

LE NOUVEAU RÉGIME JURIDIQUE DES STOCKS DE THONIDÉS DANS LE PACIFIQUE CENTRE-OUEST: LES ENJEUX D'UNE GESTION DURABLE

Laurence Cordonnery*

La Convention pour la conservation et la gestion des espèces hautement migratoires du Pacifique centre-ouest (la Convention), adoptée le 5 Septembre 2000 à Hawaii, constitue l'aboutissement régional d'un processus régulateur en matière de pêche hauturière, initié par la Convention sur le droit de la mer en 1982, suivi de l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention sur le droit de la mer relatives à la conservation et la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs (communément dénommé 'Accord d'application')¹ signé en 1995 et qui est entré en vigueur le 11 Décembre 2001.

*Cet article analyse les dispositions principales de la Convention du point de vue des pays insulaires de la région Pacifique Sud et de l'exploitation durable des principales espèces concernées: la Bonite à ventre rayé (*Katsuwonus pelamis*), le Germon du Sud (*Thunnus alalunga*), le Thon Jaune (*Thunnus albacares*), et le Thon Obèse (*Thunnus obesus*). Les enjeux diplomatiques, légaux, institutionnels et scientifiques que présentent l'application de la Convention sont mis en évidence dans le contexte des travaux de la Conférence Préparatoire et de son rôle de suivi dans la période qui précède l'entrée en vigueur de la Convention et la création de la Commission.*

The Convention on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific (hereafter 'the Convention') was adopted in Hawaii on 5 September 2000. This Convention is the first regional outcome of the United Nations Fish Stocks Agreement which entered into force on 11 December 2001.

*This paper provides a detailed analysis of main provisions of the Convention from the perspective of Pacific Island Countries (PICs) and the long-term sustainability of the four main species of tuna currently exploited: skipjack (*Katsuwonus pelamis*), yellowfin (*Thunnus albacares*), bigeye (*Thunnus obesus*) and albacore (*Thunnus alalunga*). The implementation of the Convention raises a number of challenges from diplomatic, institutional and scientific perspectives. These will be discussed in the context of the Preparatory Conference and its role to ensure the continuity of the Convention's objectives pending the entry into force of the Convention and the setting up of the Commission.*

* Maître de Conférences, Faculté de Droit, Université du Pacifique Sud

1 Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention sur le droit de la mer relatives à la conservation et la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs, Doc. NU A/ CONF. 164/38; *Revue Générale de Droit International Public*, Vol 99, 1995, p. 731.

I LE PROCESSUS FINAL DE NÉGOTIATION

Les négociations finales et l'adoption de la Convention sont l'aboutissement d'un processus initié en 1994 par les Etats membres de l'Agence des Pêches du Forum (Forum Fishery Agency, FFA) conformément aux dispositions de l'Accord d'Application préconisant la création d'organes régionaux de pêches en coopération avec les Etats du pavillon des flottes de pêche.

Les Etats qui ont participé aux négociations incluent les 16 Etats membres de la FFA,² les 3 territoires français du Pacifique (Nouvelle Calédonie, Polynésie Française, et Wallis et Futuna) ainsi que la France, les Etats du pavillon (Canada, Chine, Japon, Corée, Taiwan, Etats Unis d'Amérique) et deux autres Etats côtiers de la région (Philippines et Indonésie).

En dépit des efforts du Président de la Conférence, l'Ambassadeur Satya Nandan, pour adopter la Convention par consensus, conformément aux règles de procédure de l'Accord d'Application, l'opposition de certains Etats au texte final a empêché cette approche. La Convention fut par conséquent votée à majorité des deux tiers, 19 Etats ayant voté pour, 2 Etats ayant voté contre (le Japon et la Corée) et 3 abstentions (la Chine, la France et le Royaume de Tonga).

Les négociations finales ont fait l'objet de débats intenses centrés sur la prise de décision au sein de la Commission créée par la Convention, le statut des entités de pêche³ et la participation des territoires au processus décisionnel. L'absence de consensus sur ces questions a provoqué, selon les cas, abstention ou vote négatif du texte final par les Etats mentionnés ci-dessus. Deux ans après l'adoption de la Convention, il est remarquable de constater la persistance des revendications de certains Etats, notamment la France, concernant la participation des territoires, et du refus japonais d'adhérer à la Convention en raison de certaines obligations contenues dans celle-ci. Ces difficultés peuvent hypothéquer l'avenir de la Convention ainsi que son application, comme le mettent en évidence les développements qui vont suivre.

II OBJECTIFS DE LA CONVENTION ET ORGANES INSTITUTIONNELS

L'objectif central de la Convention figurant à l'Article 2 est 'de permettre, par une gestion efficace, la conservation et l'utilisation rationnelle des espèces hautement migratoires du Pacifique centre-ouest, en accord avec la Convention de 1982 sur le droit de la mer et l'Accord d'Application'. Parmi les principes de conservation et de gestion figurant à l'Article 5, il est stipulé que les membres de la Commission doivent appliquer une 'approche précautionnelle'

2 Australie, Iles Cooks, Etats Fédérés de Micronésie, Fiji, Kiribati, Iles Marshall, Nauru, Nouvelle Zélande, Niue, Palau, Papouasie Nouvelle Guinée, les Salomon, Tonga, Tuvalu, Vanuatu. A noter que ces Etats siègent au sein du Comité de l'Agence des Pêches du Forum (FFC), l'organe décisionnel de l'Agence des Pêches du Forum (FFA). Le groupe du FFC a défendu des intérêts communs et adopté des prises de position communes tout au long des négociations.

3 Par exemple, Taiwan n'étant pas reconnu par la Chine, n'a pu participer aux travaux de la Conférence qu'à titre d'entité de pêche et non en tant qu'Etat. La détermination du statut de Taïwan au sein de la Commission a elle-même suscité de nombreuses difficultés. Cinq Etats membres de la FFA (Palau, Iles Salomon, Nauru et les Iles Marshall, Tuvalu) ont des liens diplomatiques avec Taiwan et

en accord avec cette Convention et tous autres standards internationaux, procédures et pratiques recommandées.⁴

La Convention crée des organes institutionnels en vue de faciliter la mise en oeuvre des dispositions de la Convention: une Commission, un Secrétariat et deux Comités, l'un scientifique, l'autre technique, chargé du respect et de la mise en oeuvre des décisions adoptées par la Commission.⁵ La Commission sera l'organe de décision et devra :

- déterminer le tonnage admissible des captures (TAC) et adopter les mesures de conservation et de gestion nécessaires pour assurer une exploitation durable des stocks (Article 10.1 (a)),
- s'assurer que les mesures de conservation et de gestion applicables en haute mer soient compatibles avec celles prises dans les zones de juridiction nationale (Article 10.1 (b)),
- instaurer des mécanismes de coopération pour une gestion, un contrôle et une surveillance effective, incluant le système de surveillance des navires (Article 10.1 (i)),
- promouvoir le règlement pacifique des différends (Article 10.1(n)),
- se charger de la compilation et de la diffusion des données statistiques tout en garantissant la confidentialité de ces informations (article 10.1(e)).

soutiennent son inclusion en tant que partie contractante tandis que d'autres Etats membres de la FFA s'alignent sur la non-reconnaissance de Taïwan par la Chine. Dès le début des négociations, Taïwan a cherché à obtenir le statut de partie contractante en tant qu'entité de pêche. La Chine a maintenu tout au long des négociations que Taïwan devrait seulement bénéficier du statut d'observateur, mettant ainsi l'accent sur le maintien du caractère inter-gouvernemental de la Convention, négociée entre Etats souverains. La Chine faisait également valoir que Taïwan était dans l'obligation de respecter les mesures de conservation adoptées par la Commission en raison des dispositions figurant dans l'Accord d'Application stipulant que les entités de pêche doivent se conformer aux accords régionaux de conservation et de gestion. La question de la participation taiwanaise restait donc à résoudre au cours de la session finale. Lors d'une réunion du groupe FFC, une position commune a été adoptée garantissant la participation de Taïwan en modifiant le texte de la Convention de façon à clarifier les droits, devoirs et obligations des entités de pêche. Ce compromis, favorable aux intérêts taiwanais, est reflété dans l'Annexe I du texte final de la Convention, qui stipule qu'après l'entrée en vigueur de la Convention, toute entité de pêche peut décider d'être liée par un tel régime. De plus, le paragraphe deux de l'Annexe I précise qu'une telle entité devra participer aux travaux de la Commission, incluant la prise de décision. Malgré ces précisions destinées à assurer la pleine participation de Taïwan au processus décisionnel de la Commission, la délégation taiwanaise a marqué sa déception quant au statut de Taïwan prévu par le texte final, jugé insuffisant. La Chine par ailleurs demeure opposée à la participation des entités de pêche dans le processus décisionnel de la Commission et sur cette base s'est abstenue de voter l'adoption du texte final.

4 Article 5(c) du Texte Final de la Convention sur la Conservation et la Gestion des Espèces Hautement Migratoires dans L'Océan Pacifique Central Ouest. Le texte intégral de la Convention est disponible au site internet suivant: <http://www.ocean-affairs.com/convention.html>.

5 Voir Article 9: Etablissement de la Commission; Article 10: Fonctions de la Commission; Article 11: Corps Subsidiaires de la Commission; Article 12: Fonctions du Comité Scientifique; Article 14: Fonctions du Comité Technique; Article 15: Le Secrétariat.

Le paragraphe 2 de l'Article 10 précise le type de mesures que la Commission pourra adopter. Ces mesures incluent la quantité d'espèces ou de stocks pouvant être capturée, de quotas et du niveau d'effort de pêche, notamment le nombre de bateaux, leur type, leur taille, les zones et périodes où la pêche est permise, la taille des poissons capturés et le mode de pêche utilisé.

Parallèlement à l'adoption de la Convention, les participants ont également décidé de mettre en place une structure institutionnelle intérimaire, la Conférence Préparatoire à l'établissement de la Commission, afin de s'assurer du suivi et de la mise en oeuvre des objectifs de la Convention jusqu'à l'entrée en vigueur de celle-ci. La première session de cette Conférence Préparatoire s'est déroulée en avril 2001, à Christchurch, et a permis de mettre en place deux groupes de travail chargé, pour l'un, d'étudier les questions budgétaires et de mise en place des structures de fonctionnement de la Commission, pour l'autre les besoins scientifiques de la Commission. En outre, les règles de procédure de la Commission ont fait l'objet d'une première lecture au cours de laquelle la question de la participation des territoires a de nouveau été abordée. En Février 2002, la deuxième session de la Conférence Préparatoire, qui s'est déroulée à Madang (Papouasie), a permis de poursuivre les discussions sur la participation des territoires dans le cadre d'une deuxième lecture des règles de procédure, mais sans pour autant parvenir à un accord. Au cours de cette deuxième session un troisième groupe de travail a été créé afin d'étudier la mise en place des dispositions de la Convention concernant les mesures de suivi, de contrôle et de surveillance.

III LA COMMISSION ET LA PRISE DE DECISION

La prise de décision au sein de tout organe décisionnel en matière de pêches présuppose la prise en compte des intérêts potentiellement conflictuels des Etats membres tout en évitant les risques de paralysie institutionnelle en cas de désaccord sur le contenu des mesures à adopter. L'Article 20 de la Convention stipule que la prise de décision au sein de la Commission s'opère par consensus en règle générale, avec un vote à une majorité des trois-quarts sur les décisions de substance, dans les cas où un consensus ne peut être atteint. Un consensus est obligatoirement exigé pour toute décision relative aux règles de procédure de la Commission et de ses organes subsidiaires (Article 9.8), le budget de la Commission (Article 18.1) et la détermination du tonnage admissible de captures (Article 10.4).

