

LES POLITIQUES JURIDIQUES DE L'ENVIRONNEMENT ANTARCTIQUE, DE LA CONVENTION DE WELLINGTON AU PROTOCOLE DE MADRID (*)

PAR

Marie-Françoise LABOUZ

PROFESSEUR

À L'UNIVERSITÉ DE VERSAILLES-ST QUENTIN,

CHAIRE JEAN MONNET

À L'UNIVERSITÉ DE PARIS X-NANTERRE

INTRODUCTION

Il y a sans doute plus d'une façon de comprendre la stratégie et de l'appliquer à la question des ressources minérales de l'Antarctique et plus généralement à celle de l'environnement du continent blanc. La manière résiduelle invite à découvrir quelques aspects politico-économiques ou écologiques d'une question juridique. La manière sélective, complémentaire de la première, insiste sur la géopolitique et débouche sur la sécurité régionale (1).

Cette dernière acception géopolitique n'est pas sans étonner de prime abord car elle évoque « *les voies de la puissance* » (2), celles que suivent les faiseurs de frontières, au service d'ambitions impériales, non exemptes comme l'histoire l'enseigne, de manipulations diverses. Mais la géopolitique

(*) Ce texte est issu du rapport présenté au colloque tenu à Bruxelles les 9 et 10 octobre 1990 sur « The Antarctic and the environment : futurs prospects / Environnement et Antarctique : quel avenir ? », organisé sous les auspices du Centre de droit international de l'environnement du King's College de Londres et du Département de droit international de l'Université catholique de Louvain (*The Antarctic Environment and International Law*, GRAHAM and TROTMAN, Martinus Nijhoff, 1992, 228 pp.). Il est aussi publié in the *Review of European Community and International Environmental Law*. Nombre d'informations ont été alors communiquées à l'auteur par M. Jean-Pierre Puissochet, Directeur des Affaires Juridiques au Ministère français des Affaires Étrangères, M. Georges Duquin, Sous Directeur, Droit de la mer, des pêches et de l'Antarctique, M. Bernard de Gouttes, Administrateur Supérieur des Terres Australes et Antarctiques Françaises.

(1) Voir C.P. DAVID et Co, *Les Études stratégiques : approches et concepts*, Fondation pour les Etudes de Défense nationale et Centre Québécois des relations Internationales, Montréal, Éditions du Méridien, 1989, 536 pp. ; P. KELLY et J. CHILD, eds., *Geopolitics of southern cone and Antarctica*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1988, 276 pp.

(2) P. GALLOIS, *Géopolitique, les voies de la puissance*, Paris, Plon, 1990, 474 pp.

cette fois d'un monde fini, plus orientée vers l'étude des atteintes portées tous azimuths à l'environnement planétaire, sans être tout à fait débarrassée de confusions sémantiques (3), trouve une application certaine en Antarctique.

Les politiques et conduites des Parties Consultatives — qu'il s'agisse de puissances régionales comme le Brésil, l'Argentine, le Chili ou d'autres États, « possessionnés » ou non, membres permanents ou non du Conseil de sécurité de l'ONU — se déploient en effet dans le respect supposé des obligations antarctiques (« gel territorial », non militarisation, non nucléarisation), voire d'obligations conventionnelles subrégionales : celles du Traité de Tlatelolco du 14 février 1967 sur l'interdiction des armes nucléaires en Amérique Latine et du Traité de Rarotonga du 6 août 1985 sur la zone dénucléarisée du Pacifique Sud. Dès lors, l'occupation et la gestion par des nationaux (administrateurs, militaires et scientifiques) de l'espace antarctique comme d'un espace subantarctique convoité et protégé, parfois apremment disputé (Falklands / Malvinas), révèlent des enjeux stratégiques de politique australe bientôt de politique polaire, tour à tour concurrents et complémentaires mais d'intensité relative.

Les années quatre-vingt, marquées par le retentissement de la guerre des Falklands, la poursuite de la course régionale aux armements, la rivalité nucléaire argentine-brésilienne, héritages laissés par les juntes militaires et régimes autoritaires, ont inclus l'Antarctique dans la zone de « *conflit potentiel* », en dépit du règlement de l'affaire du *Beagle Channel* par la conclusion du traité de paix et d'amitié du 29 novembre 1984 (4), ce dont la littérature de langue anglaise, espagnole ou portugaise s'est faite largement l'écho (5).

Non pas que la preuve d'une violation des dispositions du Traité de Washington ait été apportée mais bien pour les risques objectifs encourus par le système du traité — ne fut-ce qu'en raison de la localisation et du nombre de bases installées sur la péninsule antarctique — au voisinage immédiat du théâtre de la question nucléaire, dans les zones sous-continentale et subantarctique : à savoir recherche, industrie, dissuasion sous-marine, guidage de satellites d'alerte rapide, circulation transocéanique (6).

(3) Voir J.P. CHARNAY, *Critique de la stratégie*, Paris, l'Herne, 1990 324 pp.

(4) E. LAUTERPAHT, « Whatever happened to the Beagle Channel Award ? », in *Le Droit international au service de la paix, de la justice et du développement*, Mélanges Michel Virally, Paris, Pedone, 1991, 511 pp. (pp. 359-371 où l'auteur explique le ralliement de l'Argentine dans le traité de 1984 conclu avec le Chili, aux principes de fond inscrits dès 1977 dans la sentence arbitrale du 18 février 1977 qu'elle rejeta pourtant pour nullité le 25 janvier 1978). Sur les traités de Tlatelolco et de Rarotonga, par exemple les analyses de la *Revue Désarmement* publiée par l'ONU, n° 1, 1987/1988, pp. 81-131.

(5) Voir par exemple C. ANDRÉ, M. COUDERC, J. GRANDI, *L'avenir d'un continent : puissance et périls en Amérique du Sud*, Paris, Fondation pour les études de Défense Nationale, 1989, 199 pp. (pp. 11-152, chapitre V, « Une région de conflits potentiels »).

