

Lettre en date du 12 juillet 2013 adressée au greffier
par l'agent de la Nouvelle-Zélande

[Traduction]

En référence à la procédure orale qui s'est ouverte le 26 juin 2013 en l'affaire relative à la *Chasse à la baleine dans l'Antarctique (Australie c. Japon ; Nouvelle Zélande (intervenante))*, j'ai l'honneur de me référer à votre lettre n° 142236 du 8 juillet 2013 concernant les questions posées à la Nouvelle-Zélande par le juge Cançado Trindade à la fin de l'audience publique qui s'est tenue le 8 juillet 2013 à 10 heures.

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint les réponses de la Nouvelle-Zélande aux questions posées par le juge Cançado Trindade.

Veillez agréer, etc.

*Chasse à la baleine dans l'Antarctique
(Australie c. Japon ; Nouvelle-Zélande (intervenant))*

**Réponses de la Nouvelle-Zélande aux questions posées
par le juge Cançado Trindade le 8 juillet 2013**

[Traduction]

1. Comment interprétez-vous les termes «conservation et accroissement» des peuplements baleiniers, tels qu'ils sont employés dans la convention ?

1. Les termes «conservation et accroissement» doivent être interprétés suivant leur sens ordinaire dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de la convention¹.

2. Le sens ordinaire des termes «conservation et accroissement» recouvre les concepts de «préservation et protection» et de «restauration ou expansion»². Cette définition est confirmée par le préambule de la convention, qui souligne «que les nations du monde ont intérêt à sauvegarder, au profit des générations futures, les grandes ressources naturelles représentées par l'espèce baleinière»³ et qu'il est «essentiel de protéger toutes les espèces de baleines contre la prolongation [de l'exploitation excessive]»⁴, de façon à permettre aux peuplements baleiniers de «se reconstituer»⁵.

3. Une «conservation et [un] accroissement» efficaces peuvent aboutir à une situation de nature à permettre une exploitation durable des peuplements baleiniers⁶. Toutefois, à la lumière des excès observés par le passé en matière de chasse commerciale, il conviendra d'apporter des preuves scientifiques précises de la reconstitution des peuplements baleiniers avant que ne puisse être envisagée une reprise de l'exploitation. Cela ressort clairement du préambule de la convention, qui prévoit que les baleines peuvent être capturées uniquement lorsqu'il est possible de le faire «sans compromettre ces ressources naturelles»⁷, et qu'«il faut limiter les opérations de chasse aux espèces qui sont le mieux à même de supporter une exploitation»⁸. En outre, même si des preuves précises d'une reconstitution de certains peuplements baleiniers à des niveaux autorisant une exploitation durable étaient apportées, la question de l'opportunité d'une telle exploitation devrait être étudiée attentivement à la lumière d'autres considérations, conformément aux autres dispositions de la convention dans son ensemble.

4. Pareille exploitation doit être convenue entre les parties à la convention au moyen du mécanisme de réglementation collective de la CBI. Il s'agit là de l'essence même du «système de réglementation internationale de la chasse à la baleine»⁹ établi en vertu de la convention, ce que

¹ Paragraphe 1 de l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités.

² La «conservation» s'entend comme «l'action de conserver quelque chose, en particulier, la préservation, la protection ou la restauration de l'environnement naturel et de la vie sauvage» (Oxford Dictionaries Online : <http://oxforddictionaries.com/definition/english/conservation?q=conservation> ; le terme «accroissement» compte parmi ses synonymes «croissance», «augmentation» et «développement» (Collins Thesaurus Online : <http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english-thesaurus/development?>) [traduction du Greffe].

³ Paragraphe 1 du préambule de la convention.

⁴ Paragraphe 2 du préambule de la convention.

⁵ Paragraphes 3 et 5 du préambule de la convention.

⁶ Paragraphes 3 et 7 du préambule de la convention.

⁷ Paragraphe 3 du préambule de la convention.

⁸ Paragraphe 5 du préambule de la convention.

