

L'Antarctique, un modèle de gestion internationale ?

Il est un continent dont on parle peu comme d'un enjeu juridique international mais qui fait régulièrement la une de l'actualité pour divers exploits sportifs qui y sont réalisés, pour des films retraçant la vie de certains animaux ou des phénomènes naturels de grande ampleur, preuves des dérèglements climatiques que l'homme a créé sur sa planète : ce continent est l'Antarctique.

Je regrette que l'Antarctique ne soit pas plus souvent le sujet de colloques, de leçons de droit international ou de conférences de vulgarisation juridique auprès du grand public pour montrer à quel point la gestion internationale de ce continent très fragile est une réussite depuis près de 60 ans maintenant. Il s'agit là en effet, de l'accomplissement le plus élaboré de gestion commune, de mutualisation des compétences et des volontés pour parvenir à faire de ce continent un lieu de science et avant tout de paix.

Pourtant, à la fin des années 50 les choses ne se présentaient pas sous les meilleurs auspices. La guerre froide entrainait dans sa phase la plus glaciale, suspicion et méfiance étaient à leur comble entre les deux blocs et, ce que l'on appelait à l'époque le Tiers Monde, accédait difficilement à l'indépendance politique en découvrant un monde divisé et réalisant à peine le poids international qui allait devenir le sien dans la décennie suivante. La protection de l'environnement était alors le cadet des soucis des Etats, le concept même de cette protection était encore inconnu et seul comptait le développement économique. Mais du pire peut naître le meilleur. C'est rarement le cas, mais tel fut le cas pour l'Antarctique.

Les grandes puissances de l'époque, Etats-Unis et URSS en tête, craignaient l'utilisation par « l'autre » de ce vaste continent pour y déployer des armes nucléaires et menacer le territoire de chacun. Il faut reconnaître aux Etats-Unis d'avoir eu en premier l'idée de dépasser l'obstacle de la méfiance et de la crainte pour proposer à quelques Etats de négocier un traité pour réserver l'Antarctique « aux seules activités pacifiques et [qu'il] ne devienne ni le théâtre ni l'enjeu de différends internationaux¹ ». C'est ainsi que fut signé le 1^{er} décembre 1959 le Traité de Washington sur l'Antarctique, entré en vigueur le 23 juin 1961, entre les douze Etats dont des scientifiques avaient effectué des travaux sur le continent. Cet accord interdit toute activité militaire en Antarctique (art.1-1) et établit la liberté de la recherche scientifique (art.2). Ces activités scientifiques sont fondées sur la coopération internationale qui doit reposer sur le principe de l'échange de renseignements, de personnels et d'observations (art.3). S'ensuit un dispositif qui structure le fonctionnement et le respect du traité par le biais de réunions annuelles des Etats parties. Je ne détaillerai pas ici ce dispositif qui s'est enrichi au fil du temps mais force est de constater aujourd'hui que les Etats, au-

¹ Deuxième considérant du préambule du Traité sur l'Antarctique.

CENTRE INTERNATIONAL de DROIT COMPARÉ de L'ENVIRONNEMENT

INTERNATIONAL CENTRE OF COMPARATIVE ENVIRONMENTAL LAW

Statut consultatif spécial auprès du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) depuis 2015
Statut d'Observateur de l'Assemblée de l'environnement des Nations Unies et ses organes subsidiaires depuis 2017

delà de la seule recherche scientifique, ont réussi à mettre en place à la fois une législation très détaillée pour protéger l'environnement antarctique et réglementer toutes les activités qui s'y déroulent, ainsi que des procédures de prises de décisions en commun. Ce dispositif reste aujourd'hui exemplaire et malheureusement peu imité.

Le tableau du progrès apporté par le Traité ne serait pas complet si nous ne mentionnions pas le cas particulier des Etats dits « possessionnés² ». Le fait que les sept Etats³ revendiquant la souveraineté sur une portion du territoire antarctique aient accepté de « geler » leurs revendications le temps du Traité et que ceux qui s'opposent à ces revendications aient fait de même pour leur rejet et leur contestation de celles-ci montre une capacité des Etats Parties plutôt rare dans la communauté internationale, à surmonter les questions de souveraineté et de juridiction sur un territoire. A cet égard, les dispositions de l'article 4 du traité sont un exemple qui pourrait être utilement suivi pour la résolution de certains contentieux de souveraineté au profit d'une véritable collaboration internationale sur les territoires contestés.

