



HAL
open science

L'adoption de la nouvelle convention ICCAT : une refonte sans ambition

Michel Morin

► **To cite this version:**

Michel Morin. L'adoption de la nouvelle convention ICCAT : une refonte sans ambition. Neptunus, 2020, 26 (3), pp.1-8. hal-03831110

HAL Id: hal-03831110

<https://nantes-universite.hal.science/hal-03831110>

Submitted on 26 Oct 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'adoption de la nouvelle convention ICCAT : une refonte sans ambition

Michel MORIN

Docteur en droit

Consultant – Chercheur associé au CDMO

La convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA selon l'acronyme français, ou ICCAT en anglais) a été adoptée le 14 mai 1966 à Rio-de-Janeiro et est entrée en vigueur le 21 mars 1969. Son objet a été d'établir la « Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique » (ci-après Commission) qui est chargée d'adopter des mesures de conservation et de gestion pour ces thonidés. Elle a été adoptée à l'issue d'une conférence tenue à l'initiative de la FAO, bien que ne l'ayant pas été dans le cadre formel de cette organisation (à la différence, par exemple, de l'accord portant création de la commission des thons de l'océan Indien, accord adopté dans le cadre de l'article XIV de l'Accord constitutif de la FAO). Cette convention compte maintenant 54 membres. L'UE a pu le devenir en qualité d' « Organisation intergouvernementale d'intégration économique » après un amendement à la convention adopté en 1984 et auquel l'UE avait adhéré dès 1986¹ ; cet amendement n'est cependant entré en vigueur qu'en 1997. Etant donné que la conservation des ressources biologiques de la mer est une compétence exclusive de l'UE (article 3, 1^o, point d, TFUE), à partir de cette année-là (1997), les Etats membres de l'UE ont cessé d'en être parties à l'exception de la France, des Pays-Bas et du Royaume-Uni qui le demeurent au nom de leurs territoires où le droit de l'UE ne s'applique pas. Il y a eu un seul autre amendement, adopté en 1992 et entré en vigueur en 2005, qui a eu pour objet de modifier le mode de calcul des contributions des Parties au fonctionnement de la Commission.

L'ICCAT est ce que l'on appelle usuellement une « organisation régionale de gestion des pêches » (ORGP). Elle correspond à ce que la convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) désigne sous l'expression d' « organisation internationale appropriée » à l'article 64 concernant la gestion des grands migrateurs dans la zone économique exclusive et au-delà, ou l'accord de 1995 des Nations Unies sur les stocks chevauchants et de grands migrateurs sous celle d' « organisation de gestion des pêcheries sous-régionale ou régionale », aussi bien pour les stocks de grands migrateurs que pour les stocks de poissons chevauchants. L'ICCAT fut la seconde ORGP à avoir été établie, la première étant la commission interaméricaine du thon tropical (IATTC) qui est compétente pour la gestion du thon dans l'est du Pacifique et dont la convention constitutive, adoptée en 1949, a été amendée en 2003.

Alors qu'elle était novatrice dans les années 60, la convention ICCAT est devenue au fil des décennies plus ou moins obsolète dans certaines de ses dispositions. Pendant toute cette période, l'environnement juridique de la gestion des pêches a considérablement évolué, que ce soit avec l'adoption d'instruments généraux dans le cadre des Nations Unies (CNUDM, accord de 1995 précité) ou d'instruments plus spécialisés adoptés dans le cadre de la FAO. Par exemple, l'approche de

¹ Décision 86/238 du Conseil du 9 juin 1986 relative à l'adhésion de la Communauté à la convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, amendée par le protocole annexé à l'acte final de la conférence des plénipotentiaires des États parties à la convention signé à Paris le 10 juillet 1984, JO L 162 du 18 juin 1986.

précaution ou l'approche écosystémique en matière de gestion des pêcheries étaient des notions inconnues. Pour répondre à cette évolution, il est apparu peu à peu nécessaire d'amender cette convention.

