

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 octobre 1992.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation du Protocole au Traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement.

Par M. Jacques GOLLIET,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Michel d'Aillieres, François Abadie, Guy Penne, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Xavier de Villepin, *secrétaires* ; Jean-Luc Becart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldagues, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand Chastel, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Jacques Golliet, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Melenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Jean Simonin, Robert Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 510 (1991-1992).

Traités et conventions. Antarctique.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
Avant-propos	5
I - LE SYSTÈME DU TRAITÉ SUR L'ANTARCTIQUE	9
A - L'incertitude juridique antérieure au traité de 1959	9
1. Le premier partage de l'Antarctique	9
2. L'émergence de revendications territoriales concurrentes	10
a) Chili et Argentine	10
b) Etats-Unis et Union soviétique	10
B - Le caractère novateur du Traité de Washington du 1er décembre 1959	10
1. A l'origine du Traité de Washington, l'Année géophysique internationale (AGI) de 1957-1958	11
2. Vers l'"indivision" du continent austral	11
a) Un continent voué à des utilisations purement pacifiques .	12
b) Le principe de liberté de recherche scientifique	12
c) Le gel des contentieux territoriaux	12
d) Parties consultatives et simples adhérents au Traité	13
C - Les autres éléments du système du Traité sur l'Antarctique	14
1. La convention du 1er juin 1972 pour la protection des phoques dans l'Antarctique	14
2. Le traité de Canberra du 20 mai 1980 sur la conservation de la flore et de la faune dans l'Antarctique .	15
a) Priorité à la protection de l'environnement	15
b) L'institutionnalisation de la protection de la flore et de la faune de l'Antarctique	15
c) Confirmation de la vocation scientifique du droit de l'Antarctique	16

	<u>Pages</u>
d) Confirmation de certains éléments du Traité de Washington	17
<i>d1. Neutralisation de l'Antarctique</i>	17
<i>d2. Rappel des "responsabilités particulières" des Parties consultatives</i>	17
e) La question du "gel des souverainetés" et son application aux intérêts français au large de Kerguelen et Crozet	18
3. La convention (inappliquée) de Wellington du 2 juin 1988 sur l'exploitation des ressources minérales de l'Antarctique	19
a) L'intérêt croissant suscité par les richesses économiques de l'Antarctique	19
b) La tentative de conciliation du droit d'exploitation et de la protection de l'environnement en Antarctique	20
c) Les institutions prévues par la convention du 2 juin 1988 ..	20
d) La contestation et l'échec du texte de 1988	21
 II - ANALYSE DU PROTOCOLE AU TRAITÉ SUR L'ANTARCTIQUE, RELATIF À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	 22
A - Un instrument conventionnel spécifique mais solidaire du Traité sur l'Antarctique	22
1. Stipulations renvoyant au Traité de l'Antarctique	22
2. Une "réserve naturelle, consacrée à la paix et à la science"	23
3. Stipulations relatives à la protection de l'environnement	23
a) L'engagement tendant à éviter les effets négatifs sur l'environnement des activités menées dans la zone antarctique	23
b) L'interdiction de "toute activité relative aux recherches minérales"	23
c) La procédure d'étude d'impact	24
4. Stipulations relatives à la coopération entre les Parties ..	24
a) Une coopération scientifique exemplaire	24
b) Engagements souscrits en matière de coopération	24
5. L'institutionnalisation du Traité sur l'Antarctique	24
6. Le renforcement des contrôles	25
7. Procédures de règlement des différends	26
8. Stipulations finales	26

	<u>Pages</u>
a) Entrée en vigueur	26
b) Droit de réserve	26
c) Modifications du protocole	26
B - Analyse des annexes au protocole du 4 octobre 1991	27
1. L'appendice relatif à l'arbitrage	27
2. Annexe I relative à l'évaluation d'impact sur l'environnement	27
3. Annexe II relative à la conservation de la faune et de la flore	28
4. Annexe III relative à l'élimination et à la gestion des déchets	28
5. Annexe IV relative à la prévention de la pollution marine	29
6. Projet d'annexe relative aux activités touristiques	30
Conclusions du rapporteur	32
Examen en commission	32
Projet de loi	33
Annexe : liste des Parties au Traité de Washington	34

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi tend à autoriser l'approbation d'un protocole, signé à Madrid le 4 octobre 1991, et destiné à compléter, dans le domaine de la protection de l'environnement, le Traité de Washington sur l'Antarctique du 1er décembre 1959. Le protocole du 4 octobre 1991 s'inscrit dans un ensemble juridique, spécifique à l'Antarctique, qui, depuis le Traité originaire du 1er décembre 1959, s'était déjà étendu, en 1972, à la protection des phoques de l'Antarctique et, en 1980, à la protection de la faune et de la flore marines.

. Alors que l'Europe du XVIIIe siècle se représentait l'Antarctique comme un nouvel Eldorado, doté de richesses fabuleuses et peuplé de millions d'habitants, les premiers explorateurs rencontrèrent un désert glacé et sec, que les rigueurs climatiques rendaient inhabitable. Le Français Kerguelen baptisa "Terre de la Désolation" les îles qu'il venait de découvrir, et qui portent aujourd'hui son nom.

Trois fois plus vaste que l'Europe (13 000 000 km²), le continent antarctique constitue une gigantesque coupole de glace permanente (shelf-ice) qui culmine à 4 270 m, dont l'épaisseur s'élève en moyenne à 2 000 m, et qui, dépassant presque partout les côtes, se prolonge en "plates-formes flottantes, parfois immenses, qui barrent de leurs hautes falaises blanches l'accès des baies et des mers bordières, ou (en) langues de glace, qui peuvent avancer fort loin en mer" (1). La banquise forme, en effet, un anneau de 500 à 700 km de rayon (ou "pack-ice") d'où se détachent des icebergs qui dérivent au gré des courants marins.

(1.) R. Besnault. "Eléments antarctiques de géostratégie". *Stratégique* n° 32 (4e trim. 1986)

Monde du froid, l'Antarctique connaît des températures moyennes de - 20 à - 40 °. On y a relevé la température la plus basse jamais constatée (- 90 ° C).

. Sur le plan scientifique, le continent antarctique constitue une base d'observation unique notamment en matière de glaciologie, de météorologie, de séismologie (de nombreuses îles de la région ayant une activité volcanique intermittente), et de physico-chimie de l'atmosphère. Cette zone permet en outre l'implantation de stations de réception des satellites.

Les spécificités de la faune (pétrels, nombreuses variétés de phoques, cétacés, manchots, mouflons) et de la flore font de l'Antarctique un terrain d'observation précieux pour les biologistes, et justifient la création de réserves naturelles (les îles Crozet, sous souveraineté française, sont ainsi une réserve d'oiseaux de mer : albatros, pétrels géants et manchots).