(6) Voir L. CAFLISCH et F. TANNER, Eds., *The Polar regions and their strategic significance*, Genève, Graduate Institute of International Studies, Program for strategic and international security studies, 1989/2, 114 pp. (pp. 56 et s., J. GOLDBLAT ; pp. 89 et s., F. TANNER).

Les années quatre vingt-dix s'ouvrent au contraire sur l'apaisement des rivalités étatiques sous la pression conjuguée du retour progressif à la démocratie en Amérique du sud, nonobstant la permanence de facteurs de déstabilisation interne, le reflux sinon la désuétude des thèses néo-territorialistes sous la pression des opinions publiques ; enfin l'espoir raisonnable de voir la dénucléarisation régionale et même la sécurité collective, recevoir effectivité après l'annonce faite par l'Argentine et le Brésil le 28 novembre 1990, de la mise prochaine de leurs activités nucléaires, sous contrôle international de l'A.I.E.A. et de l'OPANAL : retombée heureuse de la crise du Golfe (7). Il n'est pas jusqu'au changement de gouvernement britannique à la fin 1990 qui ne soit ici sans portée, avec l'abandon supposé d'une politique active de soutien des possessions britanniques antarctiques et subantarctiques (8). C'est dire désormais — et même sans évoquer les dernières mutations des relations américano-ex soviétiques — la *faiblesse du jeu stratégique* entendu dans une acception géopolitique traditionnelle.

Pour autant, l'examen de la géopolitique pratiquée par les États antarctiques — mais une géopolitique revisitée depuis quelques années par la protection de l'environnement — garde un intérêt. C'est là assurément la toile de fond sur laquelle se tissent aujourd'hui les nouvelles politiques et réseaux de coopération antarctiques. Il est loisible par exemple d'observer la décision de la France de créer en 1991 un Institut Polaire dont les contraintes budgétaires et administratives ont cependant différé l'établissement ; de poursuivre activement la diversification de ses moyens de desserte du continent antarctique, entreprise de longue date avec la construction d'une piste d'atterrissage en Terre Adélie dont la mise en service est prévue pour 1994, avec dans l'intervalle l'affrètement du navire polaire l'Astrolabe mis en chantier en 1986 pour mener à bien le projet de construction d'une base scientifique d'altitude (le Dome C), située en profondeur du plateau antarctique et conçue dans une perspective d'étroite coopération internationale, ainsi de l'accord franco-italien de mars 1993.

Dans cet ordre d'idées, la comparaison des budgets antarctiques des Parties Consultatives (volumes et sources de financement) ne manquerait pas d'être instructive des enjeux stratégiques. Les difficultés françaises tiennent entre autres facteurs, à un financement public insuffisant des ministères des départements et territoires d'outre-mer et de la recherche scientifique. Il a failli compromettre la campagne d'hivernage 1991/1992 en Terre Adélie. Dans une moindre mesure, il n'est pas douteux que les priorités antarctiques françaises souffrent d'un rattachement administratif à un ministère dont la charge est la défense des intérêts des « possessions » françaises

(7) Selon la presse européenne, la déclaration commune paraphée par les présidents Carlos Menem et Fernando Collor prévoirait la création d'un « système commun de comptabilité et de contrôle » de toutes les activités nucléaires y compris à des fins militaires.

(8) « L'avenir d'un continent », *op. cit.*, pp. 132-133.

d'outre-mer. Dans un tout autre contexte, l'Institut de l'Arctique et de l'Antarctique de Petersbourg a vu les membres de l'expédition antarctique russe se mettre en grève au printemps 1992 pour obtenir du ministère russe de l'économie une prime en dollars US ordinairement versée aux travailleurs « à l'étranger » ! Il n'est pas jusqu'à la recherche scientifique en Antarctique qui ne souffre des lois du marché ainsi d'un système de cartographie par sonar embarqué, acquis par les États-Unis aux termes d'un marché de services relevant de la Clause « buy american » que conteste la Communauté européenne au G.A.T.T.

Mais à ces différentes acceptions géopolitiques de la stratégie appliquée à la question antarctique dans son ensemble beaucoup plus qu'à la protection de l'environnement en particulier, le juriste est en droit de préférer le recours à une définition plus compréhensive de la stratégie. Celle-ci a tout autant que les précédentes définitions le mérite du réalisme et surtout elle se modèle remarquablement à l'objet d'étude : le système antarctique. Cette stratégie là trouve l'une de ses meilleures expressions dans le concept de « *politique juridique extérieure* », analysée lumineusement par Guy de Lacharrière en 1983 (9). Elle s'articule finalement sur le meilleur choix des moyens en vue des fins, compte tenu des intérêts. Elle s'appliquera ici au thème générique du système antarctique, objet de politiques juridiques, sectorielles ou globales. Celle de l'environnement, au centre des discussions et controverses s'y prête tout particulièrement, au regard du nombre élevé et complexe des paramètres, de leur caractère évolutif et interréactif. La stratégie étudiée est donc ici une trajectoire et une combinaison de variables. Elle est inséparable dans les politiques juridiques extérieures, de la notion d'évaluation (10). Elle requiert de même de l'analyste une évaluation, évidemment personnelle mais objectivement fondée, de la Convention de Wellington, puis de « *l'approche globale franco-australienne* » de l'environnement du continent blanc : *background* du Protocole de Madrid du 4 octobre 1991.

I. L'ÉVALUATION NÉGATIVE
DE LA CONVENTION DE WELLINGTON DU 2 JUIN 1988
SUR LA RÉGLEMENTATION DES ACTIVITÉS RELATIVES
AUX RESSOURCES MINÉRALES DE L'ANTARCTIQUE

Trois séries de considérations seront faites, à l'appui de cette évaluation négative d'une Convention, dont les organisateurs du colloque de Bruxelles

(9) G. DE LACHARRIÈRE, *La politique juridique extérieure*, Paris, Economica / IFRI, 1983, 236 pp.

