



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

COMITÉ DES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES ET JURIDIQUES

Quatre-vingt-unième session

Rome, 4 – 5 avril 2007

**PROCESSUS À SUIVRE POUR LA TRANSFORMATION D'UN
ORGANE STATUTAIRE 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)**

I. INTRODUCTION

1. Le Directeur général soumet au Comité des questions constitutionnelles et juridiques (CQCJ), conformément aux dispositions du paragraphe 4 de l'article XXXIV du Règlement général de l'Organisation, la question du processus à suivre pour la transformation de statut d'un organe établi par un accord conclu en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif, en un organe extérieur à la FAO. Le présent document contient des informations détaillées quant au contexte dans lequel la question a surgi, pour ce qui concerne la Commission des thons de l'océan Indien (CTOI).

2. En présentant la question au Comité, le Directeur général tient tout d'abord à souligner, comme cela ressortira clairement dans la suite du document, que si les Membres d'un organe statutaire donné, créé par un accord international en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif, devaient exprimer clairement le souhait que cet organe soit retiré du cadre de la FAO, les vœux des Membres prévaudraient et, sous réserve des avis de ses organes directeurs, l'Organisation adopterait à cet égard une approche proactive et conforme, dans la mesure du possible, aux règles qui régissent le fonctionnement de la FAO. C'est dans cet esprit que cette question, qui couvre un certain nombre d'aspects complexes et sans précédent, est soumise au Comité.

3. Cette proposition tient également à deux considérations plus spécifiques, qu'il est important de souligner dès le départ.

Par souci d'économie, le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à ne demander d'exemplaires supplémentaires qu'en cas d'absolue nécessité et à apporter leur exemplaire personnel en séance.
La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

- 3.1 Tout d'abord, étant donné que le processus de préparation, de négociation et de conclusion de conventions et d'accords fait intervenir les organes directeurs et, par leur truchement, tous les Membres de la FAO, il semble qu'en règle générale la question intéresse nécessairement l'ensemble de l'Organisation, par le biais de ses organes directeurs compétents, et non pas seulement les membres de l'organe concerné en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif.
 - 3.2 Ensuite, aucune procédure n'a été explicitement prévue pour le retrait d'un organe statutaire de la FAO du cadre de l'Organisation, ni dans les Textes fondamentaux, ni dans les politiques ou les procédures établies par la Conférence ou par le Conseil, au-delà des quelques indications dont il est fait mention dans le présent document. Il est donc nécessaire que des directives soient données sur un sujet qui est susceptible de concerner seize (16) conventions et accords conclus en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif.
4. Les questions traitées dans le présent document sont assez complexes. Il est donc essentiel que le sujet soit présenté de manière exhaustive, dans tous ses aspects, et que la structure du présent document, malgré sa longueur, facilite l'examen de la question par le Comité. Le document est ainsi articulé:
- a) un exposé détaillé de l'historique de la question à l'étude concernant la Commission des thons de l'océan Indien (CTOI), qui est considéré comme essentiel pour bien comprendre le problème;
 - b) un exposé des dispositions légales relatives aux organes créés par des conventions et des accords en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO, et des questions connexes;
 - c) un examen de la situation, à la lumière des principes de droit international applicables;
 - d) le plan d'action proposé pour le cas à l'étude, prévoyant i) la convocation d'une Conférence de plénipotentiaires pour l'adoption d'un nouvel Accord CTOI; ii) un processus comportant en parallèle le retrait et l'extinction de l'Accord CTOI en vigueur, et l'acceptation et l'entrée en vigueur d'un nouvel Accord; et iii) la mise en œuvre des dispositions transitoires éventuellement nécessaires.

II. HISTORIQUE DE LA QUESTION À L'ÉTUDE

A. La Commission des thons de l'océan Indien

5. L'Accord portant création de la Commission des thons de l'océan Indien (CTOI) a été approuvé par le Conseil de la FAO à sa cent cinquième session en novembre 1993, après sept années de négociation de l'accord au sein de la FAO. L'Accord a été conclu en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO. Aux termes du paragraphe 1 de l'article IV de l'Accord, la Commission est ouverte aux membres et membres associés de la FAO a) qui sont: i) des États côtiers ou des membres associés situés entièrement ou partiellement dans la Zone; ii) des États ou des membres associés dont les navires pêchent dans la Zone des stocks couverts par l'Accord; ou iii) des organisations d'intégration économique régionale dont un État visé aux alinéas i) ou ii) ci-dessus est membre, et auxquelles il a transféré sa compétence pour des questions relevant de l'Accord; et b) qui adhèrent à l'Accord conformément aux dispositions du paragraphe 1 de l'article XVII.

6. La Commission peut également, selon une procédure spéciale, admettre à la qualité de membre tous autres États qui ne sont pas membres de la FAO, mais qui sont membres de l'Organisation des Nations Unies, d'une de ses institutions spécialisées ou de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Aux termes du paragraphe 1 de l'article XVII, l'adhésion à l'Accord de tout membre ou membre associé de la FAO s'effectue par le dépôt d'un instrument d'adhésion auprès du Directeur général. Comme stipulé à l'article XVIII, l'Accord est entré en vigueur le 27 mars 1996, date de dépôt du dixième instrument d'adhésion. Vingt-quatre pays sont actuellement Parties à l'Accord CTOI¹.

7. La CTOI bénéficie d'une autonomie fonctionnelle considérable, mais conserve des liens avec la FAO, qui seront illustrés plus loin dans ce document.

B. La troisième session extraordinaire de la CTOI, Goa (Inde), 17-19 mai 2006

8. Les questions concernant le statut de la CTOI et ses relations avec la FAO ont fait l'objet d'un débat au sein de la Commission lors de ses dernières sessions. À la suite d'une demande spécifique faite par la Commission à sa huitième session, en décembre 2003, visant à clarifier les relations entre la CTOI et la FAO, la question du statut juridique des organes établis en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO a été soumise à l'attention du CQCJ et du Conseil et les conclusions de cet examen ont été communiquées à la Commission. Un document sur les procédures d'amendement de l'Accord à la lumière des nouvelles obligations que certains amendements pourraient comporter pour les membres a également été présenté à la Commission. À sa neuvième session, en mai-juin 2005, la Commission est convenue de convoquer une session extraordinaire pour explorer les moyens d'améliorer l'efficacité de l'organisation.

9. À sa troisième session extraordinaire, la Commission a rappelé qu'elle était convenue, lors de sa neuvième session, d'explorer les moyens de renforcer son efficacité et son efficacie, notamment en modifiant la relation entre la CTOI et la FAO par le biais d'amendements à l'Accord. Le rapport de la troisième session extraordinaire de la Commission² indique que les membres présents lors de cette session sont parvenus à un consensus sur une série d'amendements, qui sont joints au présent document (**Annexe I**). L'objectif de ces amendements est en particulier de supprimer dans l'Accord CTOI toute référence à la FAO exprimant le statut d'organe statutaire de l'Organisation, établi dans le cadre de la FAO. Une fois adoptés par la CTOI, la Commission cesserait automatiquement d'être un organe opérant en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO. À cette occasion, la FAO a présenté une note illustrant les procédures qui, à son avis, devaient être suivies pour le retrait de la Commission du cadre de la FAO. La teneur des documents présentés par la FAO à la CTOI est intégrée et développée dans le présent document³.

10. Plus tard, le 22 décembre 2006, le Président de la Commission a adressé plusieurs lettres au Directeur général. L'une d'entre elles demandait à ce dernier, en vertu de l'article XX de l'Accord portant création de la CTOI, de soumettre aux Parties 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, en vue de son adoption formelle lors de la onzième session, prévue du 14 au 18 mai 2007. Une autre lettre datée du même jour demandait au Directeur général de prolonger le contrat du Secrétaire exécutif, arrivant à expiration le 28 février 2007, pour une période supplémentaire de trois ans. Comme les autres

¹ Australie, Chine, Comores, Communauté européenne, Corée (République de), Érythrée, France, Guinée, Inde, Iran (République islamique d'), Japon, Kenya, Madagascar, Malaisie, Maurice, Oman, Pakistan, Philippines, Royaume-Uni, Seychelles, Sri Lanka, Soudan, Thaïlande et Vanuatu.