⁹ Paragraphe 6 du préambule de la convention.

reflète bien le rôle confié à la commission, à savoir adopter des règlements concernant la chasse à la baleine qui s'imposent à l'ensemble des parties à la convention¹⁰. Ces règlements peuvent être modifiés et ajustés de temps à autre par la commission en vertu des dispositions de l'article V. La convention donne ainsi effet à l'obligation générale qu'impose le droit international aux Etats de coopérer en ce qui concerne la conservation des ressources, en «[prêtant] ... attention ... aux droits d'autres Etats ainsi qu'aux impératifs de la conservation dans l'intérêt de tous»¹¹.

5. Il est inexact d'interpréter les termes «conservation et accroissement» comme *exigeant* une «utilisation optimum» des peuplements baleiniers tel que l'a défendu le Japon¹². Cela ressort clairement du texte même de la convention. Le paragraphe 1 de l'article V fait référence à «la conservation *et* l'utilisation [optimum]» (les italiques sont de nous). De même, l'alinéa *a*) du paragraphe 2 de l'article V fait référence à «la conservation, [au] développement *et* [à] l'utilisation optimum» (les italiques sont de nous). Si l'on avait souhaité que les termes «conservation et accroissement» recouvrent la notion d'«utilisation optimum», l'on n'aurait pas jugé nécessaire d'y faire ainsi spécifiquement référence. En outre, la formulation de l'alinéa *a*) du paragraphe 2 de l'article V opère une distinction explicite entre «l'utilisation optimum» et l'objet et le but de la convention.

6. L'insistance du Japon sur une quelconque obligation d'«utilisation optimum» en ce qui concerne les baleines est tout aussi infondée, sur le plan du droit international général. Contrairement à l'affirmation du Japon que «[r]ien ici ne distingue les baleines d'autres ressources biologiques marines relevant de la convention sur le droit de la mer ou de l'accord sur les stocks de poissons»¹³, la chasse à la baleine ne relève pas des dispositions relatives à la gestion des pêcheries de la convention sur le droit de la mer, comme le sous-entend le Japon¹⁴, mais bien des dispositions spécifique de l'article 65 de cette même convention¹⁵. Cette disposition préserve la capacité des Etats et de la CBI à réglementer la chasse à la baleine de façon plus stricte que l'exploitation des autres ressources marines vivantes¹⁶. «Le régime à appliquer en ce qui concerne les mammifères marins est un régime de protection, et il ne répond pas à un objectif double d'exploitation et de conservation comme c'est le cas des régimes applicables aux autres ressources halieutiques marines transfrontières»¹⁷. Par conséquent, la norme de l'utilisation optimum ne s'applique pas¹⁸.

¹⁰ Article V de la convention.

¹¹ Tel que la Cour l'a reconnu en l'affaire de la *Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c. Islande)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 31, par. 72 et en l'affaire de la *Compétence en matière de pêcheries (République fédérale d'Allemagne c. Islande)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 200, par. 64. Le rôle de la convention eu égard au devoir de coopération est en outre énoncé dans l'article 65 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982.

¹² CR 2013/13, p. 42, par. 11 (Boyle) ; CR 2013/13, p. 59, par. 31, 32 et 63 (Boyle).

¹³ CR 2013/13 p. 54, par. 45 (Boyle).

¹⁴ CR 2013/13 p. 49, par. 31, 42 et 45 (Boyle).

¹⁵ Nordquist (sous la dir. de), *UN Convention on the Law of the Sea 1982 : A Commentary*, vol. II (2002, Klumer Law International), p. 663-664, par. 65.11 *c*) et *d*). Voir également l'article 120 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, qui dispose que l'article 65 s'applique à la conservation et à la gestion de mammifères marins en haute mer.

¹⁶ Cette disposition se lit comme suit : «Aucune disposition de la présente partie ne restreint le droit d'un Etat côtier d'interdire, de limiter ou de réglementer l'exploitation des mammifères marins plus rigoureusement que ne le prévoit cette partie, ni éventuellement la compétence d'une organisation internationale pour ce faire. Les Etats coopèrent en vue d'assurer la protection des mammifères marins et ils s'emploient en particulier, par l'intermédiaire des organisations internationales appropriées, à protéger, gérer et étudier les cétacés.»

¹⁷ Ellen Hey, «Les dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer en matière de ressources halieutiques et les besoins actuels de gestion internationale des pêcheries» in Hey, Burke, Ponzoni, Sumi, *La régulation de la pêche au filet maillant dérivant en haute mer : question juridiques* (FAO, Etude législative n° 47, Rome, 1991), p. 7.