Toutefois, cette refonte n'a été menée à terme qu'après un long processus. On peut en faire remonter l'origine à l'année 2006 avec la résolution 06-18 par laquelle la Commission (c'est-à-dire la Commission instituée par la convention ICCAT) a décidé d'établir un groupe de travail sur le futur de l'ICCAT. Son mandat était seulement, à ce moment-là, d'évaluer la compatibilité de la convention avec l'évolution du droit international et de recommander éventuellement des changements à y apporter sur des sujets comme par exemple le processus de prise de décision ou la structure de l'organisation. Il n'y était pas encore question d'amender la convention mais on percevait, au vu des termes de cette recommandation, que cela était déjà en germe. Toutefois, alors que les conclusions du groupe de travail auraient dû être examinées à la réunion suivante de la Commission, la première réunion de ce groupe de travail n'eut lieu que presque trois ans plus tard, en 2009. Ceci dit, dès cette première réunion, ce groupe de travail a suggéré que des amendements à la convention soient envisagés par la Commission, notamment sur le processus de prise de décision. Ce groupe de travail s'est finalement réuni trois fois, la troisième fois en mai 2012 où il a élargi le champ des thèmes qui devraient être discutés pour d'éventuels amendements, en mentionnant par exemple l'inclusion formelle de l'approche de précaution et de l'approche écosystémique dans les travaux de la Commission ou l'inclusion d'un mécanisme de règlement des différends. Il a aussi proposé à la Commission un projet, soit de résolution, soit de recommandation (ces deux termes ayant une signification différente dans le cadre institutionnel de l'ICCAT), qui permettrait de poursuivre les travaux dans le cadre d'un nouveau groupe ayant clairement pour objet d'élaborer des amendements à la convention.

Cela devint effectif à la réunion suivante de la Commission, en novembre 2012, où fut adoptée la recommandation 12-10 établissant le groupe de travail formellement chargé d'amender la convention. Il était prévu que ce groupe de travail se réunirait trois fois, chaque fois pendant la période entre deux réunions annuelles de la Commission, en vue de présenter le texte final des amendements à adopter à la réunion de la Commission de fin 2015. En fait, six sessions de négociation, qui se sont étalées de 2013 à 2018, ont été nécessaires². A sa réunion de novembre 2018, la Commission a décidé que le texte qui avait été élaboré était le texte final et n'était plus sujet à négociation ou discussion de fond. Après avoir été l'objet en janvier 2019 d'une révision technique et juridique afin de vérifier la cohérence de l'utilisation de la terminologie et la cohérence linguistique entre les versions des trois langues officielles (anglais, espagnol et français), le texte de l'amendement à la convention fut finalement adopté au moment de la session de la Commission de novembre 2019.

Dans notre commentaire, nous décrivons la méthode utilisée pour cette refonte (§ I), puis nous ferons une présentation générale de la convention amendée (§ II) pour ensuite entrer plus en détail sur la structure institutionnelle de l'ICCAT (§ III) et sur le rôle et le fonctionnement de la Commission, notamment en ce qui concerne le processus de décision et le droit d'objection (§ IV).

I. La méthode utilisée (un protocole)

La convention ICCAT contenait dès l'origine une procédure d'amendement, figurant en son article XIII. Toutefois, le présent amendement n'a pas été adopté sur la base de cet article. C'est la formule plus solennelle d'un protocole à la convention qui a été utilisée³. Cela avait d'ailleurs déjà été le cas en 1984 et 1992 pour les deux amendements évoqués précédemment et ayant eu pour objet, pour l'un, de

² Les comptes rendus de ce groupe de travail sont accessibles, comme tous les comptes rendus des réunions qui se tiennent dans le cadre de l'ICCAT, à l'adresse <https://www.iccat.int/fr/Meetings.asp>

³ Au moment de terminer la rédaction de cet article, le texte de ce protocole, non entré en vigueur, n'est pas présenté par l'ICCAT sur son site Internet (<https://www.iccat.int/fr/>). On peut cependant y avoir accès dans le JO de l'UE, en annexe à la décision du Conseil relative à sa signature et à son application provisoire (décision 2019/2025 du 18 novembre 2019, JOUE L 313 du 4 décembre 2019).

permettre à l'UE d'en devenir membre et, pour l'autre, de modifier le calcul des contributions des Parties.

