

LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS L'ANTARCTIQUE

PAR

Alfred van der ESSEN

PROFESSEUR ÉMÉRITE

À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

Les négociateurs de traités internationaux, l'expérience me l'a montré, n'ont pas toujours conscience de ce qui est important pour l'avenir dans les textes qu'ils élaborent. Ce qui retient leur attention, au moment des négociations, a certes une grande valeur, mais c'est souvent une valeur de principe qui, dès qu'elle a fait l'objet d'un consensus, ne soulève plus de problème et, surtout, n'est pas de nature à provoquer un développement dynamique de l'instrument international obtenu.

Le Traité de l'Antarctique en est un bon exemple.

L'invitation du Président Eisenhower, du 2 mai 1958, contenait des dispositions fondamentales comme la mise en veilleuse des affirmations de souveraineté, la non-militarisation, ou l'ouverture sans entraves à la recherche scientifique. Elle ne disait rien de l'environnement. Il n'en fut pas question non plus au cours des 44 réunions préparatoires qui eurent lieu du 24 juin 1958 au 5 octobre 1959, réunissant à Washington les représentants des ambassades des douze pays invités, qui accomplirent une œuvre remarquable en élaborant un document de travail qui servit de base aux discussions de la conférence proprement dite.

Ce document fut remis aux négociateurs le lendemain de l'ouverture de celle-ci, le 16 octobre 1959. Il contenait bien une disposition prévoyant la convocation régulière de réunions consultatives chargées de recommander aux Gouvernements des mesures destinées à servir les objectifs et les principes du Traité, mais le § 1^{er}, f, s'énonçait ainsi : « traiter toute autre question compatible avec les objectifs du présent Traité ». Ce texte très neutre était encore en état le 29 octobre 1959. Si mes souvenirs sont bons, c'est le 9 novembre seulement que cette formule a été modifiée, je ne me rappelle plus dans quelles circonstances, mais pratiquement sans débat.

Or, ce nouveau texte, devenu l'article IX, 1, f, n'utilise même pas le mot « environnement ». Sa version française dit plus limitativement : « relatives à la protection et la conservation de la faune et de la flore dans l'Antarctique ». En anglais, on lit « preservation and conservation of living resources in Antarctica ».

C'est constater, en bref, que le mot « environnement » n'apparaît même pas dans le texte de Washington. L'article V, qui interdit de se débarrasser dans l'Antarctique de déchets radioactifs, fondamental pour l'environnement, n'utilise pas ce mot.

Mais l'article IX, en revanche, en prévoyant la prise de mesures, sur la base de l'unanimité, s'est révélé ultérieurement être la disposition concrètement la plus importante, car elle a permis un développement dynamique du Traité. La compétence des Réunions consultatives, pour une série de domaines, a trouvé son fondement dans la petite disposition sur la protection de la faune et de la flore qui a servi, obliquement, à la justifier.

Pour la faune et la flore, cette compétence allait de soi et, bien que timides, les recommandations n'ont pas manqué dès les premières réunions consultatives à Canberra, en 1961, et à Buenos Aires en 1962. Elles se sont bornées au début (recommandations I-8 et II-2) à proposer des règles de conduite volontaires, comprenant certes des mesures d'interdiction, mais « dans la mesure compatible avec les législations nationales », et cela par des recommandations dont tous les verbes étaient au mode conditionnel, ce qui implique qu'elles n'étaient pas contraignantes. Toute tentative d'aller plus loin aurait impliqué des problèmes de juridiction qu'on ne désirait pas aborder.

Mais dès 1964, à Bruxelles, la 3^e Réunion consultative adoptait la recommandation III-8 établissant des « mesures convenues pour la protection de la faune et de la flore dans l'Antarctique ».

Elles se présentent techniquement comme de simples arrangements dans le cadre du Traité, conformément aux dispositions de l'article IX. Mais, assez curieusement, cette recommandation prend forme extérieure d'une convention, avec un préambule mentionnant les Gouvernements et plusieurs articles (et non paragraphes) dont le premier reproduit l'article VI du Traité qui étend la zone d'application jusqu'au 60^e parallèle sud, mais « sans porter atteinte aux droits ou à l'exercice des droits que possède tout Etat en vertu du droit international quant à ses activités en haute mer », et donc à la pêche ou à la chasse aux mammifères marins.

Ces mesures interdisent que l'on tue, blesse, capture ou maltraite un mammifère ou un oiseau indigènes, sauf autorisations limitatives (art. VI). Elles prohibent les interventions nuisibles aux conditions normales de vie des mammifères ou oiseaux (art. VII). Elles créent des zones spécialement protégées (art. VIII). Elles ne permettent l'introduction d'aucune espèce d'animaux ou de végétaux non-indigènes, sauf autorisations rédigées en termes précis (art. IX). Ces mesures de 1964 ne sont entrées en vigueur que seize ans plus tard, en novembre 1980 (1).

(1) Les raisons de ce délai sont liées au problème de la juridiction, comme on a pu le voir dans l'article publié dans la présente Revue en 1980, n° 1, pp. 20-27.

On découvrit peu après 1964 que 80 % des phoques vivent sur des glaçons dérivants, donc en mer, ce qui empêchait de leur étendre le bénéfice des mesures convenues. Celles-ci laissaient donc entier le problème de ce qu'on appelle la « chasse pélagique aux phoques ».

Les réunions consultatives de 1966, 1968 et 1970 en ont eu conscience. Par des recommandations successives, elles ont suggéré d'abord des mesures provisoires et volontaires, ensuite la nécessité de négocier une convention en dehors du cadre strict du Traité, et finalement l'élaboration d'un texte devant servir de document de base pour une négociation formelle au sein d'une conférence diplomatique spéciale. Ce document fut élaboré par un groupe de travail réuni à Tokyo en 1970 et servit de base de travail à la conférence diplomatique réunie à Londres en 1972. Seules les puissances consultatives et la F.A.O. y participèrent car le Canada, non signataire du Traité, invité dans la crainte que la pression pour la réduction de la chasse aux phoques dans le Nord ne conduise les phoquiers canadiens à fréquenter les mers antarctiques, refusa d'y prendre part. Le fruit de cette conférence fut la Convention de 1972 pour la protection des phoques de l'Antarctique, applicable dans les mers au sud du 60^e parallèle, dérogeant ainsi expressément aux dispositions de l'article VI du Traité (2).

La Convention de 1972 — la première à organiser la protection d'une espèce marine avant le début de l'exploitation commerciale — prévoit la possibilité d'établir une commission bénéficiant d'un système efficace d'inspection, après que des opérations de chasse commerciale aient effectivement commencé. Les mesures pratiques, telles que l'interdiction de tuer ou capturer certaines espèces, la fixation de limites à la capture d'autres espèces, l'établissement de périodes de chasse fermée, de zones alternativement fermées et de trois réserves absolues, ont été définies dans une annexe qui fait partie intégrante de la Convention, mais peut être amendée à une majorité qualifiée.

Elle constitue un arrangement très subtil, dans la ligne des réunions antarctiques. Les conservationnistes critiquèrent ce texte, en affirmant qu'on organisait la chasse aux phoques. En fait, par l'ouverture de zones à des époques où l'accès de l'Antarctique est pratiquement impossible, on l'a empêché, mais en ménageant l'opinion publique de la Norvège et du Japon — où les phoquiers sont nombreux — et dont la ratification était indispensable. La création d'une commission « dès que la chasse commerciale aura commencé si le tiers des signataires le demande » et une autre subtilité, cachant l'espoir que cela n'aura jamais lieu. La Convention est entrée en vigueur en 1978. Il n'y a eu aucune chasse commerciale depuis lors, car les dispositions du texte la rendent simplement non rentable.

(2) Pour plus de détails on peut consulter René-Jean DUPUY et Daniel VIGNES, *Traité du nouveau Droit de la Mer*, Paris-Bruxelles, 1985, pp. 490 et s.

On a vu se répéter cette procédure à deux niveaux pour l'élaboration de la Convention de Canberra sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique. Si elle fut adoptée le 20 mai 1980 par une conférence groupant d'autres participants que les membres des réunions consultatives, elle avait été préparée dès 1975 au sein de celles-ci. Bien que le Traité sur l'Antarctique ne mentionne pas l'exploitation économique et maintient les libertés classiques de la haute mer dans sa zone d'application, on avait fini par redouter les conséquences dommageables de la pêche au krill sur l'environnement du continent polaire, puisque cette sorte de petite crevette se trouve à la base de la chaîne d'alimentation des baleines, phoques, manchots et oiseaux polaires. C'est donc la protection et la conservation de la faune et de la flore, prévue par le Traité, qui ont justifié la compétence des Réunions consultatives.

Celle de 1977 adopta une recommandation qui affirmait la « responsabilité première des Parties consultatives » et décidait la convocation d'une Réunion consultative spéciale pour examiner les problèmes en profondeur et élaborer un projet de convention qui serait soumis à l'examen d'une conférence ouverte à d'autres Etats intéressés. Cette deuxième réunion consultative spéciale, après des sessions à Canberra, Buenos Aires en 1978 et des conversations officieuses à Washington et à Berne, finit par convenir qu'il y avait lieu de protéger l'écosystème tout entier en étendant l'application d'une convention jusqu'à la « ligne de convergence antarctique »; celle-ci, bien que mobile, dépasse en tout cas la zone du Traité sur l'Antarctique (60° de latitude sud) et touche même occasionnellement le 45^e parallèle. Il était donc nécessaire d'adopter une convention distincte du Traité sur l'Antarctique.