. La France est présente dans l'Antarctique à travers les **Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)**, dont certains archipels ont été découverts dès le XVIII^e siècle (2). L'expédition de Dumont d'Urville, en 1839-1840, permit la découverte de la Terre-Adélie, qui représente le principal élément des TAAF. Celles-ci ont reçu le statut de Territoire d'Outre-mer, en vertu de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955. Dotées de l'autonomie administrative et financière, elles sont administrées par un Administrateur supérieur, assisté d'un Conseil consultatif de 7 membres et d'un Comité consultatif de 12 membres. La population des TAAF se limite à 150 habitants l'hiver, 200 l'été.

Les TAAF sont composées de quatre districts (Terre-Adélie, îles Crozet, îles Kerguelen, île Saint-Paul et île Amsterdam). Les dimensions réduites du secteur sur lequel la France revendique sa souveraineté, et que souligne la carte ci-après reproduite, contrastent avec le caractère pionnier de la recherche glaciologique française, dans laquelle se sont illustrées des personnalités telles que Charcot ou Paul-Emile Victor. La France totaliserait en effet quelque trente-trois expéditions antarctiques, et gère quatre bases de recherche permanentes (Dumont-d'Urville en Terre-Adélie, Alfred-Faure dans les îles Crozet, Port-aux-Français sur les îles de la Désolation et Martin-de-Viviès sur l'île Amsterdam).

(2.) Îles Crozet : découvertes en 1772 par Marion Dufresne
Îles de la Désolation : découvertes en 1772 par Kerguelen

. Le protocole du 4 octobre 1991 résulte d'une initiative conjointe de la France et de l'Australie, qui s'est concrétisée en octobre 1989 à l'occasion de la XV^e Conférence consultative du Traité sur l'Antarctique. La Belgique et l'Italie se sont, par la suite, jointes au projet franco-australien.

Prenant le contrepied d'une précédente tentative conventionnelle d'établir un régime juridique international de l'exploitation des ressources minérales de l'Antarctique, alors que celle-ci n'est pas exempte de risques pour l'environnement dans une zone particulièrement sensible, le présent protocole vise à interdire les activités minières dans la zone couverte par le Traité du 1^{er} décembre 1959, à déclarer celle-ci "réserve naturelle, terre de science", et prévoit un régime de protection globale de l'environnement dans la région couverte par le Traité sur l'Antarctique.

L'élaboration du protocole du 4 octobre 1991 témoigne du rôle actif joué par la France dans le domaine de la protection internationale de l'environnement. Parmi les initiatives auxquelles la France a donné une impulsion décisive, citons en outre la création de l'Observatoire du Sahara et du Sahel, instrument international de lutte contre la désertification, ou la Déclaration de La Haye, en 1989, sur l'atmosphère et la couche d'ozone.

Il importe donc que, en achevant la première d'entre les Etats Parties sa procédure interne de ratification, la France manifeste concrètement son souci de participer activement à la protection de l'environnement en Antarctique, souci qui s'intègre dans une démarche d'ensemble attentive à la protection internationale de l'environnement.

Votre rapporteur se propose d'analyser le présent protocole après avoir inscrit celui-ci dans le contexte juridique du "système du Traité sur l'Antarctique".

I - LE "SYSTÈME DU TRAITÉ SUR L'ANTARCTIQUE"

Le traité de Washington du 1er décembre 1959 a mis fin à l'incertitude juridique qui caractérisait jusqu'alors l'Antarctique, et se trouve à l'origine d'un système conventionnel étendu successivement en 1972 et 1980 à des aspects ponctuels de la protection de l'environnement en Antarctique.

A - L'INCERTITUDE JURIDIQUE ANTÉRIEURE AU TRAITÉ DE 1959

1. Le premier partage de l'Antarctique

L'appropriation du Pôle Sud avant la deuxième guerre mondiale a été le fait des cinq Etats susceptibles de faire valoir des revendications de souveraineté assises sur le critère de la découverte géographique : France, Royaume-Uni, Australie, Nouvelle-Zélande et Norvège. Le partage de l'Antarctique en territoires triangulaires ayant le pôle pour sommet (qui rappelait le partage de l'Arctique en "côtes de melon" prolongeant les territoires limitrophes jusqu'au Pôle Nord) a été confirmé par voie conventionnelle, les Etats "possessionnés" se reconnaissant mutuellement leurs titres de souveraineté.

La souveraineté française sur les îles Crozet et la Terre-Adélie firent ainsi l'objet de longues négociations (de 1930 à 1933) entre la France et la Grande-Bretagne. Un accord relatif à la navigation aérienne dans les régions antarctiques fut atteint le 25 octobre 1938 entre la Grande-Bretagne, la Nouvelle-Zélande, l'Australie et la France. D'autre part, la Norvège manifesta sa reconnaissance implicite des appropriations de la France et des membres du Commonwealth quand, en 1933, le gouvernement norvégien renonça à émettre des revendications sur les territoires revendiqués par les autres Etats ⁽³⁾.

(3) C. Gouaud. "Le droit de l'Antarctique" - Les petites affiches. n° 1, 1er janvier 1990.

2. L'émergence de revendications territoriales concurrentes

Une contestation du premier partage de l'Antarctique, reflet d'une suprématie européenne désormais dépassée, s'est organisée après la deuxième guerre mondiale, du fait des revendications territoriales concurrentes exprimées par le Chili et l'Argentine, et de l'émergence, sur fond de guerre froide, des deux grandes puissances, Etats-Unis et URSS, hostiles aux modalités d'un partage auquel elles n'avaient pas participé.

a) Les revendications territoriales de l'Argentine et du Chili, contestant la souveraineté britannique sur la Terre de Graham et sur l'île de la Déception, donnèrent lieu à de violents affrontements entre les trois pays. La trêve conclue le 18 janvier 1949 n'empêcha pas des échanges de coups de feu dans la terre de Graham.

b) Bien que l'URSS et les Etats-Unis n'aient jamais revendiqué l'attribution de secteurs dans la zone antarctique, et se soient abstenus de reconnaître les implantations des Etats "possessionnés", les deux Grands ont, pendant les années 1950, manifesté leur intérêt pour le Pôle Sud en y implantant des bases dont la localisation -sur les secteurs des Etats "possessionnés"- contredisait le premier découpage de l'Antarctique, et montrait la nécessité de revoir le régime juridique d'un territoire devenu l'enjeu d'âpres rivalités.

B - LE CARACTÈRE NOVATEUR DU TRAITÉ DE WASHINGTON DU 1ER DÉCEMBRE 1959

Le traité de Washington a posé des principes novateurs inspirés par la manifestation scientifique internationale dont il est issu, l'Année Géophysique internationale :

- non-militarisation de l'Antarctique,
- liberté de recherche scientifique,
- gel des revendications de souveraineté.

1. A l'origine du traité de Washington, l'Année géophysique internationale (AGI) de 1957-1958

Organisée tous les 25 ans, l'Année géophysique internationale est une manifestation de collaboration scientifique internationale qui, depuis le XIXe siècle, rassemble des savants de toutes origines pour organiser des expériences communes et échanger des renseignements. Or l'AGI 1957-1958, prolongée en "coopération géophysique internationale 1959" s'était donné pour objet l'exploration du continent antarctique.

L'organisation de missions et l'installation de stations de recherche en commun entre les Etats possessionnés et les autres, n'eurent pas de conséquences en termes de souveraineté, et ne donnèrent lieu à aucune implantation, "les nécessités du travail scientifique (ayant) mis en sommeil les problèmes territoriaux" (4). L'une des conséquences de l'Année géophysique internationale fut donc de porter au second plan les aspects politiques du statut de l'Antarctique, et de mettre en évidence l'intérêt scientifique de la région, dans un climat de coopération internationale capable de favoriser le dépassement des contentieux d'ordre territorial.

2. Vers l'"indivision" (4) du continent austral

Le traité de Washington, conclu entre les cinq "possessionnés" originaires (France, Grande-Bretagne, Nouvelle-Zélande, Australie et Norvège), les "revendiquants" plus récents (Chili et Argentine), les deux Grands (Etats-Unis et Union soviétique), auxquels s'étaient joints la Belgique, le Japon et l'Afrique du Sud, a éludé les problèmes territoriaux posés par l'Antarctique. Il a sanctionné le principe de non-militarisation de la zone antarctique et a perpétué le régime de liberté de recherche scientifique, né de l'Année géophysique internationale.

(4) René-Jean-Dupuy "Le traité sur l'Antarctique" - AFDI, 1960.

a) Un continent voué à des utilisations purement pacifiques

Le préambule du traité du 1er décembre 1959 pose le principe que l'Antarctique est "à jamais réservé aux seules activités pacifiques". Il exclut que le continent ne devienne "ni le théâtre ni l'enjeu de différends internationaux". L'article 1er stipule l'interdiction de l'établissement de bases, de la construction de fortifications, des manoeuvres armées ainsi que des "essais d'armes de toutes sortes". Par ailleurs, l'article V avalise l'interdiction de toute explosion nucléaire et de toute élimination de déchets radioactifs dans la zone du Traité. Le Traité de Washington, après la Convention de Paris du 9 février 1920 relative au Spitzberg, met donc en place un régime de non-militarisation, sorte de "terrain d'expérimentation de la détente" (5). Certes, la neutralisation de l'Antarctique n'exclut pas la contribution de personnels et de matériels militaires à la recherche scientifique, pour autant que celle-ci poursuive des fins pacifiques.

b) Le principe de liberté de recherche scientifique

L'article II du Traité de Washington stipule, en corollaire de la neutralisation de l'Antarctique, le principe de la liberté de la science, conformément à l'esprit de l'Année géophysique internationale.

A ce titre, les parties souscrivent, en vertu de l'article III du traité, à l'obligation de coopérer dans le domaine scientifique, au moyen d'échanges de renseignements, de personnels et de résultats.

Sur le plan institutionnel, cette collaboration est renforcée par les liens avec différentes organisations internationales - parmi lesquelles on peut citer l'UNESCO et l'Organisation de l'aviation civile internationale -, liens qu'encourage l'article III-2 du traité.

c) Le gel des contentieux territoriaux

L'article IV du traité de Washington définit un statut quo territorial, en interdisant de porter atteinte aux revendications de

(5) René-Jean-Dupuy "Le traité sur l'Antarctique" - AFDI, 1960.

souveraineté, et en excluant toute extension des revendications territoriales.

Le traité de 1959 s'abstient donc de menacer les droits des "possessionnés", sans toutefois apporter une validation juridique aux revendications de territoires. Il établit un gel des contentieux territoriaux dont l'Antarctique était devenu l'enjeu, tout en faisant obligation aux Etats "possessionnés" de ne plus mener sur leur territoire que des activités pacifiques, et de permettre la libre recherche scientifique des autres Parties.

d) Parties consultatives et simples adhérents au Traité

Bien que l'adhésion au Traité de Washington soit, en vertu de l'article XII, ouverte à tout Etat membre des Nations Unies, et que, par le biais des adhésions successives, le nombre de Parties au Traité de 1959 soit passé de 12 à 40 (6), il convient de souligner que le Traité sur l'Antarctique distingue les Parties consultatives, seules investies d'un pouvoir de décision, et les Parties non consultatives, qui n'assistent aux réunions qu'en tant qu'observateurs.

L'article IX-2 du traité de Washington subordonne l'accession au statut de Partie consultative à l'organisation d'"activités substantielles de recherche scientifique (en Antarctique) telles que l'établissement d'une station ou l'envoi d'une expédition", manifestant l'intérêt porté par l'impétrant à l'Antarctique.

La catégorie des Parties consultatives s'est, depuis 1959, étendue à 14 Etats qui se sont ajoutés aux 12 signataires d'origine. Le fait que 7 des Parties consultatives soient des pays en développement (Argentine, Brésil, Chili, Chine, Equateur, Inde et Uruguay) témoigne de l'adaptabilité du système et de sa capacité d'ouverture. Il convient donc de relativiser les critiques adressées par certains commentateurs, qui comparent la catégorie des Parties consultatives à un "club", voire à un "directoire" (7).

(6.) voir liste en annexe

(7.) R.J. Dupuy, op. cit.

C - LES AUTRES ÉLÉMENTS DU SYSTÈME DU TRAITÉ SUR L'ANTARCTIQUE

L'article 4 du présent protocole se réfère aux autres instruments internationaux en vigueur dans le cadre du système du Traité sur l'Antarctique. Ce système s'est étendu, par la convention du 1er juin 1972, à la protection des phoques dans l'Antarctique, et, par le traité du 20 mai 1980, à la conservation de la faune et de la flore dans l'Antarctique (que complète le présent protocole).

Il convient, par ailleurs, de mentionner la convention de Wellington du 2 juin 1988 qui portait sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales, point que s'abstenait d'aborder le Traité d'origine, et dont la ratification a été bloquée pour les raisons indiquées ci-après (voir infra, 3)).

1. La convention du 1er juin 1972 pour la protection des phoques dans l'Antarctique

. La convention de Londres pour la protection des phoques dans l'Antarctique tire, dans son préambule, les conséquences de la "vulnérabilité des phoques de l'Antarctique à l'exploitation commerciale", et de la nécessité de parvenir à une "protection efficace" de cette "ressource vivante importante de l'environnement", en mettant en place une réglementation de l'exploitation des phoques maintenant celle-ci au "niveau optimal admissible".

La convention du 1er juin 1972 définit ainsi, pour chaque espèce, le nombre de phoques dont la capture est autorisée, détermine la liste des espèces protégées dont la prise est interdite, définit les dates auxquelles la chasse est autorisée, et crée des réserves dans les limites desquelles toute capture est exclue.