Cependant, en pratique, cette adoption s'est faite en suivant la même procédure que celle de l'article XIII puisque celui-ci prévoit que toute Partie contractante ou la Commission elle-même peut proposer des amendements à la convention. Dans le cas présent, étant donné que la refonte de la convention résulte d'un travail collectif, il s'agit concrètement d'un amendement proposé par la Commission.

De même, autre similitude, selon son article 13⁴, ce protocole entrera en vigueur 90 jours après l'approbation, ratification ou acceptation par les trois quarts des Parties contractantes et, pour chacune des autres, à compter du moment où elle l'approuve, le ratifie ou l'accepte. Ceci correspond aux conditions d'entrée en vigueur figurant à l'article XIII de la convention actuelle. Notons que, conformément à l'article 8, cet article XIII devient l'article XV de la nouvelle convention, avec une rédaction légèrement modifiée.

Pour être complet, ajoutons que l'article 14 du protocole prévoit qu'à titre transitoire, pour les Parties qui n'auront pas encore déposé leur instrument d'approbation ou ratification ou acceptation, la Commission adoptera des mesures pour assurer le bon fonctionnement de la Commission jusqu'à l'entrée en vigueur du protocole à l'égard de toutes les Parties.

II. Présentation générale de la convention amendée

Ce protocole résulte concrètement en un amendement général de la convention, tout au moins en apparence comme nous allons le voir par la suite. Un seul article n'est pas modifié, l'article I^{er} qui décrit le champ d'application spatial qui correspond aux eaux de l'océan Atlantique et des mers adjacentes (la Méditerranée et la mer Noire y sont incluses). La structure générale de la convention de 1966 a été conservée. La nouvelle convention est légèrement plus longue ; de 16 articles, elle passe à 19 et comprend en plus deux annexes pour lesquelles le nouvel article XVI indique qu'elles font partie intégrante de la convention.

Le préambule de la convention, très court (seulement quelques lignes), a été modifié, de manière à refléter l'élargissement du champ d'application matériel de la convention, en couvrant explicitement les éla-smobran-ches, ce champ d'application passant des « thonidés et espèces voisines » aux « thonidés et espèces apparentées et éla-smobran-ches ». D'autre part, la référence au « rendement maximal soutenu » est remplacée par celle de « la conservation à long terme et l'exploitation durable à des fins alimentaires et autres » des espèces gérées par l'ICCAT.

L'article II de la convention, modifié par l'article 2 du protocole, actualise la place de cette convention dans le champ du droit international en indiquant qu'« aucune disposition de la présente convention ne porte préjudice aux droits, à la juridiction et aux obligations des Etats en vertu du droit international » et qu'« elle est interprétée et appliquée de manière compatible avec le droit international ». Ainsi, cet article énonce que cette convention ne peut entrer en contradiction avec les normes et règles du droit international général, dans le cas présent le droit international de la mer ; il a une rédaction plus générale que la rédaction d'origine qui indiquait qu'elle « ne peut être considérée comme portant atteinte aux droits, revendications ou points de vue de toute Partie contractante concernant la limite des eaux territoriales ou la juridiction en matière de pêche, conformément au droit international ».

Ce protocole pourrait donner l'impression d'une refonte générale de la convention. En effet, chaque article de ce protocole est introduit par une phrase énonçant que l'article *n* est modifié selon la rédaction ensuite indiquée dans le corps de l'article. Cependant, en réalité, le seul changement est très

⁴ Comme pour la convention d'origine, la numérotation des articles de la convention modifiée est en chiffres romains. Les chiffres arabes sont ceux de la numérotation des articles du protocole.

souvent celui du numéro (cf. § III et IV ci-après), sachant que ce changement résulte de l'insertion de trois nouveaux articles qui ont été placés là où cela a semblé le plus approprié aux négociateurs.

