ Objection à la Résolution 23/02 présentée par la République Unie de Tanzanie (Circulaire CTOI 23-35 en date du 24 mai 2023) et par les Seychelles (Circulaire CTOI 2023-19, en date du 17 mars 2023).

²¹ Objection à la Résolution CTOI 23/02 présentée par les Seychelles (Circulaire CTOI 23-35 en date du 24 mai 2023).

sur leurs mers territoriales et eaux archipélagiques. De surcroît, ces MCG doivent reconnaître les besoins particuliers des États en développement et garantir une coopération internationale et régionale efficace ainsi que la cohérence avec le cadre juridique international plus vaste.

VI. Considérations finales

31. L'analyse ci-dessus de l'Accord CTOI, au regard des dispositions pertinentes de la CNUDM, de l'ANUSP et des autres instruments internationaux applicables, mène aux conclusions et options suivantes :

- La zone de compétence géographique de la CTOI, telle que définie à l'Article II de l'Accord CTOI correspond aux zones statistiques FAO 51 et 57 et aux eaux et zones adjacentes s'étendant au sud de la convergence Antarctique, avec la limite occidentale de la zone de compétence s'étendant jusqu'à 20°E (telle que modifiée). Cela pourrait être interprété comme incluant l'ensemble des mers territoriales, des eaux archipélagiques et des ZEE des États côtiers situées dans la zone de compétence de la CTOI.
- Néanmoins, l'Accord CTOI et les fonctions de la Commission doivent être mis en œuvre d'une manière conforme à la CNUDM de 1982 et à l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons de 1995. La CNUDM protège et préserve la souveraineté des États côtiers sur leurs mers territoriales et la souveraineté des États archipélagiques sur leurs eaux archipélagiques. En outre, l'Article XVI de l'Accord CTOI fait référence aux droits souverains des États côtiers (y compris des États archipélagiques) dans leurs ZEE et stipule que l'Accord ne doit pas porter atteinte à l'exercice de ces droits. Cela implique que l'Accord CTOI pourrait être interprété de sorte à permettre à la Commission d'exercer sa compétence et ses fonctions sous réserve de l'exercice des Membres États côtiers de leur pleine souveraineté sur leurs mers territoriales et eaux archipélagiques et de leurs droits souverains dans leurs ZEE respectivement.
- En tout état de cause, quelle que soit l'interprétation que la Commission décide d'appliquer, aux fins de l'établissement de certaines MCG conformément aux fonctions et aux responsabilités de la CTOI, y compris de MCG instaurant un régime d'allocation, l'Accord CTOI requiert expressément et implicitement une approche nuancée et l'application et la mise en œuvre de ces MCG dans la zone de compétence de la CTOI. Les MCG doivent non seulement être établies et appliquées de sorte à ne pas porter atteinte à la souveraineté et aux droits souverains des États côtiers en vertu de la CNUDM et de l'ANUSP, mais ces MCG doivent également garantir que les Membres de la Commission s'acquittent de leur obligation d'appliquer l'approche de précaution et la compatibilité et les besoins particuliers des États en développement, ainsi que leur obligation de coopérer à la conservation et à l'exploitation durable des stocks de poissons chevauchants et grands migrants.
- Le fait que la majorité des Membres de la CTOI soient également parties à la CNUDM et à l'ANUSP (se reporter à l'Annexe) rend d'autant plus nécessaire que la Commission, dans la réalisation de ses activités et notamment dans l'établissement des MCG, garde toujours à l'esprit et applique le droit international applicable, notamment la CNUDM et l'ANUSP.

32. Finalement, indépendamment du fait que la Commission décide que son champ de compétence sur la Zone couvre tant la haute mer que les ZEE, ainsi que leurs mers territoriales et eaux archipélagiques, ou excluent ces dernières, la question essentielle à traiter est la nature ou le type de MCG sur l'allocation à établir et comment cette MCG doit être appliquée en tenant dûment compte de la souveraineté et des droits souverains des États côtiers dans la zone de compétence et d'autres exigences mentionnées ci-dessus. En fin de compte, la MCG relative à l'allocation qui doit être établie doit rendre l'Accord efficace et à même d'atteindre son objectif et sa finalité. Sur la base de la pratique de la Commission et des Parties contractantes jusqu'à présent, cette préoccupation pourrait être résolue par toute mesure que prend un Membre à l'égard de chaque MCG adoptée par la Commission. Le fait que l'Accord CTOI permette aux Membres de présenter une objection aux Résolutions adoptées par la CTOI est la reconnaissance inhérente que la CTOI doit s'efforcer d'obtenir des Résolutions efficaces mais équilibrées au regard de leurs objectifs, des mesures de fond et de leur portée mais l'atteinte de cet équilibre n'est pas toujours possible, d'où le droit accordé aux Membres de présenter une objection lorsque cela est inévitable.

Annexe*

IOTC Member	LOSC Ratification/ Acceptance/Accession	UNFSA Ratification/ Acceptance/ Accession	FAO COMPLIANCE AGREEMENT Ratification/ Acceptance/ Accession	FAO PSMA Ratification/ Acceptance / Accession
Australia	Y	Y	Y	Y
Bangladesh	Y	Y	N	Y
China	Y	N	N	N
Comoros	Y	N	N	N
Eritrea	N	N	N	Y
EU	Y (formal confirmation)	Y	Y	Y
France (OT)	Y	Y	N	Y
India	Y	Y	N	N
Indonesia	Y	Y	N	Y
Iran	N (only signature)	Y	N	N
Japan	Y	Y	Y	Y
Kenya	Y	Y	N	Y
Korea, Republic of	Y	Y	N	N
Madagascar	Y	N	Y	Y
Malaysia	Y	N	N	N
Maldives	Y	Y	N	Y
Mauritius	Y	Y	N	Y
Mozambique	Y	Y	Y	Y
Oman	Y	Y	Y	Y
Pakistan	Y	N	Y	N
Philippines	Y	Y	Y	Y
Seychelles	Y	Y	Y	Y
Somalia	Y	N	N	Y
Sri Lanka	Y	Y	Y	Y
South Africa	Y	Y	N	Y
Sudan	Y	N		Y
Tanzania	N	N	N	N
Thailand	Y	Y	N	Y
UK (of Great Britain/N. Ireland)	Y	Y	Y	Y
Yemen	Y	N	Y	N
IOTC	LOSC Ratification/ Acceptance/Accession	UNFSA Ratification/ Acceptance/ Accession	FAO COMPLIANCE AGREEMENT Ratification/ Acceptance/ Accession	FAO PSMA Ratification/ Acceptance / Accession
Cooperating Non-Member				
Liberia	Y	Y	N	Y

* En date de mai 2023

Courrier du Président du CTCA sur les consultations avec les délégations

Chers collègues,

J'espère que vous vous portez bien. Je souhaiterais programmer une réunion individuelle avec chaque délégation afin de discuter de vos intérêts, de vos priorités, de vos préoccupations et de vos aspirations. Je pense qu'il est essentiel que je comprenne vos points de vue sur l'avenir des pêches de thons de la CTOI et les critères d'allocation en vue de parvenir à présider les négociations du CTCA. J'ai demandé au Secrétariat de prêter son assistance pour l'organisation de ces consultations. Merci d'envoyer un e-mail à IOTC-Secretariat@fao.org avec votre disponibilité entre 8h00 et 12h00, heure des Seychelles, à l'une des dates suivantes :

- 1 - 5 juillet
- 8 - 11 juillet
- 5 - 9 août
- 19 - 23 août

Le Secrétariat organisera alors un lien pour la réunion virtuelle et une invitation du calendrier.

Au cours de ces consultations, je poserai des questions générales concernant la gestion des pêches et l'allocation. Je suis désireux de comprendre comment les membres gèrent leurs pêcheries au niveau national car cela est essentiel pour la mise en œuvre de toute allocation ultérieure et peut également indiquer les priorités pour les plans de transition consécutifs et le renforcement des capacités. Les questions pour discussion incluent entre autres :

1. Quels intérêts avez-vous dans les pêcheries de la CTOI (c.-à-d. pêches côtières, pêches en eaux lointaines, débarquements au port, transformation, marchés, équipages, affrètements, services etc. en lien avec les espèces relevant du mandat de la CTOI) ?
2. Avez-vous des politiques de développement ou des aspirations à cet égard ?
 - a. Comment ces politiques et aspirations tiennent-elles compte des limites de durabilité et des préoccupations relatives aux écosystèmes et à la biodiversité ?
 - b. Qu'attendez-vous de la CTOI pour rendre possible votre vision pour les futures pêches de thon?
3. Quelles sont vos préoccupations prioritaires pour le projet d'allocation du Président ?
 - a. Avez-vous des questions ou incertitudes en ce qui concerne le projet actuel ?
4. Existe-t-il des voies d'allocation alternatives qui devraient être prises en considération ?
 - a. Pouvons-nous simplifier les critères d'allocation ?
5. Comment procédez-vous actuellement pour surveiller, évaluer, gérer, limiter et déclarer les pêches de thon :
 - a. dans votre ZEE (artisanales, industrielles et étrangères)
 - b. par vos navires du pavillon en dehors de la ZEE
6. Disposez-vous des données et de la capacité suffisantes pour gérer efficacement vos pêcheries côtières/DWF et limiter les captures d'espèces ou des flottilles à des niveaux durables ?
 - a. Dans le cas contraire, de quelle assistance avez-vous besoin pour développer une gestion efficace et mettre en œuvre des limites durables ?

En septembre, je préparerai un bref rapport pour le CTCA qui identifiera les éléments communs, discutera des points de discussion prioritaires et identifiera des opportunités potentielles de progression. Sur la base de ces consultations, je proposerai des options pour la voie à suivre.

Je suis impatient de vous rencontrer individuellement en juillet et août et collectivement au mois d'octobre.

Bien cordialement,

Q.

Professeur Quentin Hanich
Président du CTCA de la CTOI