Peu à peu, le dispositif institutionnel et juridique se développa avec la Convention pour la protection des phoques de l'Antarctique (Londres 1972) et la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'antarctique (CCAMLR Canberra 1980). Avec la CCAMLR, le monde antarctique a fait encore preuve d'originalité en créant une organisation qui peut à la fois être assimilée à une organisation régionale de pêche (ORGP) puisqu'elle définit les normes de la pêche dans les eaux antarctiques mais aussi à une convention de mer régionale puisqu'elle met en place une réglementation qui va au-delà de la pêche pour s'intéresser à la biodiversité marine, aux oiseaux et au milieu marin dans son ensemble. Elle peut même créer des aires marines protégées au sens des conventions de protection de l'environnement.

Dans la construction de cet édifice juridique, une bonne intention qui aurait pu déraiser, a été rattrapée de justesse par la France et l'Australie, suivies ensuite, de plus ou moins bon gré, par l'ensemble des parties au Traité. Dans les années 80 fut négociée, sur initiative néo-zélandaise, une convention⁴ qui avait pour but d'organiser l'exploration des ressources minérales du continent puis leur exploitation. Ce faisant, la Nouvelle Zélande souhaitait mettre en place des règles protégeant l'environnement et limitant la liberté d'action des Etats. Toutefois, après l'avoir négociée puis signée, la France, suivie de l'Australie, mena campagne pour que cette convention n'entre jamais en vigueur et soit remplacée par un texte dont le but serait la protection de l'environnement antarctique face aux menaces nées depuis le Traité de Washington. Ce fut un tour de force diplomatique que d'oser et obtenir

² « Claimant States » en anglais ; on notera la distinction entre le vocabulaire français qui constate un état de fait et le vocabulaire anglais qui se contente de faire référence à une revendication...

³ France, Royaume-Uni, Norvège, Nouvelle-Zélande, Australie, Chili, Argentine.

⁴ Convention de Wellington du 2 juin 1988 jamais entrée en vigueur.

**CENTRE INTERNATIONAL de DROIT COMPARÉ de
L'ENVIRONNEMENT**

INTERNATIONAL CENTRE OF COMPARATIVE ENVIRONMENTAL LAW

Statut consultatif spécial auprès du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) depuis 2015
Statut d'Observateur de l'Assemblée de l'environnement des Nations Unies et ses organes subsidiaires depuis 2017

cela. C'est ainsi que naquit le protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement (Madrid 1991) entré en vigueur en 1998.

Le protocole de Madrid et ses six annexes constituent aujourd'hui la clé de voute de la protection environnementale en Antarctique. Ce texte n'est pas dénué de lyrisme poétique en déclarant que l'Antarctique « est une réserve naturelle dédiée à la paix et à la science » (art.2) ou en soulignant la « valeur intrinsèque de l'Antarctique qui tient notamment à ses qualités esthétiques, à son état naturel » (art 3-1). Un traité qui protège les « qualités esthétiques » d'un lieu n'est pas si fréquent. Ce Protocole interdit « toute activité relative aux ressources minérales, autre que la recherche scientifique » (art 7) ce qui a marqué une rupture avec le projet avorté de Convention de 1988.

Aucune construction humaine n'est éternelle, un texte juridique sans doute moins que d'autres constructions. Il est ainsi de la responsabilité des Etats parties au système antarctique de faire en sorte de le faire fonctionner encore longtemps pour le bien de la communauté internationale toute entière. Ces traités et accords sont ouverts à tous même s'ils établissent des distinctions au moment de prendre des décisions, entre Etats plus ou moins impliqués. Les défis sont sérieux : environnementaux, économiques, scientifiques, politiques et diplomatiques mais il ne faut pas désespérer de la sagesse des Etats et du savoir-faire des diplomates. Les négociations qui ont débuté aux Nations Unies sur la haute mer pourraient, pourquoi pas ?, s'inspirer utilement de quelques-unes des recettes antarctiques dont le temps a déjà éprouvé la valeur./.

Serge Ségura
Ambassadeur chargé des océans
auprès du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères