

*Exposé fait au colloque sur l'Antarctique de l'Académie diplomatique
internationale à Paris le 4 décembre 1979*

LES REUNIONS CONSULTATIVES DU TRAITE SUR L'ANTARCTIQUE

par

Alfred van der ESSEN,
Professeur à l'Université de Louvain

Le Traité sur l'Antarctique est un instrument diplomatique remarquable par les principes importants qu'il affirme.

Mais il ne suffit pas de proclamer des principes, il faut surtout veiller à leur application correcte et harmonieuse; il faut aussi assurer leur adaptation à des situations concrètes ou à des circonstances qu'un Traité très général ne peut prévoir et qui se présentent souvent après son entrée en vigueur. Ceci exige un forum permettant aux parties intéressées de se retrouver régulièrement. Le Traité l'a très judicieusement prévu.

Son article IX a posé les bases juridiques des réunions consultatives, défini leurs compétences et fixé les modalités de l'entrée en vigueur des recommandations qu'elles seraient conduites à formuler. En 1959, il n'a pas soulevé une attention particulière; à vrai dire, au regard des principes contenus dans le Traité, il ne se plaçait naturellement pas en évidence.

Un recul de vingt ans permet, de nos jours, de le considérer comme l'élément dynamique du Traité, dont il a assuré le développement; il a surtout créé et maintenu ce qu'on a appelé « l'esprit du Traité sur l'Antarctique ». Celui-ci se caractérise par le refus systématique de tout affrontement, la recherche de compromis permettant de tenir compte des vues et des intérêts de toutes les parties, le souci constant de comprendre les positions parfois divergentes des délégations.

Pareil état d'esprit est exceptionnel dans les assises internationales; il est d'autant plus remarquable que les Etats à statut consultatif appartiennent, en dépit de leur nombre restreint, à toutes les parties du monde, à l'hémisphère Nord comme à l'hémisphère Sud, et connaissent des régimes politiques fort différents.

Comment expliquer sa genèse ? On la doit certainement au fait que les difficultés considérables de l'exploration scientifique de l'Antarctique im-

posent une coopération étroite, bénéfique à tous. On la doit sans doute surtout au huis-clos le plus strict des réunions. Cette procédure n'est vue d'un bon œil ni par les chercheurs, ni par les journalistes; on peut le comprendre. Je la crois cependant indispensable au maintien de l'esprit d'entente qui s'est instauré. Les difficultés qu'il faut aplanir, et qu'on arrive toujours à aplanir grâce à la franchise absolue des débats, viennent principalement de l'article IV sur les affirmations de souveraineté.

Cet article, véritable acrobatie juridique, sorte de quadrature du cercle, fonctionne depuis près de vingt ans. Et cela, à cause du huis-clos.

J'ai la conviction profonde que si les débats avaient été moins secrets, ou si des procès-verbaux de réunions avaient été rédigés, on n'en serait pas là où nous sommes. Les recommandations adoptées par les consultatives n'entrent en vigueur qu'après avoir été acceptées par tous les gouvernements; il faut permettre aux représentants d'expliquer et de justifier auprès de leurs autorités nationales les dispositions qu'ils recommandent; cela, avec la discrétion voulue, sans interférence toujours dangereuse en matière de souveraineté de certains secteurs de l'opinion publique. Le maintien de l'esprit du Traité est à ce prix.

Or, et ceci montre bien l'importance dynamique de ces réunions, le huis-clos n'est pas imposé par le Traité lui-même. C'est le règlement intérieur, élaboré par la première consultative qui l'a introduit à son point 7. De même, la règle de l'unanimité pour l'adoption des recommandations aux gouvernements a été imposée par le point 23 de ce règlement intérieur.

Dix réunions consultatives régulières ont eu lieu depuis l'entrée en vigueur du Traité en juin 1961. Il faut y ajouter deux réunions consultatives spéciales et un certain nombre de réunions préparatoires spéciales ou de réunions d'experts. En réalité, nous avons là une sorte d'organe législatif pour l'Antarctique. De ces réunions sont issues une série de 127 recommandations, dont l'ensemble forme un petit volume, véritable code de règlements, sorte de droit dérivé. La règle de l'unanimité en a facilité naturellement l'acceptation par les gouvernements.