Ces trois nouveaux articles, qui la font passer de 16 à 19 articles et qui représentent l'apport principal de ce protocole, sont les suivants :

- Le nouvel article IV de la convention (article 3 du protocole) dresse la liste d'un certain nombre de principes auxquels la Commission devra se référer dans ces travaux : approche de précaution et approche écosystémique, application des meilleures preuves scientifiques disponibles, protection de la biodiversité et de l'environnement marin, équité et transparence dans le processus de décision, reconnaissance des besoins spéciaux des Etats en développement ;
- Le nouvel article X (article 5 du protocole) institue une procédure de règlement des différends. Ce nouvel article prévoit deux cas, si le différend touche une question d'ordre technique (paragraphe 2) ou s'il concerne l'interprétation ou l'application de la convention (paragraphe 3), sans donner la moindre précision sur les critères à retenir pour faire la distinction entre les deux cas, ce qui manque singulièrement de clarté. Le paragraphe 4 ajoute qu' « un tel différend », sans préciser s'il s'agit d'un différend concernant l'interprétation ou l'application de la convention (paragraphe 3) ou des deux cas possibles (paragraphe 2 et 3), peut être soumis, par demande conjointe des parties au différend, à un tribunal arbitral constitué conformément à l'annexe 1 de la convention ; selon cette annexe, la décision de ce tribunal arbitral lie les parties au différend ;
- Le nouvel article XVI (article 9 du protocole) énonce que les annexes, au nombre de deux, font partie intégrante de la convention. L'annexe 1, que nous venons d'évoquer, concerne la constitution du tribunal arbitral en cas de différend. Quant à l'annexe 2, elle concerne les « entités de pêche », c'est-à-dire concrètement le « Taipei chinois » selon la dénomination qui est donnée à Taïwan par la Chine. La Chine, qui est membre de l'ICCAT, s'est en effet vigoureusement opposée à ce que Taïwan ait le statut de partie contractante de cette organisation. Sous cette dénomination d'entité de pêche, cette annexe permet d'incorporer Taïwan, dont les navires viennent pêcher dans la zone de l'ICCAT, aux travaux de la Commission en tant que membre à part entière⁵. Cela a pour résultat que l'expression « Parties contractantes » figurant dans la convention d'origine a été remplacée dans les dispositions amendées, là où c'est pertinent, par « membres de la Commission » ; en revanche, quand l'expression « Parties contractantes » est conservée, par exemple à l'article VI concernant le Conseil, cela signifie que Taiwan n'est pas concernée.

A noter que les articles de la convention restent sans intitulé alors que, maintenant, en droit international, la pratique est généralement de donner un intitulé à chaque article, comme cela a été par exemple le cas pour l'accord portant création de la Commission générale des pêches de la Méditerranée qui a été amendé en 2014⁶. De même, souvent, les articles sont maintenant regroupés par chapitres, ce qui n'a pas été fait non plus.

Tout cela donne l'impression qu'on a voulu procéder à une actualisation minimaliste de cette convention, par crainte de fragiliser l'équilibre de la convention d'origine auquel les différents Etats Parties ont été habitués depuis que la Commission et ses différents organes subsidiaires assurent leurs fonctions. Pourtant, des améliorations auraient probablement pu être apportées afin d'avoir une convention plus lisible et une Commission mieux à même de remplir ses fonctions.

III. La structure institutionnelle de l'ICCAT

- Article III (même numéro) (article 2 du protocole) : la Commission

L'article III, qui aurait pu être intitulé « Dispositions générales », a subi peu de modifications alors qu'il s'agit de l'un de ceux pour lesquels il aurait été justifié qu'il le soit.

⁵ Ce statut d'entité de pêche a été utilisé dans d'autres ORGP pour incorporer de la même manière Taiwan à leurs travaux. C'est le cas de la Commission interaméricaine du thon tropical (IATTC), de la Commission des pêches pour le Pacifique occidental et central (WCPFC) ou de l'ORGP du Pacifique sud (SPRFMO).

⁶ Texte accessible, par exemple, au JO L 111 de l'UE du 30 avril 2015.

