

COM (2017) 463 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2016-2017

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 11 septembre 2017

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 11 septembre 2017

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

Proposition de décision du Conseil relative à la position à adopter, au nom de l'Union européenne, dans le cadre des trois prochaines réunions de la Commission baleinière internationale, y compris des réunions et actions intersessions connexes

Bruxelles, le 5 septembre 2017
(OR. en)

11894/17

**Dossier interinstitutionnel:
2017/0215 (NLE)**

**ENV 728
PECHE 315**

PROPOSITION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	4 septembre 2017
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2017) 463 final
Objet:	Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la position à adopter, au nom de l'Union européenne, dans le cadre des trois prochaines réunions de la Commission baleinière internationale, y compris des réunions et actions intersessions connexes

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2017) 463 final.

p.j.: COM(2017) 463 final



Bruxelles, le 4.9.2017
COM(2017) 463 final

2017/0215 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à adopter, au nom de l'Union européenne, dans le cadre des trois prochaines réunions de la Commission baleinière internationale, y compris des réunions et actions intersessions connexes

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition porte sur une décision du Conseil établissant la position à adopter au nom de l'Union en ce qui concerne les réunions de la Commission baleinière internationale (CBI), au titre de la convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine (CIRCB), y compris les réunions et actions intersessions.

Elle s'appuie sur les décisions du Conseil qui ont été adoptées le 2 mars 2009 et le 13 décembre 2011, sur la base de propositions de la Commission¹, et qui ont permis à l'Union de coordonner sa position sur un certain nombre de points au cours de trois réunions de la CBI (en 2012, 2014 et 2016), y compris les réunions intersessions connexes.

La nature pluriannuelle des décisions antérieures et la démarche politique stable qu'elles ont définie ont permis à l'UE et à ses États membres de devenir davantage proactifs en ce qui concerne les questions relatives à la CBI, de sorte que l'Union est de plus en plus invitée par les pouvoirs publics de pays tiers à participer à des activités à court terme. Il est donc proposé que la future décision du Conseil ne régie pas seulement les réunions de la CBI, mais qu'elle permette également d'agir entre ces réunions, dans le cadre politique exposé dans la décision (par exemple, démarches).

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. La convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine

La convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine (CIRCB), signée en 1946, assure tant la conservation que la gestion durable des baleines au niveau mondial.

La convention comprend un règlement juridiquement contraignant y annexé, qui définit les espèces protégées et non protégées, les zones ouvertes et fermées, y compris les sanctuaires, et fixe des limites de captures applicables à la chasse à la baleine à des fins commerciales et de subsistance. La convention régit également la chasse à la baleine à des fins de recherche scientifique. Dans ce contexte, les gouvernements contractants sont tenus par le règlement annexé de soumettre les propositions relatives aux permis scientifiques à l'examen du comité scientifique avant de délivrer ces derniers. Les permis sont délivrés par les différents pays.

La CIRCB étant antérieure au traité de Rome, seuls les gouvernements peuvent y adhérer et, par conséquent, l'Union européenne n'a qu'un statut d'observateur². Actuellement, vingt-cinq

¹ COM(2008) 711 final et COM(2011) 495 final.

² Une modification de la convention permettant à l'UE de devenir membre nécessiterait la ratification d'un protocole par tous les membres de la CBI. En 1992, la Commission a adopté une proposition visant à négocier l'adhésion de l'Union à la convention, mais le Conseil n'y a pas donné suite [projet de décision du Conseil autorisant la Commission à négocier, au nom de la Communauté, un Protocole modifiant la Convention internationale pour réglementer la chasse à la baleine, Washington, 2 décembre 1946, COM(92)316].

États membres de l'Union sont des gouvernements contractants à la CIRCB³, qui compte au total quatre-vingt-sept gouvernements contractants.

2.2. La Commission baleinière internationale

L'organisme compétent régissant la mise en œuvre de la convention est la Commission baleinière internationale (CBI), qui se réunit tous les deux ans. La CBI exerce ses responsabilités essentielles, tant en matière de gestion qu'en matière de conservation durables, en apportant des modifications à l'annexe de la CIRCB en réponse aux demandes des gouvernements contractants. Les modifications doivent être effectuées par un vote à la majorité des trois quarts des membres de la CBI. Les décisions de la CBI visant à modifier l'annexe de la convention ont un effet juridique direct, puisqu'elles entrent en vigueur dans un délai donné sans devoir être ratifiées⁴. Au cours de la quasi-totalité des réunions de la CBI, des modifications de l'annexe de la convention ont été proposées afin d'autoriser la chasse à la baleine sous certaines conditions ou de créer des sanctuaires.

Au fil du temps, la CBI a considérablement évolué et est devenue l'organisation internationale de référence pour tous les aspects liés aux baleines et à la chasse à la baleine, exerçant des activités dans des domaines tels que ceux des programmes de recherche de terrain, de la modélisation des populations, des plans de conservation ainsi que de la reconnaissance et de la gestion des menaces. La CBI sera de plus en plus influencée par le programme de développement durable à l'horizon 2030 et les objectifs de développement durable en général, et notamment par l'objectif de développement durable 14⁵.