Les premières réunions se sont normalement consacrées surtout aux détails de la mise en œuvre du Traité, dans des domaines tels que l'échange d'informations, le libre accès aux résultats d'observations scientifiques, l'amélioration des communications, de la logistique et des relevés météorologiques, l'assistance aux expéditions en danger, l'échange de personnel, la protection de la faune et de la flore, l'emploi de radio-isotopes, la préservation de souvenirs historiques, les relations avec des organisations scientifiques internationales ou les procédures de convocations de réunions d'experts.

Dès la deuxième réunion, le projet d'ordre du jour comportait cependant la question de l'exercice de la juridiction dans l'Antarctique; ce point ne fut pas retenu suite à l'objection d'une délégation. Avec le recul du temps, il faut admettre que l'objection était sage. Au lieu de traiter cette question délicate directement comme telle, il était préférable de l'aborder par le biais de

problèmes plus concrets, de manière à y habituer peu à peu les gouvernements, à les conduire insensiblement aux accommodements indispensables.

La méthode s'est montrée efficace, mais nécessairement assez lente. Bien souvent, lorsqu'une question figure pour la première fois à l'ordre du jour, elle donne lieu à des échanges de vues prudents et l'on convient simplement de l'inscrire à l'ordre du jour de la réunion suivante. Celle-ci l'examine plus en profondeur et décide de la renvoyer à un groupe d'experts; il faut souvent attendre la troisième ou quatrième réunion pour qu'une recommandation substantielle soit adoptée; elle doit encore, avant d'entrer en vigueur, recueillir l'approbation de tous les gouvernements. Dans l'entretemps, ceux-ci pratiquent généralement l'application provisoire, sur une base volontaire, des dispositions n'exigeant pas la prise de décisions nationales de nature législative. Le système est donc lent, mais relativement souple. Quelques exemples l'illustreront.

Celui de la protection de la faune et de la flore est assez significatif. Mise à l'ordre du jour de la première réunion, à Canberra en 1961, elle amena l'adoption d'une recommandation prévoyant, à titre de disposition intérimaire, « dans la mesure compatible avec les législations nationales », l'application de règles de conduite générales, dont tous les verbes sont au mode conditionnel; elles n'étaient donc pas contraignantes. La réunion suivante, à Buenos Aires en 1962, élaborait un texte exprimant la conviction que les règles de conduite générales devraient être scrupuleusement observées et recommandait la préparation avant la consultative suivante d'un projet de texte sur les mesures positives à prendre. C'est ce qui s'est fait au cours de petites réunions à Bruxelles en 1963 et 1964. Finalement, la troisième consultative adopta en 1964 les « mesures convenues pour la protection de la faune et de la flore dans l'Antarctique ».

Accueillies avec beaucoup d'intérêt et de satisfaction par l'opinion scientifique internationale, ces mesures convenues ne sont pas encore officiellement en vigueur, bien que leurs dispositions de principe soient scrupuleusement observées. Les raisons de ce délai sont notamment liées au problème de la juridiction.

Bien que divisées en articles, les mesures convenues ne sont pas techniquement une convention internationale mais de simples arrangements pris dans le cadre du Traité. Comportant des interdictions, elles exigeaient dans certains pays l'adoption par les Parlements de lois internes de nature pénale. Une vraie convention internationale aurait pu être soumise en Belgique à l'approbation du Parlement, les dispositions internes intervenant ultérieurement; comme il ne s'agissait pas d'une convention, l'élaboration d'une loi interne était nécessaire avant toute approbation. Ceci a posé des problèmes difficiles pour les Etats n'ayant pas d'affirmation de souveraineté. Les autres, par simple décret ou décision administrative ont étendu l'application de lois internes existantes au secteur qu'ils revendiquent. La Belgique, n'ayant pas d'affirmation de souveraineté, ne pouvait qu'adopter une loi spéciale applicable à tout l'Antarctique; ne l'appliquer qu'à la région où se trouve la base

Roi Baudouin, en la délimitant, aurait pris la couleur d'une revendication territoriale contraire aux dispositions du § 2 de l'article IV du Traité. Le Ministère belge de l'Agriculture, dont la compétence s'étend à la protection de la faune et de la flore, a refusé de se considérer comme qualifié pour promouvoir une loi spéciale ne s'appliquant pas au territoire belge. Le Ministère des Affaires étrangères a dû en prendre la responsabilité avec le concours du Département de la Justice. Cela a pris du temps pour diverses raisons, mais en particulier parce que la procédure belge impose la désignation de personnes qualifiées pour constater les délits. Comment les trouver pour tout l'Antarctique ? On a recouru à l'expédient de préciser dans la loi belge que l'infraction pouvait aussi être constatée par la dénonciation d'une autorité étrangère qualifiée, mais ce précédent n'a été accepté par le Ministère de la Justice qu'après de longues hésitations. C'est ainsi que la loi permettant au gouvernement belge de donner son approbation à la recommandation de 1964 n'a été publiée que le 19 septembre 1978; l'approbation précédait de quelques mois celle des Etats-Unis, confrontés à des problèmes analogues. Le Japon, qui n'a pas de revendications territoriales, n'a pas encore été en mesure de donner son acceptation.

On constate donc une situation assez curieuse : les pays qui ont des affirmations de souveraineté peuvent poursuivre les ressortissants de n'importe quel Etat, mais seulement pour des infractions commises dans le secteur revendiqué; la Belgique ne peut poursuivre que ses nationaux, mais pour des infractions commises n'importe où dans l'Antarctique.

L'épisode de la protection de la faune était loin d'être terminé. On s'aperçut, peu après l'adoption de la recommandation de 1964, que près de 80 % des phoques vivent sur des glaçons dérivants. Ceci empêchait de leur étendre le bénéfice des mesures convenues qui reprenaient normalement les dispositions de l'article VI du Traité, étendant sa zone d'application jusqu'au 60° degré de latitude Sud, « y compris toutes les plates-formes glaciaires », mais sans porter atteinte aux droits traditionnels de la haute mer dans cette région. On excluait donc, non seulement la pêche, mais aussi la chasse aux phoques sur les glaçons dérivants.

Une fois de plus, on a procédé par étapes. La réunion de Santiago a adopté en 1966 des lignes de conduite provisoires pour la réglementation volontaire de la chasse pélagique aux phoques. Celle de Paris a soumis en 1968 la question à un échange de vues dont la conclusion fut qu'il convenait de conclure une convention en dehors du Traité; la recommandation comportait en annexe un projet de convention à examiner ultérieurement. Un groupe de travail s'est consacré à l'étude et à la modification de ce texte lors de la sixième consultative à Tokyo, en 1970, mais en marge de la réunion proprement dite, puisque la convention n'était juridiquement pas liée au Traité. En fait, c'est un texte mis au point lors de réunions consultatives qui a servi de base aux travaux de la conférence diplomatique dont est sortie en 1972 la convention de Londres pour la protection des phoques de l'Antarctique, entrée en vigueur le 11 mars 1978. Les consultatives ont donc été l'élément dynamique qui conduisit à une convention diplomatique séparée du Traité.

La même évolution se constate pour la question de l'exploitation économique de l'Antarctique, que le Traité ne mentionne même pas. Il ne l'interdit donc pas. Les consultatives se sont intéressées d'une manière oblique à ce problème. Il s'est posé pour la première fois au sujet du tourisme, qui est une activité économique. Elles l'ont abordé avec une certaine timidité, n'étant pas assurées de leur compétence en la matière. C'est par le biais des effets du tourisme que finalement elles ont convenu de s'en occuper. Le tourisme a des incidences dommageables sur l'environnement et sur la recherche scientifique, l'expérience l'a montré.

En 1966, à Santiago, on a prévu simplement des échanges d'information et l'engagement de ne pas permettre l'accès des stations aux organisations touristiques qui ne donneraient pas l'assurance de respecter certaines conditions. Un échange de vues eut lieu à Paris en 1968. Deux ans plus tard, à Tokyo, on imposait une série de conditions plus précises. En 1972, à Wellington, une nouvelle recommandation prévoyait l'élaboration d'un texte énonçant les obligations des organisateurs de voyages touristiques; il fut adopté à Oslo en 1975. La question a encore été examinée à Londres en 1977 et a fait l'objet d'une nouvelle recommandation de la dixième réunion consultative en octobre 1979.

Le même processus s'est développé pour l'exploitation des ressources proprement dites de l'Antarctique, à l'origine avec beaucoup de timidité. Une réunion secrète à Tokyo, en 1970, qui n'est pas mentionnée dans le rapport de la sixième consultative, en marqua le début. Elle ne groupait que les seuls chefs de délégation, sans président ni secrétaire. On finit par admettre que, si le Traité ne mentionne pas l'exploitation des ressources, l'effet évident de celle-ci sur l'environnement d'un continent fragile et sur la recherche scientifique justifiait son examen par les réunions consultatives.

Le point « Ressources de l'Antarctique - effets de l'exploitation minérale » figura donc à l'ordre du jour de la septième réunion à Wellington; il fut soumis à une discussion qui aboutit à une recommandation dont le préambule affirmait la responsabilité des Puissances consultatives, mais qui renvoyait en substance le problème à la réunion ultérieure. Celle-ci se tint à Oslo en 1975; elle adopta, sur les *conséquences* de l'exploitation minérale, une recommandation assez importante parce qu'elle exhortait, dans son préambule, les gouvernements à faire preuve de retenue tant que le problème ne serait pas résolu. En substance, elle soulignait que la question devait faire l'objet d'une étude approfondie sous tous ses aspects au cours d'une réunion préparatoire spéciale. En demandant son inscription à l'ordre du jour de la neuvième consultative, elle modifiait son libellé en « Ressources de l'Antarctique. La question de la prospection et de l'exploitation des ressources minérales »; les mots « effets » ou « conséquences » ont donc disparu.

La réunion préparatoire spéciale s'est tenue à Paris en juin et juillet 1976; d'un grand intérêt, elle a abouti à un volumineux rapport contenant les conclusions des deux groupes d'experts qui avaient été formés : un groupe politico-juridique et un groupe scientifique et technique. Ce rapport a servi de base aux travaux de la neuvième réunion, à Londres en 1977. La recom-

mandation adoptée a incorporé dans son dispositif quatre principes formulés par la réunion spéciale de Paris, à savoir :

- 1) les Parties consultatives continueront à jouer un rôle actif et responsable dans le traitement du problème des ressources de l'Antarctique;
- 2) le Traité sur l'Antarctique doit être intégralement maintenu;
- 3) la protection de l'environnement de l'Antarctique, qui est unique, et des écosystèmes qui en dépendent devrait être une préoccupation fondamentale;
- 4) les Parties consultatives, en traitant de la question des ressources minérales de l'Antarctique, ne devront pas porter préjudice à l'intérêt porté par l'humanité tout entière à l'Antarctique.

La résolution a réaffirmé la retenue nécessaire, mais alors que cette notion, en 1975, ne figurait que dans le préambule, elle est mentionnée cette fois dans le dispositif et s'adresse également aux autres Etats, c'est-à-dire aux Etats tiers. Elle utilise aussi pour la première fois l'expression « régime convenu » pour l'exploitation minérale. Renvoyant la question à la consultative suivante, elle prévoyait des réunions préalables d'experts techniques et écologiques et d'experts politico-juridiques. Cette préparation s'est faite à Washington en juin et juillet 1979 et la dixième consultative, convoquée au début de l'automne à Washington a adopté la plus récente recommandation. Celle-ci ne cesse d'utiliser l'expression « régime convenu »; bien qu'elle ne prenne pas encore position sur ses modalités, elle affirme un certain nombre de principes, prévoit une nouvelle réunion d'experts en 1980 et décide le renvoi de la question à la future consultative qui se tiendra en 1981.

Tout cela paraît bien lent. En vérité, des progrès considérables se sont manifestés depuis 1975. Il ne faut pas perdre de vue que l'exploitation minérale touche directement aux affirmations de souveraineté. Qui pourra octroyer les permis d'exploration et d'exploitation ? Quel code minier appliquera-t-on ? Quels seront les tribunaux compétents en cas de litige ? Ce sont là des problèmes difficiles à résoudre; on y arrivera, j'en suis persuadé, si l'esprit du Traité continue à se maintenir et à se développer. D'autre part, l'établissement d'un régime n'est pas urgent. Il faut simplement qu'il soit en place au moment où l'exploitation minérale commencera.

Or, les experts techniques ont indiqué qu'il est peu probable qu'on entreprenne, dans un avenir prévisible, l'exploitation commerciale des ressources minérales de l'Antarctique, exception faite pour le plateau continental.

Mais l'autre volet de l'exploitation, celle des ressources marines vivantes, présentait en revanche un caractère d'urgence.

Certains pays, en effet, pratiquent déjà la pêche au krill, ne serait-ce que d'une manière expérimentale. La chaîne d'alimentation étant particulièrement fragile et courte dans les mers australes froides, une surpêche du krill, nourriture de base de baleines, des phoques, des manchots et des oiseaux polaires, pourrait entraîner la disparition de toute la faune antarctique. Si le problème ainsi posé est clair, les mesures à prendre pour le résoudre effica-

cement soulèvent des difficultés. Tout d'abord, les dispositions de l'article VI du Traité qui, je l'ai dit antérieurement, excluent la pêche de la compétence des réunions consultatives. En second lieu, celui de l'article IV sur la souveraineté : y a-t-il ou non des zones de pêche exclusives ? En dernier lieu, la forme que doit revêtir un arrangement approprié et l'opportunité de l'ouvrir aux pays tiers intéressés.

C'est, une fois de plus, par le biais de la protection et de la conservation de la faune que, vu la fragilité de l'écosystème antarctique, les réunions consultatives se sont saisies de la question. Les hésitations sur leur compétence expliquent qu'elles ne l'ont fait qu'en 1975 lors de la réunion d'Oslo. Une recommandation assez simple demandait d'encourager les études scientifiques sur la question et de l'inscrire à nouveau à l'ordre du jour de la neuvième consultative. Celle-ci a examiné le problème en profondeur à l'automne 1977.

Toutes les délégations ont admis que les consultatives étaient compétentes et avaient le devoir de prendre des initiatives. La recommandation adoptée a prévu qu'une réunion spéciale examinerait, dans le cadre du Traité, la forme du régime à établir et, notamment s'il faut recourir à une convention séparée, à préparer éventuellement en vue d'une réunion ultérieure décisive à laquelle pourraient participer les Etats tiers qui pratiquent la pêche. Elle ajoutait toutefois que le régime doit reconnaître la responsabilité première des Parties consultatives, mais aussi protéger l'éco-système tout entier et s'étendre, s'il le faut pour cela, au Nord du 60° degré de latitude Sud, c'est-à-dire en dehors de la zone du Traité.

La réunion consultative spéciale s'est tenue au début de 1978 à Canberra, s'est poursuivie en été à Buenos Aires; plusieurs consultations officielles ont eu lieu à Washington et à Berne en 1978 et 1979. Comme elle n'a pas terminé ses travaux, il est préférable de ne pas en faire état. Disons simplement qu'on s'oriente vers une convention séparée, ouverte à d'autres Etats, dont la zone d'application s'étendrait, pour respecter l'écosystème entier, jusqu'à la ligne de convergence antarctique, c'est-à-dire sensiblement au Nord du 60° parallèle Sud et donc en dehors de la zone du Traité.

Si la convention voit le jour, ce sera donc une convention séparée, d'une application plus large, issue fondamentalement des réunions consultatives, ce qui illustre une nouvelle fois leur caractère d'élément dynamique du Traité.

Je voudrais, en dernier lieu, attirer l'attention sur le rôle des réunions consultatives dans l'interprétation du Traité.

On s'est interrogé assez tôt sur les obligations des Etats ayant adhéré au Traité et remplissant les conditions pour devenir partie consultative, à l'égard des recommandations adoptées avant leur adhésion, celle-ci ne portant juridiquement que sur le Traité lui-même. En 1964, on décida de les « inciter » à accepter ces recommandations et à en informer les Parties contractantes; en 1966, une sorte de déclaration interprétative affirma que ces recommandations étaient, aux termes de l'article IX, « destinées à assurer le respect des

principes et la poursuite des objectifs » du Traité, qu'elles faisaient partie de la structure générale de coopération établie et qu'il fallait une uniformité dans les obligations de toutes les Parties contractantes actives dans l'Antarctique.

Une deuxième occasion d'interpréter se présenta en 1977. Cette année-là, la Pologne qui avait adhéré au Traité depuis 1961, créa une station permanente de recherche dans l'Antarctique. Elle demanda le statut consultatif conformément aux dispositions du § 2 de l'article IX. Celles-ci affirment qu'une Partie ayant adhéré au Traité a le droit de nommer des représentants aux réunions consultatives « aussi longtemps qu'elle démontre l'intérêt qu'elle porte à l'Antarctique en y menant des activités substantielles de recherches, telles que l'établissement d'une station ou l'envoi d'une expédition ». La demande polonaise inspira des vues différentes parmi les Parties consultatives. Les uns estimaient que la Pologne devrait être « admise » aux réunions; les autres considéraient qu'elle tirait de l'article IX, §§ 2 et 5, le *droit* de participer et qu'il convenait simplement de « constater » qu'elle remplissait les conditions requises.

Une réunion consultative spéciale (la première du genre) fut convoquée à Londres en juillet 1977 pour examiner la question. La deuxième opinion prévalut et une procédure fut mise au point pour établir comment « constater » que les conditions étaient remplies; ces conditions comportent notamment l'acceptation des recommandations en vigueur.

Cette procédure n'a pas été soumise aux gouvernements pour approbation, mais a fait l'objet d'une *décision unanime* des représentants, dont le rôle d'interprétation du Traité dépasse ainsi les compétences reconnues aux réunions consultatives par l'article IX. Une deuxième *décision* de cette réunion spéciale, dite curieusement « consultative », fut de constater que la Pologne remplissait les conditions pour exercer son droit de participation.

Il est temps de conclure ce survol sommaire du rôle des réunions consultatives. Je crois que celles-ci sont bien plus qu'un secrétariat du Traité, dont certains regrettent l'absence, mais qui n'aurait jamais exercé que des fonctions purement administratives. Elles ont permis un développement régulier des principes du Traité en les adaptant à des situations nouvelles.

Je suis convaincu que tout ce qui n'est pas contraire aux dispositions formelles du Traité peut leur être confié, car la règle de l'unanimité signifie l'accord de tous les signataires ayant le statut consultatif. Ceci a fait des réunions l'élément moteur de la mise en place progressive d'un régime pour l'Antarctique. Cela permettra peut-être aussi d'éviter, après trente ans, une révision formelle du Traité, toujours dangereuse. Non seulement parce qu'elle peut remettre les principes en question, mais aussi parce qu'elle imposera la participation de tous les Etats ayant simplement adhéré et qui ne seront sans doute pas touchés par l'« esprit du Traité sur l'Antarctique ».

Treize Etats bénéficient du statut consultatif; huit parties contractantes n'en jouissent pas et d'autres adhésions se préparent. Dans une dizaine d'années, lors d'une conférence de révision, les Parties consultatives pourraient se trouver en minorité.