. Les parties soucrivent, par ailleurs, à l'obligation d'échanger leurs informations statistiques relatives aux phoques tués ou capturés par leurs ressortissants ou par les navires battant leur pavillon, et de fournir aux autres Parties les informations relatives aux expéditions de chasse aux phoques projetées (art. 5 de la convention - art. 6 de l'Annexe).

2. Le traité de Canberra du 20 mai 1980 sur la conservation de la flore et de la faune dans l'Antarctique (8)

a) Priorité à la protection de l'environnement

Alors que la protection et la conservation de la faune et de la flore de l'Antarctique ne faisaient l'objet, dans le traité de 1959, que d'une mention rapide, le traité du 20 mai 1980 souligne, dès son préambule, "l'importance de la protection de l'environnement et de la préservation de l'intégrité de l'écosystème des mers qui entourent l'Antarctique", ainsi que le caractère urgent de l'élaboration de mesures de conservation.

Parmi les objectifs retenus par le traité du 20 mai 1980 figure donc la conservation des ressources marines vivantes, y compris l'"utilisation rationnelle" de celles-ci (article II), en maintenant la "stabilité", voire l'"accroissement maximum", du volume de toute population, en préservant les rapports écologiques entre toutes les populations, et en prévenant toute modification irréversible de l'écosystème.

On remarque que le terme d'"utilisation rationnelle" des ressources marines de l'Antarctique était motivé notamment par le souci d'éviter que le traité du 20 mai 1980 n'aboutisse à interdire la pêche au krill (petite crevette dont se nourrissent les baleines, susceptible, selon certains scientifiques, de constituer une ressource nutritionnelle de nature à résoudre le problème de la faim dans le monde).

b) L'institutionnalisation de la protection de la flore et de la faune de l'Antarctique

Organe central du système fondé par le traité du 20 mai 1980, la **Commission de conservation de la faune et de la flore de l'Antarctique** constitue une structure relativement souple, dotée

(8.) Voir D. Vignes, "La convention sur la conservation de la faune et de la flore marines dans l'Antarctique", AF'DI, 1980. La liste des Parties au traité de Canberra est la suivante : Afrique du Sud, RFA, (RDA), Argentine, Australie, Belgique, CEE, Chili, Espagne, États-Unis d'Amérique, France, Grande-Bretagne, Japon, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pologne, Suède, URSS.

d'un budget et assistée d'un Comité scientifique et d'un secrétariat. Organe délibérant principal, dont le siège est fixé à Hobart, Tasmanie, la Commission jouit de la capacité juridique et est investie de pouvoirs d'études et de préparation, ainsi que de la faculté d'arrêter des mesures de conservation, de mettre en place un système d'inspection, et de se livrer à "toute activité jugée nécessaire à la réalisation des objectifs" du traité. La commission peut attirer l'attention de tout Etat sur des activités qui seraient non conformes au traité du 20 mai 1980.

Celui-ci stipule également l'obligation de coopérer avec les Nations Unies (et avec les organisations spécialisées de l'ONU), comme, par ailleurs, avec toutes les organisations intergouvernementales et non gouvernementales ainsi qu'avec les Parties contractantes qui exercent une juridiction dans une zone marine adjacente. Enfin, les membres de la commission soucrivent à l'obligation de fournir à celle-ci les données, notamment statistiques et biologiques, relatives à leurs captures et à la mise en oeuvre des décisions de la Commission de conservation.

c) Confirmation de la vocation scientifique du droit de l'Antarctique

La création d'un Comité scientifique pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique, organe consultatif de la Commission précédemment évoquée, montre l'importance attachée aux aspects scientifiques de la protection de l'environnement dans la région du Pôle sud. C'est ainsi que "deux notions purement scientifiques (se trouvent promues), de règles d'observation scientifique, au rang de règles juridiques, à savoir la notion d'écosystème marin antarctique et celle de convergence antarctique" (9).

. La première notion est définie, selon l'article I-3, par "l'ensemble des rapports des ressources marines vivantes de l'Antarctique entre elles et avec leur milieu physique". En effet, les conditions climatiques, l'existence d'une plate-forme glaciaire (ou shelf-ice) d'une épaisseur parfois supérieure à 3 000 mètres, et la présence d'un anneau de banquise (ou pack ice) de 500 à 700 km de rayon, conditionnent des "règles d'interdépendance particulières" (9) entre les ressources marines vivantes et le milieu physique propre à celles-ci.

(9.) Daniel Vignes, op cit.

. La notion de "convergence antarctique" évoquée par l'article I-3 se réfère à la "frontière physique naturelle de l'océan antarctique" qui prend la forme de festons accusés par la différence de température entre les eaux froides et denses de l'Antarctique d'une part, et, d'autre part, les eaux plus tièdes et légères se trouvant plus au nord. C'est cette frontière, par nature irrégulière, que le traité du 20 mai 1980 définit comme la limite juridique de son application territoriale. Le traité de Canberra concerne donc la protection de toutes les espèces d'organismes vivants qui se trouvent au sud de la convergence antarctique.

d) Confirmation de certains éléments du 'Traité de Washington

Le traité du 20 mai 1980 confirme en deux points celui de 1959 : neutralisation de l'Antarctique et hiérarchie entre les Parties consultatives et les simples adhérents.

d1) La convention de Canberra se borne à rappeler l'interdiction de toute activité militaire, ainsi que la proscription de toute explosion nucléaire civile, principes posés par le traité d'origine (article I et V). Ce rappel a son importance, si l'on considère que les signataires du traité du 20 mai 1980 ne sont pas nécessairement parties au traité de 1959.

d2) Le traité du 20 mai 1980 maintient un système hiérarchisé fidèle à l'esprit de 1959.

. Le traité de Canberra se réfère aux "*obligations et responsabilités particulières des Parties consultatives au Traité sur l'Antarctique quant à la protection et à la préservation de l'environnement*" dans la zone de ce Traité (art. V. 1), et invite les signataires du Traité du 20 mai 1980 à appliquer les mesures adoptées par les Parties consultatives en vue de la protection de la faune et de la flore de l'Antarctique (art. V. 2). Par ailleurs, la Commission de conservation ainsi que le Comité scientifique -organes créés par le traité de 1980- doivent collaborer avec les Parties

consultatives et tirer les conséquences des mesures et réglementations définies ou recommandées par celles-ci (art. IX. 5).

. Le traité du 20 mai 1980 distingue, d'une part, les Parties ayant pris part à la conférence de Canberra et membres de la Commission de conservation, et, d'autre part, les adhérents ultérieurs, dont l'admission à la Commission de conservation est subordonnée à la démonstration d'un intérêt réel pour les activités concernées par l'accord du 20 mai 1980. *L'adhésion au traité de Canberra n'implique donc pas la participation aux travaux de la Commission*, alors même que celle-ci constitue l'organe délibérant principal du traité de Canberra, et qu'elle est investie d'un "droit de semonce à l'égard des pays tiers" (10)

c) La question du "gel des souverainetés" et son application aux intérêts français au large de Kerguelen et Crozet

Le traité de 1959, tout en définissant un statut quo territorial, stipulait (art. VI) les libertés de la haute mer : les parties de haute mer situées à plus de 3 milles des côtes relevaient donc du droit international. Or, en reconnaissant aux États côtiers la liberté de créer des zones économiques exclusives de 200 milles, la convention des Nations Unies sur le Droit de la mer du 10 décembre 1982 semblait incompatible avec les stipulations initiales du traité sur l'Antarctique, qui excluait les extensions de revendications territoriales, auxquelles pouvait être assimilée la proclamation d'une zone économique exclusive (10).