Les contributions financières des gouvernements contractants constituent les recettes principales de la CBI, mais des contributions volontaires supplémentaires sont apportées par des gouvernements membres et des organisations de la société civile afin de soutenir des programmes de travail particuliers gérés par la CBI.

La CBI bénéficie des conseils de son comité scientifique, qui l'aide, notamment à évaluer l'état des stocks, à fixer les limites de captures et à analyser les informations relatives aux baleines et à la chasse à la baleine. Le comité scientifique examine également les permis de chasse à la baleine à des fins de recherche scientifique et formule des observations à leur sujet⁶ avant qu'ils ne soient délivrés par les gouvernements contractants à leurs ressortissants⁷.

Du fait de son double mandat de gestion de la chasse à la baleine et de conservation des baleines, la CBI a vu s'affronter au fil des ans les points de vue diamétralement opposés des gouvernements contractants favorables à la chasse à la baleine et de ceux qui prônent une conservation rigoureuse. Cette situation affaiblit la CBI, qui demeure toutefois le seul cadre existant qui soit potentiellement en mesure de résoudre des questions d'intérêt planétaire.

³ Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, République slovaque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie et Suède.

⁴ Voir l'article V de la convention. En vertu du paragraphe 3, les modifications de l'annexe prennent effet à l'égard des parties dans un délai de quatre-vingt-dix jours, à moins qu'une objection ne soit soulevée.

⁵ Objectif de développement durable 14: «conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable».

⁶ Article VIII de la convention.

⁷ Le point 30 de l'annexe impose explicitement au gouvernement contractant de fournir les permis scientifiques au comité scientifique avant qu'ils ne soient délivrés afin de permettre à ce dernier de les examiner et de formuler ses observations à leur sujet.

3. POSITION À PRENDRE AU NOM DE L'UNION

3.1. La nécessité d'une position de l'Union

Les décisions visant à modifier l'annexe qui sont adoptées par la CBI peuvent compromettre la réalisation des objectifs des politiques et de la législation de l'UE concernant les cétacés.

Conformément à l'article 191, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'un des objectifs de la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement est la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement. Cet objectif englobe la conservation des espèces au niveau mondial, y compris celle des baleines et autres cétacés, et l'Union européenne a mis en place une législation environnementale qui favorise leur protection efficace par une harmonisation poussée des règles au niveau de l'UE.

Toutes les espèces de cétacés sont inscrites à l'annexe IV de la directive «Habitats»⁸. Cela signifie que toutes les espèces de baleines et les autres cétacés sont protégés contre toute perturbation, capture ou mise à mort intentionnelles dans les eaux de l'Union européenne. Cela fournit également un cadre politique de l'UE pour les positions sur des questions telles que la pollution par le bruit, les collisions avec des navires, l'enchevêtrement et les prises accessoires. La directive «Habitats» interdit également la détention, le transport et le commerce ou l'échange de spécimens prélevés dans la nature. Cette législation ne permet pas la reprise de la chasse commerciale à la baleine.

Le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce⁹, qui met en œuvre les dispositions de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) dans l'Union européenne, interdit l'introduction de cétacés dans l'Union à des fins principalement commerciales. Ce niveau élevé de protection est encore renforcé par la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»¹⁰, qui devrait améliorer la qualité de l'environnement des baleines et autres cétacés en promouvant le bon état écologique des mers et des océans de l'UE.

Toutefois, compte tenu du fait que les baleines migrent, la politique de l'UE ne sera pas efficace dans les eaux de l'Union si elle n'est pas soutenue par une action cohérente à l'échelle mondiale s'inscrivant dans un cadre réglementaire international comparable. Ce cadre est fourni par la convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine.

L'adhésion de l'Union européenne à des accords multilatéraux sur l'environnement, tels que la convention sur la diversité biologique, la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants ainsi que notre ratification de la convention de Minamata sur le mercure, ont également des incidences sur un grand nombre de sujets qui ont fait l'objet de résolutions de la CBI.

⁸ Directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206 du 22.7.1992, p. 7).

⁹ JO L 61 du 3.3.1997, p. 1.

¹⁰ Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin.

3.2. Questions de politique individuelle

3.2.1. Chasse commerciale à la baleine, chasse côtière à la baleine pratiquée à petite échelle et critères applicables aux permis scientifiques

La CBI réglemente la **chasse commerciale à la baleine** et a décidé, en 1982, qu'il devrait y avoir un moratoire sur la chasse commerciale à la baleine pour toutes les espèces et populations de baleines à partir de 1986.

La Norvège et l'Islande ne sont pas liées par le moratoire, étant donné qu'elles ont émis respectivement une objection¹¹ et une réserve¹² à cet égard. Elles continuent actuellement à pratiquer la chasse commerciale à la baleine¹³. Ces deux pays établissent leurs propres limites de captures, mais fournissent à la Commission des informations sur leurs captures et des données scientifiques connexes. La Norvège et l'Islande affirment qu'elles fixent leurs limites de captures sur la base de la procédure de gestion révisée (*Revised Management Procedure*, RPM) élaborée par la CBI aux fins de l'estimation de limites de captures durables pour la chasse commerciale à la baleine. L'application stricte de la procédure de gestion révisée conformément aux recommandations formulées par le comité scientifique est essentielle pour éviter la fixation de limites de captures excessives.