² Rapport de la troisième session extraordinaire de la Commission des thons de l'océan Indien, Goa (Inde), 17-19 mai 2006, IOTC-2006-SS3-R[F].

³ Ces documents sont à la disposition de la CTOI, dans les langues de travail de la Commission.

membres du personnel de la Commission, le Secrétaire exécutif de la CTOI est un fonctionnaire de la FAO.

C. Considérations relatives à la procédure proposée

11. L'examen de ces requêtes a amené deux séries de considérations. Les préoccupations tiennent aux doutes exprimés de manière informelle, verbalement et par écrit, par plusieurs des Membres à la FAO, y compris des membres de premier plan de la CTOI, et qui sont la principale raison du renvoi de la question au CQCJ. Tout en répondant aux souhaits des membres de la Commission, il incombe au Directeur général de veiller à ce qu'une procédure irréprochable soit suivie, qui permette une pleine clarification du statut futur de la CTOI vis-à-vis de la FAO, et écarte toute incertitude juridique et toute éventuelle responsabilité de la part de la FAO et de ses Membres. Les inquiétudes manifestées concernent à la fois la **procédure suivie pour le changement proposé dans la nature de la CTOI**, d'organe statutaire de la FAO à organe extérieur à l'Organisation, et la **nature des amendements proposés**.

i) Concernant la procédure proposée pour l'adoption des amendements

12. Les négociations de l'Accord CTOI ont duré plusieurs années et l'accord a fini par être conclu en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif et de toutes les règles supplémentaires s'y rapportant. L'Accord en vigueur est donc le résultat direct de ce processus. S'il est bien évident que tous les Membres de la FAO n'accordaient pas le même intérêt au processus d'établissement de la Commission, et que seuls certains d'entre eux ont participé aux réunions préparatoires, du fait de son statut d'accord conclu dans le cadre de la FAO, le processus de négociation a fait intervenir à des degrés divers tous les Membres de l'Organisation, par le biais de ses organes directeurs, et notamment du Conseil et du CQCJ. Et cela d'autant plus qu'un certain nombre de questions complexes ont surgi durant les négociations et ont dû être soumises à plusieurs reprises au CQCJ et au Conseil. Une question juridique fondamentale semble donc surgir quant au bien-fondé de la procédure adoptée par la CTOI de sa propre initiative pour changer son statut d'organe de la FAO établi en vertu de l'article XIV en organe extérieur à la FAO. Ce point spécifique a été porté à l'attention des responsables de la FAO par un certain nombre de Membres. Dans cette optique, le changement de nature de la Commission, d'organe statutaire de la FAO en organe extérieur à l'Organisation, n'est pas une simple question relevant d'une décision des membres de la CTOI, mais une affaire concernant la FAO dans son ensemble, qui doit être renvoyée aux organes directeurs dans le cadre desquels l'accord a été négocié et approuvé.

13. Par ailleurs, la procédure énoncée à l'article XX de l'Accord CTOI concerne la présentation d'amendements à un accord conclu en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO et 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'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. À ce propos, il faut également noter qu'il existe actuellement 16 accords conclus en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif et qu'il convient de définir une position pour des situations analogues.

ii) Concernant la nature des amendements proposés

14. Comme indiqué plus haut, l'Accord CTOI établit une procédure pour l'adoption d'amendements, prévoyant une décision prise par la Commission à la majorité des trois quarts de ses membres, selon que ces amendements entraînent ou non de nouvelles obligations pour les membres de la CTOI. Si les amendements n'entraînent pas de nouvelles obligations, ils entrent en vigueur pour tous les membres à la date de leur approbation par la Commission. En revanche, s'ils entraînent de nouvelles obligations pour les membres de la CTOI, les amendements, après avoir été adoptés par la Commission, n'entrent en vigueur pour chaque membre qu'à compter de leur acceptation par ce dernier, moyennant le dépôt d'un instrument d'adhésion auprès du Directeur général. 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. Dans les notes de référence présentées à la Commission à sa neuvième session et à sa troisième session extraordinaire, le Bureau juridique de la FAO a indiqué que les amendements visant à retirer la CTOI du cadre de la FAO pourraient comporter en soi de nouvelles obligations pour les membres, dans la mesure où les droits et obligations qui reviennent ou incombent actuellement à la FAO de par son statut, tels que la personnalité juridique, les privilèges et immunités préexistants dans les territoires de la plupart, voire de la totalité des Membres de la FAO, l'existence de régimes de sécurité sociale et de retraite pour le personnel, la responsabilité juridique à l'égard de toutes les activités de la Commission, devraient être supportés ou être négociés par la Commission et ses membres, une fois la CTOI établie en dehors de la FAO.

15. La position des membres de la Commission qui ont participé à la troisième session extraordinaire ne ressort pas clairement du rapport de la réunion, qui n'a pas abordé les questions soulevées. Ainsi, « *les membres ont confirmé qu'une déclaration sera adoptée simultanément à l'adoption des amendements à l'Accord, indiquant que les amendements, en eux-mêmes, n'accroissent en rien les contributions financières payables par chaque membre de la Commission*⁴ ». Par ailleurs, l'un des membres de la Commission a émis « *des inquiétudes quant à la procédure employée* » et indiqué que conformément à sa constitution nationale, ces amendements devaient être soumis à une procédure d'autorisation parlementaire⁵. Un autre membre a fait part de la nécessité d'une procédure d'autorisation similaire⁶. Ces opinions sembleraient en effet incompatibles et sont de fait en opposition avec l'approche suivie par la CTOI, selon laquelle les amendements qui n'entraînent pas de nouvelles obligations pour les membres entrent en vigueur après avoir été adoptés par la Commission. Cette procédure, qui prévoit que les amendements entrent en vigueur pour tous les membres à la date de leur approbation, semble impliquer nécessairement l'absence de toute nécessité pour chaque membre de soumettre les propositions à des processus internes d'approbation. La procédure suivie par la Commission pourrait donc être source d'une grande incertitude juridique.

16. Cela étant, il est reconnu que la question de savoir si une série d'amendements donnée entraîne ou non de nouvelles obligations relève essentiellement des membres de la CTOI. Toutefois, les considérations ci-dessus relatives au bien-fondé de l'approche suivie par la Commission, jointes à l'incertitude actuelle des membres quant au fait que les amendements comportent ou non de nouvelles obligations, peuvent être une source de difficultés futures pour la FAO et ses Membres, de même que pour les membres de la CTOI. Cela est d'autant plus vrai qu'alors même que le Président demande au Directeur général de diffuser les amendements proposés en vue de leur approbation par la Commission à sa onzième session en mai 2007 – coupant ainsi tous les liens institutionnels avec la FAO –, il l'invite également à prolonger le contrat du Secrétaire exécutif pour une période de trois ans, ce qui ne serait justifié que si la CTOI devait rester dans le cadre de la FAO.

17. Compte tenu de ce qui précède, le Directeur général a estimé qu'avant de faire circuler les amendements proposés, et compte tenu de ses fonctions de dépositaire d'un accord conclu en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO portant création d'un organe statutaire de l'Organisation, et de sa responsabilité à l'égard des organes directeurs dans le cadre desquels l'accord CTOI a été négocié et adopté, il lui incombait de demander des directives au CQCJ et au Conseil quant à la démarche juridiquement correcte à adopter. Une autre ligne de conduite possible a été envisagée. Il s'agissait pour le Directeur général de distribuer les amendements, en les accompagnant de ses observations. Il a toutefois été conclu qu'il ne serait pas approprié pour le Directeur général de faire circuler une série complète d'amendements à un accord conclu en vertu

⁴ Rapport de la troisième session extraordinaire de la Commission des thons de l'océan Indien, Goa (Inde), 17-19 mai 2006, IOTC-2006-SS3-R[F], paragraphe 11.