Cette conférence qui s'est tenue à Canberra, réunissait les treize puissances consultatives, deux Etats ayant adhéré au Traité mais ne bénéficiant pas du statut consultatif (R.F.A. et R.D.A.) et les observateurs de diverses organisations internationales. La convention qu'elle adopta protège les espèces marines vivantes, y compris les oiseaux, au sud de la convergence antarctique et rend obligatoire pour tous les « mesures convenues pour la protection de la faune et de la flore de 1964 » (entrées en vigueur postérieurement à l'adoption de la convention). Elle crée une commission permanente à Hobarth, un comité scientifique, et décide la mise en œuvre d'un système de contrôle. Soulignons qu'elle est la première convention internationale protégeant un écosystème tout entier.

Avec le temps, la notion de simple protection de la faune et de la flore a évolué vers l'environnement au sens plein du mot. Tout d'abord au sujet du tourisme, qui est une activité économique — que le Traité sur l'Antarctique n'interdit pas, nous l'avons vu — dont les effets nuisibles sur l'environnement et sur la recherche scientifique sont évidents. Dès 1966, on s'en est préoccupé, en interdisant l'accès des stations à ceux qui ne s'engageraient pas à respecter un certain nombre de conditions touchant l'environ-

nement et les Réunions consultatives n'ont pas cessé d'examiner le problème depuis lors et d'adopter de nouvelles recommandations.

Dès la réunion consultative de Tokyo, en 1970, une nouvelle rubrique apparaît et reviendra régulièrement à l'ordre du jour de toutes les réunions consultatives ultérieures. Elle s'énonce : « Effet des activités de l'homme sur le milieu antarctique ». Elle conduisit à des recommandations (VI-5 et VI-6) touchant les précautions à prendre, en vue de la protection de l'environnement, lors de l'emploi de radio-isotopes dans les expériences scientifiques et à la nécessité (VI-11) d'accorder une protection spéciale aux îles nouvelles dues à des mouvements géologiques de nature volcanique, pour éviter leur contamination par l'interférence humaine.

En 1983, on y ajouta des recommandations (XII-3) imposant des précautions particulières lors de l'entreprise d'activités scientifiques ou logistiques dans l'hypothèse où elles pourraient avoir des répercussions « potentiellement significatives » sur le milieu, ainsi que sur l'élimination des déchets déjà mentionnés dans le « code de conduite pour les expéditions antarctiques et les activités des stations » (VIII-11, annexe).

Le même processus se remarque pour la question de l'exploitation des ressources minérales de l'Antarctique. Dans ce domaine aussi, les représentants étaient loin, au début, d'être convaincus de leur compétence aux termes du Traité. Mais en 1970, lors de la réunion de Tokyo, ils finirent par admettre leur droit de se préoccuper des conséquences de l'exploitation des ressources sur l'environnement d'un continent très fragile mais assez unique du fait de son éloignement de l'interférence humaine continue.

En 1972, le point « Ressources de l'Antarctique — effets de l'exploitation minérale » fut retenu pour l'ordre du jour de la septième réunion consultative. Il fut repris en 1975 à Oslo et donna lieu à une recommandation qui invitait les gouvernements à une certaine retenue en ce domaine tant qu'on ne l'aurait pas approfondi, ce qui aurait lieu au cours d'une réunion préparatoire spéciale à Paris en juin et juillet 1976. Celle-ci aboutit à l'adoption d'un important rapport consignait les aspects politico-juridiques et technico-scientifiques de l'examen de la question de la prospection et de l'exploitation des ressources minérales et formulant quatre principes fondamentaux ; ceux-ci affirment la responsabilité des Parties consultatives, la nécessité de maintenir intégralement le Traité sur l'Antarctique, l'obligation de ne pas porter préjudice à l'intérêt porté par l'humanité tout entière à l'Antarctique, mais surtout la préoccupation fondamentale d'assurer la protection de l'environnement du continent polaire et des écosystèmes qui en dépendent.

La neuvième réunion consultative tenue à Londres en 1977 adopta une recommandation contenant ces quatre principes, réaffirmant dans son dispositif la retenue nécessaire par tous les gouvernements, l'objectif d'arriver à l'élaboration d'un « régime convenu », et la convocation de réunions d'experts qui se sont tenues à Washington.

Finalement, la onzième réunion consultative a décidé en 1981 de confier à une réunion consultative spéciale l'élaboration de ce régime convenu en insistant sur les quatre principes de 1976 et sur les dispositions à inclure dans le régime, notamment « l'établissement, comme partie importante du régime, de règles relatives à la protection de l'environnement de l'Antarctique ».

Cette question de la protection de l'environnement a fait l'objet en 1985 d'une étude du Comité scientifique pour la recherche antarctique (SCAR), organe non gouvernemental qui est le collaborateur indépendant mais régulier des puissances consultatives. Elle figurera à l'ordre du jour provisoire de la treizième réunion, qui doit se tenir à Bruxelles à l'automne 1985, et examinera notamment « l'effet des activités de l'homme sur le milieu antarctique » et « l'effet du tourisme et des expéditions non gouvernementales dans la zone du Traité ».

En conclusion, sur 138 recommandations adoptées jusqu'ici par les réunions consultatives, 44 touchent à cette question. Ce qui permet simplement d'admettre que l'environnement d'aucun continent n'est mieux protégé que celui de l'Antarctique.