Etant donné la nature des décisions qui devront être prises par la Commission en matière de conservation et de gestion des stocks et des activités de pêche, il n'est pas surprenant que certains Etats du pavillon, tels que le Japon, se soient sentis menacés par l'étendue des pouvoirs conférés à la Commission et aient cherché à obtenir un processus de décision plus conforme à leurs intérêts.⁶ En ce sens les dispositions prévues à l'Article 20 de la Convention sont le fruit d'une ultime tentative de surmonter les réticences du Japon et de la Corée. En effet, s'agissant des questions de substance, soumises au vote en l'absence de consensus, le texte final de la Convention prévoit un vote favorable à une majorité des quatre-cinquièmes

6 La proposition japonaise, présentée au cours des négociations finales et qui visait à annuler l'applicabilité d'une mesure adoptée par la Commission par un recours à une clause d'objection, illustre bien une telle approche. L'insertion d'une clause d'objection a été soutenue par la Corée,

des membres présents et votants dans chacune des deux chambres créées: l'une composée des Etats membres de FFA et l'autre composée de tous les Etats non-membres de FFA.⁷ L'Article 20.2 précise qu'en aucune circonstance 'une proposition ne doit être rejetée par seulement deux, ou moins de deux votes dans chacune des chambres'.

Malgré ces modifications, le Japon et la Corée ont voté contre l'adoption du texte final de la Convention. Par ailleurs le Royaume de Tonga a opté pour l'abstention, après une déclaration faisant référence à la tyrannie de la majorité et à la démission du groupe FFC concernant la prise de décision.

IV L'APPROCHE PRECAUTIONNELLE

L'un des atouts de la Convention repose sur l'application du principe de précaution dans la gestion et la conservation des stocks telle qu'énoncée dans l'Article 5(c) et 6 de la Convention. Ces dispositions sont conformes à l'Article 6 et à l'Annexe II de l'Accord d'Application, qui établit lui-même un précédent en préconisant cette approche pour la gestion et la conservation des espèces hautement migratoires et des stocks chevauchants.

L'adoption du principe de précaution constitue un revirement spectaculaire en matière de gestion des stocks traditionnellement centrée sur le concept de rendement maximum durable, qui fut jusqu'alors utilisé pour déterminer les limites de capture. Comme le remarque Macdonald,⁸ l'usage du rendement maximum durable ne prend pas en compte de nombreuses variables dans le calcul des décisions concernant l'allocation de quotas, tout particulièrement les variables biologiques telles la biomasse minimum de reproduction, les limites biologiques de sécurité, le niveau de recrutement optimum, la probabilité statistique maximum d'effondrement économique et écologique. L'approche connue sous le nom de rendement maximum durable a ainsi conduit à l'adoption de quotas reposant sur des motifs politiques ainsi qu'à la surexploitation de nombreuses espèces.

L'approche dite 'précautionnelle' est censée pallier aux échecs passés en matière d'évaluation des stocks face à l'incertitude des données scientifiques. Cette nouvelle approche est incorporée à l'Article 6.2 de la Convention, qui stipule que 'l'absence de données scientifiques ne saurait être invoquée pour ne pas prendre de mesures de conservation et de

mais vigoureusement rejetée par le groupe du FFC qui a rappelé qu'un compromis majeur avait déjà été atteint au cours de la session précédente, étendant le champ des décisions soumises à un consensus obligatoire aux questions budgétaires et à l'allocation de quotas. De plus, le groupe du FFC a fait valoir que la plupart des instances internationales utilisent la règle du vote majoritaire aux deux tiers sur les questions de substance. Pourtant, s'agissant des questions de substance, le seuil d'adoption avait déjà été augmenté à une majorité des quatre cinquièmes (au cours des précédentes sessions) en plus des décisions devant être prises par consensus. Il n'est donc pas surprenant que le groupe du FFC ait refusé la proposition japonaise relative à la clause d'objection, au motif qu'une telle proposition rendrait le régime totalement inefficace au vu des expériences précédentes en matière de régime international de pêche hauturière.

7 Article 20.2; Texte Final de la Convention sur la Conservation et la Gestion des Espèces Hautement Migratoires dans l'Océan Pacifique Central Ouest.

8 Macdonald, J, 1995, Appreciating the Precautionary Principle as an Ethical Evolution in Ocean Management, *Ocean Development and International Law*, Vol 26, pp. 255-286.

gestion ou pour en différer l'adoption'. En contraste avec l'approche précédente qui conduisait à rejeter l'adoption de mesures de conservation, à moins d'apporter la preuve d'une surexploitation, le revirement est donc explicite.

L'application du principe de précaution se traduit en pratique par l'adoption de niveaux de référence afin d'empêcher la surpêche. Ces niveaux de référence sont définis dans l'Article 6.3 de l'Accord d'Application et dans l'Article 6.1 (a)-(b) de la Convention et ont pour but de fixer un niveau d'effort de pêche qui assure le maintien de l'abondance des stocks à un niveau supérieur à celui fixé par le rendement maximum durable. Leur utilisation permet ainsi la prise en compte de la résistance des stocks, leur capacité de reproduction, les caractéristiques de l'exploitation, ainsi que les sources d'incertitude liées au manque de données et de connaissance des stocks. En outre, l'Article 6.3 de la Convention précise 'qu'au cas où les niveaux de référence seraient atteints, ceux-ci ne doivent pas être dépassés. Au cas où ils le seraient, les membres de la Commission devront, sans retard, agir conformément au paragraphe 1(a) afin de restaurer les stocks'.

Sous réserve que ces dispositions soient mises en pratique, celles-ci comportent des implications majeures sur les pêcheries régionales, ce qui explique les réticences du Japon quant à l'application de l'approche précautionnelle et les tentatives de supprimer la référence faite à celle-ci dans le paragraphe 1 de l'Article 6 du texte final.

La Commission devra incorporer l'approche précautionnelle dans la formulation des décisions qu'elle sera chargée de prendre. Ces décisions seront soumises à un vote par chambre dans le meilleur des cas, voire à un consensus obligatoire (notamment en ce qui concerne l'allocation de l'effort de pêche). Qui plus est, la Commission adoptera des décisions sur la base de recommandations formulées par le Comité Scientifique. Le Comité Scientifique à son tour devra examiner les évaluations faites par des experts avant de formuler des recommandations auprès de la Commission.⁹

Ces rouages institutionnels amènent au moins deux questions: La Commission sera-t-elle en mesure d'adopter des mesures de conservation en cas de manque de données scientifiques? L'expérience en matière de gestion de la pêche hauturière tend à prouver que le manque de données scientifiques et l'incertitude qui en résulte ont souvent été utilisés par les Etats récalcitrants pour précisément refuser l'adoption de mesures de conservation. L'exemple de la Commission créée par la Convention sur conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR)¹⁰ et le délai de 11 ans après l'adoption de cette Convention pour imposer des quotas précautionnels aux pêcheries de krill, montre la difficulté d'application de l'approche précautionnelle dans la gestion des pêcheries.¹¹

9 Voir Article 12.2 (b).

10 Convention sur la Conservation de la Faune et de la Flore Marines de l'Antarctique, in (Boisson de Chazournes, L, Desgagné, R, Romano, C, eds.), *Protection Internationale de l'Environnement: recueil d'instruments juridiques*, pp. 479-494.

11 Pour une discussion sur l'efficacité du régime de la CCAMLR, voir: Cordonnery, L, 1998, *Environmental Protection in Antarctica: drawing lessons from the CCAMLR model for the implementation of the Madrid Protocol*, *Ocean Development and International Law*, Vol 29, pp. 125-146.

Deuxièmement, les membres de la Commission transmettront-ils les données sur les captures d'espèces ciblées et non-ciblées ainsi que l'effort de pêche¹² afin de faciliter les travaux du Comité scientifique? Il faut remarquer que l'Article 10.3(e) fournit une incitation importante à cet égard. Cette disposition énumère les contributions des parties contractantes en ce qui concerne la conservation et la gestion des stocks, notamment la transmission des données et la contribution aux programmes de recherche, en tant que critères à prendre en compte par la Commission pour déterminer les limites de l'effort de pêche.

V LA PARTICIPATION DES TERRITOIRES FRANÇAIS

Ces territoires ont participé de plein droit aux négociations, étant entendu que ni les territoires américains, ni les territoires néo-zélandais ne pourraient devenir membres de la Commission à part entière, étant donné leur statut juridique. A contrario, la France, faisant valoir l'évolution du statut politique et juridique de la Nouvelle Calédonie et de la Polynésie Française, a cherché à obtenir la pleine participation de ces territoires. Une telle participation impliquerait disposer du droit de vote sur les questions de gestion et de conservation dans leurs zone économique exclusive (ZEE) respectives en vertu de la dévolution de compétences consacrée par la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie¹³ et de la loi organique du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.¹⁴ Toutefois, la France conserverait pleine compétence en matière de respect de la réglementation et de répression des infractions et sur cette base revendique le droit de vote au sein de la Commission sur ces questions.

Malheureusement, ces arguments furent interprétés lors des négociations comme une tentative de la part de la France de s'assurer un double vote, tandis que le fait d'accorder le droit de vote à deux de ses territoires aurait pour conséquence d'augmenter le nombre d'Etats

12 Type d'information exigées à l'Article 5(i) de la Convention.

13 Loi Organique no 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle Calédonie, *Journal Officiel de la République française* du 21 Mars 1999, pp. 4197-4225. L'article 22 précise le domaine de compétence de la Nouvelle-Calédonie et notamment 'réglementation et exercice des droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles, biologiques et non-biologiques de la zone économique exclusive'.

14 Loi Organique n° 96-312 du 12 Avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *Journal Officiel de la République française*, Numéro 88, pp. 5695-5705. L'article 7 stipule que 'le territoire réglemente et exerce le droit d'exploration et le droit d'exploitation des ressources naturelles biologiques et non-biologiques des eaux intérieures, dont les rades et les lagons, du sol, du sous-sol et des eaux surjacentes de la mer territoriale et de la zone économique exclusive dans le respect des engagements internationaux et sous réserve des compétences de l'Etat mentionnées à l'article 6'. L'article 6, quant à lui, précise le domaine de compétence des autorités de l'Etat en matière de: relations extérieures, contrôle de l'entrée et du séjour des étrangers, dessertes maritimes et aérienne entre la Polynésie française et les autres points du territoire de la République, monnaie, crédit, change et Trésor, liaisons et communications gouvernementales de défense et de sécurité, importation, commerce et exportation du matériel militaire et matières premières stratégiques telles qu'elles sont définies pour l'ensemble du territoire de la République, maintien de l'ordre, nationalité, justice, organisation judiciaire, fonction publique d'Etat, administration communale, enseignement supérieur et recherché scientifique, communication audiovisuelle.

côtiers, et par voie de conséquence, d'affaiblir la position numérique des Etats du pavillon.¹⁵ En outre, certaines délégations ont demandé des éclaircissements sur la répartition des compétences en matière de responsabilité internationale et sur la façon dont celles-ci doivent être exercées en pratique par la France et les territoires.

Un compromis fut atteint au cours de la sixième session des négociations permettant à la Polynésie Française et à la Nouvelle Calédonie d'être inclus dans la définition de partie contractante de l'Article 1(d) de la Convention, sous réserve que la France fournisse des informations supplémentaires sur qui, du territoire ou de la partie contractante concernée, exercerait la responsabilité internationale et la compétence requise pour toute question potentiellement soulevée.¹⁶ Mais lors de la session finale (septième session) les Etats-Unis se sont opposés à un tel compromis, qui aurait pour conséquence de permettre aux territoires Américains du Pacifique d'être à leur tour considérés comme parties contractantes dans l'hypothèse d'un futur transfert de compétences similaire à celui des territoires français.

Par conséquent, la référence au statut particulier de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie Française par rapport aux autres territoires de la région n'est donc pas mentionnée dans l'Annexe I de la Convention. L'Article 43 sur la participation des territoires, incorporé au texte final de la Convention, autorise la participation 'ouverte' des deux territoires Français au même titre que les Samoa Américaines, Guam, les Iles Mariannes, Tokelau et Wallis et Futuna.¹⁷

Toutefois, cette participation dite 'ouverte' est limitée au droit d'être présent et de prendre part aux débats de la Commission et de ses organes subsidiaires, à l'exclusion du droit de vote.

Une participation plus active est envisageable à la lecture de l'article 43.2 qui précise que 'la nature et l'étendue de la participation des territoires devront être définies par les parties contractantes en fonction de règles de procédure spécifiques élaborées par la Commission, tenant compte du droit international, de la distribution des compétences pour les questions couvertes par la Convention ainsi que l'évolution de la capacité dudit territoire à exercer des droits et responsabilités en vertu de la Convention.'¹⁸

Le chef de la délégation française, l'Ambassadeur Pierre Garrigue-Guyonnaud, prenant note de la modification substantielle apportée à cette question par rapport à la version proposée lors de la réunion précédente, a déclaré que la France rejetait la version finale du

15 Voir Tarte, S, *Report on the 6th Multilateral High level Conference on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific*, Honolulu, Hawaii, 12-19 April 2000, p. 11.

16 Voir Annexe I (5) of MHLC/Draft Convention/Rev.1/19 April 2000.

17 A noter que la France conserverait pleine compétence sur ce territoire, signerait et exercerait ses droits de vote au nom de Wallis et Futuna à la fois pour la gestion, la conservation et l'application des dispositions de la Convention.

18 Traduction par l'Auteur de l'Article 43(2) du Texte final de la Convention.

texte puisque le transfert de compétence à la Nouvelle Calédonie et à la Polynésie Française en matière de gestion et de protection des ressources marines n'était pas pris en compte. Par conséquent la France s'est abstenue de voter l'adoption du texte final de la Convention.

Le débat sur la participation des territoires se poursuit désormais dans le cadre des travaux de la Conférence Préparatoire et tout particulièrement l'élaboration des règles de procédure de la Commission, conformément aux dispositions de l'article 43.2 de la Convention. La France, ainsi que la Nouvelle Zélande qui s'apprête à opérer une dévolution de compétences en faveur d'une plus grande autonomie pour le territoire de Tokelau, ont pris une part active dans l'élaboration de règles de procédures propres aux territoires,¹⁹ revendiquant notamment la prise en compte des intérêts des territoires pour toute décision concernant d'allocation des droits de pêche affectant les ressources gérées par les territoires ainsi que pour toute décision portant sur le montant de la participation financière au budget de la Commission pour les territoires disposant d'une telle autonomie financière. Les critères définissant les conditions d'acquisition du droit de vote au sein de la Commission n'ont pas encore été l'objet de discussions lors des deux sessions de la Conférence Préparatoire.

VI L'ALLOCATION DE QUOTAS DE PECHE

Comme l'a mis en évidence Lewis, la répartition spatiale des captures de thonidés montre qu'une large proportion des prises s'opère dans les zones économiques exclusives des Etats côtiers, soit 78 % des captures totales.²⁰ Cette caractéristique comporte une implication juridique considérable: comment garantir la compatibilité des mesures de conservation sur l'intégralité de l'aire de répartition des stocks, c'est à dire à la fois dans les zones économiques exclusives et en haute mer.²¹ Cet impératif figure à l'Article 8.3 de la Convention qui stipule que les Etats côtiers doivent s'assurer que les mesures appliquées aux stocks présents dans les zones économiques exclusives n'affectent pas l'efficacité des mesures adoptées par la Commission pour ces mêmes stocks. L'exigence de compatibilité des mesures de gestion et de conservation adoptées pour la haute mer et les zones sous juridiction nationale soulève le problème de la détermination des quotas de pêche, une question vivement débattue au cours des négociations.

Le texte final de la Convention reconnaît implicitement le droit des Etats côtiers d'établir des quotas nationaux par référence au respect des lois nationales qui déterminent les conditions d'octroi des licences de pêche prescrites dans l'Annexe III. Toutefois, la Convention ne précise pas de quelle manière la Commission déterminera le tonnage admissible des

19 Voir la proposition faite par la Nouvelle Zélande sur la participation des territoires au cours de la première session de la Conférence Préparatoire à Christchurch (Référence: WCPFC/PrepCon/DP.5, 26 avril 2001) et la proposition française présentée lors de la deuxième session de la Conférence Préparatoire à Madang (Référence: WCPFC/PrepCon/WP., 26 Février 2002).

20 Lewis, A D, *The Status of Pacific Tuna Stocks: The interaction of biological, boundary and legal issues in the conservation and management of highly migratory species*, Paper presented at the Pacem in Maribus XXVII Conference, 7-12 November 1999, University of the South Pacific, Suva, Fiji.

21 Lewis, A D, (1999), *op.cit*, supra N°19.

captures (TAC) dans la zone d'application de la Convention,²² hormis la référence faite dans l'Article 10.3 aux critères à développer par la Commission pour l'allocation de l'effort de pêche. Ces critères devront prendre en compte:

- le statut des stocks et le niveau actuel d'effort de pêche;
- le niveau historique des captures par zone;
- les besoins des pays insulaires dont les économies reposent sur l'exploitation des ressources marines;
- les intérêts et aspirations des Etats côtiers en matière de pêcheries dans les zones économiques exclusives dans lesquelles les stocks sont également présents.

En outre, toute décision relative à la détermination du tonnage admissible des captures doit être prise par consensus. L'expérience des régimes de pêcheries hauturières fonctionnant sur ce mode de décision montre que la menace de veto par un ou plusieurs Etats qui se livrent à la pêche en haute mer peut suffire à empêcher l'imposition de quotas.²³

Enfin, du point de vue de la conservation des ressources, le fait que la Commission ait compétence pour allouer des quotas dans la zone d'application de la Convention soulève des difficultés en raison de l'imprécision des limites de la zone d'application de la Convention elle-même.

VII LA ZONE D'APPLICATION DE LA CONVENTION

A Aire de répartition

Pour s'assurer de l'efficacité des mesures de conservation et de gestion, celles-ci devraient idéalement couvrir toute l'aire de répartition des stocks de thonidés, c'est à dire une zone allant du 50-ème degré de latitude nord au 50-ème degré de latitude sud, des côtes d'Asie aux côtes d'Amériques.