Le paragraphe 4 de cet article, qui énonce que la Commission se réunit tous les deux ans et que des sessions extraordinaires peuvent être convoquées à tout moment à la demande de la majorité des Parties contractantes ou par décision du Conseil établi en vertu de l'article VI, ainsi que le paragraphe 9, qui énonce que la Commission soumet tous les deux ans aux Parties contractantes un rapport sur ses travaux et conclusions, sont restés inchangés. Or, la Commission, à sa session ordinaire de 1977, a décidé de tenir une session extraordinaire en 1978 et, depuis cette date, il y a alternativement une session ordinaire (les années impaires) et une session extraordinaire (les années paires). Il s'était en effet rapidement avéré que la tenue d'une réunion de la Commission tous les deux ans n'était pas suffisante pour que celle-ci puisse mener correctement ses travaux.

Malgré cette pratique des réunions annuelles, le statut de ces réunions dans la nouvelle convention reste inchangé avec alternativement une réunion de chaque catégorie, ordinaire ou extraordinaire, bien que ce soient quasiment les mêmes sujets qui sont mis à l'ordre du jour. Il y a en effet peu de différences pour les compétences de la Commission entre les deux types de réunion ; tout au plus, peut-on noter que, selon le règlement intérieur, le choix du président et des vice-présidents de la Commission ainsi que l'adoption du budget pour la période biennale ne peuvent se faire qu'en réunion ordinaire. D'où l'impression d'une actualisation minimaliste.

- Article VI (ex-article V) (article 4 du protocole) : le Conseil

On peut s'étonner que le Conseil, institué par l'article V de la convention d'origine, soit maintenu. La rédaction de cet article est même inchangée alors que son rôle a considérablement évolué. Le Conseil a eu en effet un rôle important au début de l'existence de l'ICCAT. L'année où il n'y avait pas de session ordinaire de la Commission et avant qu'il soit décidé de tenir en 1978 une session extraordinaire, le Conseil se réunissait afin de traiter les affaires en cours.

Mais, depuis, son rôle semble réduit à la supervision des fonctions du Secrétariat, tel que cela figure au paragraphe 2 de cet article, ou à l'examen de la seconde moitié du budget biennal lors de la réunion qu'il tient entre les réunions ordinaires de la Commission (article X, devenu XII, paragraphe 3).

- Article VII (ex-article VI) (article 4 du protocole) : les sous-commissions

Cet article prévoit la possibilité d'établir des sous-commissions par espèce, groupe d'espèces ou secteur géographique. La rédaction est restée identique, seul a changé le numéro de l'article.

Dans la pratique, quatre sous-commissions ont été créées : l'une pour les thonidés tropicaux (albacore, thon obèse et listao), une seconde pour les thonidés tempérés du Nord (germon et thon rouge de l'Atlantique), une autre pour les thonidés tempérés du Sud (germon et thon rouge du Sud) et une quatrième pour les autres espèces (espadon, istiophoridés et thonidés mineurs).

- Article VIII (ex-article VII) (article 4 du protocole) : le Secrétaire exécutif

Cet article a aussi été reproduit à l'identique. Il énonce que le secrétaire exécutif est nommé par la Commission et qu'il a le choix et l'administration du personnel. Son rôle est de préparer les programmes de recherche, de préparer les prévisions budgétaires, de tenir les comptes, de préparer la collecte et l'analyse des données, etc.

- Article XII (ex-article X) (article 6 du protocole) : Budget

Cet article a aussi été reproduit à l'identique.

IV. Le rôle et le fonctionnement de la Commission, le processus de décision et le droit d'objection

Là aussi, les changements apportés à la convention sont minimes.

- Article V (ex-article IV) ((article 4 du protocole)

Cet article introduit le rôle de la Commission. Il indique que son rôle est d'étudier les populations de thonidés et espèces apparentées ainsi que d'élasombranches, prenant ainsi en compte la modification du champ d'application matériel de cette convention tel que cela est annoncé dans le préambule, et il

précise en quoi doit consister cette étude (recherches sur les espèces concernées, sur l'océanographie de leur milieu et l'influence des facteurs naturels et humains sur leur abondance). A cet effet, la Commission doit s'appuyer sur les services techniques et scientifiques de ses membres ou ceux d'institutions ou organisations publiques ou privées. Par ailleurs, d'un point de vue rédactionnel, le premier paragraphe de cet article, très long et très compact dans la convention d'origine, a été subdivisé en trois sous-paragraphes pour en faciliter la lecture.

Cet article V doit être lu en liaison avec l'article IX (ex-article VIII) qui énonce, en son paragraphe 1, que la Commission est habilitée, sur la base des résultats d'enquêtes scientifiques, à prendre des recommandations visant à garantir la conservation à long terme et l'exploitation durable des espèces relevant de l'ICCAT.

On peut également relier à cet article V l'article XIII qui reproduit presque à l'identique l'article XI de la convention d'origine (à l'exception du remplacement). Cet article énonce que des relations de travail doivent exister entre la Commission et la FAO et qu'une collaboration doit s'établir avec d'autres Commissions de pêche ainsi qu'avec des organisations scientifiques internationales. La seule différence consiste dans le remplacement de l'expression « Parties contractantes » par « membres de la Commission » au paragraphe 2 où il est question de la collaboration avec d'autres commissions de pêche et des organisations scientifiques internationales ; en revanche, pour les relations de travail entre la Commission et la FAO, qui sont l'objet du paragraphe 1, l'expression « Parties contractantes » est conservée, ce qui exclut Taïwan de cette collaboration.

- Article IX (ex-article VIII) ((article 4 du protocole)

L'article IX est l'article fondamental de la convention puisque c'est celui qui habilite la Commission à adopter des mesures qui devront être incorporées dans les droits internes de ses membres.

Un changement dans l'ordonnancement des articles aurait été justifié. En effet, la lecture directe de la convention donne l'impression que le rôle de l'ICCAT est d'abord d'étudier les thonidés et les autres espèces entrant dans son champ d'application matériel (article V) puis ensuite, en second lieu comme si cela était accessoire, d'adopter des « recommandations » pour la gestion desdites espèces (article IX).

Au moment de l'adoption de la convention d'origine, en 1966, le fait de faire apparaître en premier « l'étude » des espèces pour lesquelles l'ICCAT était compétente était compréhensible. Il est probable que l'accent avait été mis en 1966 sur les études à faire sur les thonidés dans le but d'éviter des réticences au moment de la procédure de ratification dans les Etats ; les « recommandations » qui pourraient être adoptées passaient ainsi presque au second plan. En effet, à cette époque, l'institution d'une organisation internationale ayant le pouvoir d'adopter des mesures de réglementation de la pêche qui étaient considérées comme étant tacitement acceptées par les Etats Parties après un délai de quelques mois et qui devaient être obligatoirement incorporées dans leurs droits internes pendant ce délai, sauf à émettre une objection conformément au paragraphe 3 de l'article VIII, était tout à fait novateur.

D'ailleurs, ce n'est que progressivement que de telles recommandations ont été adoptées par la Commission, la première le fut en 1972, soit trois ans après l'entrée en vigueur de la convention, pour fixer un poids minimal pour l'albacore (mesure 72-01), la seconde en 1974 pour fixer un poids minimal pour le thon rouge. C'est seulement dans les années 1990 que l'ICCAT a commencé à adopter régulièrement les mesures de conservation les plus diverses.

L'emploi du terme « recommandation », au lieu par exemple de « décision » comme c'est souvent le cas dans des conventions plus récentes instituant des ORGP, est d'ailleurs significatif. Il a probablement permis de ne pas heurter certaines sensibilités à l'intérieur des Etats au moment de la procédure de ratification. On déviait certes du droit international classique qui prévoyait habituellement que toute mesure adoptée dans le cadre d'une organisation intergouvernementale devait ensuite suivre le processus de ratification ordinaire pour entrer dans l'ordre juridique interne des

parties. Mais l'utilisation du terme « recommandation » pour désigner les mesures adoptées par l'ICCAT montrait néanmoins qu'on restait dans le cadre du droit international et que chaque Partie demeurait libre de ne pas se lier aux mesures en question en introduisant une objection pendant le délai réglementaire de quelques mois fixé par la convention⁷.