7. En outre, plutôt que de conforter l'existence d'une obligation juridique internationale d'«utilisation optimum» de portée générale, les accords auxquels fait référence le Japon à l'appui de son argumentation¹⁹ viennent en réalité démontrer :

«[les] *limites* fixées par le droit international sur le degré d'utilisation ou les modalités d'exploitation des ressources naturelles, y compris celles qui ne sont pas exclusives ou qui se situent dans une zone ne relevant pas de la juridiction nationale. Ces normes ne sauraient avoir une signification absolue. Au contraire, leur interprétation est, ou doit être, appliquée par les Etats agissant en coopération, ou sur le fondement de décisions émanant d'organisations internationales»²⁰.

2. Selon vous, un programme prévoyant le recours à des méthodes létales peut-il être considéré comme relevant de la «recherche scientifique» eu égard à l'objet et au but de la convention ?

1. Le paragraphe 1 de l'article VIII permet à un Etat contractant de délivrer un permis spécial autorisant ses ressortissants à «tuer, capturer et traiter des baleines en vue de recherches scientifiques». Ainsi les termes de cette disposition reconnaissent-ils la possibilité d'autoriser la mise à mort des baleines «en vue de recherches scientifiques».

2. Il découle cependant de cet énoncé qu'un permis spécial ne peut être délivré en vue de recherches prévoyant l'emploi de méthodes létales que lorsque la science l'exige, autrement dit lorsque les méthodes létales constituent le seul moyen susceptible d'être utilisé. Par ailleurs, le recours à de telles méthodes doit être raisonnable et proportionné au regard du rôle limité de l'article VIII en tant que mécanisme visant à conduire des recherches scientifiques au sein du régime collectif établi par la convention dans son ensemble. En d'autres termes, la recherche envisagée doit contribuer aux travaux de la CBI de manière suffisante pour justifier l'emploi de méthodes létales. Enfin, il importe d'utiliser pareilles méthodes de telle manière qu'il ne soit pas porté préjudice aux peuplements.

3. C'est ce que confirment les prescriptions du paragraphe 30 du règlement annexé à la convention, qui imposent au comité scientifique d'examiner les «objectifs de la recherche», «le nombre, le sexe, la taille et la population» des animaux à capturer et les «effets potentiels de cette chasse sur la conservation de la population concernée». Vont également dans le même sens les résolutions de la CBI, qui témoignent d'une volonté constante de n'autoriser la mise à mort des baleines «en vue de recherches scientifiques» que lorsqu'il n'existe aucune autre technique possible et lorsque la recherche envisagée est essentielle pour permettre une gestion rationnelle par la CBI

¹⁸ Francisco Orrega Vicuna, *The Changing International Law of High Seas Fisheries* (Cambridge University Press, 1999), p. 37 citant P W Birnie et A E Boyle, *International Law and the Environment* (1^e éd. : Clarendon, 1992), par. 533. De même, voir P W Birnie, A E Boyle et C Redgwell, *International Law and the Environment* (3^e édition, Oxford University Press, 2009), par. 724 : «[L'article 65] soustrait l'ensemble des mammifères marins de l'application de la partie V dans son intégralité en ce que l'utilisation optimum n'est pas exigée» [traduction du Greffe].

¹⁹ CR 2013/13, p. 50-52, par. 34-41, p. 54-56, par. 48-53 (Boyle).

²⁰ Philippe Sands et Jacqueline Peel, *Principles of International Environmental Law*, 3^e édition (Cambridge University Press, 2012), p. 213 [traduction du Greffe].

ou répondre à d'autres besoins d'importance capitale²¹. Cette lecture est, enfin, corroborée par la règle générale de droit international imposant aux Etats d'adopter une approche prudente²².

4. La Nouvelle-Zélande considère que toute autre interprétation serait contraire à l'objet et au but de la convention.

3. Selon vous, le fait que la convention soit un traité multilatéral ayant institué un organe de contrôle a-t-il une incidence sur l'interprétation de son objet et de son but ?