Rappelons que le champ d'application du traité de Canberra (20 mai 1980) concerne non seulement les eaux situées au sud du 60^e parallèle sud -limite d'application du traité sur l'Antarctique- mais aussi et plus spécifiquement, du fait de la "convergence antarctique" (voir supra), les eaux situées au nord du 60^e parallèle, et qui ne faisaient pas partie du champ d'application du traité de 1959. Cette extension posait, pour la France, la question de ses intérêts d'État côtier au large des Kerguelen et Crozet (situées au nord du 60^e parallèle), alors que ces archipels ne sont pas concernées par le Traité sur l'Antarctique.

(10.) D. Vignes, op. cit.

La solution retenue dans le cadre de la Conférence de Canberra préserve le droit des Etats de proclamer une zone économique exclusive au nord du 60e parallèle, une déclaration du Président de la Conférence, incorporée à l'Acte final, ayant reconnu à la France un régime particulier auquel semblent pouvoir prétendre les Etats possédant, au nord du 60e parallèle, des îles dont la souveraineté ne fait l'objet d'aucune contestation. En revanche, la zone d'application du traité du 20 mai 1980 située au sud du 60e parallèle relève du régime défini par le traité de 1959 (interdiction de revendications nouvelles et d'extensions de revendications), et paraît exclure, en conséquence, la proclamation de toute zone économique exclusive.

3. La convention (inappliquée) de Wellington du 2 juin 1988 sur l'exploitation des ressources minérales de l'Antarctique

a) L'intérêt croissant suscité par les richesses économiques de l'Antarctique

En dépit des problèmes technologiques posés par l'exploitation des ressources minérales du continent antarctique, la richesse supposée du sous-sol de celui-ci a inspiré la convoitise de certains Etats. L'Antarctique recèlerait, en effet, quelque 174 minéraux, dont du cuivre, du tungstène, du charbon et de l'uranium. De plus, les perspectives d'exploitation pétrolière "off shore" ont semblé susceptibles, au moment de la crise de 1973, de constituer une alternative au problème de la sécurité de l'approvisionnement pétrolier.

Ces différentes prises de conscience ont mis en évidence les lacunes du Traité sur Washington en matière d'exploitation des ressources minérales, et se sont trouvées à l'origine de l'élaboration de normes conventionnelles spécifiques, à l'intérieur de la structure juridique du traité sur l'Antarctique.

b) La tentative de conciliation du droit d'exploitation et de la protection de l'environnement en Antarctique

Conforme à l'esprit du traité initial, la convention de Wellington, ouverte à la signature le 25 novembre 1988 au terme de six ans de négociation, rappelle les principes de gel des souverainetés, de non-militarisation et de coopération internationale. Le droit d'exploration et d'exploitation de la zone antarctique est soumis au droit de l'environnement, présenté comme "supérieur" : ainsi, en cas de menace contre le milieu, l'article IV exclut toute activité. La convention témoigne en outre d'un souci louable de préserver les écosystèmes en créant des zones protégées (art. XIII), et en instituant le principe de responsabilité des pollueurs, à l'égard desquels sont prévues des sanctions (art. VIII). L'exploitation des ressources minérales de l'Antarctique aurait donc, si le traité de Wallington avait été adopté, été soumise à des conditions très contraignantes.

c) Les institutions prévues par la convention du 2 juin 1988

La convention de Wellington s'appuie sur trois structures institutionnelles hiérarchisées.

. La commission, ou assemblée plénière, est constituée par les parties consultatives et les parties "actives", qui mènent des activités scientifiques, techniques ou écologiques dans la zone antarctique. Ses fonctions ont trait à la réglementation de la prospection et de l'exploitation des ressources minérales, et à la délimitation des zones préservées.

. Les comités de réglementation établissent, pour chaque zone d'activités, les permis d'exploration ou d'exploitation et perçoivent les redevances correspondantes.

. Le comité consultatif est le pendant du comité scientifique institué par le Traité de 1980, et constitue un forum pour l'évaluation scientifique écologique des activités relatives aux ressources minérales.

. La composition des institutions créées par la convention de Wellington maintient une certaine hiérarchie entre

les Parties. En effet, c'est aux parties consultatives et aux parties "actives", seules admises à siéger à la Commission, qu'appartient le contrôle du respect de la convention, puisque la Commission détermine elle-même l'existence d'un dommage à l'environnement et décide des sanctions.

d) La contestation et l'échec du texte de 1988

La convention de Wellington a renforcé, en les renouvelant, les critiques dont le Traité de l'Antarctique faisait jusqu'alors l'objet.

Les critiques traditionnellement adressées au Traité sur l'Antarctique par les pays en développement concernent la relative fermeture du "club" antarctique aux pays du Tiers-Monde, bien que le Traité sur l'Antarctique se soit étendu à des Parties issues du monde en développement.

Dans le cadre des Nations Unies, la contestation a pris la forme d'une revendication, inscrite chaque année, depuis l'initiative malaise de 1982, à l'ordre du jour de l'Assemblée générale, tendant à déclarer l'Antarctique "patrimoine commun de l'humanité", afin de faire obstacle à ce que certains considèrent comme le "monopole" exercé par les pays riches en Antarctique.

La convention de Wellington, a, par ailleurs, suscité une certaine mobilisation de l'opinion autour du thème de la protection de l'environnement. De fait, il fut admis que l'exploitation des ressources minérales de l'Antarctique pourrait causer des changements climatiques importants et compromettre l'équilibre d'écosystèmes fragiles.

La France puis l'Australie, sensibles aux arguments opposés à la convention de Wellington par les mouvements écologiques, se sont donc abstenues de signer ce traité, rendant ainsi impossible l'entrée en vigueur du texte, qui exigeait la

ratification des sept Etats possessionnés, de l'U.R.S.S. et des Etats-Unis.

II - ANALYSE DU PROTOCOLE AU TRAITÉ SUR L'ANTARCTIQUE, RELATIF A LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

C'est de la volonté de protéger le continent antarctique contre toute logique d'exploitation que procède le présent protocole au Traité sur l'Antarctique, signé à Madrid le 4 octobre 1991. Complété par quatre annexes (auxquels s'ajouteront ultérieurement d'autres textes actuellement en préparation), il s'inscrit dans le souci d'assurer de manière globale la protection conventionnelle de l'environnement dans la région du Pôle Sud.

