



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

**GROUPE INFORMEL DE JURISTES CHARGÉ D'EXAMINER LE
PROCESSUS À SUIVRE POUR LA TRANSFORMATION D'UN
ORGANE STATUTAIRE DE LA FAO, ÉTABLI EN VERTU DE
L'ARTICLE XIV DE L'ACTE CONSTITUTIF DE LA FAO, EN UN
ORGANE EXTÉRIEUR À L'ORGANISATION
(MODIFICATION ÉVENTUELLE DE STATUT DE LA
COMMISSION DES THONS DE L'OCÉAN INDIEN)**

Rome, 23 – 24 octobre 2007

**OBSERVATIONS SUPPLÉMENTAIRES RELATIVES AUX
PROPOSITIONS DE MODIFICATION DU STATUT DE LA
COMMISSION DES THONS DE L'OCÉAN INDIEN**

I. RÉSUMÉ

1. Ce document présente des informations complémentaires quant aux propositions de modification de statut de la commission des thons de l'océan Indien (CTOI), suite à l'examen de cette question par le Comité des questions constitutionnelles et juridiques (CQCJ) en avril 2007, par la CTOI lors de sa onzième session et par le Conseil à sa cent trente-deuxième session en juin 2007. Il doit être lu en parallèle avec d'autres documents et rapports sur ces questions. Ces observations viennent clarifier la position adoptée à la lumière de l'évolution de la situation depuis que le Directeur général a soumis le problème au CQCJ; elles abordent certaines questions spécifiques relatives aux propositions soumises. Ce document vient préciser les propositions visant à faire de la CTOI, qui est aujourd'hui un organe statuaire de la FAO, un organe extérieur à l'Organisation. Il rappelle notamment qu'il ne suffit pas d'une procédure d'amendement, *a fortiori* d'une procédure simplifiée, destinée aux questions techniques et de routine, pour placer la CTOI en dehors du cadre de la FAO.

II. EXAMEN DE LA QUESTION PAR LE CONSEIL DE LA FAO

2. Lors de sa cent trente-deuxième session, en juin 2007, le Conseil a été informé que, lors de son examen de la question, le CQCJ avait pris note d'une présentation détaillée du document CQCJ 81/3 « *Processus à suivre pour la transformation d'un organe statuaire de la FAO, établi en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif, en un organe extérieur à l'organisation (modification de statut de la commission des thons de l'océan indien)* » et, en particulier, des raisons pour lesquelles le Directeur général avait décidé de soumettre le problème au CQCJ à sa quatre-vingt-unième session. Le Conseil a également été informé que le Président du CQCJ,

parlant en qualité de représentant de la Belgique, avait présenté la proposition de transformation de la CTOI en un organe extérieur à la FAO et en avait expliqué les raisons. Le Conseil a en outre pris note de certaines informations concernant les faits nouveaux qui ont suivi la Session du CQCJ, y compris les délibérations de la onzième session de la CTOI, tenue en mai 2007¹.

3. Le Conseil a étudié plusieurs propositions reflétant différents points de vue, notamment sur la nécessité d'améliorer l'efficacité et l'efficacite de la CTOI. De nombreux Membres ont rappelle que le principal objectif de la CTOI est la gestion durable des thons et des espèces apparentées de l'océan Indien et qu'il convenait à ce titre d'apporter une solution pragmatique et, surtout, disponible en temps utile, pour s'assurer de la participation de toutes les parties prenantes participant aux activités halieutiques relevant de la compétence de la CTOI. Ils ont également sollicité le soutien plein et entier de la FAO pour faciliter le processus de renforcement de la CTOI afin de préserver les ressources en thons et en espèces apparentées de la zone qui, dans les conditions actuelles, sont gravement menacées d'épuisement, ce qui comporte des conséquences négatives surtout pour les États côtiers de ladite zone. Ils ont souligné en outre que les Membres de la CTOI, réunis à Goa (22-26 mai 2006), se sont accordés sur la nécessité de la séparation de la CTOI de la FAO afin de garantir un fonctionnement plus efficace de cet organe. Cependant, la plupart des Membres du Conseil estiment qu'elle n'est pas nécessaire et ils ont rappelle que certains Membres de la CTOI présents lors de la onzième session de la CTOI, tenue à Maurice (13-18 mai 2007) n'étaient pas favorable à un tel changement de statut.

« Le Conseil a fait siennes les conclusions du CQCJ selon lesquelles la situation était complexe et sans précédent et il était donc indispensable d'étudier en profondeur tous les aspects de la question en tenant compte de toutes les incidences de chaque solution proposée, notamment le fait que toute décision prise à cet égard créerait un précédent en droit international qui pourrait avoir un impact sur d'autres organisations du système des Nations Unies. Le Conseil a approuvé la demande du CQCJ visant à ce que la question soit étudiée par un groupe informel de juristes de tous les membres de la CTOI, des membres du CQCJ et des représentants des organisations concernées du système des Nations Unies, selon qu'il conviendra. Le CQCJ prendrait ensuite connaissance des travaux du groupe informel et donnerait son avis au Conseil. »

Le Conseil a pris note des préoccupations exprimées au cours des débats concernant l'efficacité et l'efficacite de la CTOI qui étaient les raisons déclarées du processus en cours. Le Conseil est arrivé à la conclusion que de telles préoccupations, ainsi que les raisons invoquées, devraient être examinées en priorité lors de discussions entre le Secrétariat de la FAO et les membres concernés de la CTOI et que le Secrétariat ferait rapport sur le résultat de ces discussions au CQCJ et à tout autre organe approprié². »

III. OBJECTIF DU DOCUMENT

4. Comme expliqué plus haut, ce document est destiné à clarifier la position adoptée à la lumière des évolutions récentes qui ont eu lieu depuis que le Directeur général a soumis le problème au CQCJ et à aborder certaines questions spécifiques relatives aux propositions soumises. En détaillant les propositions, une attention particulière est accordée aux délibérations de la CTOI lors de sa onzième session, tenue en mai 2007 à Maurice, ainsi qu'aux conclusions de la cent trente-deuxième session du Conseil de la FAO. En outre, ces observations doivent être examinées à la lumière de l'ensemble des documents élaborés à ce jour.

¹ Voir CL 132/LIM/4.

² Voir CL 132/REP, paragraphes 120-121.

5. L'Organisation entend continuer de participer activement à la transformation de la CTOI, qui est actuellement organe statutaire de la FAO, établi en vertu de l'Article XIV de l'Acte constitutif, en un organe extérieur à la FAO, pour autant que tous les Membres de la CTOI y soient favorables. Comme le montrent ses différentes contributions, en particulier celle faite au CQCJ, l'Organisation continue de penser que ses propositions constituent la seule approche juridiquement appropriée pour traiter cette question. Ces propositions prévoyaient i) la convocation d'une Conférence des plénipotentiaires en vue de l'adoption d'un nouvel Accord; ii) un processus comportant en parallèle le retrait et l'expiration de l'Accord CTOI actuel et l'entrée en vigueur d'un nouvel Accord de la CTOI ainsi que iii) la mise en place des dispositions transitoires nécessaires. De plus, il semble que cette approche réponde aux préoccupations découlant du fait que la CTOI constitue actuellement un organe statutaire d'une organisation du système des Nations Unies. **En particulier, il est primordial que chaque membre souverain de la CTOI, peu importe sa taille, son statut, l'état de son développement ou sa nature (État côtier ou non côtier) puisse se prononcer quant aux actions qu'il entend mener à la lumière de l'évolution de la situation. Il convient à cet égard de souligner d'emblée que la FAO est disposée à mettre en œuvre les dispositions transitoires nécessaires à la mise en application de l'approche qu'elle a proposée.**

6. L'Organisation a examiné plus avant la position exprimée par certains Membres de la CTOI selon laquelle la CTOI pourrait devenir un organe externe à l'Organisation en appliquant les procédures d'amendement simplifiées prévues par l'Accord CTOI. **Les recherches complémentaires ainsi menées sur l'origine de ces procédures, sur les critères qui leur sont associés, ainsi que sur les pratiques passées de l'Organisation, semblent confirmer qu'une telle approche serait juridiquement incorrecte et constituerait de toute évidence une utilisation, ou plutôt une utilisation abusive, d'une procédure à des fins autres que celles pour lesquelles elle a été établie.** Il est important de rappeler que le fait que l'Organisation soit disposée à appliquer de manière pragmatique et flexible les dispositions transitoires nécessaires permettrait de parer à tout problème découlant de l'extinction de l'ancien Accord de la CTOI et de l'entrée en vigueur d'un nouvel accord.