Le Japon est lié par le moratoire sur la chasse commerciale à la baleine, mais il accorde des permis spéciaux en vertu de l'article VIII de la convention, qui autorise à tuer, capturer et traiter des baleines «en vue de recherches scientifiques, sous réserve de telles restrictions, quant au nombre, et de telles autres conditions que le Gouvernement contractant jugera utile de prescrire». Toutefois, en 2014, la Cour internationale de justice a jugé que le principal programme de «chasse à la baleine pour des raisons scientifiques» du Japon était illégal car il ne présentait pas une qualité scientifique suffisante pour justifier d'être clairement établi «en vue de recherches scientifiques»¹⁴. En outre, la nécessité de procéder à des prélèvements létaux pour atteindre les objectifs scientifiques déclarés n'était pas démontrée. Le Japon a néanmoins repris la chasse à la baleine à des fins «scientifiques» dans l'océan Antarctique en 2016 et il l'a poursuivie en 2017 sur la base d'un nouveau programme et sans suivre la procédure d'examen des permis de chasse à la baleine comme exigé dans les résolutions de la CBI¹⁵, contre lesquelles le Japon a formulé des objections.

Bien que ces pays poursuivent la chasse à la baleine, le moratoire sur la chasse commerciale à la baleine a contribué à la protection des baleines au cours des trente dernières années. De nombreuses populations de baleines sont néanmoins toujours gravement appauvries, également en raison d'un nombre croissant de menaces non liées à la chasse à la baleine, telles que l'enchevêtrement dans les engins de pêche, les collisions avec des navires, la

¹¹ L'article V, paragraphe 3, de la convention, autorise les gouvernements contractants à formuler des objections contre les modifications de l'annexe; dans ce cas, ils ne sont pas liés par les modifications concernées.

¹² L'Islande s'est retirée de la CBI en 1992, mais l'a réintégré en 2002 en maintenant une réserve sur le moratoire.

¹³ La Fédération de Russie a également enregistré une objection à l'encontre du moratoire, mais elle ne l'exerce pas.

¹⁴ Points 227 et 245 de l'arrêt de la CIJ du 31 mars 2014 dans l'affaire concernant la chasse à la baleine dans l'Antarctique [Australie c. Japon; Nouvelle-Zélande (intervenant)].

¹⁵ Résolution 2014-5 de la CBI sur la chasse à la baleine au titre de permis spéciaux et résolution 2016-2 de la CBI relative à l'amélioration du processus d'examen pour la chasse à la baleine pratiquée en vertu d'un permis spécial. Le Japon a contesté ces deux résolutions, considérant qu'elles «visaient à restreindre indûment la mise en œuvre des programmes de recherche scientifique du Japon sans tenir compte de leur valeur scientifique et d'une manière incompatible avec la convention».

pollution, y compris la pollution sonore sous-marine, la dégradation des habitats, etc. Éviter les pressions de la chasse commerciale reste donc important pour aider ces populations à se reconstituer. Par conséquent, l'interdiction générale de la chasse commerciale à la baleine décidée par la CBI devrait être maintenue. Elle est conforme aux politiques de l'Union et requise par celle-ci.

Le Japon a également tenté de persuader la CBI d'approuver une nouvelle catégorie de chasse à la baleine, **la chasse côtière à la baleine pratiquée à petite échelle**¹⁶, qui aurait pour effet de lever partiellement le moratoire sur la chasse commerciale à la baleine. L'Union européenne devrait s'opposer à des propositions de nouvelles catégories de chasse à la baleine et appuyer la conclusion de la Cour internationale de justice¹⁷ selon laquelle la CIRCB répartit la chasse à la baleine en trois catégories: la chasse commerciale à la baleine et la chasse aborigène de subsistance (toutes deux couvertes par l'annexe) et la chasse à la baleine au titre de permis spéciaux en vertu de l'article VIII. Cela permettra d'éviter des lacunes dans l'interdiction de la chasse commerciale à la baleine et contribuera à empêcher que le concept soit appliqué à proximité des eaux de l'Union.

En ce qui concerne la **chasse «scientifique» à la baleine**, l'UE devrait rester ferme quant au fait que l'article VIII qui autorise des permis spéciaux de chasse à la baleine ne peut être utilisé pour justifier ce qui est principalement une chasse commerciale à la baleine. Un recours abusif à cet article va à l'encontre de l'esprit du moratoire et de la volonté de la CBI, telle qu'exprimée dans plusieurs résolutions. Pour que l'UE puisse les accepter comme légitimes au titre de l'article VIII, les propositions de permis spéciaux doivent répondre aux considérations exposées par la Cour internationale de justice dans son arrêt du 31 mars 2014 concernant la chasse à la baleine dans l'Antarctique. Cela implique le strict respect de la résolution 2014-5 concernant la chasse à la baleine au titre de permis spéciaux, qui exige que deux conditions cumulatives soient remplies pour la délivrance d'un permis de pêche spécial: à savoir que les prélèvements létaux servent à la «recherche scientifique» et soient exclusivement effectués «aux fins de» cette recherche. Concrètement, cela signifie que le comité scientifique doit être convaincu qu'une partie contractante souhaitant délivrer des permis spéciaux a démontré que les résultats attendus du projet se justifient au regard de la recherche scientifique, qu'elle a soigneusement examiné la question de savoir si l'utilisation d'échantillons non létaux pourrait satisfaire l'objectif de la recherche, qu'elle a conclu que cela n'était pas faisable et qu'elle a démontré que les tailles d'échantillons proposées étaient strictement adaptées aux besoins scientifiques et ne dépassaient pas la mesure nécessaire pour remplir l'objectif scientifique.