(10) A. DE MARENCHES, *Atlas géopolitique*, Paris, Stock, 1988, p. 10 où l'auteur, ancien chef des services français de renseignements de 1970 à 1981, donne de la stratégie la définition suivante : « l'agencement des buts, des moyens et de l'évaluation des risques, en vue d'une action » (p. 201 une coupe de l'Antarctique et la carte des ressources).

se demandent en 1990 si elle n'est pas « *lettre morte* » : fausse respectabilité du régime minier, « *fantasme* » récurrent de la souveraineté, irruption de l'écologie en politique.

A. La fausse respectabilité du régime minier

1. A la recherche de la ressource.

Il existe aujourd'hui une gamme de qualificatifs pour désigner ces ressources minérales longtemps convoitées et depuis peu, objets d'une réglementation conventionnelle vouée à l'obsolescence : des ressources mythiques aux ressources exploitables, en passant par des ressources hypothétiques et indéterminées.

Ressources mythiques s'il s'agit de dénoncer le faux eldorado antarctique et les mirages tenaces qu'il a suscité en Nouvelle-Zélande, jusqu'à il y a peu et aux États-Unis. La raréfaction des ressources renouvelables génère parfois « *l'angoisse* » et plus sûrement encore la réglementation (11). Si les gisements antarctiques existent vraisemblablement, matières premières minières énergétiques comme le pétrole, le gaz, le charbon, l'uranium ou non énergétiques comme les minerais et les métaux, les experts conviennent dans l'ensemble de l'absence de stocks significatifs (12).

Ressources exploitables à l'opposé, s'il s'agit du premier des gardes-fous imaginé par la Convention de Wellington. Son économie drastique consacre en définitive le droit tout théorique d'exploiter l'exploitable et donc si l'on fait parler le non-dit : l'obligation de pas exploiter l'inexploitable (13).

Ressources hypothétiques assurément, car supposées à grands renforts d'argument géologiques. Ils ont d'ailleurs toujours séduit les juristes, comme le montrent les avatars de la délimitation du plateau continental (14). Des théories scientifiques — la dérive des continents et la tectonique des plaques — ont alimenté la thèse du « *Gondwanaland* » ou rattachement géologique, il y a 180 à 200 millions d'années, de l'antarctique aux continents latino-américain et africain dont les sous-sols terrestres et marins recèlent du cuivre, du pétrole, de l'uranium. Au delà des spéculations minérales, cette thèse de la continuité a trouvé d'autres débouchés

(11) M. RÉMOND-GUILLOUD, *Du droit de détruire, essai sur le droit de l'environnement*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, pp. 58-59.

(12) À l'exception sans doute du gisement de charbon « exceptionnellement important » situé en une région accessible, Amiral R. BESNAULT, « Éléments antarctiques de géostratégie » (1^{re} partie), in *Stratégie*, n° 4, 1986, pp. 61-118 (pp. 107-109). Mais les réserves terrestres sont abondantes et « jugées suffisantes pour deux siècles ».

(13) Pour les commentaires, J. COURATIER, « La Convention sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique », *Annuaire Français de droit international*, 1988, pp. 764-785 (p. 772); F. FRANCONI, « Resource sharing in Antarctica : for whose benefit ? », *European Journal of International Law*, 1990, 1/2, pp. 258-268.

(14) P. WEIL, *Perspectives du droit de la délimitation maritime*, Paris, Pedone, 1988, 319 pp.

géostratégiques. C'est le cas des prétentions rivales de l'Argentine et du Chili sur « *l'Arc des Antilles australes* » coiffées un temps par celles du Brésil (15).

Ressources indéterminées aussi. En effet « *la ressource n'existe pas par elle-même* » (16) et la matière ne devient ressource qu'en passant du règne minéral à la vie économique. Il est clair que ces matières premières, baptisées fictivement ressources minérales, auront grand-peine à naître à la vie juridique ; ni exploitables, ni inexploitables mais bien indéterminées. À les supposer localisées sur « *des zones peu étendues et isolées* » (17), dûment identifiées et mesurées (18), leur exploitation est de toute façon reconnue difficile et lointaine. Leur exploitabilité est donc faible, à moins que le progrès technique, surtout *off shore* ne parvienne coûte que coûte à conjurer la combinaison des éléments naturels (des profondeurs de plus de 4.500 m, la dérive des glaces, les blizzards) et des obstacles économiques : le coût prohibitif de la prospection, de l'exploitation, de l'extraction, du transport, de la transformation (18).

2. *Les vertus supposées du parrainage.*

La Convention de Wellington a fait le choix connu du parrainage étatique pour encadrer les opérations d'exploration et d'exploitation des ressources minérales (19), soumises au régime de l'autorisation, à l'exception de l'activité préliminaire de prospection. À vrai dire, ce type de garantie imaginé lors des travaux titanesques de la III^e Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, inscrits dans la Résolution II de l'Annexe I de l'Acte final de la Convention de Montego Bay du 10 décembre 1982 pour réglementer les investissements dans la zone internationale des fonds

(15) Voir M.F. LABOUZ, « Les aspects stratégiques de l'Antarctique », *Revue générale de droit international public*, 1986, pp. 579-595 ; H. COUTEAU-BÉGARIE, *Géostratégie de l'Atlantique Sud*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, pp. 135-192, sur les « antagonismes géopolitiques en Amérique Latine » ; C. ANDRÉ, M. COUDERC, J. GRANDI, *L'avenir d'un continent, puissances et périls en Amérique du Sud*, *op. cit.*, pp. 138 et s., sur l'Antarctique.