7. Enfin, ce document rend compte des consultations informelles tenues à ce jour par l'Organisation, en vue de répondre aux préoccupations, évoquées par le Conseil, qui se sont exprimées durant les débats sur l'efficacité et l'efficacé de la CTOI, paramètres qui étaient les raisons déclarées du processus en cours. Le Conseil est arrivé à la conclusion que ces préoccupations, ainsi que les raisons invoquées, devraient être examinées en priorité lors de discussions entre le Secrétariat de la FAO et les membres concernés de la CTOI et que le Secrétariat ferait rapport sur le résultat de ces débats au CQCJ et à tout autre organe approprié. Cependant, il est difficile de déterminer si le problème de l'efficacité et de l'efficacé de la CTOI est du ressort du groupe informel de juristes.

IV. PROCESSUS PROPOSÉ POUR LE CHANGEMENT DE STATUT DE LA CTOI, D'ORGANE STATUTAIRE DE LA FAO EN ORGANE EXTÉRIEUR À L'ORGANISATION

8. Lors de la récente session du Conseil, alors que la plupart des Membres étaient d'avis qu'il était inutile séparer la CTOI de la FAO, *« de nombreux Membres ont sollicité le soutien plein et entier de la FAO pour faciliter le processus de renforcement de la CTOI afin de préserver les ressources en thons et en espèces apparentées de la zone qui, dans les conditions actuelles, sont gravement menacées d'épuisement, ce qui comporte des conséquences négatives surtout pour les États côtiers de cette zone. »* Ces Membres ont estimé que ce problème nécessitait une *« solution pragmatique »* et *« disponible en temps utile »*³. Ces raisons expliquent pourquoi les

³ Cf. CL 132/REP, paragraphes 120-121.

propositions avancées permettraient de répondre aux inquiétudes exprimées par les Membres qui estiment nécessaire que la CTOI soit indépendante de la FAO. Les propositions supposaient la convocation d'une Conférence de plénipotentiaires pour l'adoption d'un nouvel accord, un processus prévoyant en parallèle le retrait et l'extinction de l'accord existant et l'entrée en vigueur d'un nouvel accord ainsi que la mise en œuvre des dispositions transitoires éventuellement nécessaires. Ces propositions, considérées dans leur ensemble, devraient satisfaire les Membres de la CTOI.

9. Comme il a été expliqué dans les précédentes communications, l'Accord de la CTOI a été préparé, négocié et conclu au sein de la FAO, après approbation par le Conseil de l'Organisation en 1993⁴. La communication présentée par l'Organisation à la quatre-vingt-unième session du CQCJ en avril 2007 allait dans ce sens et expliquait en détails combien l'Accord CTOI est indissociable de la FAO, notamment à la lumière des dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités et de ses « travaux préparatoires ». Cela est clairement établi à l'Article XXI, paragraphe 3 de l'Accord, qui prévoit que « *tout Membre de la Commission qui notifie son retrait de la FAO est réputé se retirer simultanément de la Commission.* »

10. La Commission fonctionne et opère dans le cadre de la FAO et en faisant appel à sa capacité juridique. Il semble donc essentiel de résilier l'Accord adopté en 1993 pour établir une nouvelle entité juridique. Cette nouvelle entité serait dotée de sa propre personnalité juridique, et non plus de celle de la FAO, de son propre personnel, de ses propres droits et obligations, de ses propres avoirs et engagements, ainsi que de sa propre capacité de poursuivre et d'être poursuivie en vertu du droit international et des lois nationales applicables, et posséderait l'ensemble des autres attributs liés à la personnalité juridique.

11. Au cours des précédentes discussions, on a invoqué le fait que le paragraphe 1 de l'Article XV de l'Accord de la CTOI confère une personnalité juridique à la Commission dans la mesure où elle peut conclure les « *arrangements voulus* » avec les autres organisations ou institutions intergouvernementales s'occupant des thonidés dans la zone⁵.

12. L'Organisation estime que cette marge de manœuvre limitée ne signifie nullement que la Commission assume une personnalité juridique et qu'elle peut agir de manière indépendante et exercer l'ensemble des droits et obligations y afférents. En fait, en négociant et en concluant l'Accord de la CTOI, l'intention des États contractants ou des organes directeurs n'a jamais été de conférer à la CTOI une personnalité juridique et de lui permettre d'opérer de manière autonome sans avoir à passer par la FAO. C'est pourquoi l'Accord ne prévoit à cet effet aucune disposition de ce type. On ne saurait affirmer que les organes directeurs aient eu l'intention, même de manière implicite, de conférer à la CTOI les droits et obligations liés à la personnalité juridique ou toute capacité d'action connexe. Cette question n'a jamais été soulevée et un tel transfert n'a jamais été envisagé. C'est ce que vient confirmer le fait que si la CTOI était amenée à sortir du cadre de la FAO, elle serait incapable de mener un certain nombre d'actions essentielles d'ordre

⁴ Le lien étroit entre les accords conclus au sein de la FAO et l'autorité des Organes directeurs a été souligné dès les premières années d'existence de l'Organisation. De l'avis de plusieurs Membres, il était primordial que tout accord, même s'il était de nature régionale et concernait un nombre restreint de Membres, soit transmis pour acceptation à la Conférence, seule instance habilitée à les approuver. Lors de l'élaboration de l'accord portant création du Conseil indo-pacifique des pêches à la Conférence de Baguio (Philippines) en février 1948, proposition fut faite que l'Accord puisse entrer en vigueur pour les pays l'ayant accepté une fois atteint un certain seuil d'acceptation. À la conclusion de l'Accord, le Gouvernement des États-Unis d'Amérique déclara qu'il réservait sa position quant à la possibilité que celui-ci puisse entrer en vigueur sans être soumis pour acceptation à la Conférence de la FAO. Cette réserve a été consignée dans le rapport de la Réunion sur les pêches tenue à Baguio (Philippines), du 25 au 28 février 1948 (P48/Co.1/27, page 5). On la retrouve dans une note du 2 septembre 1948 envoyée par le Secrétaire d'État J. Marshall au Directeur général de la FAO, document qui soulignait que le Gouvernement des États-Unis d'Amérique était d'avis que les accords portant création d'organes régionaux ou spécialisés liés à la FAO soient soumis à la Conférence pour approbation. Tous les accords conclus lors des premières années d'existence de la FAO ont été soumis à la Conférence pour approbation. Par la suite, l'Acte constitutif de la FAO a été amendé pour prévoir que les accords « régionaux » soient soumis au Conseil pour acceptation.

⁵ Cf. CL 132/5, paragraphe 8.

juridique, matériel et pratique que la FAO conduit en son nom⁶. Même les partisans d'une séparation immédiate de la CTOI de la FAO s'accordent sur ce point⁷ et ils ont donc demandé à la FAO de continuer à assurer la gestion de la CTOI, de ses ressources et de son personnel, et de veiller à son bon fonctionnement.

13. Le CQCJ et le Conseil de la FAO, lors de la cent vingt-septième session du Conseil, en novembre 2004, ont examiné la question du « *statut juridique des organes créés en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO* ». Le Conseil a fait sien le point de vue adopté par le CQCJ, à savoir que « *les instruments portant création de ces organismes en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif ne leur octroyaient pas la personnalité juridique, c'est-à-dire la capacité de faire l'objet de droits et d'obligations propres, et ils devaient donc agir par le truchement de l'Organisation, participant de sa capacité juridique* »⁸. Le Conseil a approuvé certains critères visant à concilier l'autonomie fonctionnelle des organes créés en vertu de l'Article XIV de l'Acte constitutif avec le fait qu'ils sont placés sous l'égide de la FAO et qu'ils opèrent par le truchement de l'Organisation.

14. L'expiration de l'Accord de la CTOI existant au sein de la FAO permettrait d'écarter tout risque futur d'obligations potentielles pour l'Organisation et ses Membres. Une telle mesure répondrait aux préoccupations exprimées par la Conférence de la FAO, selon lesquelles il serait absolument essentiel de clarifier le statut des conventions et accords conclus en vertu de l'Article XIV de l'Acte constitutif⁹. La CTOI devrait également conclure avec le pays hôte son propre Accord de Siège ainsi que, le cas échéant, d'autres accords de ce type avec d'autres pays, ce qui lui conférerait certains privilèges et immunités et lui permettrait d'opérer plus efficacement dans ces États. La nouvelle commission devrait également conclure des arrangements avec les pays hôtes avant de convenir de toute réunion visant à établir les privilèges, immunités et facilités nécessaires.

15. Tout en notant que cette observation associe des considérations de nature juridique et politique, **il est important de souligner qu'un organe du système des Nations Unies est fondamentalement différent d'un organe extérieur au système**. Dans son allocution d'ouverture à la onzième session de la Commission, le Président a particulièrement insisté sur la nécessité absolue de retirer la Commission du cadre d'une Organisation du système des Nations Unies afin de pouvoir compter parmi ses membres des entités qui ne sont pas des États et de lui permettre d'opérer selon des modalités différentes. En effet, une Commission extérieure au système des Nations Unies est bien entendu ouverte aux entités autres que celles reconnues aux Nations Unies. Certains principes, tels que l'égalité souveraine entre tous les membres – fondement du *modus operandi* de tout organe des Nations Unies – peuvent avoir un poids différent dans un organe extérieur au système. Il apparaît au vu de ces éléments que tout changement de statut de la CTOI devrait être soumis à l'autorité souveraine de ses membres, une telle évolution revenant à établir un organe distinct; chaque membre devrait avoir la capacité

⁶ Les conclusions de l'avis consultatif intitulé « *Reparation of injuries suffered in the service of the United Nations* » et rendu par la Cour internationale de justice ne semblent pas être applicables à la CTOI. On ne saurait ainsi affirmer que « *en vertu du droit international, [la CTOI] doit bénéficier des pouvoirs qui, bien qu'ils ne soient pas expressément prévus par [l'Accord], lui sont conférés nécessairement car ils sont essentiels à l'exercice de ses responsabilités* ». On ne peut pas non plus considérer qu'il apparaît clairement que la « *capacité de [la CTOI] à opérer internationalement de manière autonome découle nécessairement de [l'Accord CTOI]* » (Avis consultatif: Rapports CIJ [1949] page 174, traduction libre). La CTOI a toujours fonctionné par le truchement de la FAO et il n'a jamais été dans l'intention des organes directeurs ni des Membres de la FAO qui ont approuvé l'Accord CTOI qu'il puisse en être différemment.

⁷ Lors de la onzième session de la CTOI, quelques Membres (mais non la Commission) ont proposé que les amendements soient acceptés par la Commission et entrent en vigueur immédiatement. Toutefois, ils auraient été suspendus immédiatement après adoption et la FAO aurait continué d'assurer le bon fonctionnement de la Commission durant une période de transition.

⁸ Voir CL 127/REP, paragraphes 89 à 96.

⁹ C'est ce qu'ont affirmé, parfois très explicitement, plusieurs résolutions (par exemple, 46/57, 47/57 et 61/59).

d'exprimer son opinion par le biais de procédures nationales appropriées d'acceptation et de ratification.

16. Le fait de retirer du cadre de l'Organisation un organe institué en vertu d'un traité international constitue un fait sans précédent dans la pratique institutionnelle de la FAO. Cependant, l'inverse s'est déjà produit deux fois depuis la création de l'Organisation. Il convient de noter que la manière dont ces situations inverses ont été traitées est tout à fait similaire aux modalités proposées aujourd'hui pour retirer la CTOI du cadre de la FAO.

17. Ainsi, en 1949, une initiative a abouti à la révision de la Convention internationale pour la protection des végétaux de 1929 qui avait été conclue sous l'égide de l'Institut international d'agriculture. La Convention révisée a été approuvée par la Conférence de la FAO lors de sa sixième session, en 1951, et placée dans le cadre de l'Organisation. La Convention a été ouverte à la signature de tous les États, puis à leur ratification. Après son entrée en vigueur, elle a également été ouverte à l'adhésion pour les États non signataires¹⁰. **Lorsqu'une convention extérieure à la FAO avait été introduite dans le cadre de la FAO, elle avait reçu l'approbation de la Conférence et avait été transmise pour approbation aux États, conformément à leurs procédures constitutionnelles respectives.**

18. La même approche a été adoptée en 1959 par la Conférence de la FAO en ce qui concerne la Commission internationale du peuplier. Cette Commission a été établie en 1947 en dehors du cadre de la FAO à l'initiative du gouvernement français. En 1959, la Conférence a négocié et approuvé la Convention, la plaçant dans le cadre de l'Article XIV de l'Acte constitutif de la FAO. La Conférence l'a ensuite soumise à l'acceptation des États membres, conformément aux dispositions applicables. Le nouvel instrument portant création de la Commission est entré en vigueur le 26 septembre 1961, date de réception du douzième instrument d'acceptation¹¹. Le rapport de la Conférence et la résolution approuvant la Convention soulignaient sans réserves la nécessité d'être clair quant au futur statut de la Commission.

19. Il ne semble pas exister de raisons procédurales ou juridiques pour que le retrait d'un organe statutaire établi en vertu d'un accord conclu dans le cadre de la FAO fasse l'objet d'un traitement différent, ou de procédures moins formelles, que l'établissement d'un organe statutaire dans le cadre d'un accord conclu au sein de l'Organisation. On estime ainsi que l'Accord actuel de la CTOI devrait prendre fin et un nouvel Accord être conclu et entrer en vigueur, conformément aux dispositions appropriées de l'Accord de la CTOI.

20. L'Article XXI (retrait), paragraphe 1 stipule ce qui suit:

« 1. Tout Membre de la Commission peut, à l'expiration d'une période de deux ans à compter de la date à laquelle le présent accord est entré en vigueur en ce qui le concerne, se retirer du présent accord en notifiant ce retrait par écrit au Directeur général qui, à son tour, en informe aussitôt tous les Membres de la Commission, les Membres et les membres associés de la FAO et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Le retrait devient effectif à la fin de l'année civile suivant l'année pendant laquelle le Directeur général a reçu la notification. »

21. L'Article XXII (extinction) spécifie que:

« Le présent accord prend automatiquement fin à partir du moment où, à la suite de retraits, le nombre des Membres de la Commission tombe au-dessous de dix, à moins que les Membres restants de la Commission n'en décident autrement à l'unanimité. »

22. Ces dispositions font écho aux principes et procédures régissant les conventions et les accords relevant de l'article XIV de l'Acte constitutif, adoptés par la Conférence à sa neuvième session, en 1957. La Conférence avait alors convenu que toutes les conventions et tous les accords

¹⁰ Rapport de la sixième session de la Conférence (19 novembre – 6 décembre 1951), paragraphes 372-374.

¹¹ Rapport de la dixième session de la Conférence (31 octobre - 20 novembre 1959), paragraphes 578-581.

devaient contenir une clause de retrait ou de dénonciation et établir des procédures détaillées à cet effet. La Conférence avait également décidé que l'ensemble des conventions et accords devait contenir une clause d'extinction permettant notamment à l'accord de prendre automatiquement fin si et lorsque le nombre de participants tombe au-dessous du nombre requis pour son application, à moins que le reste des participants n'en décide autrement. La Conférence était également convenue que tout système permettant de mettre fin à l'accord par une majorité qualifiée de participants devrait être supprimé et que les parties souhaitant son extinction devaient d'abord se retirer de l'accord¹². Les articles de l'Accord de la CTOI cités plus haut rendent compte de ces décisions.

23. **Afin d'accélérer l'application du paragraphe 1 de l'Article XXI et de l'Article XXII et compte tenu du fait qu'en vertu de l'Article XXII de l'Accord, un certain nombre de pays pourraient décider de maintenir l'Accord existant de la CTOI, l'Organisation propose de mettre en œuvre un processus « participatif » élargi afin de faciliter l'extinction de l'Accord existant de la CTOI, la mise en application parallèle du nouvel Accord, une transition sans heurts vers ce nouvel Accord ainsi que, plus généralement, d'assurer la bonne continuité des activités menées par la CTOI¹³.** Il conviendrait à cet effet de convoquer une Conférence de plénipotentiaires pour l'adoption d'un nouvel Accord de la CTOI, d'engager un processus comportant en parallèle le retrait et l'extinction de l'Accord en vigueur de la CTOI, et l'acceptation et l'entrée en vigueur d'un nouvel Accord; la FAO devrait également mettre en œuvre les dispositions transitoires éventuellement nécessaires.

24. La proposition faite au CQCJ en avril 2007 donnait à ce sujet des informations qu'il apparaît utile de rappeler à ce stade.