En outre, l'UE devrait défendre le point de vue, finalement accepté par toutes les parties à l'affaire portée devant la CIJ, selon lequel la CBI a un rôle légitime à jouer dans le débat sur la chasse à la baleine au titre de permis spéciaux. L'UE devrait par conséquent continuer à préconiser des approches garantissant qu'avant d'être délivré, tout permis de pêche spécial est examiné par le comité scientifique de la CBI et par la CBI elle-même et est conforme aux recommandations de celle-ci.

¹⁶ La chasse côtière à la baleine pratiquée à petite échelle est un type de chasse à la baleine caractérisé par l'utilisation de petits bateaux, au moyen desquels les baleines (petits rorquals et autres petites baleines) sont chassées lors de sorties d'une journée effectuées dans les eaux nationales à des fins commerciales. Le Japon a demandé que des limites de captures soient allouées à la chasse côtière à la baleine de petite échelle pour les communautés qui, selon lui, étaient en grande difficulté à la suite du moratoire.

¹⁷ Points 229 et 230 de l'arrêt de la CIJ du 31 mars 2014.

3.2.2. Conservation

En 1946, la CIRCB a été l'un des premiers accords internationaux à établir un lien entre la conservation et l'exploitation durable. Au fil du temps, les incidences des menaces non liées à la chasse à la baleine et les préoccupations en matière de conservation ont augmenté et sont devenues l'un des principaux défis à relever pour la CBI.

Un comité de conservation a été institué en 2003. Il collabore étroitement avec le comité scientifique pour répondre à un certain nombre de menaces pesant sur les baleines et leurs habitats. En 2016, la CBI, avec le soutien des gouvernements contractants des États membres de l'Union européenne, sur la base d'une position coordonnée de l'UE, a adopté un nouveau plan stratégique¹⁸, accompagné d'un programme de travail, qui met en évidence les principales menaces qui pèsent sur les cétacés (collisions avec des navires, débris marins, prises accessoires, sons anthropiques, pollution chimique et changement climatique), ainsi que des actions prioritaires (observation durable des baleines, plans de gestion pour la conservation, sanctuaires, collecte de données et établissement de rapports). En outre, un nouvel accent a été mis sur la contribution des baleines et des autres cétacés, tant vivants que morts, à la régulation des écosystèmes et à la fourniture de services écosystémiques.

L'UE devrait soutenir l'implication croissante de la CBI dans le domaine de la conservation, ce qui est conforme à sa politique et à sa législation.

Dans le cadre de son engagement politique fort en faveur de la conservation, l'UE devrait continuer à soutenir toutes les propositions relatives aux sanctuaires baleiniers¹⁹. Pour être adoptées, ces propositions nécessitent une modification de l'annexe de la convention par une majorité des trois quarts des voix. Pour parvenir à cette majorité, des discussions préparatoires actives devront être menées avec les gouvernements contractants qui votent habituellement contre les sanctuaires. L'UE et ses États membres devraient également encourager une plus grande transparence en proposant que les dispositions de l'annexe traitant des sanctuaires soient placées dans une section distincte à l'intérieur de ce titre²⁰.

De même, les propositions de la CBI destinées à améliorer le bien-être des baleines devraient être soutenues. Les travaux en matière de bien-être des animaux peuvent porter, entre autres, sur les enchevêtrements, les collisions avec des navires, les échouages en masse, l'observation des baleines, la pollution sonore, l'amélioration des méthodes de mise à mort et d'euthanasie, etc.

Au cours des dernières années, la CBI a commencé à se préoccuper de questions relatives aux maladies des cétacés, en particulier celles pouvant être liées à des activités humaines et celles susceptibles de se transmettre entre animaux et êtres humains, qui pourraient constituer un risque pour les communautés pratiquant la chasse aborigène de subsistance si celles-ci consomment des produits dérivés de la baleine issus de la chasse non commerciale. L'UE et ses États membres devraient encourager de tels débats, à condition qu'ils soient fondés sur des

¹⁸ https://iwc.int/private/downloads/YTtNWzZ21VOaPZRjvTOGng/CC_StrategicPlan2016_26_FINAL.pdf

¹⁹ Deux sanctuaires - celui de l'océan Indien et celui de l'océan Austral - sont actuellement désignés par la Commission baleinière internationale comme zones où la chasse commerciale à la baleine est interdite. Une nouvelle proposition de sanctuaire dans l'océan Atlantique Sud a été soumise à plusieurs reprises à la Commission au cours des dernières années mais n'a jusqu'à présent pas atteint la majorité des trois quarts des voix nécessaires.

²⁰ Actuellement, ces dispositions sont incluses dans la section III de l'annexe relative aux captures.

données scientifiques et que la prise en considération par la CBI apporte une valeur ajoutée aux travaux menés dans d'autres enceintes.

3.2.3. *Chasse à la baleine aborigène de subsistance*

La chasse à la baleine aborigène de subsistance²¹ est prise en considération dans les annexes successives, et sa réglementation constitue une partie fondamentale et intégrante des fonctions exercées par la CBI, qui fixe tous les six ans (la prochaine fois en 2018) des limites de captures pour cette chasse. La chasse à la baleine aborigène de subsistance n'est pas soumise au moratoire, étant donné qu'elle n'est pas pratiquée pour des raisons commerciales. Il est de la responsabilité des gouvernements de fournir la preuve des besoins de leurs peuples autochtones, sous la forme d'une «déclaration des besoins», qui décrit les aspects culturels, de subsistance et nutritionnels de la chasse, des produits et de la distribution. Le comité scientifique fournit des conseils sur la durabilité des chasses et limites de captures sûres proposées et, en tenant compte de la déclaration des besoins et de l'avis du comité scientifique, la CBI décide des limites de captures pour chaque chasse. Toutefois, cette façon de procéder a souvent été controversée, tant au niveau de l'UE qu'au niveau de la CBI. Si l'annexe reconnaît que les captures effectuées dans le cadre de la chasse à la baleine aborigène de subsistance visent à répondre à des besoins aborigènes de subsistance²², elle ne définit cependant pas ces derniers, ce qui n'améliore pas la situation. Fournir une telle définition est particulièrement délicat, étant donné les notions complexes, la variété des chasses et les particularités des communautés qu'elle doit couvrir.

L'UE dans son ensemble et le Danemark au nom du Groenland ont pris des initiatives importantes pour apaiser les tensions liées à la chasse à la baleine aborigène de subsistance. En 2014, la CBI a adopté la résolution 2014-1 sur la nécessité de réglementer la chasse à la baleine aborigène de subsistance à l'avenir par une approche plus cohérente et à long terme. Elle a également demandé au comité scientifique et au sous-comité chargé de la pêche à la baleine aborigène de subsistance d'entreprendre des tâches spécifiques²³ avant le prochain cycle de fixation des quotas concernant la pêche à la baleine aborigène de subsistance en 2018 afin de fonder les décisions relatives aux limites de captures sur une base plus solide.

Outre la résolution 2014-1, des experts d'horizons divers, y compris des représentants des communautés pratiquant la chasse à la baleine aborigène de subsistance, ont débattu la notion des besoins de subsistance en rapport avec les droits des peuples autochtones²⁴. Ils ont recommandé de préciser les droits, de renforcer le rôle des peuples autochtones au sein de la CBI et de créer des liens entre la CBI et d'autres instances pertinentes. Ils ont également suggéré que les «déclarations de besoins», considérées comme limitant les droits des peuples autochtones à utiliser leurs ressources, soient remplacées par un document moins exigeant. Enfin, ils ont proposé un processus amélioré et un calendrier pour l'examen des limites de captures relatives à la chasse à la baleine aborigène de subsistance après 2018.

²¹ La chasse à la baleine aborigène de subsistance est pratiquée par des groupes aborigènes qui ont une tradition de chasse à la baleine et chassent la baleine pour assurer leur subsistance.

²² Annexe, point 13 a).

²³ Ces tâches ont consisté à achever les travaux sur les algorithmes de limites des captures pour les chasses pratiquées au Groenland et à régler les questions de la fourniture de déclarations des besoins normalisées et d'une meilleure compréhension de la relation entre les besoins et les modes de consommation ainsi qu'à élaborer une proposition de mise à jour de l'annexe afin de refléter l'approche des algorithmes de limites des captures.

²⁴ Atelier d'experts concernant la chasse à la baleine aborigène de subsistance, Maniitsoq/Groenland, 2015.

Lors de la 66^e réunion de la CBI en octobre 2016, l'UE et les gouvernements contractants de ses États membres ont pu soutenir, dans les grandes lignes, la nécessité d'accorder une attention accrue à la question des droits des peuples autochtones dans les travaux menés au sein de la CBI et la proposition des experts visant à améliorer le processus de fixation des limites de captures applicables à la chasse à la baleine aborigène de subsistance. Toutefois, il y a eu désaccord en ce qui concerne le remplacement des termes «déclaration des besoins». En conséquence, la 66^e réunion de la CBI a convenu que le groupe de travail chargé de la chasse à la baleine aborigène de subsistance devrait examiner plus avant ces questions et formuler des recommandations, le cas échéant, pour la 67^e réunion de la CBI, en 2018. Dans cette perspective, il sera important que les deux États membres qui interviennent le plus dans les discussions sur ces questions coopèrent de manière à ce que les recommandations adressées à la 67^e réunion de la CBI puissent être soutenues par l'UE dans son ensemble.

En ce qui concerne les droits des peuples autochtones, l'UE encourage depuis longtemps le respect des droits de l'homme partout dans le monde et dispose d'un vaste éventail de politiques pertinentes pour les peuples autochtones²⁵. Afin de marquer son soutien à une approche fondée sur les droits, l'UE pourrait suivre les recommandations des experts²⁶ et proposer à la CBI une résolution sur la pertinence des récentes évolutions de la question des droits des peuples autochtones, de même qu'elle pourrait encourager la recherche de mécanismes visant à améliorer le statut des délégués autochtones aux réunions de la CBI. L'UE pourrait également envisager d'étendre les modifications proposées de l'annexe pour la 67^e réunion de la CBI et de remplacer le terme anglais «*aborigines*» (aborigènes) par les termes «*indigenous peoples*» (peuples autochtones).

Les autres recommandations sur les droits des peuples autochtones (à savoir commander une étude des instruments sur ces droits, inviter régulièrement le rapporteur spécial des Nations unies sur les droits des peuples autochtones aux réunions de la CBI, nommer un représentant de la CBI pour assister à une session de l'Instance permanente des Nations unies sur les questions autochtones et explorer les avantages potentiels d'un rattachement du secrétariat au Groupe d'appui interorganisations sur les questions autochtones) paraissent disproportionnées pour une petite organisation qui ne compte que quatre membres pratiquant la chasse à la baleine aborigène de subsistance. La communication à la CBI d'informations pertinentes sur ces aspects peut être effectuée de manière plus efficace et à moindre coût en s'appuyant sur les déclarations des gouvernements contractants concernés et des délégués chargés de la chasse à la baleine aborigène de subsistance.

En donnant une impulsion à une approche fondée sur les droits, l'Union européenne devra tenir à l'esprit que les droits des peuples autochtones ne sont pas absolus et peuvent être modifiés par une action raisonnable et objectivement justifiée. Par exemple, la présentation d'informations à l'appui des demandes relatives aux limites de captures concernant la chasse à

²⁵ L'UE a soutenu l'adoption de la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (AGNU 61/295) lors de l'Assemblée générale des Nations unies en 2007, ainsi que du document final (AGNU 69/2) de la conférence mondiale sur les peuples autochtones qui s'est tenue dans le cadre de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations unies en 2014. Les deux documents soulignent les droits des peuples autochtones en ce qui concerne les ressources qu'ils utilisent traditionnellement et la nécessité pour les États de protéger ces droits, de coopérer avec les peuples autochtones et de les consulter. Le 15 mai 2017, le Conseil de l'Union a adopté des conclusions (doc. 8814/17 du 15 mai 2017), dans lesquelles il réaffirme son soutien en faveur des droits des peuples autochtones et reconnaît qu'il est possible d'appliquer ce cadre politique plus efficacement dans le cadre de la coopération multilatérale, notamment en renforçant encore les possibilités de dialogue et de consultation à tous les niveaux de la coopération de l'UE.

²⁶ Recommandations 2 et 6 à la page 21 du document IWC/66/ASW Rep01.

la baleine aborigène de subsistance est raisonnablement et objectivement justifiée, étant donné que la CBI est tenue de fixer, pour la chasse à la baleine aborigène de subsistance, des limites de captures qui satisfont aux besoins aborigènes de subsistance. Limiter un quota applicable à la chasse à la baleine aborigène de subsistance en raison de préoccupations relatives à la durabilité de la chasse peut également trouver une justification raisonnable et objective compte tenu du mandat donné à la CBI de gérer les populations des baleines à l'échelle mondiale.

3.3. Questions interinstitutionnelles

Étant donné que l'Union européenne possède le statut d'observateur, les positions à prendre au nom de l'UE au sein de la CBI sont exprimées par les États membres agissant conjointement dans l'intérêt de l'Union, de la manière permettant de promouvoir le mieux la reconnaissance de l'Union et sans préjudice des dispositions du traité concernant la représentation de l'Union.

Bien qu'il semble peu probable que les efforts de l'actuelle présidence japonaise de la CBI visant à engager des discussions sur l'avenir de la CBI conduisent à des modifications du traité, l'UE et ses États membres devraient tirer parti de toutes les opportunités qui se présentent de faire avancer la cause de l'adhésion de l'UE.

En l'absence d'adhésion de l'UE, il est encore plus important que les États membres usent pleinement de leur poids collectif pour défendre les positions de l'UE au sein de la CBI, conformément au principe de coopération loyale énoncé à l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne et au principe d'unité dans la représentation extérieure de l'UE. Une position unie au sein de l'UE est également essentielle car elle est une condition préalable pour parvenir à un consensus ou à une unanimité au sein de la CBI, ce qui est particulièrement important à la lumière de la constatation de la Cour internationale de justice selon laquelle les résolutions de la CBI, lorsqu'elles sont adoptées par consensus ou à l'unanimité, peuvent être pertinentes aux fins de l'interprétation de la convention ou du règlement qui y est annexé²⁷.

Maximiser le poids collectif de l'UE exige que tous les États membres soient des gouvernements contractants de la CBI et soient en mesure de voter les modifications de l'annexe et d'autres résolutions. Actuellement, vingt-cinq États membres de l'UE sont des gouvernements contractants de la CBI, et il est important que ceux qui ne le sont pas encore (Malte et Lettonie) ou ne le sont plus (Grèce) adhèrent dans les plus brefs délais. De même, tous les États membres doivent acquitter leurs contributions obligatoires dans les délais pour disposer d'un droit de vote²⁸.

Il n'est pas nécessaire que tous les États membres envoient des représentants nationaux de leurs capitales aux réunions de la CBI pour maximiser l'influence de l'UE dans son ensemble. Le personnel des ambassades locales peut être accrédité. Il est également possible dans le cas où un État membre ne dispose d'aucune représentation dans un pays accueillant une réunion de la CBI et conformément à la pratique dans le cadre d'autres accords juridiquement contraignants, qu'un membre de la délégation d'un autre État membre soit accrédité par l'autorité nationale appropriée avant la réunion.

²⁷ Point 46 de l'arrêt de la CIJ du 31 mars 2014.

²⁸ Actuellement, les droits de vote de trois États membres sont suspendus et, dans un cas, des arriérés sont dus depuis trois ans.

Le devoir de coopération loyale impose aux États membres de l'UE, d'une part, de s'abstenir de voter les uns contre les autres et, d'autre part, de faire tous les efforts nécessaires pour parvenir à une position commune.

Étant donné qu'il existe quatre-vingt-sept gouvernements contractants à la CIRCB, le niveau actuel de vingt-deux États membres votants représente un quart des membres de la CBI disposant du droit de vote.

Ainsi, tant les principes stratégiques de base que le poids en nombre de voix imposent à l'Union dans son ensemble de parvenir à un accord bien avant les réunions de la CBI sur les propositions de cette dernière.

4. BASE JURIDIQUE

4.1. Base juridique procédurale

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des décisions établissant «les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord». L'article 218, paragraphe 9, du TFUE s'applique, que l'Union soit ou non membre de l'instance concernée ou partie à l'accord en cause²⁹.

La Commission baleinière internationale est une instance créée par un accord, à savoir la convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine. Les actes que la CBI est appelée à adopter constituent des actes ayant des effets juridiques. Les actes envisagés sont de nature à influencer de manière déterminante le contenu de la législation de l'Union (voir la section 3.1 ci-dessus). Les actes envisagés ne complètent ni ne modifient le cadre institutionnel de l'accord.

En conséquence, la base juridique procédurale pour la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

4.2. Base juridique matérielle

Dans le cadre de la CBI, le principal objectif de l'Union est d'assurer la mise en place d'un cadre réglementaire international efficace pour la conservation et la gestion des baleines, garantissant une amélioration sensible de l'état de conservation des baleines et autres cétacés et plaçant toutes les opérations de chasse à la baleine par les membres de la CBI sous le contrôle de la CBI. Dans les propositions précédentes, l'objectif et le contenu de l'acte envisagé étaient considérés comme portant principalement sur l'environnement, raison pour laquelle la base juridique matérielle de l'article 191, paragraphe 1, du TFUE a été utilisée, tandis qu'il n'a pas été proposé d'intégrer l'article 43, paragraphe 2, du TFUE dans la base juridique opérationnelle de la décision relative à la position de l'Union dans le cadre de la CBI [voir également COM(2011)495 et COM(2008)711]. Il est proposé, pour le moment, d'utiliser la même base juridique qu'en 2008 et 2011. Il convient de souligner que la délimitation de l'article 191, paragraphe 1, et de l'article 43, paragraphe 2, du TFUE fait l'objet de certaines

²⁹ Affaire C-399/12, Allemagne/Conseil (OIV), ECLI:EU:C:2014:2258, point 64.

affaires pendantes devant la Cour³⁰. La proposition relative à la base juridique matérielle est strictement sans préjudice de la compétence exclusive de l'Union européenne dans le domaine de la conservation des ressources biologiques marines, conformément aux dispositions de l'article 3, paragraphe 1, point d), en liaison avec l'article 38 et l'annexe I du traité, et donc de toutes les ressources aquatiques vivantes relevant de la politique commune de la pêche, qui est régie par le règlement (UE) n° 1380/2013³¹. Cette approche ne créera pas un précédent pour d'éventuelles futures négociations sur la conservation et la gestion des ressources aquatiques vivantes relevant dudit règlement et elle pourrait, en particulier, devoir être adaptée au regard de l'issue des affaires pendantes devant la Cour sur la délimitation de l'article 191, paragraphe 1, et de l'article 43, paragraphe 2, du TFUE.

4.3. Conclusion

Pour l'heure, la base juridique de la décision proposée devrait être l'article 191, paragraphe 1, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

³⁰ Affaires C-626/15 et C-659/16, Commission/Conseil (mer de Weddell). Voir également la demande de décision préjudicielle dans l'affaire C-683/16.

³¹ Règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 1954/2003 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n° 2371/2002 et (CE) n° 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil (JO L 354 du 28.12.2013, p. 22).

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à adopter, au nom de l'Union européenne, dans le cadre des trois prochaines réunions de la Commission baleinière internationale, y compris des réunions et actions intersessions connexes

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 191, paragraphe 1, en liaison avec son article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) La convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine (CIRCB), signée en 1946, a institué la Commission baleinière internationale (CBI), qui est l'organisation internationale compétente en matière de conservation et de gestion des stocks de baleines au niveau mondial.
- (2) Un règlement régissant la pratique de la chasse à la baleine dans le monde est annexé à la convention et fait partie intégrante de celle-ci. Il spécifie les mesures de réglementation de la chasse à la baleine eu égard à la conservation et à l'utilisation des ressources baleinières. Ses dispositions et les modifications qui y sont apportées par la CIRCB sont contraignantes pour les parties, sauf si l'une de celles-ci s'oppose formellement à une modification conformément à l'article V, paragraphe 3, de la convention.
- (3) À la suite d'une modification de l'annexe, approuvée par la majorité des pays représentés au sein de la CBI, un moratoire sur la chasse commerciale à la baleine est entré en vigueur en 1986. Les principaux États partisans de la chasse à la baleine ont toujours contesté le moratoire et continuent à pratiquer cette chasse à des fins soi-disant scientifiques ou au titre d'autres dérogations.
- (4) Il convient d'établir la position à adopter au nom de l'Union au sein de la CBI, étant donné que les décisions visant à modifier l'annexe qui sont adoptées par la CBI peuvent avoir des effets juridiques et compromettre la réalisation des objectifs des politiques et de la législation de l'Union en ce qui concerne les cétacés. Certaines des propositions régulièrement soumises pour approbation lors des réunions de la CBI visent à autoriser la chasse à la baleine, par la fixation de quotas et la mise en œuvre de mesures de gestion, ou à créer des sanctuaires baleiniers, et requièrent l'établissement d'une position de l'Union.

- (5) Seuls les gouvernements peuvent être membres de la CBI. À l'heure actuelle, vingt-cinq États membres de l'Union européenne sont membres de la CBI³². L'Union européenne y siège en tant qu'observateur et est représentée par la Commission.
- (6) L'Union européenne ayant un statut d'observateur au sein de la CBI, la position à prendre au nom de l'Union en ce qui concerne les questions relevant de sa compétence exclusive sur la base de l'article 3, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne parce qu'elles sont susceptibles d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée, devrait être arrêtée par le Conseil et exprimée par les États membres agissant conjointement dans l'intérêt de l'Union.
- (7) Afin de renforcer la position de l'UE au sein de la CBI, il y a lieu d'encourager toute révision de la CIRCB permettant à l'Union de devenir membre de la CBI.
- (8) L'annexe IV de la directive 92/43/CEE³³ du Conseil énumère toutes les espèces de cétacés en tant qu'espèces présentant un intérêt pour l'Union qui nécessitent une protection stricte. Par conséquent, toutes les espèces de baleines sont protégées contre toute perturbation, capture ou mise à mort intentionnelles dans les eaux de l'Union européenne. La même directive interdit également la détention, le transport et le commerce ou l'échange et l'offre aux fins de vente ou d'échange de spécimens prélevés dans la nature.
- (9) Le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil³⁴, qui met en œuvre les dispositions de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction dans l'Union, interdit l'introduction de cétacés dans l'Union à des fins principalement commerciales. En outre, le règlement (CEE) n° 348/81 du Conseil³⁵ autorise uniquement les importations de certains produits énumérés dans son annexe si ceux-ci ne sont pas destinés à être utilisés à des fins commerciales.
- (10) Les baleines sont des espèces migratrices. Dès lors, les politiques et la législation de l'Union relatives aux baleines seront plus efficaces dans les eaux de l'Union si elles sont appuyées par une action internationale cohérente.
- (11) L'Union soutient la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones et le document final de la conférence mondiale de 2014 sur les peuples autochtones³⁶.
- (12) La position de l'Union est exprimée par les États membres de l'Union qui sont membres de la Commission baleinière internationale, agissant conjointement,

³² Belgique, Bulgarie, République tchèque, Danemark, Allemagne, Estonie, Irlande, Espagne, France, Croatie, Italie, Chypre, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Finlande, Suède, Royaume-Uni (janvier 2017). Actuellement, vingt-deux de ces États membres disposent d'un droit de vote au sein de la CBI.

³³ Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206 du 22.7.1992, p. 7).

³⁴ Règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce (JO L 61 du 3.3.1997, p. 1).

³⁵ Règlement (CEE) n° 348/81 du Conseil du 20 janvier 1981 relatif à un régime commun applicable aux importations des produits issus de cétacés (JO L 39 du 12.2.1981, p. 1).

³⁶ Conclusions du Conseil sur les peuples autochtones, doc. 8814/17 du 15 mai 2017.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position de l'Union européenne, dans le cadre des trois prochaines réunions³⁷ de la Commission baleinière internationale (CBI), y compris des réunions et actions intersessions connexes, figure en annexe.

Article 2

La position visée à l'article 1^{er} est exprimée par les États membres qui sont membres de la CBI, agissant conjointement.

Article 3

Si des informations scientifiques ou techniques nouvelles présentées avant ou pendant les réunions de la CBI sont susceptibles d'influencer la position visée à l'article 1^{er}, ou si des propositions sont formulées sur place sur des points ne faisant pas encore l'objet d'une position de l'Union, une position sur la proposition concernée est adoptée par voie de coordination, le cas échéant sur place, avant que la proposition ne soit soumise au vote. Des modifications mineures apportées à la position peuvent être convenues par les représentants de l'Union au sein de la CBI sans qu'une nouvelle décision du Conseil soit nécessaire.

Article 4

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*

³⁷ 67^e réunion de la CBI en 2018, 68^e réunion de la CBI en 2020 et 69^e réunion de la CBI en 2022.