(16) P. CHALMIN, *Les marchés mondiaux de matières premières*, Paris, PUF, 1984 (Q.S.J.N. 2185) et l'ouvrage de référence de P.H. BOURRELIÉ et R. DIETRICH, *Le mobile et la planète, ou l'enjeu des ressources naturelles*, Paris, Economica, 1989, 627 pp. (pp. 88-89).

(17) R. BERMÉJO, *L'Antarctique et ses ressources minérales, le nouveau cadre juridique*, Paris, PUF, 1990, 204 pp. (publication de l'I.U.H.E.I. de Genève avec une bibliographie quasi-exhaustive en langue anglaise pp. 183-204), voir pp. 21 et s. (p. 22).

(18) Sur les aspects généraux, P. H. BOURRELIÉ et R. DIETRICH, *op. cit.*, pp. 71 et s. Le risque est de confondre les « ressources spéculatives et les réserves » ou « fraction du stock économiquement disponible ».

(19) Au sens de la Convention, « *toutes les ressources naturelles non vivantes et non renouvelables* », y sont inclus les combustibles fossiles, les minéraux métallifères et non métallifères. En est exclue, la glace.

marins (20) ne passe pas pour un exemple encourageant (21). La Convention de 1988 en attendait pourtant l'accommodement des intérêts « régionaux, miniers, universalistes » (22). Cette tâche ingrate exigeait une institutionnalisation, réputée « assez complexe » (23) voire « très complexe » (24) et le placement des opérateurs potentiels, sous haute surveillance écologique.

Ce parcours d'obstacles est connu et il suffit de le mentionner pour mémoire. Des zones ouvertes ou au contraire protégées sont définies par consensus par la Commission ; des permis d'exploration et d'exploitation sont attribués le cas échéant par des comités de réglementation, lesquels établissent *in fine* des plans de gestion, le tout après diverses consultations scientifiques et diplomatiques *ad hoc* (25). Le dosage de la composition des organes, la publicité des avis et rapports sont éclipsés par « une suprématie des Parties consultatives et surtout le statut privilégié des deux supergrands ... une certaine prééminence des pays possessionnés » écrit Romualdo Bermejo (26).

Quant aux opérateurs, l'économie générale de la Convention qui accumule les conditions de candidature, bien orientées vers la préservation de l'environnement antarctique, ne suffit-elle pas à dissuader les francs-tireurs et les aventuriers ? Ainsi la capacité technique est-elle dûment attestée par une Partie contractante, pour forer naturellement mais aussi pour prévenir les atteintes à l'environnement que repèrent préventivement les études d'impact. Contrôle donc *a priori*, doublé d'un contrôle *a posteriori*, censé dénoncer les manquements aux règles, justiciables de suspensions voire d'annulations des plans de gestion. À peine, convient-il de s'arrêter au caractère plus national qu'international des inspections inopinées (27). Enfin, si par malheur plus que par négligence, un dommage se produisait, la Convention de 1988 ne dispose-t-elle pas sur la réparation, fondée sur une responsabilité objective, couplée à une garantie subsidiaire de l'État par-rain ! À peine, relève-t-on alors la marque des activités dites dangereuses en droit international, le renvoi à un Protocole additionnel et la réservation

(20) La Commission spéciale n° 3 de la Commission Préparatoire de l'Autorité Internationale des Fonds marins et du Tribunal international du droit de la mer réunie à Kingston (Jamaïque) en mars 1990 a discuté d'un projet de règlement relatif à la prospection, à l'exploration et à l'exploitation des nœuds polymétalliques dans la zone, qui s'applique à la préservation du milieu marin (LOS/PNC/SCN.3/WP.6/Add. 5-8 février 1990).

(21) En ce sens, R. BERMEJO, *op. cit.*, p. 110.

(22) R. BERMEJO, *op. cit.*, pp. 37-68.

(23) J. COURATIER, *op. cit.*, p. 769.

(24) R. BERMEJO, *op. cit.*, p. 109.

(25) R. BERMEJO, *op. cit.*, pp. 109 et s.

(26) R. BERMEJO, *op. cit.*, p. 124.

(27) Il est vrai comme l'écrit R. BERMEJO, *op. cit.*, p. 105, que les inspections requièrent « des moyens de transport et une logistique considérables ce qui a eu pour conséquence que seulement quelques puissances ont en fait pu exercer ce droit ». Il est significatif néanmoins qu'aucune violation du Traité n'ait été constatée lors de ces inspections nationales. Sur la satisfaction de l'U.R.S.S., lire *The soviet stance, its past, present and future*, U.N.I.D.I.R., Genève, 1990, pp. 57-58 (sur le Traité sur l'Antarctique).

du règlement obligatoire des différends relatifs à l'environnement, aux seuls litiges interétatiques.

Le parrainage serait donc la panacée, délivré même du risque de la complaisance par l'exigence du lien substantiel effectif (28), n'était le caractère largement discrétionnaire de la réglementation minière (29) à laquelle les parrains contribuent et l'élasticité du « *développement soutenable* » qui les inspire.

3. *L'élasticité du développement soutenable.*

La démarche écologique de la Convention de 1988, un temps vantée pour avoir désamorcer la ruée des opérateurs sur le continent, repose en effet sur une ambiguïté. Le sixième continent est « *presque vierge* » et cette virginité originelle qui doit beaucoup au climat et à la géographie, est aussi à porter au crédit du système antarctique. Le développement de ce dernier vers les activités minérales, ne saurait être banni dès lors que l'environnement est au cœur de la Convention, disait-on (30). Or l'affirmation de base est contestable. Il suffit de citer le nombre très élevé de stations scientifiques, au surplus concentrées dans leur implantation utile, sur la péninsule antarctique ; le peuplement autre que scientifique de ladite péninsule ; la croissance et la diversification des activités humaines y compris le développement du tourisme sur ces mêmes sites fréquentés ; le renouveau des expéditions polaires symbolisé par la réussite de la « *Transantarctica* » (1989/1990) ; la production et l'élimination *in situ* des déchets pour douter sérieusement, au moins de la pureté du littoral antarctique. Contestable aussi, la suite du raisonnement qui mesure la compatibilité des activités minières à l'aune du risque écologique « *négligeable* ». Il semble reposer sur le vieux mythe du renouvellement naturel déjà malmené pour les océans et l'idée naïve ou hypocrite qu'un niveau acceptable mais non défini d'incidence sur l'environnement, fait un niveau tolérable pour les écosystèmes antarctiques (31).

(28) J. COURATIER, *op. cit.*, p. 175.

(29) *Ibidem*, p. 776 ; R. BERMEJO, *op. cit.*, p. 122, qui rappelle qu'il y aurait autant de comités de la réglementation que de zones ouvertes aux activités minérales mais qui approuve, p. 165, la limitation de la compétence juridictionnelle « *en conséquence de la problématique du système antarctique* ».

(30) Pour P. H. BOURRELIER et R. DIETRICH, *op. cit.*, p. 76, « *sans doute (les motifs économiques après investissements) servent-ils surtout de paravent ou de stimulus pour l'imagination à moins qu'on ne les inscrive dans le cadre d'une politique de réservation d'espaces à très long terme, politique très discordante avec les autres politiques des États qui sont généralement à bien courte vue* ». C'est ainsi que pourrait se justifier une « *colonisation de l'Antarctique* ».

(31) Voir la recommandation XV-3 adoptée à la XV^e Conférence Consultative d'octobre 1989 ; *Rapport final*, pp. 50 et s. sur les déchets. Pour une défense de la Convention de 1988 comme « *système d'évaluation* » d'un possible impact sur l'environnement, C. BEEBY, « *La réglementation de les actividades relacionadas con los recursos minerales antárticos* », *Diplomacia*, Santiago du Chili, n° 47, 1989, pp. 8-25 (p. 12). Pour un récit détaillé de la dernière expédition polaire en Antarctique, d'un intérêt certain pour la connaissance du système antarctique,

Suffit-il alors d'affirmer comme certains commentateurs de la Convention de Wellington que « *la circonspection au nom des dangers que court l'environnement* » (32) inspirait les partisans de l'interdiction des activités minières et assura « *la victoire finale de leur thèse* » ? C'est en vérité la compréhension du concept ambiguë de « *développement durable* » ou « *soutenable* » apparu au début des années quatre-vingt qui est en cause. Il est vrai que cette ambiguïté figurait dans le rapport Bruntland des Nations Unies : « *le développement soutenable est celui qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins* » (33).

B. *Les séductions de la « nouvelle frontière »*

Nouveau fleuron du système antarctique, la Convention sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique, ne contrevient-elle pas finalement et à son corps défendant, à la pierre de touche de ce système : l'esprit sinon la lettre de l'article IV du Traité de Washington (34) ? L'hommage réitéré au gel des prétentions territoriales sous toutes ses formes n'occulterait-il pas les accommodements, voire les violations du principe dans la pratique antarctique et la généralisation des comportements territorialistes ? La doctrine n'a-t-elle pas ironiser sur ces « *frustrated (non) claimants* » que sont les États-Unis et l'ex Union Soviétique (35), bien avant la conclusion de la Convention de 1988, même si l'on a pu observer ces dernières années un respect effectif des obligations « *bifocales* » de l'article IV ?

Ce « *fantasme* » récurrent de la souveraineté comme le nomme Romualdo Bermejo (36), que d'aucuns expliquent même en recourant à la psychanalyse appliquée aux relations internationales — un « *transfert* » colonial — est présent dans maintes dispositions de la Convention. Ainsi de la définition du champ géographique de l'instrument de 1988. Il n'interfère pas avec celui de la zone internationale des fonds marins relevant de l'Autorité internationale sous le régime de la Convention de Montego Bay, mais il fait la part belle aux thèses des « *possessonnés* » sur l'existence d'une juridiction

Dr. J.L. ETIENNE, *Transantarctica, la traversée du dernier continent*, Paris, R. Laffond, 1990, 293 pp. Voir aussi P.E. VICTOR et J.C. VICTOR, *La planète antarctique*, Paris, R. Laffond, 1992, 273 pp.

(32) J. COURATIER, *op. cit.*, p. 772.

(33) Voir P. H. BOURRELLIER et R. DIETHRICH, *op. cit.*, pp. 348-349 et F. HATEM, « Le développement durable, une ambiguïté prometteuse », *Le Trimestre du Monde*, n° 3, 1990, pp. 43-50. Pour un jugement très négatif, lire Ted TRAINER, « A rejection of Bruntland Report », in *International Foundation For Development Alternatives*, I.F.D.A. dossier 77, mai-juin 1990, pp. 71-84.

(34) R. BERMEJO, *op. cit.*, pp. 86-87 sur cette question « *présente tout au long du processus de négociation* ». La Convention de 1988 comme celle de 1980 sur la conservation de la faune et de la flore antarctiques reprend à son compte l'article IV du Traité de Washington de 1959.

(35) B. MITCHELL, *Frozen stakes, the future of Antarctic minerals*, London, International Institute for Environment and Development, 1983, 135 pp.

(36) R. BERMEJO, *op. cit.*, p. 125.

maritime antarctique (37). Ainsi encore, de la composition des institutions conventionnelles (38).

Au moins pouvait-on espérer naïvement que la Convention élevant des gardes-fous, stabiliserait les comportements étatiques et forte de la liberté conditionnelle donnée aux Parties, d'aller sur le territoire des autres, « chercher fortune », entamerait la logique territorialiste. Il n'en a rien été. Après le Chili suspecté de longue date d'avoir « militariser » ses stations scientifiques, l'Argentine choisissait le printemps 1990 pour réaffirmer sa souveraineté sur sa « province antarctique ».