En ce qui concerne la Bonite à ventre rayé et le Thon Jaune, la zone d'application de la convention couvre la majeure partie des stocks des deux espèces.²⁴ Cependant 23% des captures de Bonite et 32% des captures de Thon Jaune ont lieu en dehors des limites ouest de la Convention dans les eaux entourant les archipels philippins et indonésiens. Comme le remarque Hampton :

A moins de garantir la compatibilité de gestion de ces pêcheries, le fait d'avoir une proportion substantielle des captures hors du champ d'application de la Convention présente le risque de limiter sérieusement l'efficacité des mesures de gestion.²⁵

22 C'est à dire l'intégralité de l'aire de répartition des stocks comprenant les zones économiques exclusives et la haute mer.

23 Voir l'exemple du régime de la CCAMLR: Cordonnery, L, *op.cit*, supra N°11.

24 En effet l'aire de répartition de la Bonite à ventre rayé et du Thon Jaune se situe entre 45 degrés de latitude nord et 40 degrés de latitude sud d'après Hampton. Pour plus de précision à cet égard voir: Hampton, J, *Working Paper MHLC-2: The Convention Area*, Paper presented at the 12th Meeting of the Standing Committee on Tuna and Billfish, 16-23 June 1999, Papeete, Tahiti, Oceanic Fisheries Program, Secretariat of the Pacific Community

25 Hampton, J, *op.cit*, supra n°24.

Le Thon Obèse connaît aussi un problème similaire puisque sa répartition est continue d'une côte à l'autre de l'Océan Pacifique, idéalement la zone d'application de la Convention devrait s'étendre aux côtes américaines. Mais la limite est de la Convention s'arrête au 130^{ème} degré de longitude ouest, à la latitude de Kiribati, et à seulement 150^{ème} degré de longitude ouest pour tout le restant sud de la zone.²⁶ La Commission devra donc coopérer avec la Commission Inter-Américaine Tropicale des Thonidés (IATTC) en vue d'adopter des mesures de conservation conjointes pour les stocks de Thon Obèse.²⁷ L'article 22 de la Convention exige à cet égard que la Commission coopère avec tout autre organisation de pêche régionale dans le but d'éviter la duplication de mesures de conservation affectant les espèces présentes dans les zones adjacentes gérées par la Commission et toute autre organisation. Le paragraphe 4 de l'article 22 fait explicitement référence à l'IATTC et à la nécessité pour la Commission de consulter cette organisation.

Ce processus est d'ores et déjà amorcé vu le statut d'observateur dont a bénéficié l'IATTC au cours des négociations et à présent lors des sessions de la Conférence Préparatoire. De plus, un groupe de travail spécialement chargé d'élaborer des directives permettant de s'assurer de la compatibilité des mesures de gestion prises par l'IATTC et la future Commission a été créé lors de la deuxième session de la Conférence Préparatoire. Ces directives devraient s'appliquer à l'intégralité de la zone de répartition migratoire des espèces concernées.²⁸

L'adoption de mesures de conservation pour le Thon Obèse est en effet d'actualité puisqu'une analyse statistique récente des données de capture indique une augmentation des captures de Thon Obèse juvénile, ce qui témoigne du déclin de la biomasse adulte et des signes précurseurs de surpêche.²⁹ De plus, environ 16% des captures totales de Thon Obèse s'opèrent à l'ouest des limites de zone d'application de la Convention, dans les eaux des archipels d'Indonésie et des Philippines.³⁰

En ce qui concerne le Thon Blanc du Sud entre 10 et 20 % des captures totales pour le Pacifique nord ont lieu à l'est de la limite d'application de la Convention et une collaboration au niveau de la gestion de ce stock s'avère nécessaire avec la flotte de ligneurs d'Amérique du Nord et l'IATTC.³¹

En résumé, il est important de souligner l'indétermination actuelle quant aux limites d'application de la Convention, qui se traduit dans le texte final par une simple référence à

26 Pour une carte détaillée de la zone d'application de la Convention voir: <http://www.fao.org/fi/body/rfb/MLHC>.

27 En effet la zone d'application de l'IATTC s'étend du 150^{ème} degré de longitude ouest aux côtes des Amériques. Pour une carte détaillée de la zone d'application de l'IATTC voir: <http://www.fao.org/fi.body.rfb/IATTC>.

28 Voir Statement of the Chairman on the work of the Preparatory Conference during its second session, p. 3. (Référence: WCPFC/PrepCon/16, 1 March 2002).

29 Lewis, A D, *op.cit*, supra N°20.

30 Hampton, J, *op.cit*, supra n°24.

31 Hampton, J, *op.cit*, supra n°24.

l'aire de répartition des espèces pour définir les limites ouest de la zone d'application, sans préciser les coordonnées géographiques exactes de celles-ci. Une telle indétermination quant aux limites géographiques d'application de la Convention est susceptible de soulever des difficultés juridiques relatives au respect des mesures adoptées par la Commission et à la répression des infractions.

B Zones gérées par le Comité du nord

La création de sous-comités chargés de gérer les zones nord et ouest a donc été proposée pour tenter de remédier à ces insuffisances. Cette proposition a tout d'abord été refusée par le groupe du FFC, perçue comme une tentative de dilution des pouvoirs de la Commission, puis en partie acceptée, à titre de compromis, avec la création du Comité du nord. Le Comité du nord est composé de tous les Etats membres situés dans la zone et tous les Etats membres impliqués dans des activités de pêche dans la zone.³²

Le rôle de ce Comité est de 'formuler des recommandations sur l'application des mesures de conservation et de gestion adoptées par la Commission pour la zone située au nord du 20-ème degré de latitude nord et de formuler des recommandations sur l'adoption de mesures de conservation pour les stocks principalement présents dans cette zone'.³³

La nature des recommandations formulées par le Comité par rapport aux stocks également présents dans les ZEE des Etats côtiers a suscité les craintes du groupe FFC. D'après Lewis,³⁴ les stocks concernés représentent 20 % de la totalité du stock de Bonite, 14% du Thon Obèse et 12% du Thon Jaune puisque ces espèces sont présentes sur toute l'aire de répartition. Le risque de créer un Comité du nord principalement composé d'Etats du pavillon ayant le pouvoir de renverser les décisions prises par la Commission fut donc identifié comme potentiellement déstabilisateur pour le futur régime. Ces craintes se sont toutefois dissipées en raison du pouvoir purement consultatif conféré au Comité du nord. Il faut rappeler ici que les recommandations formulées par le Comité doivent être adoptées par consensus mais la Commission est autorisée à prendre des mesures concernant les stocks situés au nord du 20 ème degré de latitude nord au cas où le Comité ne formulerait aucune recommandation en ce domaine. Dans le cas de figure où la Commission rejetterait une recommandation du Comité, celle-ci doit être reconsidérée par le Comité. Mais la Convention n'est pas explicite quant à la décision finale, l'Article 11.7 stipulant simplement que le Comité doit reconsidérer toute question en fonction des vues exprimées par la Commission.