⁵ Ibidem, paragraphe 13.

⁶ Ibidem, paragraphe 14.

de l'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO tout en émettant de fortes réserves de nature juridique quant au bien-fondé de l'approche suivie. Il est estimé en outre qu'une telle approche prudente de la question est dans l'intérêt de la FAO, de tous ses Membres et des membres de la CTOI.

18. Dans le même ordre d'idées, l'Organisation tient à souligner qu'elle est fermement résolue à respecter les souhaits des membres de la CTOI, à savoir que la Commission soit placée en dehors du cadre de la FAO conformément à une procédure juridique appropriée et satisfaisant aux principes applicables du droit international et aux intérêts des différentes parties concernées, à savoir la FAO et ses Membres, les organes directeurs de la FAO, la CTOI et ses membres. Par ailleurs, l'Organisation est déterminée à faciliter ce processus, dans la mesure du possible sous l'autorité et la conduite de ses organes directeurs et dans le respect de ses règles et procédures. Cela devrait impliquer normalement l'adoption d'un nouvel accord CTOI, ainsi que la résiliation concomitante de l'Accord CTOI et l'entrée en vigueur d'un nouvel accord CTOI. Si des arrangements transitoires devaient s'avérer nécessaires – et qui devraient être limités au maximum dans le temps – l'Organisation serait prête à les mettre en œuvre.

III. DISPOSITIONS LÉGALES CONCERNANT LES ORGANES ÉTABLIS PAR DES CONVENTIONS ET DES ACCORDS EN VERTU DE L'ARTICLE XIV DE L'ACTE CONSTITUTIF DE LA FAO

19. Un rappel du cadre juridique applicable et de certaines observations le concernant peut être utile.

A. Cadre juridique applicable

20. L'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO est ainsi libellé:

« 1. *La Conférence peut, à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et conformément à la procédure adoptée par elle, approuver et soumettre à l'examen des États Membres des conventions et accords relatifs à l'alimentation et à l'agriculture.*

2. *Le Conseil, suivant une procédure à adopter par la Conférence, peut, à condition que les deux tiers de ses membres y soient favorables, approuver et soumettre à l'examen des États Membres:*

a) *des accords relatifs à l'alimentation et à l'agriculture qui intéressent spécialement les États Membres de zones géographiques déterminées par ces accords et ne sont destinés à s'appliquer qu'à ces zones;*

b) *des conventions ou accords complémentaires destinés à assurer l'application de tout accord ou convention entrés en vigueur en vertu des dispositions des paragraphes 1 ou 2 (a).*

3. *Les conventions et accords et les conventions et accords complémentaires:*

a) *sont présentés à la Conférence ou au Conseil par l'intermédiaire du Directeur général, de la part de la réunion ou de la conférence technique réunissant des États Membres qui a aidé à établir le projet de convention ou d'accord et proposé qu'il soit soumis aux États Membres intéressés en vue de leur adhésion;*

b) *précisent quels États Membres de l'Organisation et États non membres faisant partie de l'Organisation des Nations Unies, de l'une quelconque des institutions spécialisées ou de l'Agence internationale de l'énergie atomique, et quelles organisations d'intégration économique régionale, y compris les Organisations Membres, auxquelles leurs États Membres ont transféré des compétences sur les questions entrant dans le cadre des conventions, accords, conventions ou accords complémentaires, y compris le pouvoir de conclure des traités relatifs à de telles questions, peuvent y adhérer et combien d'États Membres doivent avoir adhéré pour que la convention, l'accord, la*

convention ou l'accord complémentaires entrent en vigueur, ces dispositions étant destinées à assurer que l'existence de l'instrument en question aidera effectivement à atteindre les objectifs visés. Dans le cas de conventions, accords, conventions ou accords complémentaires instituant des commissions ou comités, la participation des États non membres de l'Organisation faisant partie de l'Organisation des Nations Unies, de l'une quelconque des institutions spécialisées ou de l'Agence internationale de l'énergie atomique, ou celle d'organisations d'intégration économique régionale autres que les Organisations Membres est subordonnée en outre à l'approbation préalable des deux tiers au moins des membres de la commission ou du comité intéressé. Lorsqu'une convention, un accord, une convention ou un accord complémentaires stipulent qu'une Organisation Membre ou une organisation d'intégration économique régionale qui n'est pas une Organisation Membre peut en devenir partie, les droits de vote conférés à de telles organisations et les autres modalités de participation doivent y être définis. Tels convention, accord, convention ou accord complémentaires doivent stipuler que, lorsque les États Membres de l'organisation en question ne sont pas parties à tels convention, accord, convention ou accord complémentaires et que les autres parties n'exercent qu'un seul droit de vote, l'organisation n'a droit qu'à une voix dans tout organe créé en vertu de tels convention, accord, convention ou accord complémentaires, mais jouit de droits égaux à ceux des États Membres parties auxdits convention, accord, convention ou accord complémentaires en ce qui concerne la participation à ces organes;

c) ne doivent pas entraîner pour les États Membres qui n'y sont pas parties d'obligations financières autres que leur contribution au budget de l'Organisation, telle qu'elle est prévue au paragraphe 2 de l'article XVIII du présent acte.

4. Toute convention, tout accord, toute convention ou tout accord complémentaires approuvés par la Conférence ou le Conseil en vue de leur soumission aux États Membres entrent en vigueur, pour chaque partie contractante, de la manière prescrite par la convention, l'accord, la convention ou l'accord complémentaires.

5. En ce qui concerne les membres associés, les conventions, accords, conventions et accords complémentaires sont soumis à l'autorité qui est responsable de la conduite des relations internationales du membre associé intéressé.

6. La Conférence adopte les règles à suivre pour assurer toute consultation utile avec les gouvernements et toute préparation technique appropriée avant l'examen, par la Conférence ou par le Conseil, des propositions de conventions, d'accords, de conventions et d'accords complémentaires ».

21. L'article XXI du Règlement général de l'Organisation établit des procédures détaillées additionnelles pour la mise en œuvre du cadre ci-dessus pour la négociation et la conclusion de conventions et d'accords en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif, y compris la communication à tous les États Membres de toute proposition de convention ou d'accord. Le Directeur général doit y joindre:

- i) tous rapports établis par lui sur la question, notamment un rapport sur les incidences éventuelles d'ordre technique, administratif et financier de la convention, de l'accord, de la convention ou de l'accord complémentaires; et*
- ii) une invitation à fournir des renseignements et commentaires sur la question, ainsi que toute représentation que les États Membres ou les membres associés jugeraient opportun de faire.*

22. En outre, l'article XXI du Règlement général de l'Organisation stipule que pour toute proposition de convention, d'accord, de convention ou d'accord complémentaires, le Directeur général consulte les Nations Unies et les institutions spécialisées et, à son gré, d'autres organisations internationales, au sujet de toute clause de la proposition de convention, d'accord, de

convention ou d'accord complémentaires qui intéresse les activités de ces organisations ou de ces institutions. « *La Conférence ou le Conseil, ayant examiné toute représentation ou observation émanant d'États Membres ou de membres associés et tout commentaire des Nations Unies, de l'une quelconque des institutions spécialisées ou d'autres organisations internationales, ne peut approuver que les conventions, accords, conventions ou accords complémentaires contenant des dispositions en vertu desquelles:*

- i) *tout organisme ou mécanisme international ou activité prévue par la convention, l'accord, la convention ou l'accord complémentaires entre dans le cadre général de l'Organisation;*
- ii) *les recommandations adoptées et les rapports sur les travaux effectués par ces organismes sont transmis au Directeur général de l'Organisation. »*

23. Ce même article régit un certain nombre de questions connexes, y compris les pleins pouvoirs d'un représentant d'un gouvernement pour la signature, l'adhésion ou l'acceptation de tout instrument. Enfin, l'article stipule que « *le Directeur général informe la Conférence de l'entrée en vigueur, de la modification ou de la caducité de toute convention, de tout accord, de toute convention ou tout accord complémentaires* ».

24. En 1955, à la demande des États-Unis, la question des « *actes constitutifs, conventions et accords établis sous l'égide de la FAO* » avait été inscrite à l'ordre du jour du Conseil⁷. Le représentant des États-Unis avait expliqué qu'il existait certaines inconsistances dans la pratique suivie jusqu'alors et que l'objet de l'examen proposé était de normaliser la terminologie des documents de base et la procédure à suivre pour instituer, sous les auspices de la FAO, des organes régionaux ou techniques subsidiaires. Après avoir examiné un document de travail sur la question⁸, le Conseil a adopté la Résolution N° 7/25. Cette résolution demandait au Directeur général de préparer, avec l'aide d'un Comité spécial qui avait été constitué, un exposé des principes qui régiraient à l'avenir la rédaction des textes fondamentaux et des règlements des organes institués sous l'égide de la FAO⁹. Le Conseil avait recommandé que cet exposé porte sur les problèmes constitutionnels et structurels desdits organes et règle notamment des questions telles que conditions et procédure d'admission des membres, modalités selon lesquelles ces organes font rapport à la Conférence et au Conseil de la FAO, questions ayant des incidences budgétaires et financières, approbation du règlement intérieur de ces organes et procédure d'amendement des textes fondamentaux et, de manière générale, toutes questions ayant trait aux relations entre ces organes, d'une part, et le Conseil et la Conférence de la FAO, d'autre part¹⁰. À sa neuvième session en 1957, la Conférence a adopté les « *Principes et procédures devant régir les conventions et accords conclus en vertu des articles XIV et XV de l'Acte constitutif, et les commissions et comités établis au titre de l'article VI de l'Acte constitutif* »¹¹. Ces principes sont maintenant énoncés dans la section R des Textes fondamentaux de l'Organisation. La Conférence soulignait qu'il ne s'agissait pas de prescrire des règles trop rigides, car il était bien évident que chaque texte de convention et d'accord devait être rédigé en fonction des objectifs visés, mais d'établir un cadre permettant d'assurer la cohérence dans la préparation et la négociation des futurs accords. La Conférence a souligné en particulier « *l'opportunité d'éviter toute ambiguïté en ce qui concerne la situation juridique des organismes patronnés par l'Organisation* » et elle a décidé « *qu'à l'avenir les organismes utilisant les services de secrétariat de l'Organisation seront soit:*

⁷ Rapport de la vingt-troisième session du Conseil, 26 novembre 1955.

⁸ Examen de certaines dispositions des actes constitutifs, conventions et accords établis sous l'égide de la FAO, CL 25/12.

⁹ Rapport de la vingt-cinquième session du Conseil, 3-19 septembre 1956.

¹⁰ Rapport de la vingt-sixième session du Conseil, 3-7 juin 1957, paragraphes 57-60.

¹¹ Rapport de la neuvième session de la Conférence, 2-23 novembre 1957, paragraphes 503-510.

- i) *créés en vertu de l'article VI ou de l'article XIV de l'Acte constitutif et des articles pertinents du Règlement général de l'Organisation; soit*
- ii) *créés en vertu de l'article XV de l'Acte constitutif, les liens existant entre ces organismes et l'Organisation étant alors clairement définis dans chaque cas; soit*
- iii) *totaletement extérieurs à l'Organisation et, comme tels, absolument indépendants, toute question de coopération ou de coordination devant être réglée par un accord fixant les rapports entre l'Organisation et l'organisme intéressé, qui devra être approuvé par le Conseil et la Conférence, aux termes des dispositions de l'article XXIV.4 (c) du Règlement général de l'Organisation et de l'article XIII de l'Acte constitutif; cet accord stipulera que l'Organisation ne fournira ses services que si, d'une part, le programme et, d'autre part, les méthodes et les opérations financières de ces organismes sont compatibles avec les objectifs de l'Organisation et aident à les atteindre ».*

25. En 1991, à sa vingt-sixième session (9-27 novembre), la Conférence a adopté un certain nombre d'amendements aux Principes et procédures, visant à introduire une plus grande souplesse pour tenir compte de l'évolution de la situation tant au sein de l'Organisation que, d'une façon plus générale, sur la scène mondiale.

26. En 1993, à sa vingt-septième session (6-24 novembre), la Conférence a procédé à une nouvelle révision de ces Principes afin de les mettre en conformité avec les dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités concernant la recevabilité des réserves.

27. On recense actuellement 16 conventions et accords conclus en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif; à l'exception d'un seul d'entre eux, ils établissent tous des organes chargés d'en mettre en œuvre les dispositions. Il existe un certain nombre d'organisations qui ont été établies par des conventions et des accords préparés avec l'assistance de la FAO, mais qui sont indépendantes de la FAO et ne sont donc pas des organes statutaires de l'Organisation. Dans plusieurs cas, la FAO a passé un accord de relations avec d'autres organisations en vertu de l'article XIII de l'Acte constitutif, comme prévu à l'alinéa c) de la Résolution n° 47/57 de la Conférence. Il n'existe actuellement aucun organe établi au titre de l'article XV de l'Acte constitutif de la FAO.

B. Considérations concernant l'origine de l'article XIV de l'Acte constitutif

28. L'origine des dispositions de l'Acte constitutif de la FAO concernant la possibilité pour ses organes directeurs de mettre en œuvre les activités de l'Organisation à travers la négociation et l'adoption de conventions et d'accords, semble être liée aux procédures et aux pratiques de l'Organisation internationale du travail. L'OIT a été fondée en 1919 en tant qu'organe autonome de la Société des Nations au titre d'une partie spéciale du Traité de Versailles et des autres traités de paix conclus à la fin de la Première guerre mondiale. Lorsque la Société des Nations a été dissoute, l'OIT a modifié son Acte constitutif, devenant une institution spécialisée des Nations Unies. Dans l'exercice de ses activités à caractère réglementaire, la Conférence générale de l'OIT adopte des recommandations lorsqu'un sujet particulier ou certains aspects d'une question ne sont pas considérés comme susceptibles ou propres à faire l'objet d'une convention. Dès 1939, de nombreuses conventions internationales du travail – près de 70 – avaient été adoptées au sein de l'OIT. Et il était prévu que les autres organisations instituées dans le cadre du nouvel ordre mondial accompliraient aussi leurs objectifs statutaires à travers la négociation et l'adoption de conventions internationales ou l'adoption de recommandations lorsque la négociation et l'adoption de conventions n'étaient pas envisageables.

29. Tel était le cas de la FAO, dont l'Acte constitutif a été adopté le 16 octobre 1945 et prévoyait l'adoption de recommandations et de conventions. L'article IV de l'Acte constitutif, tel qu'il était alors rédigé, prévoyait l'adoption par la Conférence, à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, de recommandations aux États Membres sur les questions relatives à

l'alimentation et à l'agriculture, aux fins d'examen et de mise en œuvre par une action nationale (article IV, paragraphe 2). La Conférence pouvait également, à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, soumettre des conventions concernant les questions relatives à l'alimentation et à l'agriculture, à l'examen des États Membres en vue de leur acceptation conformément à la procédure constitutionnelle appropriée. Ces dispositions étaient comparables à celles de l'Acte constitutif de l'OIT. Elles ont fait l'objet d'amendements importants en 1957, prenant alors la forme indiquée plus haut dans le présent document, et ont été transférées à l'article XIV de l'Acte constitutif.

30. Plusieurs autres institutions spécialisées ont été fondées, dont les instruments constitutifs prévoyaient également l'adoption de recommandations à l'intention des États Membres et l'adoption de conventions, selon que cela était possible ou non. Ainsi, la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé contient des dispositions analogues à celles de l'OIT et de la FAO quant à la possibilité pour l'Assemblée de la santé d'adopter des recommandations et des conventions ainsi que des règlements concernant les mesures sanitaires et de quarantaine ou toute autre procédure destinée à empêcher la propagation des maladies d'un pays à l'autre, et d'autres questions connexes. L'Acte constitutif de l'Unesco prévoit également l'adoption de recommandations et de conventions en des termes très explicites. Au paragraphe B.4 de l'article IV, il est stipulé que « *quand elle se prononce pour l'adoption de projets à soumettre aux États membres, la Conférence générale doit distinguer entre les recommandations aux États membres et les conventions internationales à ratifier par les États membres. Dans le premier cas, la majorité simple suffit; dans le second, une majorité des deux tiers est requise. Chacun des États membres soumettra les recommandations ou conventions aux autorités nationales compétentes, dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session de la Conférence générale au cours de laquelle elles auront été adoptées* ». Les instruments constitutifs d'autres organisations établies par la suite contenaient également des dispositions concernant l'adoption de conventions. Par exemple, la Convention portant création de l'Organisation maritime internationale adoptée en 1948 et entrée en vigueur en 1958, prévoyait l'adoption de conventions par l'OMI. La Convention de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, adoptée en 1967 et entrée en vigueur en 1970, contenait également des dispositions analogues. Il existe aussi des organisations établies en dehors du système des Nations Unies, comme le Conseil de l'Europe, dont l'instrument constitutif prévoit la conclusion de conventions.

31. Toutes ces organisations ont adopté un nombre important de conventions ou d'accords, conformément à leurs procédures et politiques internes. Il est bien entendu difficile, voire impossible, de présenter les caractéristiques communes des conventions. Aux fins du présent document, on peut dire néanmoins que ces conventions ont « une vie propre » et qu'elles entraînent généralement des obligations qui vont au-delà de celles que prévoit l'acte constitutif de l'organisation mère. Lorsque les conventions établissent des institutions quelconques, celles-ci bénéficient en règle générale d'un degré d'autonomie fonctionnelle variable. Toutefois, ces conventions et les dispositifs institutionnels qu'elles établissent, agissent par le truchement de l'organisation mère et le plus souvent, si ce n'est dans la totalité des cas, ils maintiennent des liens étroits avec les organisations au sein desquelles ils ont été négociés et conclus. Tel est le cas d'une bonne partie des conventions conclues par la Conférence générale de l'OIT (une centaine de conventions de travail) ou par la Conférence de l'Unesco (28 conventions), de l'OMI (29 conventions) ou de l'OMPI. Dans la quasi-totalité des cas, les mécanismes de suivi sont des organes préexistants de ces organisations ou des organes statutaires des organisations qui opèrent dans leur cadre, tandis que le secrétariat est celui de l'organisation sous la conduite de leurs Directeurs généraux respectifs. En règle générale, ces structures institutionnelles n'ont pas la capacité juridique d'agir en propre et elles opèrent donc par le biais de l'organisation mère ou en faisant appel à sa personnalité juridique. Les amendements à ces conventions et accords, établis dans le cadre des organisations concernées, sont apportés par le truchement de leurs organes statutaires.

32. La FAO, pour sa part, est allée très loin dans la définition particulièrement détaillée de procédures destinées à permettre aux dispositifs institutionnels établis par accord en vertu de

l'Acte constitutif de la FAO, de bénéficier d'une très grande autonomie fonctionnelle, tout en maintenant des liens administratifs essentiels avec l'Organisation et avec l'ensemble de ses Membres par le biais de ses organes directeurs. Les exemples sont nombreux. L'adhésion est restreinte aux Membres de la FAO ou des Nations Unies, de leurs institutions spécialisées ou de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Chaque organisme peut adopter et modifier son propre règlement intérieur, mais celui-ci ne doit pas être incompatible avec l'Acte constitutif de la FAO et l'accord portant création de l'organisme. Les organismes peuvent adopter leurs propres règles de gestion financière à condition que celles-ci soient compatibles avec les principes énoncés dans le Règlement financier de l'Organisation. Ces règles doivent être soumises au Comité financier qui peut les rejeter, tout comme les amendements qui leur sont apportés, s'ils ne sont pas compatibles avec les principes du Règlement financier de l'Organisation. Les contributions au budget ou pour toute autre activité, doivent être versées dans un fonds fiduciaire géré par l'Organisation, en conformité avec les règles applicables. Enfin, comme on l'a vu plus haut, les instruments portant création de ces organismes ne leur confèrent pas la personnalité juridique, c'est-à-dire la capacité de faire l'objet de droits et d'obligations propres et ils doivent donc agir par le biais de la FAO, ou en faisant appel à sa capacité juridique, comme le Conseil de la FAO l'a confirmé. Le secrétaire et le personnel de ces organismes sont des fonctionnaires de la FAO, nommés par le Directeur général et assujettis au Statut du personnel et au Règlement de l'Organisation. Leurs relations de travail sont avec l'Organisation, qui est la partie défenderesse si un membre du personnel devait décider de déposer une plainte au titre de ces relations d'emploi. En sa qualité de représentant légal de la FAO, le Directeur général peut être appelé à répondre de toute obligation découlant du fonctionnement des organismes. Ces derniers bénéficient d'une série complète d'aménagements, de privilèges et d'immunités, mais aussi d'obligations inhérentes, attachées au statut de la FAO et énoncées dans divers instruments multilatéraux et bilatéraux, notamment la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées du 21 novembre 1947, ainsi que dans un vaste réseau d'accords bilatéraux entre la FAO et les pays qui ont complété les droits et les obligations établis dans cette Convention dans les pays concernés.

33. Les considérations ci-dessus ont été soulignées par le CQCJ à sa soixante-septième session en 2004, à la suite d'un examen approfondi de la question. Le Conseil a examiné les conclusions du Comité lors de sa cent vingt-septième session en novembre 2004, confirmant ce qui précède en des termes très clairs¹².

34. Le statut particulier des conventions et accords négociés et adoptés dans le cadre d'organisations internationales est reconnu par diverses règles du droit international qu'il peut être intéressant de rappeler à ce stade.

IV. RÈGLES APPLICABLES DU DROIT INTERNATIONAL

35. Les organes statutaires établis par convention et par accord en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif jouissent d'une certaine autonomie, variable selon leurs accords constitutifs et leurs mécanismes opérationnels. Néanmoins, ces conventions et accords ont été préparés, négociés et adoptés par les organes directeurs ou dans leur cadre, et leur nature d'organes statutaires de la FAO n'est pas dissociable du statut de la FAO dans sa globalité. En particulier, tout processus de changement de statut est une question qui concerne l'ensemble de l'Organisation. De fait, ce postulat est confirmé par divers principes du droit international, notamment la Convention de Vienne sur le droit des traités et ses travaux préparatoires.

36. La Convention de Vienne sur le droit des traités, conclue à Vienne le 23 mai 1969 et entrée en vigueur le 27 janvier 1980, et dont de très nombreux États sont parties, contient une clause qui confirme expressément l'applicabilité des règles d'une organisation internationale à la négociation et à la conclusion d'accords adoptés au sein de cette organisation. L'article 5 de la

¹² CL 127/REP, paragraphes 90-98.

Convention, intitulé « *Traités constitutifs d'organisations internationales et traités adoptés au sein d'une organisation internationale* », est ainsi libellé :

« *La présente Convention s'applique à tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale et à tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation* ».

37. Le libellé, le contexte et l'histoire de cette clause confirment que l'intention de la Convention de Vienne sur le droit des traités est de préserver la pleine intégrité de toutes les règles et procédures relatives aux processus de conclusion des traités au sein des organisations internationales, notamment quant aux organisations du système des Nations Unies.

38. En effet, durant les travaux préparatoires de la Commission du droit international sur le projet d'articles du droit des traités, l'accent a été mis sur la nécessité de tenir compte de la situation particulière des traités conclus au sein des organisations internationales. De nombreux articles du projet contenaient donc des réserves ou des dispositions spécifiques concernant ces traités, l'avis général étant que ceux-ci devaient être considérés comme assujettis aux règles d'une organisation internationale et, à ce titre, exemptés de l'application d'un certain nombre de dispositions. Diverses clauses spéciales applicables à toute une série de questions, notamment la conclusion et l'entrée en vigueur des traités, y compris l'adoption du texte, l'applicabilité, l'acceptation des réserves, l'interprétation des traités, les effets sur les États tiers, l'amendement, la modification et la suspension de l'application des traités. Les divers rapports du Rapporteur spécial contiennent une quantité remarquable d'observations et de commentaires indiquant que les accords conclus au sein d'organisations internationales devaient être considérés, dans une large mesure, comme une catégorie à part et que, tout en préservant la liberté des États parties aux négociations, les principales étapes de la vie de ces traités concernaient ces organisations, dans leur ensemble, puisque les traités en question étaient généralement le fruit de leurs travaux¹³. De même, les observations formulées par les gouvernements reflétaient clairement le souhait de préserver les processus décisionnels en vigueur au sein des organisations et l'applicabilité des règles pertinentes. Bien entendu, cela ne concerne pas les traités conclus au sein d'une organisation internationale pour de simples raisons de commodité (installations de conférence) ou sous les seuls auspices d'une organisation donnée. À mesure de l'avancée des débats et des travaux, il a toutefois été estimé qu'au lieu d'indiquer à maintes reprises dans les divers articles du projet, des réserves concernant l'application des règles et des procédures de l'organisation, il était préférable d'introduire dans la convention une clause générale réservant les règles et les procédures spécifiques des organisations quant aux traités adoptés en leur sein.

39. Dans cette logique, il est essentiel que les organes directeurs de l'Organisation qui a préparé, négocié et adopté l'Accord CTOI au sein de la FAO s'occupent de la question du retrait de cette Commission du cadre de la FAO, et que tout processus à cet effet soit mené avec la pleine participation des organes directeurs.

¹³ Voir notamment les documents suivants: A/CN.4/144 et Add. 1 Premier rapport sur le droit des traités, par Sir Humphrey Waldock, Rapporteur spécial, Annuaire de la Commission du droit international, 1962, vol. II; A/CN.4/156 et Add.1-3, Deuxième rapport sur le droit des traités, par Sir Humphrey Waldock, Rapporteur spécial, Annuaire de la Commission du droit international, 1963, vol. II; A/CN.4/167 et Add.1-3, Troisième rapport sur le droit des traités, par Sir Humphrey Waldock, Rapporteur spécial, Annuaire de la Commission du droit international, 1964, vol. III; A/CN.4/177 et Add. 1 & 2, Quatrième rapport sur le droit des traités, par Sir Humphrey Waldock, Rapporteur spécial, 1965, vol. II; A/CN.4/183 et Add.1-4, Cinquième rapport sur le droit des traités, par Sir Humphrey Waldock, Rapporteur spécial, 1966, vol. II; A/CN.4/186 et Add.1, 2/Rev.1.,3-7, Sixième rapport sur le droit des traités, par Sir Humphrey Waldock, Annuaire de la Commission du droit international, 1966, vol. II. Voir aussi Projet d'articles sur le droit des traités et commentaires, 1966, texte adopté par la Commission du droit international en 1966 et soumis à l'Assemblée générale dans le cadre du rapport de la Commission couvrant les travaux de cette session, Annuaire de la Commission du droit international, 1966, vol. II, page 191.

V. PROCÉDURE PROPOSÉE POUR LA MODIFICATION DE STATUT DE LA CTOI, D'ORGANE STATUTAIRE DE LA FAO À ORGANE EXTÉRIEUR À L'ORGANISATION

40. Une procédure proposée pour la sortie de la CTOI du cadre de la FAO prévoirait la convocation d'une Conférence de plénipotentiaires pour l'adoption d'un nouvel Accord CTOI; un processus prévoyant en parallèle le retrait et l'extinction de l'Accord CTOI existant, et l'entrée en vigueur d'un nouvel Accord; et la mise en œuvre des dispositions transitoires éventuellement nécessaires.

A. Convocation d'une Conférence de plénipotentiaires pour l'adoption d'un nouvel Accord CTOI

41. Comme on l'a vu plus haut, l'Accord CTOI a été préparé, négocié et conclu au sein de la FAO, après approbation par le Conseil de l'Organisation en 1993. 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 conclure un nouvel Accord et établir ainsi une nouvelle entité juridique. Cette nouvelle entité sera 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. Tout risque futur d'obligations potentielles pour l'Organisation et ses Membres serait ainsi écarté.

42. Afin que cette nouvelle entité puisse être établie, il est nécessaire que l'Accord CTOI en vigueur soit résilié et qu'un nouvel accord soit conclu. Deux questions se posent à cet égard. La première tient à la substance même d'un nouvel Accord CTOI. La seconde concerne la procédure à suivre à cet effet.

43. Concernant la substance du nouvel Accord, celle-ci pourrait suivre le modèle de l'Accord CTOI en vigueur avec l'ajout des amendements détaillés proposés à la Commission, lors de sa troisième session extraordinaire. Les membres actuels de la CTOI pourraient également décider d'intégrer dans le nouveau projet d'Accord, les nouvelles règles qui ont été à l'étude ces dernières années dans le cadre des tribunes internationales, afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la Commission quant à ses objectifs de gestion et de conservation, pour qu'elle devienne « *une organisation moderne et efficace, pleinement à même de remplir son mandat* », conformément aux souhaits exprimés par les membres lors de la troisième session extraordinaire¹⁴. Il sera peut-être nécessaire de réviser certaines dispositions finales de l'Accord concernant le dépôt des instruments d'adhésion et l'entrée en vigueur.

44. Pour ce qui est de la procédure d'adoption du nouvel Accord, la démarche à suivre à cet effet pourrait être une Conférence de plénipotentiaires ouverte aux États qui souhaitent devenir Parties au nouvel Accord, conformément aux critères pertinents de l'Accord en vigueur et aux dispositions de la Section 1 de la Partie II de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Les participants à la Conférence devront pouvoir produire de « pleins pouvoirs » pour l'adoption du nouvel Accord, c'est-à-dire un document émanant de l'autorité compétente d'un État et désignant une personne pour représenter l'État pour la négociation et l'adoption du texte d'un traité.

45. Le Directeur général de la FAO pourrait convoquer la Conférence de plénipotentiaires pour la négociation et la conclusion du nouvel Accord CTOI. Dans le passé, de nombreuses conférences de plénipotentiaires ont été convoquées par le Directeur général. Il est ainsi dépositaire de 19 traités internationaux, outre les accords conclus en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO. La plupart de ces traités ont été adoptés par des conférences de plénipotentiaires convoquées par le Directeur général de la FAO. À cet égard, il peut être intéressant de souligner que l'une des raisons invoquées par les membres de la CTOI pour que la

¹⁴ Ibidem, paragraphe 7.

Commission cesse d'être un organe statutaire de la FAO et soit placée en dehors de l'Organisation, est que la CTOI devrait émuler d'autres commissions, notamment la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA). La Convention établissant cette Commission a été préparée par la FAO et la Conférence de plénipotentiaires au cours de laquelle la convention a été adoptée a été convoquée par le Directeur général et entièrement organisée par la FAO. Les deux autres Conférences de plénipotentiaires pour l'adoption des protocoles de 1984 et de 1992 modifiant la Convention ont été elles aussi convoquées par la FAO.

46. Une Conférence de plénipotentiaires convoquée par la FAO serait ouverte aux membres de la CTOI, et éventuellement à d'autres États intéressés satisfaisant aux critères d'adhésion indiqués dans l'Accord CTOI actuel, à condition qu'ils soient Membres de la FAO ou Membres de l'Organisation des Nations Unies, ou de l'une de ses institutions spécialisées ou de l'Agence internationale de l'énergie atomique.

47. Tout en se déclarant prête à convoquer la Conférence de plénipotentiaires et en soulignant que cela faciliterait le processus prévoyant en parallèle le retrait et l'extinction de l'Accord CTOI en vigueur et l'entrée en vigueur d'un nouvel Accord, l'Organisation note que les Membres de la FAO pourraient décider que la convocation d'une telle Conférence revienne à une autre Partie.

B. Processus prévoyant en parallèle le retrait et l'extinction de l'Accord CTOI en vigueur et l'entrée en vigueur d'un nouvel Accord

48. Il est proposé par ailleurs qu'un processus prévoyant en parallèle le retrait et l'extinction de l'Accord CTOI en vigueur et l'entrée en vigueur d'un nouvel Accord soit mis en œuvre. Avant de se pencher sur la démarche proposée, il est important de faire un rappel des dispositions pertinentes des articles XXI, XXII et XXIV.

49. Les paragraphes 1 et 2 de l'article XXI « *Retrait* », sont ainsi libellés:

« 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.*

2. *Un Membre de la Commission peut notifier le retrait d'un ou de plusieurs territoires dont les relations internationales relèvent de sa responsabilité. Lorsqu'un Membre notifie son propre retrait de la Commission, il indique le ou les territoires auxquels il s'applique. En l'absence d'une telle notification, le retrait est considéré comme s'appliquant à tous les territoires dont les relations internationales relèvent de la compétence du Membre de la Commission intéressé, à l'exception des territoires appartenant à un membre associé qui est lui-même Membre de la Commission »¹⁵.*

¹⁵ Aux termes du paragraphe 15 des « *Principes et procédures devant régir les conventions et accords conclus en vertu des articles XIV et XV de l'Acte constitutif, et les commissions et comités établis au titre de l'article VI de l'Acte constitutif* »: « *Tous les accords et conventions contiendront une clause relative à leur expiration. Cette clause prévoira notamment qu'ils prendront fin automatiquement dès lors que le nombre des participants devient inférieur à celui qui est requis pour les mettre en vigueur, à moins que les États qui restent parties à l'accord ou à la convention n'en décident autrement à l'unanimité. Le système actuel selon lequel il peut être mis fin à une convention ou à un accord par décision prise à la majorité spéciale des parties sera abandonné. Il est entendu que lorsqu'une convention ou un accord aura été en vigueur pendant un nombre spécifié d'années, les participants devront, sur recommandation de la Conférence ou du Conseil de l'Organisation, selon le cas, examiner l'opportunité de maintenir la convention ou l'accord ou d'y mettre fin par voie de dénonciation* ».

50. L'article XII, « *Extinction de l'Accord* » stipule 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 ».

51. Le Directeur général exerce des fonctions de dépositaire aux termes de l'article XXIV de l'Accord. À ce titre, le Directeur général est notamment tenu d'informer chaque Membre et membre associé de la FAO et les États non membres de la FAO qui peuvent devenir parties à l'Accord, des retraits de l'Accord conformément à l'article XXI et de l'extinction de l'Accord conformément à l'article XXII.

52. L'extinction de l'Accord CTOI en vigueur devrait s'effectuer conformément aux dispositions ci-dessus. Afin d'assurer, dans la mesure de ce qui est pratiquement possible, une transition sans heurt entre l'Accord CTOI dans le cadre de la FAO et l'Accord établissant une nouvelle commission pour la pêche au thon dans l'océan Indien, la Conférence de plénipotentiaires pourrait adopter, par une résolution appropriée, un instrument de retrait modèle qui pourrait être structuré de manière à constituer en même temps un instrument d'adhésion au nouvel Accord. Le seuil des ratifications ou des acceptations nécessaires pour l'entrée en vigueur du nouvel Accord pourrait rester de dix. Compte tenu du nombre actuel des membres de l'Accord CTOI (24), il pourrait être fixé à 15 ce qui permettrait au nouvel Accord d'entrer en vigueur tandis que l'ancien Accord serait automatiquement éteint en vertu de l'article XXII.

53. Il convient de noter qu'en vertu du paragraphe 1 de l'article XXI de l'Accord CTOI, les notifications de retrait deviennent effectives à la fin de l'année civile suivant l'année pendant laquelle le Directeur général a reçu la 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 États 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 mesures de transition qui pourraient être mises en place pour assurer le passage sans heurt d'un accord, et donc d'une commission, à un autre accord et à une autre commission.

54. Le modèle indiqué ci-dessus – un processus prévoyant en parallèle le retrait d'un accord et l'entrée en vigueur d'un nouvel accord et la convocation d'une Conférence de plénipotentiaires – est une démarche correcte d'un point de vue juridique, qui permettrait de clarifier la situation conformément aux dispositions de l'Accord. Cette solution présenterait néanmoins un inconvénient, à savoir qu'au moment de l'entrée en vigueur du nouvel Accord, malgré des efforts pour accélérer le processus, les États actuellement membres de la CTOI n'auraient pas tous déposé leur instrument d'adhésion au nouvel Accord et pourraient ainsi se trouver dans une situation incertaine vis-à-vis du nouvel Accord. Cela ne concernerait toutefois nécessairement qu'un nombre limité de membres. Leur propre incertitude quant au statut de la nouvelle Commission, en soi, les induirait à accélérer leurs procédures internes pour devenir parties au nouvel Accord. La Conférence de plénipotentiaires pourrait adopter une résolution invitant les Parties à l'Accord CTOI actuel à accélérer leur processus interne applicable, et réduire ainsi au minimum toute éventuelle perturbation pendant la période intermédiaire. De telles dispositions transitoires devraient nécessairement être élaborées d'une manière souple et pragmatique, pour faciliter le fonctionnement de la nouvelle Commission pendant la période où certains des membres actuels de la CTOI ne seraient pas encore membres de la nouvelle Commission. Ces membres pourraient être invités à envisager de continuer à contribuer sur la base du barème des contributions de la nouvelle Commission.

55. La nouvelle Commission pourrait adopter une résolution appropriée validant toutes les mesures adoptées par l'ancienne Commission, comme cela a été fait pour des situations comparables dans d'autres organisations, et inviter tous les membres qui n'ont pas encore accepté

le nouvel Accord, à envisager de les mettre en application. Cela pourrait déjà faire l'objet d'une résolution de la Conférence de plénipotentiaires.

56. Il est important de souligner que tout inconvénient pratique dérivant de la période de transition pourrait être atténué si la FAO mettait en œuvre des dispositions transitoires jusqu'à l'entrée en vigueur du nouvel Accord, voire pendant un laps de temps limité jusqu'à ce que tous les membres actuels de la CTOI soient devenus membres de la nouvelle Commission.

C. Mise en œuvre de dispositions transitoires

57. Pendant une période intermédiaire, sous réserve de l'avis du CQCJ et du Conseil, et des membres de la CTOI, la FAO pourrait mettre en œuvre un certain nombre de dispositions transitoires jusqu'à l'entrée en vigueur du nouvel Accord et, si besoin est, pendant un court laps de temps postérieur, à négocier avec la nouvelle Commission. De tels arrangements pourraient prévoir notamment le maintien du fonds fiduciaire existant pendant un certain temps, la nomination des membres du personnel en tant que fonctionnaires de la FAO jusqu'à ce que la Commission soit en mesure de les recruter directement, et le transfert des avoirs matériels et financiers.

58. La mise en œuvre de toute disposition transitoire de ce type devrait être réservée à certains aspects spécifiques, sur indication et à la demande de la nouvelle Commission.

VI. PLAN D'ACTION SUGGÉRÉ AU COMITÉ

59. Le CQCJ est invité à examiner ce document et, compte tenu de l'évolution de la situation et des considérations d'ordre juridique qui y sont présentées, à donner les avis qu'il jugera appropriés concernant la procédure à suivre pour répondre au souhait exprimé par les membres de la CTOI que la Commission perde sa qualité d'organe statutaire établi par accord en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO, pour être placée en dehors de l'Organisation. Dans ce contexte particulier, le Comité est invité à confirmer la nécessité d'une procédure correcte sur le plan juridique face à la proposition de séparer la CTOI de la FAO, conformément aux lignes tracées dans le présent document.

60. Dans cette optique, le Comité est invité:

- a) à approuver le plan d'action suggéré, concernant en particulier la proposition que le Directeur général convoque une Conférence de plénipotentiaires aux fins de l'adoption d'un Accord pour l'établissement d'une nouvelle Commission des thons de l'océan Indien, distinct de l'Accord en vigueur comme indiqué aux paragraphes 41 à 47;
- b) à approuver la suggestion d'engager 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, pour assurer une continuité entre la commission actuelle et la nouvelle commission, comme indiqué aux paragraphes 48 à 56 du présent document;
- c) à recommander au Conseil que, pour faciliter le processus de transition et sous réserve des avis des membres potentiels de la nouvelle Commission, la FAO accepte de mettre en œuvre les mesures provisoires qui pourront être concordées avec la nouvelle Commission après l'entrée en vigueur d'un nouvel Accord, comme indiqué aux paragraphes 57 et 58 du présent document;
- d) d'examiner le projet de résolution concernant le processus de résiliation de l'Accord CTOI et la conclusion d'un nouvel Accord, tel qu'il figure à l'annexe II ci-jointe, et d'en recommander l'approbation par le Conseil.

ANNEXE I

**AMENDEMENTS À L'ACCORD PORTANT CRÉATION DE LA CTOI, PROPOSÉS
PAR LA COMMISSION À SA TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE**

La Commission,

Conformément aux paragraphes 1 et 4 de l'article XX de l'Accord portant création de la Commission des thons de l'océan Indien,

Décide de modifier l'Accord portant création de la Commission des thons de l'océan Indien comme suit:

1. Dans le dernier alinéa du Préambule, le mot « Considérant » est remplacé par « Considérant précédemment ».
2. Le passage qui suit est inséré comme dernier paragraphe du Préambule:
« Désormais conscientes que, la Commission des thons de l'océan Indien ayant été établie en 1995 et les activités de pêche dans la zone de compétence de la Commission ayant évolué depuis lors, il est approprié de modifier les relations entre la Commission des thons de l'océan Indien et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, afin de rendre la Commission des thons de l'océan Indien plus efficace dans l'accomplissement de ses objectifs de conservation et de gestion. »
3. Dans l'article I, les mots « dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (dénommée ci-après « la FAO ») » sont supprimés.
4. Dans l'article IV, paragraphe 1, le mot « la FAO » est remplacé par les mots « l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture dénommée ci-après « la FAO »).
5. Dans l'article V, paragraphe 2 e), le mot « autonome » est supprimé.
6. Dans l'article V, le paragraphe 2 f) est supprimé.
7. Dans l'article VI, paragraphe 3, les mots « ou avec l'Acte constitutif de la FAO » sont supprimés.
8. Dans l'article VI, le paragraphe 7 est remplacé par la formule suivante:
« La Commission peut adopter et amender, si nécessaire, le Règlement financier de la CTOI à une majorité des deux tiers de ses membres. »
9. Dans l'article VI, le paragraphe 8 est remplacé par le suivant:
« Afin d'établir une relation de travail entre la Commission et la FAO, la Commission entreprendra des négociations avec cette Organisation en vue de conclure un accord de coopération. Cet accord devrait prévoir, entre autres, que le Directeur général de la FAO (ci-après dénommé « le Directeur général ») nomme un Représentant qui participera à

toutes les réunions de la Commission et de ses organes subsidiaires, mais sans droit de vote. »

10. Dans l'article VII, le paragraphe 1 est supprimé.
11. Dans l'article VII, le paragraphe 2 est remplacé par le suivant:

« Les États qui, n'étant pas Membres de la Commission, sont Membres de l'Organisation des Nations Unies, de l'une quelconque de ses Agences spécialisées ou de l'Agence internationale de l'énergie atomique peuvent, à leur demande, et sous réserve de l'assentiment de la Commission donné par le biais de son Président, être invités à assister aux sessions de la Commission en tant qu'observateurs. »
12. Dans l'article VIII, le paragraphe 1 est remplacé par le suivant:

« Le Secrétaire exécutif de la Commission (ci-après dénommé le « Secrétaire exécutif ») est nommé par la Commission ou, au cas où la nomination a lieu dans l'intervalle des sessions ordinaires de la Commission, avec l'accord des Membres de la Commission. Le personnel de la Commission est nommé par le Secrétaire exécutif et placé sous son autorité directe. Le Secrétaire exécutif et le personnel de la Commission sont recrutés avec le statut et les conditions d'emploi définies par la Commission. »
13. Dans l'article VIII, le paragraphe 2 est remplacé par le suivant:

« Le Secrétaire exécutif est chargé de mettre en œuvre les politiques et les activités de la Commission et lui rend compte à ce sujet. Il fait également fonction de Secrétaire exécutif des autres organes subsidiaires créés par la Commission selon les besoins. »
13. Dans l'article VIII, le paragraphe 3 est remplacé par le suivant:

« Les dépenses de la Commission sont couvertes par son budget. »
14. Dans l'article IX, paragraphes 3, 4 et 7, le terme « Secrétaire » est remplacé par « Secrétaire exécutif ».
15. Dans l'article XII, le paragraphe 6 est remplacé par le suivant:

« La création par la Commission d'une sous-commission qui a besoin de moyens financiers fournis par la Commission, et de tout comité, groupe de travail ou autre organe subsidiaire, est subordonnée à la disponibilité des fonds nécessaires dans le budget approuvé de la Commission. Avant de prendre une décision entraînant des dépenses liées à la création d'organes subsidiaires, la Commission est saisie d'un rapport du Secrétaire exécutif sur les incidences administratives et financières de cette décision. »
16. Dans l'article XIII, paragraphes 1 et 2, le mot « autonome » est supprimé.
17. Dans l'article XIII, le paragraphe 4 est supprimé.
18. Dans l'article XIII, paragraphe 5, les mots « en accord avec le Directeur général » sont supprimés.

19. Dans l'article XIII, le paragraphe 7 est remplacé par le suivant:
« Les contributions, dons et autres formes d'assistance reçus sont gérés par le Secrétaire exécutif conformément au Règlement financier de la Commission. »
20. Dans l'article XIV, les mots « après consultation du Directeur général » sont supprimés.
21. L'article suivant est inséré après l'article XIV:
« Article XIV bis
« La Commission peut conclure avec les membres de la Commission des accords concernant les privilèges et immunités nécessaires au fonctionnement de la Commission. »
22. Dans l'article XVII, paragraphe 3, les mots « ou membre associé de la FAO » sont supprimés.
23. Dans l'article XX, le paragraphe 2 est remplacé par le suivant:
« Des propositions d'amendement peuvent être présentées par tout membre de la Commission et doivent être adressées au Secrétaire exécutif de la Commission et au Directeur général au plus tard 120 jours avant la session de la Commission au cours de laquelle la proposition doit être examinée. Le Directeur général informe immédiatement tous les Membres de la Commission de toute proposition d'amendement. »
24. Dans l'article XX, le paragraphe 3 est supprimé.
25. Dans l'article XX, paragraphe 4, les mots « sous réserve des dispositions du paragraphe 3 ci-dessus » sont supprimés.
26. Dans l'article XX, paragraphe 5, les mots « et sous réserve des dispositions du paragraphe 3 ci-dessus » sont supprimés.
27. Dans l'article XX, paragraphe 7, les mots « tous les Membres et membres associés de la FAO » sont supprimés.
28. Dans l'article XXI, paragraphe 1, les mots « les Membres et membres associés de la FAO » sont supprimés.
29. Dans l'article XXI, le paragraphe 3 est supprimé.
30. Dans l'article XXIV, alinéa a), les mots « et membre associé de la FAO, et aux États non membres qui peuvent devenir parties à l'Accord » sont remplacés par « de la Commission ».
31. Dans l'article XXIV, l'alinéa c) est remplacé par le suivant:
« c) Informe chaque Membre de la Commission:
i) des demandes d'admission à la qualité de Membre de la Commission;
ii) des propositions d'amendement du présent accord ou de ses annexes. »

32. Dans l'article XXIV, alinéa d), les mots « et membre associé de la FAO et les États non membres de la FAO qui peuvent devenir parties au présent Accord » sont remplacés par les mots « de la Commission ».

ANNEXE II

PROJET DE RÉSOLUTION DU CONSEIL

RÉSILIATION DE L'ACCORD 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.