De nos jours, l'ICCAT adopte régulièrement de nombreuses mesures très détaillées (par exemple, à la réunion de 2019, la Commission a adopté douze recommandations dont trois remplaçant ou amendant trois précédentes). Aussi, plus de cinquante ans après sa création, pour correspondre à ce que fait réellement l'ICCAT, au lieu de commencer par mentionner son rôle pour l'étude des espèces entrant dans son champ d'application matériel, aurait-il été certainement plus approprié que son existence apparaisse comme étant d'abord motivée par la nécessité de gérer en commun la pêche des thonidés en adoptant en son sein des mesures élaborées conformément aux principes énoncés notamment dans la CNUDM et l'accord de 1995 sur les stocks chevauchants et de grands migrateurs. Les études scientifiques sont bien entendu utiles et indispensables pour l'adoption de mesures de conservation et de gestion puisqu'elles permettent d'adopter des mesures ayant une base solide, mais la finalité générale de l'ICCAT est devenue indéniablement au fil du temps celle d'adopter des mesures de cette nature pour les espèces concernées.

La procédure d'objection

La possibilité pour un membre de la Commission d'émettre une objection à l'égard d'une mesure de conservation et de gestion adoptée par la Commission sous forme de recommandation existait déjà dans la convention d'origine. La refonte de la convention n'a pas donné lieu à un amendement en profondeur de cette procédure, alors que cela aurait été amplement justifié.

Cette procédure est décrite, dans le nouvel article IX, au paragraphe 3. Il y est dit qu'une objection peut être présentée pendant la période précédant l'entrée en vigueur de la recommandation, c'est-à-dire dans les quatre mois après la date de notification de la mesure en cause par la Commission à ses membres, à moins qu'un délai autre n'ait été convenu mais qui ne saurait toutefois être inférieur à trois mois. Ce délai de quatre mois est moins long que le délai figurant dans la convention d'origine qui est au minimum de six mois et qui peut aller jusqu'à neuf mois et demi dans le cas d'objections successives de plusieurs parties. En outre, ce qui est nouveau, l'objection doit être obligatoirement motivée, les motifs admis étant limitativement énumérés au sous-paragraphe (c) de ce paragraphe 3 du nouvel article IX.

Toutefois, ces motifs sont très larges puisque, outre des motifs précis (la recommandation est incompatible avec la convention ou toute autre règle pertinente de droit international, elle entraîne une discrimination dans la forme ou en fait à son égard), le membre qui objecte peut invoquer le fait d'avoir adopté une approche différente pour la conservation et la gestion durable des stocks ou le fait de ne pas avoir les capacités techniques pour mettre en œuvre la recommandation en question. Cette dernière hypothèse étend considérablement les possibilités de faire objection à l'une quelconque des mesures adoptées par la Commission.

Il n'y a donc pas de véritable avancée pour ce qui concerne cette procédure d'objection. La nouvelle convention ICCAT est très loin de ce qui a été prévu par exemple dans la convention qui a institué l'organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique-Sud (connue sous son acronyme anglais SPRFMO) et qui contient la procédure d'objection la plus élaborée parmi celles figurant dans les diverses conventions ORGP. Celle-ci a prévu que, si un membre de la Commission émettait une objection, en plus d'en indiquer les motifs, il devait adopter des mesures de remplacement ayant le même effet et, en outre, un panel d'examen était obligatoirement constitué afin de rendre ses conclusions sur l'objection présentée. Depuis l'entrée en vigueur de cette convention en 2012, deux

⁷ Sur les procédures d'objection dans les ORGP, voir nos articles *Les procédures d'objection dans les organisations régionales de gestion des pêches: de la simple objection à une obligation interne de conciliation* in *Annuaire du droit de la mer* 2014, tome XIX, pp. 155-176, et, en collaboration avec Antonia Leroy, *Innovation in the decision-making process of the RFMOs* in *Marine Policy*, vol 97 (nov. 2018), pp. 156-162.

objections ont été émises, l'une en 2013 et l'autre en 2018. Dans les deux cas, un panel d'examen a été constitué et a rendu ses conclusions. Cette procédure, qui s'apparente en droit international à une procédure de conciliation, permet de dépasser les blocages pouvant apparaître entre la majorité qui a adopté la mesure en cause et le membre de la Commission qui s'estime lésé et elle a clairement prouvé son intérêt pour le fonctionnement de cette ORGP⁸. Il est regrettable que le groupe de travail chargé de faire les propositions d'amendement de l'ICCAT n'ait même pas tenté de proposer quelque chose du même genre ou allant dans la même direction.

*

Les articles suivants de la convention ne présentent pas d'intérêt particulier. Nous ne les citerons ici que pour donner un panorama complet de la convention révisée⁹ :

- L'article XI (article 6 du protocole) reprend l'article IX de la convention d'origine presque à l'identique en rappelant aux membres de la Commission l'obligation générale de prendre toutes dispositions nécessaires pour assurer l'application de la convention, notamment celle de fournir tous les renseignements scientifiques disponibles d'ordre statistique, biologique et autre dont la Commission peut avoir besoin. Cet article prévoit aussi, ce qui est nouveau, que les Parties contractantes (ce qui exclut donc Taïwan) s'engagent à instituer un système de contrôle international dans la zone de la convention, à l'exception de la mer territoriale et des eaux sous juridiction des Etats côtiers (ZEE ou zones de pêche) ;
- L'article XIV (article 7 du protocole) reprend l'article XII de la convention d'origine et traite notamment de la possibilité pour une partie contractante de se retirer de la convention ;
- L'article XVII (article 10 du protocole) reprend l'article XIV de la convention d'origine qui concerne la signature de la convention et sa ratification ou approbation ou adhésion ainsi que les conditions d'entrée en vigueur ;
- Les articles XVIII et XIX (figurant aussi à l'article 10 du protocole) reprennent les articles XV et XVI de la convention d'origine et concernent la fonction de dépositaire de la convention assurée par la FAO.

Conclusion

Les amendements élaborés par le groupe de travail institué en 2012 ont fait l'objet d'un large consensus. Ce protocole devrait entrer en vigueur dans un délai théoriquement pas trop éloigné, bien que ce délai doive tenir compte des contraintes des calendriers législatifs des Parties contractantes afin de mettre la question de la ratification à l'ordre du jour. A ce jour, il est impossible d'émettre une hypothèse sur la date à laquelle la condition d'entrée en vigueur sera réunie, celle-ci étant assez contraignante (ratification, approbation ou acceptation par les trois quarts des Parties).

Quoi qu'il en soit, force est de constater que ces amendements, qui ont été évoqués dans une résolution de la Commission dès 2006 et pour lesquels les travaux dans le groupe de travail spécifique créé à cet effet se sont déroulés sur sept ans, ne débouchent en réalité que sur des modifications mineures ou n'apportant pas de véritable changement ou nouveauté. Cela ne veut pas dire que l'ICCAT serait une organisation peu active ou moribonde. Au contraire. Par exemple, alors que, à la fin de la première décennie des années 2000, la situation du thon rouge était très critique, l'ICCAT a su se ressaisir et prendre les mesures appropriées pour la reconstitution du stock de cette espèce.

En conclusion, il en reste l'impression que les Parties contractantes de l'ICCAT avaient conscience qu'il devenait indispensable de rénover cette convention datant de plus de 50 ans mais qu'elles n'ont pas vraiment compris les enjeux juridiques qu'il y avait avec ce besoin de rénovation. Cela ne va certes pas empêcher l'ICCAT de fonctionner et essayer de relever les défis auxquels elle est confrontée mais il est regrettable que cette révision n'ait pas eu une dimension plus large.

⁸ Sur la mise en œuvre de cette procédure, voir nos deux articles cités *supra* note 7.

⁹ Rappelons qu'ont déjà été évoqués plus haut, dans les paragraphes précédents, l'article XII sur le budget, l'article XIII sur les relations avec la FAO et d'autres organisations intergouvernementales, l'article XV sur la procédure d'amendement et l'article XVI sur les annexes à la convention.