C Exclusion de certaines zones

L'exclusion des zones correspondant aux eaux des archipels philippins et indonésiens met en évidence l'échec des tentatives faites pour couvrir l'intégralité de l'aire de répartition des espèces concernées ainsi que les intérêts divergeants de ces deux Etats côtiers en matière

32 C'est à dire: les Etats-Unis, le Japon, la Corée, Taiwan, la Chine et la Nouvelle Zélande qui dispose d'une flotille opérant dans le Pacifique Nord.

33 Article 11.7 de la Convention.

34 Lewis, A D, communication faite lors de la réunion du groupe FFC 01/09/00, MHLC 7, Honolulu, Hawaii.

de gestion des pêcheries par rapport aux Etats insulaires du Pacifique. Ainsi l'Indonésie et les Philippines, bien qu'ayant voté en faveur de la Convention, ont ouvertement refusé l'inclusion des eaux de leurs archipels, pourtant extrêmement productives, dans la zone d'application de la Convention. L'Article 3.2 de la Convention fait implicitement référence au statut particulier de l'Indonésie et des Philippines notant que 'rien dans cette Convention ne doit constituer une reconnaissance des revendications ou des positions des membres de la Commission vis à vis du statut juridique et des limites des zones maritimes revendiquées par un ou plusieurs des membres'. Bien que la Convention n'exclue pas ouvertement l'application des mesures de conservation et de gestion aux eaux des archipels indonésiens et philippins, l'Indonésie s'est clairement prononcée en ce sens au cours de la sixième session des négociations comme le montre la déclaration suivante faite par le chef de la délégation indonésienne: 'Nous voudrions interpréter, en conformité avec l'Article 64 de la Convention sur le droit de la mer, la notion d'aire de répartition des stocks comme n'incluant pas les stocks contenus dans les eaux des archipels'.³⁵

Une dernière limitation à noter concerne l'exclusion des eaux d'Asie du Sud-Est de la zone d'application de la Convention, celles-ci étant d'une part l'objet de revendications territoriales concurrentes et, d'autre part, ne sont pas considérées comme faisant partie de l'Océan Pacifique. Les participants s'étant mis d'accord sur le fait que les bénéfices en matière de conservation et de gestion des stocks seraient totalement disproportionnés par rapport aux difficultés potentielles créées par l'inclusion d'Etats aux limites territoriales contestées en Mer de Chine.³⁶

VIII RESPECT DE LA REGLEMENTATION ET REPRESSION DES INFRACTIONS

La mise en oeuvre et le respect des dispositions de la Convention ainsi que la répression des infractions impliquent des mécanismes variés allant de la création d'un programme régional d'observateurs, l'imposition d'un système de surveillance des navires, la réglementation du transbordement en haute mer, à des mesures d'arraisonnement et d'inspection.

La création d'un programme régional d'observateurs avait été initialement rejetée par les Etats du pavillon (principalement le Japon, la Corée, la Chine et Taiwan) arguant qu'un tel programme portait atteinte à leur souveraineté. Malgré cela, le programme d'observateurs fut adopté à la condition que la Commission établisse des procédures en vue d'assurer la confidentialité des données recueillies par les observateurs.³⁷ Le rôle des observateurs est de recueillir des données sur les captures ainsi que d'autres données scientifiques et de contrôler l'application des mesures de conservation et de gestion adoptées par la Commission. En d'autres termes, ce programme est un instrument permettant de faciliter le

35 Déclaration traduite par l'Auteur: Statement by the delegation of Indonesia, Sixth Session of the MHLC, 12-19 April 2000, Honolulu, Hawaii, p. 15.

36 Voir Valencia, M, Domestic Politics Fuels Northeast Asian Maritime Disputes, *Asia Pacific Issues*, Analysis from the East-West Center, N°43, April 2000, Hawaii.

37 Article 28.7 (a, b).

respect de la réglementation en matière de pêcheries. Cependant, aucun accord n'a été atteint sur le financement de ce programme, une question qui devra être résolue par la Commission une fois celle-ci en opération.

Le système de surveillance des navires est conçu comme un instrument facilitant le respect des mesures adoptées par la Commission en exigeant des navires présents en haute mer de signaler leur position en permanence grâce à des émetteurs transmettant des informations en temps presque réel par satellite. L'installation de tels émetteurs sur les navires de pêche figure à l'Article 24.8 de la Convention parmi les obligations de l'Etat du pavillon. Le système de surveillance des navires doit être géré par la Commission selon des règles de procédure chargées d'assurer la confidentialité des informations reçues. La question de compatibilité des systèmes de surveillance des navires situés dans les zones sous juridiction nationale et en haute mer fait l'objet d'une coopération entre les membres de la Commission. Chaque Etat membre également Etat du pavillon de navires opérant dans les zones de juridiction nationale d'un autre Etat membre, doit exiger que ses navires utilisent des émetteurs de position par satellite en temps presque réel et en accord avec les standards et les procédures déterminés par l'Etat côtier. Tout Etat membre de la Commission peut également exiger que les zones sous sa juridiction soient incluses dans la zone couverte par le système de surveillance des navires (applicable en haute mer).

La transmission simultanée et directe des positions des navires à la Commission et à l'Etat du pavillon a suscité les craintes du Japon et d'autres Etats du pavillon qui ont fait valoir qu'une telle procédure avait pour conséquence d'affaiblir la juridiction des Etats du pavillon. L'Article 24.8 marque donc un compromis majeur en stipulant que la Commission doit directement et simultanément recevoir les informations sur les positions des navires, mais seulement pour autant que l'exige l'Etat du pavillon concerné.

La réglementation du transbordement en haute mer est prescrite à l'Article 29 et à l'Article 4 de l'Annexe III de la Convention. Il faut noter ici que l'interdiction du transbordement en mer fait d'ores et déjà partie des conditions minimum d'accès aux pêcheries des ZEE des pays insulaires du Pacifique membres de FFA. Par conséquent, le groupe du FFC avait proposé que le texte de la Convention interdise le transbordement en mer afin d'améliorer la fiabilité des données de captures. Mais cette proposition a globalement été rejetée, à l'exception de l'interdiction du transbordement en haute mer des seineurs opérant dans la zone d'application de la Convention prévue à l'Article 29.5. Pour les autres activités de pêche, l'Article 29.1 demande simplement aux membres de la Commission 'd'encourager leurs navires, dans la mesure du possible, à décharger les captures au port'. Le transbordement en haute mer des captures est donc généralement autorisé (à l'exception des seineurs), à condition qu'il s'opère selon les termes prévus à l'Article 4 de l'Annexe II de la Convention.³⁸

38 Ces conditions imposent une obligation à la charge de l'opérateur de navire de se conformer aux procédures établies par la Commission en vue de vérifier la quantité et le type d'espèces transbordées, de faciliter l'accès et l'usage des facilités et de l'équipement nécessaires pour faciliter la tâche des personnes autorisées par la Commission (par exemple : l'accès au pont, au poisson et aux zones de stockage, de pesage et de transformation; l'accès à tous les documents de bord pour les besoins de l'inspection tels que détaillés à l'Article 4.2 de l'Annexe III de la Convention).

Les dispositions relatives au respect de la réglementation et à la répression des infractions sont prévues à l'Article 25 de la Convention. Ces dispositions reposent sur le principe de la responsabilité de l'Etat du pavillon en matière d'enquête et de poursuite de toute contravention aux dispositions de la Convention ainsi qu'aux mesures adoptées par la Commission commise par l'un des navires battant son pavillon. Les infractions graves sont définies par référence à l'Article 21.11 (a)-(h) de l'Accord d'Application.³⁹ L'Etat du pavillon et l'Etat côtier membre de la Commission doivent également coopérer pour permettre l'arraisonnement et l'inspection en haute mer des navires qui se sont livrés à des activités de pêche illégale dans les zones sous la juridiction nationale de l'Etat côtier. L'une des tâches futures de la Commission sera d'établir des procédures d'arraisonnement et d'inspection des navires dans la zone d'application de la Convention, au plus tard dans un délai de deux ans après l'entrée en vigueur de celle-ci. Si, à l'expiration de ce délai, la Commission n'est pas parvenue à adopter des procédures d'arraisonnement et d'inspection adéquates, la Commission adoptera les dispositions de l'Article 21 et 22 de l'Accord d'Application.

IX CONCLUSION

L'analyse des limitations juridiques, géographiques et biologiques de la Convention met en évidence la complexité d'élaborer un régime pour la conservation et la gestion des stocks de thonidés qui puisse être à la fois efficace et qui prenne en compte les intérêts de tous les Etats en présence. En dépit de concessions majeures en faveur des Etats du pavillon, notamment en ce qui concerne le processus décisionnel de la Commission, celle-ci permet néanmoins d'élaborer un régime efficace de conservation et d'exploitation durable des stocks, s'appuyant sur l'application du principe de précaution en matière de gestion des stocks.

Le fait que deux des principaux Etats du pavillon, à savoir le Japon et la Corée, aient voté contre l'adoption du texte final de la Convention ne devrait pas représenter un obstacle majeur pour le futur du régime, étant donné les dispositions juridiques qui permettent de lier l'accès aux pêcheries de la région à la participation de ces deux Etats au nouveau régime créé par la Convention. Rappelons à cet égard que l'Article 8.4 de l'Accord d'Application, entré en vigueur le 11 décembre 2001, exige la participation aux accords régionaux ou bien l'acceptation et le respect des mesures de conservation et de gestion instituées par ledit arrangement comme condition préalable à l'accès aux ressources halieutiques auxquelles s'appliquent ces mesures. Cette disposition peut être considérée comme une incitation à l'accession des deux Etats du pavillon impliqués dans la pêche hauturière qui ont voté contre l'adoption de la Convention, à savoir le Japon et la Corée, ainsi que la Chine.

39 L'Article 21.11 de l'Accord d'Application définit par infraction grave le fait: (a) de pêcher sans licence, autorisation ou permis; (b) de ne pas tenir un registre exact de données sur les captures et opérations connexes; (c) de se livrer à la pêche dans un secteur fermé, de pêcher en dehors des temps d'ouverture, de pêcher sans quota ou après avoir atteint un quota fixé par l'organisme; (d) de faire exploiter un stock qui fait l'objet d'un moratoire ou dont la pêche est interdite; (e) de faire l'usage d'engins prohibés; (f) de falsifier ou de dissimuler les marquages, l'identité ou l'enregistrement d'un navire de pêche; (g) de dissimuler, d'altérer et de faire disparaître les éléments de preuve ayant trait à une enquête; (h) de commettre des infractions multiples qui, ensemble, constituent une méconnaissance grave des mesures de conservation et de gestion.

L'entrée en vigueur de la Convention, conditionnée par la ratification d'au moins trois Etats situés au nord du 20 ième degré de latitude nord et de sept Etats situés au sud de cette latitude, de même que les arrangements financiers futurs, détermineront la volonté politique des Etats qui ont participé au processus de négociation de donner à ce nouveau régime toute l'efficacité requise. Entre temps, un régime de transition établi par le biais de la Conférence Préparatoire s'avère déterminant pour l'avenir de la future Commission.

En effet, le support scientifique et l'encadrement institutionnel que celui-ci exige afin de permettre un choix informé dans la prise de décision au sein de la Commission font l'objet de multiples options possibles, largement dépendantes des coûts financiers. Ces questions conditionnent l'efficacité du futur régime à mettre en oeuvre une approche précautionnelle et une gestion durable des stocks et devront être débattues dans le cadre des futures sessions de la Conférence Préparatoire.