A - UN INSTRUMENT CONVENTIONNEL SPÉCIFIQUE MAIS SOLIDAIRE DU TRAITÉ SUR L'ANTARCTIQUE

1. Stipulations renvoyant au Traité sur l'Antarctique

. Le préambule se réfère à la neutralisation de l'Antarctique, au "statut juridique et politique spécial de l'Antarctique", ainsi qu'à la "responsabilité particulière" incombant aux Parties consultatives de fait du Traité de 1959, et à l'intérêt scientifique unique que présente l'Antarctique.

. L'article 1er rappelle quelques définitions contenues dans le traité sur l'Antarctique. A cet égard, il importe de souligner que le champ d'application géographique du présent protocole est le même que celui du Traité de 1959. Il s'agit donc de la zone située au sud du 60e parallèle sud, qui concerne la France à travers la Terre-Adélie (les îles Kerguelen et Crozet, concernées par la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marine, n'entrent pas dans le champ d'application du présent protocole car elles ne font pas partie de la zone du Traité sur l'Antarctique).

2. L'objectif du protocole de Madrid est de faire de l'Antarctique une "réserve naturelle, consacrée à la paix et à la science" (article 2), en donnant un contenu juridique à la notion de réserve naturelle.

Celle-ci se distingue, d'une part, de la notion de "zone spéciale de conservation", concept sui generis introduit dans le préambule à la demande du Chili.

D'autre part, la notion de réserve naturelle diffère de celle de "patrimoine commun de l'humanité", revendiquée à l'ONU par la Malaisie, qui souhaitait étendre à l'Antarctique ce concept appliqué au fond des mers par la Convention de Montego Bay du 10 décembre 1982 (11). Or l'idée de "patrimoine commun" induit la possibilité d'exploitation, et est incompatible avec la volonté de préserver l'environnement en Antarctique qui motive le présent protocole. On remarque néanmoins, dans le préambule, une référence à l'"intérêt de l'humanité toute entière" qui, sans induire les mêmes conséquences juridiques que la notion de "patrimoine commun", renvoie à l'idée de coopération et de solidarité internationale conforme à l'esprit du Traité initial.

3. Les stipulations relatives à la protection de l'environnement visent à préserver la "valeur intrinsèque de l'Antarctique"

a) Les Parties s'engagent, selon l'article 3 du protocole, à mener leurs activités dans la zone du Traité sur l'Antarctique de manière à éviter des effets négatifs sur l'environnement (climat, qualité de l'air ou de l'eau, environnement atmosphérique, glaciaire ou marin, mise en péril des espèces menacées ...), et à assurer une "surveillance régulière et efficace (...) afin de faciliter la détection précoce" d'éventuels incidents.

b) L'interdiction de "toute activité relative aux recherches minérales" (c'est-à-dire exploration ou exploitation) résulte de l'article 7. Par ailleurs, l'article 25 subordonne tout amendement à cet article à une procédure particulièrement lourde puisque l'entrée en vigueur d'un amendement à l'article 7 suppose l'adoption préalable d'un texte définissant le statut juridique des activités minières.

(11.) conclue à l'issue de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer

c) L'article 8 soumet à la procédure de l'étude d'impact les activités menées par les Parties dans la zone du Traité sur l'Antarctique, qu'il s'agisse, par exemple, du tourisme ou de programmes de recherche scientifique. Cette exigence s'applique également aux modifications susceptibles de survenir dans la conduite d'une activité.

4. Stipulations relatives à la coopération entre les Parties

a) Une coopération scientifique exemplaire

Le Traité sur l'Antarctique se trouve à l'origine d'une coopération internationale dynamique et solide, dont témoigne, par exemple, le fait que la collaboration entre scientifiques britanniques et argentins n'avait pas été interrompue par la guerre des Malouines. On peut également indiquer que la station Concorde, que la France envisage d'ouvrir près du Pôle, sera ouverte à la participation de tous les scientifiques, et que le projet est conduit à parité entre la France et l'Italie.

b) Les engagements souscrits en matière de coopération résultent pour l'essentiel de l'article 6. Celui-ci encourage les programmes menés en coopération, l'assistance mutuelle en matière d'étude d'impact, les échanges d'information, les consultations réciproques sur le lieu d'implantation des bases, ainsi que la conduite d'expéditions conjointes. Par ailleurs, l'article 15, relatif aux actions en cas d'urgence, engage les Parties à coopérer "pour réagir aux situations critiques pour l'environnement".

5. L'institutionnalisation du Traité sur l'Antarctique

Le protocole de Madrid constitue un tournant dans le droit de l'Antarctique, en prévoyant une institutionnalisation du système à travers les structures suivantes :

. Les conférences consultatives (art. 10), sont, conformément à l'esprit du Traité de 1959, le seul organe investi du pouvoir de décision, et associent en qualité d'observateurs les parties non consultatives (en annexe figure la liste des parties consultatives et des parties non consultatives au Traité de l'Antarctique). La périodicité des réunions consultatives est annuelle. Par ailleurs, votre rapporteur précise que, l'adhésion au Traité de l'Antarctique étant réservée aux Etats, la C.E.E. ne peut être partie ni au Traité d'origine, ni au présent protocole. Toutefois, la Communauté, étant compétente en matière de protection de l'environnement, a considéré qu'elle était directement concernée par le protocole de Madrid. Elle a donc envoyé un observateur à la réunion spéciale de Vina-del-Mar (novembre-décembre 1990), ce qui constituait la première participation communautaire à une réunion décidée par la réunion consultative du Traité sur l'Antarctique.

. Le comité pour la protection de l'environnement (articles 11-12), dont sont membres de plein droit les Parties au protocole -et, en tant qu'observateur, les Parties au Traité d'origine qui n'auraient pas adhéré au présent protocole-, possède un pouvoir d'avis et de recommandations aux conférences consultatives.

. Enfin, il est prévu de doter le système d'un secrétariat international, dont la composition, non arrêtée à ce jour, fera l'objet d'un texte ultérieur.

Il est néanmoins possible que la consolidation du système, susceptible de résulter de l'institutionnalisation de celui-ci, se fasse au prix d'une certaine bureaucratisation du système antarctique.

6. Le renforcement des contrôles résulte de l'article 13 du protocole. Celui-ci élargit le système d'inspection défini par l'article 7 du Traité sur l'Antarctique, qui prévoit la désignation, par toute Partie, d'observateurs ayant à tout moment complète liberté d'accès à toutes les stations situées sur le champ d'application du Traité de 1959. Ce traité a constitué le premier exemple d'accord dans lequel les Etats-Unis et l'URSS aient accepté une inspection mutuelle de leurs installations. Jusqu'à ce jour l'article VII du Traité sur l'Antarctique n'a donné lieu à aucun différend.

L'article 13 pose le principe de deux modalités d'inspection : les inspections nationales, qui résultent de l'article VII du Traité sur l'Antarctique, et les inspections confiées par les réunions consultatives à des observateurs désignés par les Parties consultatives.

7. Les procédures de règlement des différends privilégient, conformément à la Charte des Nations Unies, les moyens pacifiques énumérés à l'article 18 du protocole : négociation, enquête, médiation, conciliation, arbitrage et règlement judiciaire. En ce qui concerne plus particulièrement les différends susceptibles de résulter de l'interdiction des activités relatives aux ressources minérales (art. 7), des études d'impact (art. 8), et des actions en cas d'urgence (art. 15), l'article 19 du protocole renvoie à deux modes de règlement (recours à la Cour internationale de Justice ou à un tribunal arbitral) entre lesquels les Parties peuvent, au moment de la signature ou de la ratification du protocole, effectuer un choix. La France n'a pas encore arrêté quel mode de règlement elle est susceptible de privilégier.

8. Stipulations finales

a) L'entrée en vigueur du protocole est subordonnée par l'article 23 à la ratification des 26 Parties consultatives, ce qui rend peu vraisemblable une entrée en vigueur à brève échéance.

b) Toute réserve au présent protocole est exclue par l'article 24.

c) Les éventuelles modifications du protocole sont soumises à la procédure suivante. Pendant les 50 premières années de l'application du protocole, tout amendement requiert l'accord unanime des Parties consultatives (conformément à l'article XII-1 du Traité sur l'Antarctique). Passé ce délai, toute Partie consultative peut demander l'organisation d'une réunion consultative en vue de l'examen d'un amendement. L'adoption de la modification envisagée suppose l'accord des trois quarts des Parties consultatives. Un éventuel amendement tendant à lever l'interdiction des activités minières serait subordonné à des conditions particulièrement rigoureuses.

B - ANALYSE DES ANNEXES AU PROTOCOLE DU 4 OCTOBRE 1991

Le protocole de Madrid est assorti d'un appendice relatif à l'arbitrage et de quatre annexes dont le nombre n'est pas encore arrêté.

1. L'appendice relatif à l'arbitrage précise les modalités de désignation des trois membres du tribunal arbitral auquel le recours est, en cas de différend, rendu possible par l'article 19 du protocole de Madrid. Cet appendice définit également les règles de fonctionnement de ce tribunal, habilité à prescrire toute mesure conservatoire en cas d'urgence.

2. L'annexe I relative à l'évaluation d'impact sur l'environnement complète l'article 8 du protocole du 4 octobre 1991.

. Les procédures auxquelles est soumise la poursuite d'une activité dans le champ d'application du Traité sur l'Antarctique sont plus ou moins lourdes en fonction de l'incidence de cette activité sur l'environnement. Aucune formalité n'est ainsi exigée en préalable à une activité n'ayant que peu ou pas d'impact sur l'environnement. Les activités ayant un impact mineur ou transitoire donnent lieu à une **évaluation préliminaire d'impact**, qui comprend une description de l'activité envisagée ainsi que l'examen d'alternatives à celle-ci. Les activités susceptibles d'avoir un impact plus que mineur ou transitoire sont soumises à une **évaluation globale d'impact** sur l'environnement. Cette étude doit fournir un descriptif de l'activité envisagée et de l'état initial de l'environnement, examine les retombées, même secondaires et indirectes, de l'activité en question sur l'environnement, et identifie les mesures susceptibles d'être prises pour atténuer ces retombées.

. L'article 5 de l'annexe I prévoit la "**surveillance appropriée des indicateurs fondamentaux de l'environnement**" afin de vérifier l'incidence d'une activité ayant été entreprise suivant une évaluation globale d'impact.

. L'article 7 dispense des formalités ci-dessus évoquées, les activités menées en "**cas d'urgence** se rapportant à la sauvegarde des vies humaines, à la sécurité des navires, des aéronefs, ou des

équipements et installations de grande valeur, ou à la protection de l'environnement".

3. L'annexe II relative à la conservation de la faune et de la flore pose le principe de l'interdiction de la prise d'espèces indigènes, sauf si celle-ci est autorisée par un permis.

. L'article 3 de l'annexe II limite la délivrance des permis aux projets de prises destinées à fournir des spécimens à l'information scientifique ou à l'usage pédagogique ou culturel, à condition toutefois que soit respectée la diversité des espèces de la faune et de la flore de l'Antarctique. En tout état de cause, l'article 3 exclut la délivrance de permis si la prise projetée concerne les "espèces spécialement protégées" (otaries à fourrure et phoques de Ross) dont la liste résulte de l'appendice A à l'annexe II.

. L'article 4 proscrit l'introduction, dans la zone antarctique, d'espèces animales ou végétales non indigènes, susceptibles d'introduire dans la région des virus ou parasites contre lesquels les organismes des espèces indigènes ne sauraient lutter. C'est ainsi que l'article 4 interdit l'introduction de chiens (utilisés essentiellement pour tirer les traîneaux), et pose le principe de l'évacuation, avant le 1er avril 1994, de ceux qui se trouvent actuellement dans le champ d'application du Traité sur l'Antarctique. Une dérogation aux interdictions ci-dessus résulte de l'appendice B, qui autorise, sous réserve de la délivrance d'un permis, l'introduction des plantes domestiques ainsi que des plantes et animaux de laboratoires.

. L'introduction de nourriture est autorisée -à l'exception des animaux vivants importés à cette fin-, sous réserve du respect des "précautions à prendre afin d'éviter l'introduction de micro-organismes", définies par l'appendice C au présent protocole.

. De manière classique, l'annexe II ne s'applique pas aux cas d'urgence.

4. L'annexe III relative à l'élimination et à la gestion des déchets se réfère aux principes de stockage, d'élimination, d'évacuation et de recyclage des déchets. Il engage les Parties à "réduire autant que possible (...) la quantité de déchets produits ou éliminés".

. L'article 2 prescrit l'évacuation de la zone de l'Antarctique des batteries électriques, des matériaux radioactifs, des combustibles, des bidons de combustible, des déchets contenant des métaux lourds à des niveaux nocifs, et des matières plastiques telles que la mousse de polyuréthane, le chlorure de polyvinyle, ou le caoutchouc.

. L'article 3 invite les Parties à procéder à l'incinération (sauf combustion de déchets à ciel ouvert, pratique désormais proscrite) des déchets combustibles autres que ceux que votre rapporteur a cités ci-dessus.

. L'article 4 exclut le principe de l'élimination des déchets dans les zones libres de glace, dans les systèmes d'eau douce ou sur les plates-formes glaciaires.

. L'évacuation des déchets en mer est subordonnée par l'article 5 à la capacité d'assimilation de l'environnement marin récepteur.

. Le stockage des déchets ne pouvant être éliminés par l'un des moyens précédemment évoqués est prévu par l'article 6.

. L'article 7 interdit l'introduction, dans la zone du Traité sur l'Antarctique, des pesticides, des sols non stériles, des emballages polystyrène et des biphényles polychlorés.

. Chaque Partie est invitée à établir un "plan de gestion des déchets" (art. 8), qui classe les déchets selon leur incidence sur l'environnement, et qui vise à réduire celle-ci. A cet effet, un responsable de la gestion des déchets doit être désigné par chaque Partie (art. 10). S'agissant de la France, la gestion des déchets relève des stations elles-mêmes et, de manière générale, des institutions propres aux Terres australes et antarctiques françaises (TAAF). Toutefois, la gestion des déchets générés par le fonctionnement de la future base Concorde qui, située près du Pôle Sud, échappe à la compétence territoriale des TAAF, relèvera de l'Institut français pour la recherche et la technologie polaires (IFRTP), créé en 1991 pour regrouper l'ensemble des activités polaires et apporter à celles-ci un concours logistique.

. Enfin, l'article 12 précise, sans qu'il soit besoin d'y revenir, que l'annexe III ne s'applique pas aux cas d'urgence.

5. L'annexe IV relative à la prévention de la pollution marine pose le principe de l'interdiction du rejet à la mer des hydrocarbures, conformément à l'esprit de la convention de Londres

du 2 novembre 1973 sur la prévention de la pollution par les navires. L'article 4 vise également l'interdiction du rejet de "toute substance liquide" nuisible pour l'environnement marin.

. L'article 5 exclut l'évacuation en mer des objets en matière plastique (catégorie qui comprend les cordages et les filets de pêche en fibre synthétique, ainsi que les sacs à poubelles en matière plastique), ainsi que de "toutes les autres ordures" (y compris les cendres d'incinération). L'évacuation en mer des déchets alimentaires est subordonnée au passage préalable des déchets au broyeur ou au concasseur.

. Le rejet à la mer des eaux usées non traitées est proscrit par l'article 6.

Les Parties sont invitées à s'assurer que les navires autorisés à battre leur pavillon et opérant dans la zone du Traité sur l'Antarctique, soient munis des équipements leur permettant de conserver à bord les déchets et ordures.

. L'annexe IV ne s'applique pas, ainsi qu'il est d'usage, aux cas d'urgence. Les interdictions qu'elle stipule ne concernent pas non plus les rejets accidentels ou résultant d'une avarie.

6. Le projet d'annexe relative aux activités touristiques est destiné à compléter le protocole de Madrid afin de tenir compte de l'incidence, pour l'environnement en Antarctique, du développement récent du tourisme.

. L'inflation des flux touristiques en Antarctique remonte, en effet, au début des années 1980. On compte désormais, toutes catégories confondues, quelque 10 000 visiteurs annuels (contre 800 à 900 vers 1975), chiffre très élevé par rapport à la population des scientifiques, limitée à 150 personnes environ.

Le tourisme en Antarctique est susceptible de revêtir deux formes. Les croisières ont aujourd'hui la préférence des intéressés, par rapport au survol de la région.

Le développement des flux touristiques présente, au regard de la protection de l'environnement dans une zone particulièrement fragile, de multiples inconvénients. Par la pénétration éventuelle de virus et de microbes, l'accès de touristes toujours plus nombreux est susceptible d'introduire, dans les écosystèmes antarctiques, des bouleversements imprévisibles. D'autre part, la multiplication des transports accroît les probabilités d'accidents dont les conséquences pour l'environnement peuvent être très graves.

. Le projet d'annexe au protocole de Madrid sera examiné au cours de la réunion consultative qui se tiendra en novembre 1992. Il résulte d'une initiative française soutenue par le Chili, l'Italie, l'Espagne et l'Allemagne. Il s'applique aux voyageurs non officiels ne se livrant ni à une activité scientifique, ni à une activité de pêche.

L'article 3 crée des "zones d'intérêt touristique" ouvertes au tourisme.

L'article 4 définit la procédure à laquelle sont soumis les organisateurs de voyages. Cette procédure comprend notamment la réalisation d'une évaluation d'impact sur l'environnement du voyage projeté.

L'article 8 décrit les aménagements qu'il convient d'apporter aux navires utilisés pour le transport des passagers en Antarctique, afin de les adapter aux conditions très particulières de navigation dans cette région, et de limiter et de prévenir la pollution marine en cas d'accident.

L'installation, dans la zone du Traité sur l'Antarctique, d'infrastructures flottantes ou à terre pour l'hébergement des visiteurs, est subordonnée à l'avis positif préalable de la réunion consultative.

*

* *

Conclusions du rapporteur

Au terme de cette analyse, votre rapporteur vous invite à autoriser l'approbation du protocole du 4 octobre 1991 au Traité sur l'Antarctique, afin que la France manifeste, en achevant rapidement sa procédure interne de ratification, l'intérêt qu'elle porte à la protection internationale de l'environnement dans une région où sa présence a été pionnière.

Examen en commission

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 28 octobre 1992.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, MM. Michel d'Aillières et Jacques Golliet sont revenus sur les caractéristiques climatologiques et sur les dimensions du continent antarctique, dont M. Jacques Golliet a souligné la richesse et l'intérêt écologique.

A la demande de M. André Bettencourt, M. Jacques Golliet, rapporteur, a précisé la liste des signataires au traité de Washington, en distinguant les Parties dites consultatives et les Etats simples adhérents.

MM. Gérard Gaud et Jacques Golliet ont alors abordé les problèmes posés, au regard de la protection de l'environnement, par la piste d'atterrissage française en Terre-Adélie.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a alors, suivant l'avis de son rapporteur, émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi autorisant la ratification du protocole du 4 octobre 1991 au Traité sur l'Antarctique.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation du Protocole au Traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement, signé à Madrid le 4 octobre 1991 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1.) Voir le texte annexé au document Sénat n° 510 (1991-1992)

ANNEXE

Parties au Traité de Washington : 40

1) Parties consultatives (26)

- | | |
|------------------|-------------------------|
| - Afrique du Sud | - Norvège |
| - Allemagne | - Nouvelle-Zélande |
| - Australie | - Russie |
| - Argentine | - Suède |
| - Belgique (X) | - Royaume-Uni |
| - Chili | - Uruguay |
| - Chine | - Pays-Bas |
| - Espagne | - Pérou |
| - Etats-Unis | - Equateur |
| - France | - Corée (République de) |
| - Italie | - Pologne (X) |
| - Inde | - Brésil |
| - Japon | - Finlande |

(X) n'ont plus d'activités

2) Parties non consultatives (14)

- | | |
|-----------------------------|---|
| - Grèce | - Suisse (*) |
| - Danemark | - Guatemala |
| - Bulgarie | - Roumanie |
| - Hongrie | - Autriche |
| - Tchécoslovaquie | - Corée (République populaire
démocratique de) |
| - Cuba | - Canada |
| - Papouasie-Nouvelle Guinée | - Colombie |

(*) Activité scientifique importante. Participation aux activités scientifiques