C. De la peur écologique à l'écologie politique

1. L'odeur de la peur.

Faisant suite à la mise à jour du réchauffement de la planète et de l'effet de serre dû à l'émission du gaz carbonique, la découverte en 1985 par des scientifiques du British Antarctic Survey — dont la revue *Nature* rendit compte — d'un « trou d'ozone » dans la stratosphère antarctique, imputable aux chlorofluorocarbones (CFC) utilisés dans les réfrigérateurs électriques et les aérosols, a révélé puis contribué à amplifier « l'inquiétude écologique », diffuse dans la Convention de Wellington (39).

Peu importe alors que cette « grande peur » manque de certitudes scientifiques et que la diminution de la couche protectrice d'ozone soit causée par la production dans l'hémisphère nord de biens de consommation polluants et non par le fonctionnement du système antarctique. Il n'empêche que « ce phénomène a des conséquences sur son environnement et sur les écosystèmes

(37) Sur le droit de la mer antarctique, lire l'étude de L. CAFLISCH, « L'Antarctique, nouvelle frontière sans frontières ? », in *Mélanges Michel Virally*, 1991, *op. cit.*, pp. 156-173 (p. 167 l'auteur remet en une formule les pendules à l'heure « pas de souveraineté territoriale, pas d'espaces marins propres », exprimant par ailleurs son scepticisme à l'égard du fondement juridique d'une juridiction conjointe cette fois) ; L. LUCCHINI et M. VOELCKEL, *Droit de la mer*, tome I, « La mer et son droit, les espaces maritimes », Paris, Pedone, 1990, 640 pp. (pp. 468-471) ; J.P. BEURIER, « Le droit de la mer dans l'Antarctique », *Revue juridique de l'environnement*, n° 1, 1989, pp. 5 et s. ; DAVOR VIDAS, « The legal status of Antarctica with special reference to the Antarctic sea-bed and its subsoil », in *Essays on the new law of the sea*, Dir. B. Vukas, Zagreb, 1985, 556 pp. (pp. 504-536) ; M.F. LABOUZ, « Les aspects stratégiques de la question de l'Antarctique », *Revue générale de droit international public*, n° 3, 1986, p. 588 ; P. GAUTHIER, « Les espaces maritimes de l'Antarctique », in *The Antarctic and the Environment*, Colloque de Bruxelles, 1990 — Sur le champ géographique de la Convention de Wellington, R. BERMEJO, *op. cit.*, pp. 89 et s. ; A. KISS, in *The polar regions and their strategic significance*, *op. cit.*, pp. 20-21 ; L. CAFLISCH, *op. cit.*, pp. 169-171. À comparer avec l'Arctique, D. PHARAND, *Canada's Arctic waters in international law*, Cambridge University Press, 1988, 288 pp. (p. 70 la comparaison avec l'Antarctique).

(38) R. BERMEJO, *op. cit.*, pp. 109-128.

(39) P.H. BOURRELLIER et R. DIETRICH, *op. cit.*, pp. 186-187. Voir aussi le *Rapport final* de la XV^e Conférence Consultative, *op. cit.*, et la déclaration sur la couche d'ozone et les changements climatiques, pp. 127-128. Pour R. BERMEJO, *op. cit.*, pp. 84-85, la Convention de Wellington comporte des lacunes sous l'angle de la protection de l'environnement (l'absence d'une institution permanente) mais, « ces lacunes ne suffisent pas pour condamner ipso facto la Convention ».

dépendants et associés » et cette découverte a déclenché un réflexe salvateur et universel. Comme ce fut souvent le cas après plusieurs catastrophes écologiques, la fonction normative internationale a été réactivée (40) et une nouvelle réglementation conventionnelle de protection de l'environnement global antarctique pourrait d'ici quelques années, succéder à la Convention de 1988.

Non que la Convention sur les activités minérales ait été soudain décriée, au terme de laborieuses négociations par ceux-là même qui y participèrent activement. Mais la Convention par son objet et quel que soit son régime protecteur, ne peut plus passer pour garante de l'écologie planétaire dont l'opinion publique s'est emparée. Dès lors que la survie de la planète Terre et de ses habitants exige au minimum le maintien en l'état de l'observatoire naturel qu'est le pôle sud pour la couche d'ozone, à quoi bon tenter le diable des activités minières ? Peu ou prou polluantes par définition, ne compromettraient-elles par la destination prioritaire du site antarctique ? Or ce site est « idéal », « irremplaçable », destiné à « relever les indices précoces d'une mutation de l'environnement à l'échelle mondiale ». Il rend ainsi l'ozone sans prix (41).

Le pétrole lui, en a un mais son déversement accidentel, générateur de marées noires, en a-t-il ? La prophétie d'une catastrophe écologique dans les eaux antarctiques ne risquait-elle pas de se réaliser avec le déversement accidentel d'hydrocarbures par le navire argentin Bahia Paraiso le 28 janvier 1989 ? La survenance d'une catastrophe au sud de l'Alaska cette fois, causée par le déversement accidentel le 24 mars 1989, de 370.000 tonnes de pétrole brut par l'Exxon Valdez et la formation de nappes de plus de 1.500 km² « piégées sous la glace » (42) dans la zone accidentée du détroit du Prince William, suffit à convaincre de l'inaptitude des opérateurs maritimes et des administrations nationales à prévenir, lutter et réparer des dommages importants faits aux écosystèmes des régions polaires (43).

Le risque écologique encouru en Antarctique, difficilement évalué par les scientifiques et les diplomates lors des négociations sur les activités relatives aux ressources minérales, n'est donc plus désormais négligeable, comme les États antarctiques se plaisaient peut-être à le penser mais bien

(40) Les 27-29 juin 1990 s'est tenue à Londres, une réunion des Parties contractantes au Protocole de Montréal sur la protection de la couche d'ozone, signé en 1987 et ratifié par 57 pays et la C.E.E. Les États-Unis ont proposé la création d'un fonds d'aide aux pays du tiers-monde. Il ne fait pas de doute que la découverte du « trou d'ozone » en Antarctique a donné lieu à d'intenses recherches scientifiques et ouvert la voie aux amendements du Protocole de Montréal, voir *Environnement Bulletin*, n° 10, 6 juillet 1990, Ambassade des États-Unis, à Paris, pp. 26-45 sur les résultats de la réunion. Pour une explication scientifique du « trou d'ozone », C. ALLÈGRE, *Economiser la planète*, Paris, Fayard, 1990, 380 pp. (pp. 63-98).

(41) R. PASSET, « Une économie, respectueuse de la biosphère », in *Le Monde Diplomatique*, dossier n° 8, 1990, *La planète mise à sac*, p. 86. Voir aussi *Rapport final* de la XV^e Conférence Consultative, p. 134.

(42) M. RÉMOND-GUILLOUD, *op. cit.*, p. 81.

(43) *Ibidem*, p. 81.

substantiel, précisément dans le secteur d'activités le plus convoité et probablement exploitable à long terme : le pétrole sous marin.

Il est cependant peu probable que les découvertes scientifiques et les accidents écologiques aient fondé directement l'évolution des politiques juridiques extérieures d'un nombre croissant d'États antarctiques. La propagation de l'inquiétude écologique antarctique devenue crainte planétaire, doit beaucoup en revanche à l'action des organisations non gouvernementales, ces « *écobobbies* » comme les nomme Joel de Rosnay (44), par lesquelles transitent les craintes et idées nouvelles, vers l'opinion publique et les gouvernements. Parmi celles-ci, la *Fondation Cousteau*, auteur de campagnes multinationales d'information sur l'environnement antarctique et dont l'image de marque internationale est meilleure que celle de *Greenpeace*, mérite une particulière attention.

2. Les voix de la révélation.

C'est par elle surtout qu'est révélée aux États la nouvelle écologie planétaire (45) autant sans doute par la mobilisation, notamment des jeunes générations que par l'adresse politique faite aux gouvernements. Le message en est connu : « *il faut s'opposer à tout prix au nom des générations futures à cette Convention et créer en Antarctique une réserve naturelle, terre de science* ». L'explication donnée par la *Fondation Cousteau* peut cependant paraître ambiguë (46). Elle n'en donne que plus de force médiatique à son mot d'ordre : la Convention qui repose sur une exploitation « *prétendument contrôlée mais incontrôlable des ressources minérales doit être rejetée ... Oublions Wellington* », dira le Commandant Jacques-Yves Cousteau (47). La Fondation, implantée en France et aux États-Unis, dispose de supports médiatiques, publicitaires et pédagogiques : de la couverture des cahiers scolaires de la marque *Clairefontaine* aux périodiques comme le mensuel *Calypto Log* et l'hebdomadaire *le Dauphin*, en passant par le lancement

(44) J. DE ROSNAY, « Pour une nouvelle culture de la complexité », in *Le Monde Diplomatique, La Planète mise à sac*, dossier de mai 1990, pp. 72-76.

(45) Pour le même auteur, l'écologie est « *une culture de la complexité et un concept intégrateur* », « *un mode de pensée global* » qui repose sur « *l'approche systémique, fille de la cybernétique et de la biologie* », *ibidem*, pp. 72-73. Lire aussi une analyse critique de la « *globalité planétaire* », in G. BENEY, « La citoyenneté au risque de l'écologie globale », *International Foundation for Development Alternatives*, I.F.D.A. dossier 79, octobre-décembre 1990, pp. 71-84.

(46) L'appel aux générations futures évoque implicitement la notion de patrimoine commun de l'humanité, toujours rejetée pour l'Antarctique, voir R.J. DUPUY, « Les régions polaires, apapage de l'humanité ? », in *The polar regions and their strategic significance*, *op. cit.*, pp. 104-109.

(47) *Le Monde* du 11 octobre 1989 sur la conférence de presse de Greenpeace et de la Fondation Cousteau.

d'une pétition qui a recueilli en un peu plus d'un an, près de deux millions de signatures en France et aux États-Unis (48).

La campagne de la Fondation s'accompagne d'une approche des gouvernements. Le Commandant Cousteau remet en mai 1989 un rapport au Président français François Mitterand. Dès avril, le Premier Ministre Michel Rocard annonce contre toute attente que la France soucieuse de l'environnement de la planète, ne signera pas la Convention de Wellington, et qu'elle appelle à la réouverture des négociations antarctiques. L'effet d'annonce est certain, bousculant les pratiques du droit international des traités où il est habituel qu'un État signe, quitte à ne pas ratifier ou à ratifier bien plus tard, un instrument approuvé à l'issue de la négociation. L'effet ne fut pas moindre dans le communauté antarctique, pressée pour survivre de changer, non de système mais de pensée, à l'égard d'un monde évolutif, sous peine de discrédit, voire à terme de disparition. Le revirement de la France n'est pas exempt de *mea culpa* et en retour, de tolérance de ses erreurs passées, telle la construction en cours d'achèvement de la piste d'atterrissage en Terre Adélie. La « *bavure du champ d'aviation* » (49), coûta la vie sans doute à de nombreuses espèces d'oiseaux antarctiques mais verra de toute façon, petrels survivants et avions évoluer séparément, les uns durant l'hiver austral, les autres seulement pendant l'été austral !