25. L'extinction de l'Accord en vigueur de la CTOI devrait s'effectuer conformément au paragraphe 1 de l'Article XXI. La Conférence de plénipotentiaires pourrait adopter un instrument de retrait qui pourrait être structuré de manière à constituer en même temps un instrument d'adhésion au nouvel Accord. Il conviendrait de déterminer un seuil adapté quant au nombre de Parties nécessaires pour l'entrée en vigueur du nouvel Accord. Aux termes du paragraphe 1 de l'Article XXI de l'Accord de la CTOI, les notifications de retrait prendront effet à la fin de l'année civile suivant celle où le Directeur général a reçu ladite notification. Il existe, dans d'autres instruments du même type, des dispositions semblables visant essentiellement à préserver les intérêts des autres membres et à réduire au minimum les effets négatifs d'un retrait sur les autres parties et sur l'organe concerné. Les préoccupations qui sous-tendent cette disposition ne sont pas applicables au cas présent. Les Membres pourront convenir que, dans ce cas particulier, les notifications d'extinction prendraient effet au moment de leur dépôt auprès du Directeur général. Quoi qu'il en soit, la question ne peut pas être dissociée des dispositions transitoires qui, si tous les Membres s'accordaient sur ce point, pourraient être mises en place par la FAO pour assurer le passage sans heurt d'un accord à un autre.

26. Une telle approche semble correcte d'un point de vue juridique. En outre, ce processus serait le seul à assurer la protection du droit souverain de chaque Membre de la CTOI qui avait

¹² En 1953, la Conférence de la FAO a adopté à sa 7^e session l'Acte constitutif de la Commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse. Cet Acte constitutif est entré en vigueur le 12 juin 1954 après que le Directeur général ait reçu le nombre requis de notifications d'acceptation. Lors de la négociation de l'Acte constitutif, certains ont fait part de leurs doutes quant à savoir si une telle Commission constituait un besoin permanent. C'est pourquoi l'article XVIII, paragraphe 1 a prévu la possibilité d'invalider l'Acte constitutif par décision de la Commission à la majorité des trois quarts de ses membres. L'Acte constitutif peut également prendre fin à partir du moment où, à la suite de retraits, le nombre des Membres de la Commission tombe au-dessous d'un seuil donné. Une autre disposition fut introduite, prévoyant que, dans de telles circonstances, la Commission soit liquidée. Par la suite, agissant sur la base d'un ensemble de recommandations du Conseil, qui avait lui-même examiné la question avec l'assistance d'un Comité spécial, la Conférence a adopté les principes établis à la Partie R des Principes fondamentaux. Il fut considéré sans réserves que tout système permettant de mettre fin à un traité international par simple décision de la Commission serait inapproprié.

¹³ À la vingt-septième session du Comité des pêches (Rome, 5-9 mars 2007), « *Plusieurs Membres ont demandé que la FAO coopère avec la Commission des thons de l'océan Indien pour trouver une solution garantissant l'efficacité et la continuité des activités de la Commission des thons de l'océan Indien (CTOI).* » Voir CL 132/7, paragraphe 89.

accepté d'être lié par l'Accord de la CTOI selon les modalités définies par l'instrument d'acceptation, à décider qu'il ne souhaite plus être lié par l'ancien accord, mais veut se conformer plutôt aux dispositions du nouveau texte. En tant qu'organisation du système des Nations Unies respectant les principes fondamentaux du système, en particulier celui de l'égalité souveraine entre les États, il incombe à la FAO d'insister sur l'importance de cette procédure.

27. On pourrait s'inquiéter du risque que, malgré les efforts menés pour accélérer le processus et après que le nouvel accord soit entré en vigueur, tous les Membres actuels de la CTOI n'aient pas déposé leurs instruments d'acceptation. Certaines incertitudes pourraient donc subsister quant à leur situation par rapport audit accord.

28. Cela ne devrait pas poser de difficultés particulières, pour les raisons suivantes:

28.1. Tout d'abord, la FAO serait disposée à mettre en œuvre les dispositions transitoires nécessaires pour faciliter le processus global d'extinction de l'Accord de la CTOI et l'entrée en vigueur du nouvel accord. Ces dispositions, appliquées de manière pragmatique et flexible, atténueraient les éventuels problèmes. Elles pourraient être mises en application jusqu'à l'entrée en vigueur du nouvel accord et même jusqu'à ce que tous les membres actuels de la CTOI soient devenus membres de la nouvelle Commission. Il convient à cet égard de noter que même les Membres de la CTOI qui soutiennent activement le retrait immédiat de la Commission du cadre de la FAO sont largement favorables à ces dispositions et ont insisté auprès de l'Organisation pour qu'elle les mette en œuvre¹⁴.

28.2. Deuxièmement, dans la mesure où la nécessité de retirer la CTOI du cadre de la FAO a été unanimement reconnue, l'extinction de l'accord actuel et l'entrée en vigueur du nouvel accord pourraient survenir très rapidement. Le fait que la FAO doive mettre en place des dispositions transitoires serait une question secondaire. De toute évidence, tous les Membres pourraient, en déposant les instruments requis, réduire au minimum la période durant laquelle le soutien de la FAO serait nécessaire. Au contraire, comme les Membres l'ont indiqué lors de la récente session du Conseil (cent trente-deuxième session), si des réserves ont été exprimées quant au retrait de la CTOI du cadre de la FAO, cela viendrait conforter le point de vue selon lequel la procédure proposée par l'Organisation serait relativement acceptable d'un point de vue juridique. Elle permet aux Membres de la CTOI, également Membres de la FAO, une organisation du système des Nations Unies, de décider ou non de faire de la CTOI un organe indépendant de la FAO. Cela serait la procédure appropriée d'un point de vue juridique, adaptée au statut de la CTOI, en tant qu'organe du système des Nations Unies.

29. Il est donc proposé de convoquer une Conférence de plénipotentiaires en vue de l'adoption d'un nouvel Accord et d'engager un processus comportant en parallèle le retrait et l'extinction de l'Accord en vigueur de la CTOI, et l'acceptation et l'entrée en vigueur d'un nouvel Accord. Parallèlement, la FAO mettrait en œuvre de manière pragmatique et flexible les dispositions transitoires éventuellement nécessaires.

V. LA CTOI NE SAURAIT ÊTRE RETIRÉE DU CADRE DE LA FAO MOYENNANT UNE PROCÉDURE D'AMENDEMENT

30. À sa troisième session extraordinaire qui s'est tenue à Goa en 2006, la CTOI a proposé d'adopter une série d'amendements visant à supprimer de l'Accord de la CTOI toutes les mentions faisant référence à la CTOI en tant qu'organe statutaire de la FAO placé sous l'égide de

¹⁴ Ces membres sont allés jusqu'à proposer un expédient artificiel en vertu duquel la Commission adopterait les amendements proposés, selon la procédure simplifiée. Ces amendements entreraient en vigueur immédiatement mais seraient également immédiatement suspendus, la FAO continuant durant un certain temps d'assurer le bon fonctionnement de la CTOI. Le fait que l'Organisation poursuive la mise en œuvre des dispositions transitoires permettrait de faciliter le processus de transition.

l'Organisation et opérant par son truchement. En vertu de cette proposition, une fois les amendements adoptés par la CTOI, la Commission cesserait automatiquement et immédiatement d'être un organe opérant en vertu de l'Article XIV de l'Acte constitutif de la FAO. Au cours de la session extraordinaire, certains Membres ont émis des réserves quant à cette procédure.

31. Dans de précédentes communications, l'Organisation a expliqué que le problème relevait du paragraphe 1 de l'Article XXI et de l'Article XXII de l'Accord de la CTOI. Elle soutient qu'il serait juridiquement inapproprié d'examiner la question sur la base des dispositions de l'Article XX sur l'amendement de l'Accord de la CTOI.

32. Aux termes de l'Article XX, l'Accord peut être amendé à la majorité des trois quarts des Membres de la CTOI. Le Directeur général ou tout Membre de la Commission sont habilités à émettre des propositions d'amendement. Les propositions faites par un Membre de la Commission sont soumises à la fois au Président de la Commission et au Directeur général de la FAO. Celles du Directeur général sont transmises au Président de la Commission dans un délai maximum de 120 jours avant la session de la CTOI où doit être étudiée la proposition. Le Directeur général informe immédiatement l'ensemble des Membres de la Commission de toutes les propositions d'amendements. En vertu du paragraphe 3 de l'Article XX, les amendements à l'Accord doivent être présentés au Conseil de la FAO qui peut rejeter tout amendement manifestement incompatible avec les objectifs et les buts de la FAO ou les dispositions de son Acte constitutif.

33. Aux termes du paragraphe 4 de l'Article XX:

« Les amendements qui n'entraînent pas de nouvelles obligations pour les Membres de la Commission entrent en vigueur pour tous les Membres à la date de leur approbation par la Commission, sous réserve des dispositions du paragraphe 3 ci-dessus. »

34. En vertu du paragraphe 5 de l'Article XX:

« Les amendements qui entraînent de nouvelles obligations pour les Membres de la Commission après avoir été adoptés par la Commission et sous réserve des dispositions du paragraphe 3 ci-dessus, n'entrent en vigueur pour chaque Membre qu'à compter de leur acceptation par ce dernier. Les instruments d'acceptation des amendements entraînant de nouvelles obligations sont déposés auprès du Directeur général. Le Directeur général informe de cette acceptation tous les Membres de la Commission et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Les droits et obligations des Membres de la Commission qui n'acceptent pas un amendement entraînant de nouvelles obligations continuent d'être régis par les dispositions de l'Accord qui étaient en vigueur avant l'amendement. »

35. Lors de leur précédente communication au CQCJ et dans une allocution prononcée devant la Commission lors de sa onzième session, les représentants de la FAO ont estimé que cette proposition ne pouvait être réalisée moyennant un amendement de l'Accord. En effet, dans le contexte général du système juridique de la FAO et du statut prévu pour les accords par l'Article XIV de l'Acte constitutif, il semblerait que la procédure exposée à l'Article XX de l'Accord possède des limites intrinsèques: elle peut uniquement concerner les amendements portant sur un Accord conclu dans le cadre de la FAO et restant dans ce cadre. Il n'est pas certain qu'un amendement visant à modifier un accord conclu dans le cadre de la FAO puisse être utilisé pour établir un nouvel accord en dehors de l'Organisation et établir une nouvelle entité juridique distincte de la FAO.

36. *A fortiori*, il semblerait juridiquement incorrect d'utiliser une procédure simplifiée d'amendement, destinée à traiter des problèmes de « routine » ou purement techniques, pour établir un nouvel accord international et une nouvelle entité. Il s'agirait vraisemblablement d'une erreur juridique particulière, le vice de procédure, c'est-à-dire l'utilisation d'une procédure à des fins autres que celles pour lesquelles elle était prévue. En français, on parle également de « détournement de procédure ». On a vu que les critères présentés par les organes directeurs de la FAO pour déterminer si certains amendements sous-tendaient ou non de nouvelles obligations ont

été appliqués en dehors du cadre normal puisqu'ils n'ont jamais été formulés pour la situation considérée. Les amendements proposés semblent bien entraîner de nouvelles obligations, comme le montrent les procédures de ratification internes qu'ont dû suivre certains pays. Ils vont à l'encontre des objectifs du processus en cours, avec lesquels ils sont incompatibles.

37. À la suite de la onzième session de la CTOI et de la cent trente-deuxième session du Conseil, des recherches supplémentaires ont été menées sur le sujet, confirmant la position adoptée par l'Organisation.

38. La distinction faite entre les amendements selon qu'ils entraînent ou non de nouvelles obligations semble être spécifique à la FAO et à sa pratique propre; elle est donc indissociable du contexte où elle a été établie et où elle est utilisée. Comme en témoignent les débats au sein de la CTOI, la Commission n'avait sans doute pas connaissance de ces pratiques ou de la manière d'aborder cette distinction. À sa troisième session extraordinaire à Goa, elle a envisagé d'adopter en vertu du paragraphe 4 de l'Article XX de l'Accord de la CTOI la série complète d'amendements qui lui ont été soumis pour examen.

39. Il semble que ces notions soient apparues pour la première fois dans l'Accord créant l'Administration des Nations Unies pour les secours et la reconstruction signé le 9 novembre 1943. Le but de cette organisation était d'apporter une aide aux régions libérées à la fin de la seconde guerre mondiale et après la guerre, principalement aux camps de personnes déplacées en Europe en 1947 et en Asie en 1949. En 1949, cette organisation a été supprimée, ses différentes fonctions ayant été progressivement transférées vers d'autres institutions des Nations Unies. L'Article VIII instaurait un système complexe pour amender l'Accord. Il prévoyait en particulier que « *les amendements entraînant de nouvelles obligations pour les États membres nécessiteront l'approbation du Conseil par un vote des deux tiers et n'entreront en vigueur pour chaque État membre qu'à leur acceptation.* » Durant cette période, cette notion a été introduite avec quelques variations dans les instruments portant création de certaines organisations, par exemple la FAO et l'UNESCO¹⁵ en 1945 et l'Organisation météorologique mondiale (OMM) en 1950. On ne la retrouve cependant pas dans la totalité de ces instruments. Plusieurs éléments tendent à indiquer que l'on avait conscience du manque de clarté de ces notions¹⁶, ce que vient confirmer le long avis juridique soumis en 1967 par le Conseiller juridique des Nations Unies sur la Convention de l'Organisation météorologique mondiale¹⁷.

40. Dans la pratique de la FAO, la distinction établie entre les amendements selon qu'ils entraînent ou non de nouvelles obligations a largement été utilisée dans les procédures d'amendement des accords conclus en vertu de l'Article XIV de l'Acte constitutif. Dans le cadre de ces procédures, les amendements entraînant de nouvelles obligations lient les différentes parties seulement une fois qu'elles les ont acceptés; ceux qui n'entraînent pas de nouvelles obligations entrent en vigueur pour toutes les parties une fois adoptés, ou adoptés et acceptés à la majorité qualifiée, par les parties. Mais entre 1975 et 1979, le problème s'est posé à la FAO et fut largement débattu.

41. En 1975, un Comité consultatif d'experts a proposé d'amender un certain nombre de définitions relatives à la Convention internationale pour la protection des végétaux. Lors des

¹⁵ Dans le cas de l'UNESCO, ces notions ont fait l'objet d'un certain nombre d'aménagements sur la base de critères de fond et procéduraux.

¹⁶ Il semble en effet que seules les trois organisations mentionnées plus haut avaient utilisé cette notion. Puis, en 1945, la Commission de la Conférence pour l'établissement de l'Unesco a conclu qu'il pourrait être nécessaire de convenir de la nature de l'amendement, ce qui devrait se faire par le biais d'une décision de la Conférence de l'Unesco. Voir *United Nations Juridical Yearbook* (Annuaire juridique des Nations Unies), 1967, page 366. Cette notion a également été mise en évidence dans des études de référence d'éminents universitaires.

¹⁷ *Procedures for amending the Convention of the World Meteorological Organization* (Procédures pour la modification de la Convention de l'Organisation météorologique mondiale) – Avis juridique communiqué par le Conseil juridique des Nations Unies au Secrétaire général de l'Organisation météorologique mondiale le 10 avril 1967. *United Nations Juridical Yearbook* (Annuaire juridique des Nations Unies), 1967, pages 338-371.

débats consacrés aux propositions d'amendements, une délégation a souligné que, dans la mesure où son pays devrait adopter des dispositions législatives pour donner effet aux nouvelles définitions, lesdits amendements n'entraînaient pas de nouvelles obligations. Cela a donné lieu à un long examen de la notion de « nouvelles obligations » et de son sens. Certains États ont également fait part de leurs préoccupations quant à la véritable signification de cette notion dans le cadre des autres accords conclus depuis la création de la FAO¹⁸.

42. Le Secrétariat de la FAO a examiné le problème en détail en 1976 en tenant compte des différents accords et conventions conclus en vertu de l'Article XIV de l'Acte constitutif. Les conclusions de cette étude indiquent qu'il existe deux autres procédures pour déterminer le contenu des amendements entraînant de nouvelles obligations, ce qui fait écho à l'avis juridique exprimé par le Conseiller juridique des Nations Unies: soit l'assemblée compétente convient de manière catégorique qu'un amendement donné n'entraîne pas de nouvelles obligations, soit le gouvernement d'un État faisant objection devra lever ses réserves concernant une déclaration précisant que certains amendements n'entraînent pas de nouvelles obligations. En d'autres termes, la possibilité existait pour un organe plénier approprié de convenir qu'un amendement donné n'entraînait pas de nouvelles obligations, ce qui avait pour effet de lier l'ensemble des parties ou alors le fait qu'un gouvernement ait fait objection à l'opinion selon laquelle un amendement n'entraîne pas de nouvelles obligations peut empêcher l'application de la procédure accélérée réservée à ce type d'amendements¹⁹.

43. Par la suite, le secrétariat de l'Organisation s'est employé, en concertation avec les États membres, à déterminer s'il était possible de formuler, et de s'accorder sur, des critères permettant de prendre une décision acceptable par l'ensemble des parties. Enfin, le problème fut soumis au CQCJ par l'intermédiaire d'une communication détaillée du Secrétariat, dans le cadre la révision de 1951 de la Convention internationale pour la protection des végétaux²⁰. Le CQCJ a reconnu l'importance de ce problème pour la CIPV comme pour les autres accords conclus en vertu de l'Article XIV de l'Acte constitutif. Il a proposé que les critères suivants soient examinés par la Conférence de la FAO en vue d'éviter la mise en œuvre non souhaitable d'un « *double système en vertu duquel certaines parties contractantes seraient liées par une version de la Convention et d'autres par l'autre texte* »²¹.

« Si, à la suite des amendements, la charge globale que doivent supporter les parties contractantes pour honorer leurs obligations existantes reste pratiquement inchangée, les amendements seront considérés comme n'impliquant pas de nouvelles obligations. Si la charge est modifiée de telle façon que les tâches à accomplir sont intrinsèquement différentes de celles que supposent les obligations existantes, les amendements qui sont en cause peuvent être considérés comme impliquant de nouvelles obligations. On ne saurait considérer que toute extension d'une obligation existante constitue en soi une nouvelle obligation; mais il peut se présenter des cas où une telle extension peut être considérée comme équivalant à une obligation nouvelle - lorsque, par exemple, elle a nécessairement

¹⁸ Ainsi, dans une communication au Directeur général de la FAO en date du 2 septembre 1948, le Secrétaire d'État J. Marshall a souligné que, aux yeux du Gouvernement des États-Unis, l'accord portant création du Conseil indo-pacifique des pêches de 1948 n'entraînait pas de nouvelles obligations pour le Gouvernement des États-Unis. Le Département d'État a soumis une communication du même type le 25 février 1949 au sujet de l'Acte constitutif de la Commission internationale du riz.

¹⁹ L'opinion juridique susmentionnée du Conseiller juridique précisait, en guise de conclusion « *En l'absence de critères spécifiques dans le texte de la Convention ou ailleurs, les critères à utiliser pour déterminer si un amendement proposé entraîne une nouvelle obligation pour les membres sont ceux choisis par les membres à titre individuel et sont présentés par eux* », *Ibid.* page 371. Cela reflète les débats tenus à l'OMM, où plusieurs délégations ont affirmé que c'était à un État souverain qu'il incombait de déterminer si un amendement particulier entraînait ou non de nouvelles obligations. Le délégué des États-Unis a donc déclaré: « *Mon gouvernement estime qu'un État souverain a le droit exclusif de décider par lui-même si un amendement à une Convention à laquelle l'État est partie entraîne ou non pour cet État une nouvelle obligation* ». *Actes du Troisième Congrès de l' OMM*, 1959, page 73.

²⁰ CCLM 35/5.

²¹ CL 75, paragraphe 45.

des conséquences financières importantes pour toutes les parties contractantes ou lorsque la charge qu'elle impose est disproportionnée par rapport à celle que celles-ci supportent déjà»²².

44. Le Conseil a transmis ces conclusions à la Conférence à sa session de novembre 1977. La Conférence a ensuite examiné ces questions de manière approfondie durant plusieurs jours de débats. Elle a étudié les propositions d'amendement afin de déterminer lesquelles seraient susceptibles de constituer une charge supplémentaire pour les parties. L'objet de cette procédure complexe était de répondre aux préoccupations des délégations, en particulier en ce qui concerne l'émission d'un certificat d'exportation et les modalités d'inspection. Les huit réunions de la Conférence ont été le théâtre d'intenses débats entre les délégations et en leur sein même, discussions qui ont permis de parvenir à un certain nombre de compromis. Malgré l'important travail réalisé, la Conférence est alors convenue de reporter l'examen et l'approbation finale de la version révisée de la Convention internationale pour la protection des végétaux à sa session de 1979. La Conférence a demandé que la version révisée de la Convention ainsi qu'une note mettant l'accent sur certains problèmes juridiques soient diffusées à l'ensemble des parties. Elle a également demandé que le document soit soumis au Comité de l'agriculture, au Comité des produits et au CQCJ pour qu'ils l'examinent à la lumière des éventuels commentaires²³.

45. La question de savoir si les amendements entraînaient de nouvelles obligations a fait l'objet d'intenses débats, sans qu'il ne soit possible de parvenir à une conclusion définitive; elle a constitué la principale raison expliquant le renvoi de la proposition à la session suivante de la Conférence. De nombreuses parties ont exprimé des réserves²⁴, parfois importantes, ou même de vives critiques, à l'encontre des critères proposés par le CQCJ. En novembre 1979, la Conférence a approuvé la Convention révisée suite à son examen durant la période intersessions²⁵. Toutefois, le texte a de nouveau été vivement débattu lors de plusieurs réunions. Plusieurs délégations ont confirmé que, à la suite des modifications apportées entre-temps à la proposition de version révisée et de son examen au niveau national, elles ont convenu que les amendements n'entraînent

²² CL 72/5, paragraphe 46. La CQCJ a également estimé qu'il convenait de garder à l'esprit la possibilité d'imposer des restrictions ou de « se délier » de certaines obligations.

²³ CL 77, paragraphe 328.

²⁴ Le représentant du Brésil a notamment déclaré: « Je dois dire que ma délégation est plutôt – je dis bien « plutôt » – en désaccord avec les commentaires du CQCJ selon lesquels il n'existerait pas de nouvelles obligations (...). Par conséquent, nous sommes une nouvelle fois plutôt d'accord avec l'Australie, qui estime que le processus permettant l'entrée en vigueur des dispositions pour le pays concerné doit suivre les procédures prévues en cas de nouvelles obligations. Cela signifie qu'elles ne pourraient entrer en vigueur que par acceptation de la partie contractante concernée. Ce point de vue nous semble indiscutable et nous sommes en désaccord, ou, pour nous exprimer avec plus de modération, plutôt en désaccord, avec l'opinion exprimée par le CQCJ sur cette question » (C 77/III/PV/6, 26 novembre 1977, page 104, traduction libre). Le représentant des États-Unis a entre autres fait valoir que « [le délégué de l'Australie] a indiqué que certains amendements poseraient des difficultés pour certains gouvernements et notamment celui de son pays. Nous devons faire face au même problème et souscrivons totalement à son point de vue (...). Nous ne pouvons honnêtement nous ranger à l'interprétation du CQCJ » (C 77/III/PV/6, 26 novembre 1977, page 102, traduction libre). Le représentant de l'Australie a sévèrement critiqué les conclusions du Comité et a demandé avec insistance et à plusieurs reprises lors des journées de débats que des amendements successifs soient apportés à l'Acte constitutif: « Le rapport du CQJC se conclut sur une vague formule selon laquelle la « charge globale » – quel que soit le sens que l'on prête à cette expression – ne s'en trouverait pas substantiellement modifiée. Nous sommes plutôt en désaccord avec l'opinion du CQJC selon laquelle la notion de « nouvelles obligations » s'applique à deux amendements seulement. La formulation de l'Article XIII.4 (qui fait référence aux nouveaux amendements entraînant de nouvelles obligations) nous semble suffisamment claire et la charge que représentent les coûts ainsi que les difficultés pratiques découlant de nouvelles modalités d'inspection sont un exemple des nouvelles obligations à assumer. Le CQCJ remet aujourd'hui en question nos droits, ainsi que les droits d'autres parties, découlant de la signature de la Convention originale. Nous sommes bien sûr d'avis que les droits des parties contractantes ne sauraient être restreints de quelque manière pour des raisons de convenance administrative » (C 77/III/PV/6, 26 novembre 1977, page 101, traduction libre). Le représentant du Japon a soutenu que les diverses propositions d'amendement ne sous-tendraient pas de nouvelles obligations (C 77/III/PV/6, 26 novembre 1977, page 102). En 1979, le gouvernement du Japon a conclu que la version révisée de la Convention, telle qu'amendée, n'entraînerait pas de nouvelles obligations pour son gouvernement.

²⁵ Voir CL 79/REP, paragraphes 450-456.

pas de nouvelles obligations²⁶. Le fait que la CIPV ait opéré et continue d'opérer sous l'égide de la FAO a joué un rôle important pour parvenir à un compromis; un consensus existait également sur la nécessité d'améliorer les dispositions sur lesquelles se fonde la Commission²⁷.

46. Les organes directeurs de la FAO ont eu l'occasion d'examiner d'autres amendements à des conventions et accords conclus en vertu de l'Article XIV de l'Acte constitutif, tels que ceux apportés à l'Accord portant création d'une commission régionale de la production et de la santé animales pour l'Asie, l'Extrême-Orient et le Pacifique Sud-Ouest (1979), à l'Accord portant création de la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (1997), à la Convention internationale pour la protection des végétaux (1997), à l'Accord sur la protection des végétaux pour la région de l'Asie et du Pacifique (1999) et à l'Accord visant à lutter contre le criquet pèlerin en Asie du Sud-Ouest en 2001. Souvent, les amendements proposés relevaient de questions de routine et n'impliquaient aucune modification substantielle des accords. Il n'a été proposé dans aucun de ces cas de retirer une commission du cadre de la FAO.

47. Concernant les conventions et les accords conclus dans le cadre de l'Article XIV de l'Acte constitutif, le CQCJ a particulièrement insisté sur le fait qu'il convenait généralement de se fonder sur une interprétation raisonnablement restrictive de la notion de « nouvelles obligations » afin d'assurer, dans la mesure du possible, une application uniforme de la Convention et de l'adapter de manière pertinente aux nouvelles technologies et à l'expérience acquise. En d'autres termes, le CQCJ n'entendait pas, en imposant la procédure de consentement la plus contraignante, empêcher que les conventions et accords placés sous la responsabilité de la FAO, et demeurant bien entendu sous son autorité, puissent s'adapter aux nouvelles évolutions. Cette interprétation restrictive a ensuite été utilisée par le CQCJ et les organes directeurs de la FAO lors de leur examen des amendements aux instruments conclus dans le cadre de l'Article XIV de l'Acte constitutif et demeurant dans le cadre de la FAO²⁸.

48. S'agissant des modalités selon lesquelles la FAO détermine si certains amendements entraînent de nouvelles obligations, Trois conséquences majeures découlent de ce qui précède:

- 48.1. Tout d'abord, comme en témoigne la longue expérience de la FAO, la question de savoir si une série particulière d'amendements entraîne de nouvelles obligations, et par là même, nécessite des procédures d'acceptation ou de ratification particulières, relève de la compétence individuelle des États. C'est ce qu'illustrent les pratiques passées de l'Organisation: la soumission d'une objection par des États particuliers et la nécessité pour lui de mettre en œuvre des procédures de ratification ont été considérées incompatibles avec la possibilité de considérer que certains amendements n'impliquent pas de nouvelles obligations.
- 48.2. Deuxièmement, on a recouru par le passé à un processus consistant à examiner certaines dispositions à la lumière des exigences nationales et à modifier en conséquence les propositions d'amendement, en particulier pour la révision de la Convention internationale pour la protection des végétaux. Seule cette procédure permettait de déterminer collectivement si une série particulière d'amendements entraînait de nouvelles obligations.
- 48.3. Troisièmement, les organes directeurs de la FAO se sont systématiquement fondés sur une interprétation restrictive de la notion de « nouvelles obligations » pour les amendements aux accords établis dans le cadre de la FAO et maintenus dans ce cadre. Lorsque de tels accords sont placés et demeurent sous la responsabilité de la FAO, il a été possible d'appliquer des critères restrictifs et de considérer que certains amendements qui

²⁶ Voir C 79/III/PV, pp. 90-69.

²⁷ Chaque partie a pu déterminer de manière indépendante si les amendements sous-tendaient de nouvelles obligations et introduire au sein de la Convention les amendements nécessaires pour s'assurer qu'ils puissent accepter la procédure d'amendement simplifiée proposée.

²⁸ Voir CL 113/5.

auraient sinon nécessité des procédures de ratification sont de nature secondaire, relèvent d'opérations de routine ou revêtent un caractère instrumental.²⁹ Dans de telles situations, les parties peuvent se contenter d'un examen général de la « *charge globale de leurs obligations* » et se fonder sur une interprétation très restreinte de ce que sont les « *nouvelles obligations* ». Cela s'explique par le fait que la FAO continue d'exercer toutes les obligations afférentes à sa propre personnalité juridique, personnalité que les organes établis en vertu de l'Article XIV de l'Acte constitutif ne possèdent pas; continue d'assurer le fonctionnement desdits organes et de gérer leurs actifs, mais également de gérer le personnel relevant de son Statut et Règlement du personnel; continue d'être l'organisation concernée dans l'éventualité de recours ou de plaintes devant le Tribunal administratif de l'OIT et de représenter les organes en question pour toute procédure d'arbitrage; continue d'étendre à l'ensemble du personnel les avantages de ses programmes de retraite et de santé et d'étendre aux organes en question les privilèges et immunités qu'elle a négociés ou qui s'appliquent pour d'autres raisons à ses relations avec la quasi-totalité des pays. Enfin, elle continue le cas échéant d'étendre aux organes en question les avantages du régime prévu par les Accords de siège. **Les critères restrictifs que les organes directeurs ont formulés devaient s'appliquer à des amendements de routine apportés aux conventions et accords placés sous la responsabilité de la FAO et continuant de relever de son autorité et d'être appliqués dans ce cadre.** Les organes directeurs de la FAO, c'est-à-dire le CQCJ, le Conseil et la Conférence, n'ont jamais formulé ni appliqué de critères permettant de déterminer si une série d'amendements visant à retirer un accord particulier du cadre de la FAO entraînait ou non une nouvelle obligation.

49. **Il semblerait donc que les participants à la troisième session extraordinaire de la CTOI tenue à Goa pourraient avoir négligé le fait que les critères établis par les organes directeurs de la FAO, pour déterminer si certains amendements entraînent de nouvelles obligations, ont été utilisés en dehors de leur contexte, puisqu'ils avaient été formulés et conçus pour être appliqués à une situation totalement différente du cas de la CTOI³⁰.**

50. Cela pourrait également expliquer un certain nombre d'éléments ayant trait au processus proposé. Ainsi, un certain nombre de pays ont-ils indiqué qu'ils souhaitaient soumettre les amendements proposés à des procédures de ratification interne, alors que ces procédures (dont on ne saurait préjuger de l'issue) sont incompatibles avec celle prévue au paragraphe 4 de l'Article XX³¹. En outre, le fait que l'on continue de demander à la FAO d'assurer le fonctionnement de la CTOI est difficilement compatible avec ladite procédure. En fait, soit les amendements relèvent de questions techniques et de routine, entrent en vigueur immédiatement et tous les Membres de la CTOI assument immédiatement l'ensemble des obligations qui en résultent; soit les amendements entraînent effectivement de nouvelles obligations que la CTOI et ses Membres sont

²⁹ Voir, *Bowett's Law of International Institutions*, 5e édition, par Philippe Sands et Pierre Klein, Londres, Sweet et Maxwell, 2001, pages 451-453. Cet ouvrage de référence sur le droit dans les organisations internationales indique que selon les procédures d'amendement des instruments constitutifs des organisations internationales, il y a parfois une différenciation entre les amendements mineurs, qui peuvent se faire selon le « principe législatif » (permettre à la majorité d'amender un instrument qui devient d'application obligatoire pour la minorité), alors que les amendements importants se font selon le principe de consensus (à l'unanimité et avec une acceptation spécifique des pays, la plupart du temps).

³⁰ Il semblerait donc que les principes de l'article 5 de la Convention de l'article 5 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, consacrés aux traités adoptés au sein des organisations internationales, n'aient pas été respectés.

³¹ En ratifiant un traité, un État accepte définitivement d'être lié par celui-ci. La fonction de la ratification est de donner pour cet État un caractère contraignant au traité; si la ratification est refusée, le traité est invalidé s'il s'agit d'un traité bilatéral et ne lie plus cet État s'il s'agit d'un traité multilatéral. Voir par exemple *International Law*, L. Oppenheim, 7^e édition, édité par Lauterpacht, 1953, paragraphe 510. Voir également les commentaires de la Commission du droit international sur l'expression du consentement à être lié par les traités (voir *Yearbook of the International Law Commission* [Annuaire de la Commission du droit international], 1966, volume II, pages 195- 202). De toute évidence, l'obligation pour un État de suivre des procédures de ratification est incompatible avec l'Article XX, paragraphe 4 de l'Accord CTOI.

incapables d'assumer lorsqu'elles entrent en vigueur au moment de l'adoption et l'Organisation doit alors continuer d'appliquer des dispositions transitoires.

51. On considère, en conclusion, que la question ne relève pas de l'Article XX de l'Accord de la CTOI qui semblerait avoir des limites intrinsèques, c'est-à-dire n'être applicable qu'à des amendements à un accord conclu dans le cadre de la FAO et maintenant cette caractéristique. Il n'est pas certain qu'une procédure d'amendement visant à modifier un accord conclu dans le cadre de la FAO puisse être utilisée pour établir un nouvel accord en dehors de l'Organisation et définir une nouvelle entité juridique distincte. Surtout, il serait juridiquement incorrect d'utiliser une procédure d'amendement simplifiée, destinée à traiter les problèmes techniques et « de routine », pour adopter et mettre en œuvre un nouvel accord international ainsi qu'une nouvelle entité. Il s'agit d'une forme particulière d'erreur juridique, un vice de procédure, c'est-à-dire l'utilisation d'une procédure à des fins autres que celles pour lesquelles elle était prévue. En français, on parle également de « détournement de procédure ». Les critères qui ont été énoncés par les organes directeurs de la FAO pour déterminer si des amendements spécifiques entraînaient ou non de nouvelles obligations, ont été appliqués en dehors de leur contexte puisqu'ils n'ont jamais été formulés pour une telle situation. Les amendements proposés semblent bien entraîner de nouvelles obligations, comme le confirme la nécessité pour certains pays de passer par des procédures de ratification internes et le fait que la FAO soit vraisemblablement appelée à, ou même doive, continuer à assumer la gestion de la CTOI après la proposition d'adoption des amendements.

52. Au vu des éléments précédents, l'Organisation estime qu'il est essentiel de respecter une procédure juridique adéquate pour l'adoption d'un nouvel accord. Il conviendrait à ce titre de convoquer une Conférence de plénipotentiaires pour l'adoption d'un nouvel accord et de mettre en œuvre un processus comportant en parallèle le retrait et l'expiration de l'accord actuel et l'entrée en vigueur d'un nouvel accord. Pour des raisons pratiques, le projet de résolution du Conseil proposant cette procédure, qui a été soumis au CQCJ et ne se fait pas l'écho des évolutions ultérieures, est présenté dans l'annexe ci-après.

53. Le rapport de la cent trente-deuxième session du Conseil rappelle que certains Membres de la CTOI souhaitent que la solution choisie puisse être appliquée en temps utile et le plus rapidement possible. C'est pourquoi l'Organisation est disposée à mettre en œuvre activement toute disposition transitoire éventuellement nécessaire. Si tous les Membres de la CTOI s'accordaient sur le fait qu'une procédure juridique adéquate devrait être utilisée pour retirer la Commission du cadre de la FAO, et que l'Organisation devait mettre en place des dispositions transitoires, toutes les parties concernées pourraient bénéficier d'une marge de manœuvre considérable, dans le cadre de telles dispositions, pour satisfaire toute exigence fonctionnelle et faire face à toute préoccupation spécifique efficacement et dans les délais voulus. Ainsi, la volonté exprimée par certains Membres quant à la mise en œuvre en temps utile d'une solution rapide n'empêcherait nullement d'appliquer parallèlement un processus juridique visant à modifier le statut de la CTOI.

VI. STATUT DES CONSULTATIONS SUR L'EFFICIENCE ET L'EFFICACITÉ DE LA CTOI (PRÉOCCUPATIONS ET ARGUMENTS AVANCÉS)

54. À la cent trente-deuxième session du Conseil, certains participants se sont inquiétés, lors des débats, de l'efficacité et de l'efficacé de la CTOI. Ces préoccupations expliquent pourquoi la CTOI a estimé, à un certain stade, qu'il pourrait être nécessaire de passer d'un statut d'organe statutaire établi aux termes de l'Article XIV de l'Acte constitutif à celui d'organe extérieur à la FAO. Les partisans d'une telle initiative ne l'ont présentée ni comme représentant un changement profond de la nature de la CTOI ni comme la constitution d'une nouvelle entité aux termes du droit international, mais plutôt comme un moyen d'améliorer l'efficacité et l'efficacé de la CTOI.

55. Ayant pris note de ces préoccupations et tenant compte du fait que la plupart des Membres n'étaient pas favorables au retrait de la CTOI du cadre de la FAO, le Conseil a conclu que ces questions ainsi que les arguments correspondants devraient être traités en priorité, dans le cadre de discussions entre le Secrétariat de la FAO et les Membres de la CTOI concernés. Par la suite, le Secrétariat rendrait compte des conclusions de ces débats à la CQCJ et à tout autre organe concerné.

56. Immédiatement après la session du Conseil, le Secrétariat de la FAO a tenu des réunions informelles permettant aux Membres de la CTOI d'examiner les difficultés pratiques particulières qui pourraient se présenter et qui devraient être traitées dans le cadre de la structure actuelle de la CTOI. Il a semblé qu'à cet égard, la première étape nécessaire consisterait à identifier ces difficultés puis à évaluer la volonté des Membres concernés de traiter ces difficultés au moyen de solutions pratiques appropriées dans le cadre de la structure actuelle.

57. Ces consultations avec les Membres de la CTOI et le Secrétariat de la FAO n'ont toutefois pas encore eu lieu au moment de la finalisation de ce document. Dans tous les cas, et bien que le Conseil ait examiné de concert ces différentes questions, il est difficile de déterminer si ces consultations relèvent ou non du mandat du Groupe informel de juristes.

VII. ACTION ATTENDUE DU GROUPE INFORMEL DE JURISTES

58. Le Groupe informel de juristes est invité à examiner le présent document et, à la lumière des considérations qui y sont développées, de formuler un avis quant à la procédure à suivre dans l'éventualité où la CTOI souhaiterait être retirée du cadre de la FAO.

ANNEXE

Extrait du document CCLM 81/3

**PROJET DE RÉSOLUTION DU CONSEIL RÉSILIATION DE L'ACCORD DE LA CTOI
ET CONVOCATION D'UNE CONFÉRENCE DE PLÉNIPOTENTIAIRES EN VUE DE
L'ADOPTION D'UN ACCORD SUR LA PÊCHE AU THON DANS L'Océan Indien
RÉSOLUTION DU CONSEIL .../...**

Le Conseil,

Ayant pris connaissance du fait qu'à sa cent cinquième session tenue en novembre 1993, après plusieurs années de négociation au sein de la FAO, il a approuvé l'Accord portant création de la Commission des thons de l'océan Indien (CTOI) en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO, et que ledit Accord est entré en vigueur le 27 mars 1996 après le dépôt auprès du Directeur général du nombre requis d'instruments d'adhésion,

Notant que la CTOI est un organe statutaire de la FAO qui, à ce titre, maintient de nombreux liens organiques et opérationnels avec la FAO, ne dispose pas d'une capacité autonome à être titulaire de droits et obligations propres, et doit donc agir par le biais de la FAO ou en faisant appel à sa capacité juridique,

Ayant pris connaissance du fait qu'à la troisième session extraordinaire de la CTOI, tenue à Goa (Inde), du 17 au 19 mai 2006, les membres de la Commission ont examiné une série d'amendements visant à changer la nature de l'Accord tel qu'il avait été conclu en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO, en un accord extérieur au cadre de la FAO,

Soulignant que, du fait de la nature de la Commission des thons de l'océan Indien en tant qu'organe statutaire de la FAO jouissant d'une grande autonomie fonctionnelle et répondant aux exigences spécifiques des Parties à l'Accord, les souhaits des Membres de la CTOI devraient être pleinement pris en compte,

Considérant la nécessité, au vu de toutes les circonstances pertinentes, de suivre un processus approprié et correct sur le plan juridique pour résilier l'Accord actuel établi dans le cadre de la FAO et conclure un nouvel Accord en dehors du cadre de l'Organisation, et qu'un tel processus soit guidé par le principe fondamental selon lequel il est essentiel de respecter pleinement les souhaits et les intérêts de toutes les parties concernées, y compris la FAO et tous ses Membres, ainsi que les membres actuels de la CTOI, en évitant tout risque futur d'incertitude juridique pour l'ensemble des parties concernées,

Estimant que la FAO devrait apporter un soutien actif au processus d'établissement d'un nouvel Accord sur la pêche au thon dans l'océan Indien, et prendre toutes les mesures pratiques connexes éventuellement nécessaires à cet effet compte tenu des souhaits et des exigences des membres de la CTOI,

Ayant examiné le rapport de la quatre-vingt-unième session du Comité des questions constitutionnelles et juridiques, tenue à Rome le 4 et 5 avril 2007,

1. **Demande** au Directeur général de convoquer une Conférence de plénipotentiaires pour l'adoption d'un nouvel Accord sur la pêche au thon dans l'océan Indien, distinct de l'Accord en vigueur et intégrant les amendements proposés par la Commission à sa troisième session extraordinaire tenue à Goa (Inde), du 17 au 19 mai 2006, et ceux que la Conférence de plénipotentiaires pourra décider de proposer, compte tenu des indications données par le Comité des questions constitutionnelles et juridiques à sa quatre-vingt-unième session en avril 2007;

2. **Fait sienne** la recommandation que, dans un souci de continuité entre la Commission actuelle et la nouvelle Commission, un processus comportant en parallèle le retrait et l'expiration de l'Accord CTOI actuel et l'entrée en vigueur d'un nouvel Accord CTOI soit engagé;
3. **Demande** au Directeur général, sous réserve des avis et des exigences des membres potentiels de la nouvelle Commission, de mettre en œuvre les mesures transitoires éventuellement nécessaires pour assurer la continuité entre la Commission actuelle et la nouvelle Commission, et pour faciliter le fonctionnement de la nouvelle Commission;
4. **Demande** au Directeur général, sans préjudice de ce qui précède, de prendre les mesures additionnelles éventuellement nécessaires pour faciliter le processus.