1. En établissant une *commission permanente*, la convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine (la convention de 1946) s'est distinguée de l'instrument qui l'avait précédée, l'accord de 1937²³. La création d'une commission habilitée à exercer des fonctions décisionnelles et à formuler des recommandations indique que les Etats parties à ce traité multilatéral sont tenus de coopérer de bonne foi afin de réaliser l'*objet* en vue duquel l'*organisation* a été établie. Cette interprétation est confirmée par les travaux préparatoires de la convention de 1946, dans le cadre desquels il a été reconnu que la conservation des baleines «d[evait] être un effort international»²⁴.

2. Les pouvoirs de contrôle attribués à la commission reflètent bien la volonté de mener une telle entreprise collective. Comme l'Australie l'a indiqué dans son exposé oral, ce type d'instrument est tout à fait différent d'un traité bilatéral tel que dans l'affaire des *Usines de pâte à papier*²⁵. La présente Cour l'a d'ailleurs confirmé dans son avis consultatif sur la *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé*, où elle a précisé, à propos des traités de cette nature, que l'acte constitutif avait pour objet de créer une organisation «[à laquelle] les parties confient pour tâche la réalisation de buts communs»²⁶. Par ailleurs, comme M. le juge Lachs l'a souligné dans son opinion individuelle jointe à l'avis consultatif au sujet de l'*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte*, l'organe de contrôle représente la volonté collective de ses Etats membres, autant qu'il est soumis à cette volonté. Lorsque ses décisions «s'oppose[nt] ... à la volonté de certains de ses membres», ces derniers, dont les intérêts individuels demeurent des «élément[s] de l'intérêt collectif»²⁷, sont tenus d'agir en conséquence.

²¹ Commission baleinière internationale, résolution sur les permis spéciaux en vue de recherches scientifiques, 1986-2, (adoptée par consensus), par. 5 et 8 (MA annexe 43, vol. II, p. 148) ; résolution sur les programmes en vue de recherches scientifiques, 1987 (adoptée à la majorité des voix), par. 1 (MA, annexe 44, vol. II, p. 150-156) ; «Resolution on Redirecting Research towards Non-Lethal Means», 1990-5 (adoptée à la majorité des voix), par. 2, <http://iwc.int/resolutions> ; résolution sur la chasse à la baleine au titre d'un permis spécial, 1995-9 (adoptée à la majorité des voix), par. 1 et 6 (MA, annexe 46, vol. II, p. 153-154) ; résolution sur les permis spéciaux en vue de recherches scientifiques, 1999-2, (adoptée à la majorité des voix), par. 1 (MA, annexe 47, vol. II, p. 155) ; résolution sur la chasse à la baleine au titre d'un permis spécial, 2003-2 (adoptée à la majorité des voix), par. 5 (MA, annexe 38, vol. II, p. 143).

²² Observations écrites de la Nouvelle-Zélande, par. 73-75 ; CR 2013/17, p. 39-41, par. 15-18 (Ridings).

²³ Procès-verbal de la séance d'ouverture, IWC/11 (20 novembre 1946), CMJ, annexe 16, vol. II, p. 129.

²⁴ M. Dean Acheson, secrétaire d'Etat, procès-verbal de la séance d'ouverture, IWC/11 (20 novembre 1946), CMJ, annexe 16, vol. II, p. 130.

²⁵ CR 2013/19, p. 65, par. 23 (Crawford).

²⁶ *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 66, p. 75 (par. 19)

²⁷ *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1980*, p. 111.

3. Dans une convention telle que celle de 1946, l'existence d'un organe de contrôle confirme donc l'idée selon laquelle l'objet et le but de la convention doivent être interprétés à la lumière de l'intérêt collectif des parties. En l'espèce, l'intérêt collectif des parties porte sur la conservation et la gestion des peuplements baleiniers.

4. Dans vos observations écrites (du 4 avril 2013), vous avez dit que la convention avait pour objet et pour but «de remplacer la chasse à la baleine non réglementée menée de façon unilatérale par les Etats par un mécanisme de réglementation collective destiné à servir les intérêts des parties en matière de conservation et de gestion appropriées des baleines» (p. 16, par. 33). S'agit-il là, selon vous, d'une interprétation aujourd'hui largement admise de l'objet et du but de la convention ?

1. L'objet et le but de la convention, tels qu'énoncés ci-dessus, figurent au préambule de la convention et sont confirmés par ses travaux préparatoires²⁸.

2. Le rôle de réglementation collective de la CBI a été reconnu par l'article 65 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui impose aux Etats de coopérer en vue d'assurer la protection des mammifères marins, et ce, par l'intermédiaire des organisations internationales appropriées. Il est largement admis que la commission baleinière internationale constitue l'organisation appropriée en matière de conservation et de gestion des populations baleinières²⁹.

3. Au cours des dernières années, des membres importants de la CBI ont confirmé que tels étaient l'objet et le but de la CBI. Ainsi, en 2006, lors de la cinquante-huitième réunion annuelle de la CBI, le Danemark a rappelé à la commission que «seule une réglementation internationale permettra[it] d'assurer la conservation des baleines à long terme»³⁰. L'année suivante, les Etats-Unis, qui assuraient alors la présidence de la CBI, soulignaient qu'il «import[ait] de s'assurer que les membres de la commission *travaillent ensemble* ... pour que la CBI devienne réellement l'organe de gestion et de conservation des baleines *qu'elle a[vait] vocation à être*» (les italiques sont de nous)³¹. Lors de la soixantième réunion annuelle, Saint-Kitts-et-Nevis, connu pour faire partie des membres de la CBI favorables à la chasse, a rappelé que «les baleines se trouvant en haute mer sont considérées comme un bien commun, qui nécessite par conséquent une démarche de gestion collective dans le cadre de la convention de 1946»³².

²⁸ CR 2013/17, p. 17-20, par. 4-19 (Finlayson).

²⁹ Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, chapitre 17 de l'agenda 21, par. 17.61 : «Les Etats reconnaissent : a) la responsabilité de la Commission internationale baleinière pour ce qui est de la conservation et de la gestion des stocks de baleines et de la réglementation de la chasse à la baleine conformément à la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine de 1946», http://www.un.org/depts/los/consultative_process/documents/A21-Ch17.htm.

³⁰ Rapport du président sur les travaux de la cinquante-huitième réunion annuelle de la CBI, *Rapport annuel de la commission baleinière internationale*, 2006, p. 24 ; dossier des juges de l'Australie, second tour de plaidoiries, 2^e jour, onglet n^o 50.

³¹ Rapport du président sur les travaux de la cinquante-neuvième réunion annuelle de la CBI, *Rapport annuel de la commission baleinière internationale*, 2007, CMJ, vol. II, annexe 66, p. 417. Lors de la même réunion, l'Australie a indiqué (*ibid.*, p. 419) qu'elle estimait que «l'objectif de la convention était de se substituer à l'action unilatérale pour privilégier la protection des baleines par une réglementation internationale».

³² Rapport du président sur les travaux de la soixantième réunion annuelle de la CBI, *Rapport annuel de la commission baleinière internationale*, 2008, CMJ, vol. II, annexe 67, p. 425.

4. S'il est vrai que, dans le cadre du groupe de travail restreint (SWG) sur l'avenir de la CBI, différentes vues se sont exprimées quant à l'objet de l'organisation, le président de la quatrième réunion du SWG tenue en 2010 a insisté sur le fait que, «tout en respectant les intérêts nationaux de chacun d'eux, les Etats d[evaient] prendre acte de ce que la mise en place, pour l'avenir, d'un mécanisme international de conservation et de gestion des baleines approprié rel[evait] de leur responsabilité collective»³³. Un consensus s'est, par ailleurs, dégagé sur la «vision» adoptée dans le cadre du SWG, selon laquelle «les membres de la CBI d[evaient] *œuvrer collectivement* à l'amélioration des conditions de conservation et de gestion des populations et des stocks de baleines sur la base d'éléments scientifiques et par le biais de mesures concertées» (les italiques sont de nous)³⁴.

³³ «Report of the fourth meeting of the Small Working Group (SWG) on the Future of the IWC, Florida, United States», 2-4 March 2010, IWC 62/62-6 Rev «Future of the IWC», p. 3 : <http://iwc.int/iwc62docs>.

³⁴ *Ibid.*, p.3.