La question des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique illustre donc avec éclat le processus d'élaboration de la politique juridique extérieure des États. L'action spécifique des O.N.G. de protection de l'environnement marin a formé et mobilisé l'opinion publique. Elle s'inscrit dans un courant d'expression politique favorable aux thèses environnementales, en progression en Europe lors des élections au Parlement européen (50) et hors d'Europe. Ce trait se vérifie en Australie où le Parti travailliste du Premier ministre Bob Hawke remporte pour la quatrième fois consécutive, les élections législatives du 24 mars 1990, en ayant donné des gages au mouvement écologiste. La protection de l'environnement s'affirme comme l'un des leviers du « *magistère moral* » de l'Australie dans le cadre d'un recentrage de sa diplomatie (51). Comme l'écrit Alain Serieyx, le combat de la Fondation Cousteau contre la Convention de Wellington

(48) La pétition est aussi diffusée sur le réseau minitel français. Sur les progrès enregistrés par « *la réserve naturelle, terre de science* », relatés par la Fondation Cousteau, voir par ex. *Calypso Log*, septembre 1990, p. 14. La Fondation poursuit sa campagne en 1991 par l'organisation à Paris au Parc océanique Cousteau (Forum des Halles) d'une exposition spéciale sur la protection de l'Antarctique, bénéficiant d'un important support publicitaire sur le réseau parisien de transport en commun (24 novembre-31 janvier 1991).

(49) R. BERMEJO, *op. cit.*, p. 83.

(50) Pour la plupart des commentateurs, les écologistes sont les « *grands vainqueurs du scrutin* » de juin 1989, avec constitution d'un groupe autonome, transnational. Voir les analyses du Rapport Ramses 91, Paris, Dunod, 1990, pp. 357 et s. sur le thème « *environnement, sociétés et politiques* ».

(51) A. SERIEYX, « *Australie : quel rôle dans le Pacifique de demain* », *L'Année Internationale*, Paris, Hachette, 1989, pp. 549-553.

« très populaire en Australie et dans le Pacifique Sud, contribue à modifier sensiblement l'image de la France qui a saisi l'occasion pour faire désormais desservir depuis Hobart, en Tasmanie, sa base de Terre Adélie en Antarctique » (52), non sans avoir modulé sa politique d'essais nucléaires à Mururoa. La Nouvelle-Zélande pour sa part, annonce en février 1990 qu'elle renonce à signer la Convention, en mars qu'elle propose un moratoire de trente ans, enfin en septembre 1990, qu'elle dépose un projet de loi portant interdiction définitive des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique, prélude aux élections d'octobre.

Australie et Nouvelle-Zélande redoutent l'aggravation des facteurs de déstabilisation dans les États insulaires du Pacifique sud (Papouasie-Nouvelle Guinée, Vanuatu, Fidji, Nauru) à la recherche d'une indépendance économique appuyée sur quelques richesses minérales (53). La mise en application des accords de Matignon sur la question néo-calédonienne en juillet 1989, les confirme dans leur choix de politique extérieure à l'égard de la France sur la question antarctique (54). La visite du Premier ministre français Michel Rocard à Canberra en août 1989, précède de peu l'ouverture à Paris en octobre, de la quinzième Conférence Consultative du Traité de Washington sur l'Antarctique (elle-même préparée par la réunion de Paris de mai 1989).

II. L'ÉVALUATION POSITIVE DE L'INITIATIVE FRANCO-AUTRALIENNE EN FAVEUR D'UNE CONVENTION GLOBALE SUR LA CONSERVATION ET LA PROTECTION DE L'ANTARCTIQUE

L'évaluation d'ensemble du système antarctique est en cours. D'ors et déjà les analyses parcellaires des Parties Consultatives font apparaître ses insuffisances, lacunes et contradictions dont le Rapport final de la XV^e Conférence Consultative rend compte. Cette évaluation fonde la démarche des Parties Consultatives sur la nécessité d'un « système global » de protection de l'environnement antarctique. Elle alimente la réflexion et les propositions de la plupart des Parties Consultatives, au premier chef celles des États « possessionnés » et la plus remarquable d'entre elles : la proposition conjointe franco-australienne sur une « approche globale et intégrée » de la protection de l'environnement antarctique.

(52) A. SERIEYX, « Le Pacifique Sud à la recherche de nouveaux équilibres », *L'Année Internationale*, 90-91, Paris, Hachette, 1990, pp. 329-334 (p. 334).

(53) Le différend entre Nauru et l'Australie, relatif au « pillage » d'une ressource naturelle, aujourd'hui presque épuisée — le phosphate — est porté le 19 mai 1989 devant la Cour Internationale de Justice par Nauru, C.I.J., Communiqué n° 89/7 du 22 mai 1989. La requête de Nauru porte notamment sur la violation des obligations de tutelle et le cas échéant une réparation appropriée.

(54) P. COUSSERAU, « La France moins critiquée par les États du Pacifique », *L'Année Internationale*, 1990-1991, pp. 335-337.

A. *Le mal caché du système antarctique*

Le Rapport final de la Quinzième Conférence Consultative du Traité sur l'Antarctique tenue à Paris du 9 au 22 octobre 1989 s'ordonne, au-delà de la profusion des textes techniques et des vingt-deux recommandations adoptées, autour de deux idées forces : 1) La nécessaire amélioration du système antarctique, 2) la consécration d'un système global de protection de l'environnement de l'Antarctique et des écosystèmes dépendants et associés, dont seules les modalités technico-juridiques divisent alors les Parties Consultatives.

Pour autant, le Rapport ne livre pas tous les paramètres de l'analyse. S'il efflore bien le thème de la recommandation sans sanction dans le système antarctique, il témoigne avant tout du souci des Parties de préserver le système antarctique et n'offre que peu d'éléments d'information, propres à alimenter la critique institutionnelle, dans son double rapport : des hommes avec les instances antarctiques et des scientifiques avec les politiques nationales.

Le régime de l'approbation nationale, auquel sont soumises les recommandations adoptées par les Parties Consultatives par consensus, ne serviraient pas efficacement l'adaptation continue et prompte du système antarctique. Ce mécanisme pourrait conduire à discréditer les mesures de protection de l'environnement adoptées dans le cadre du système. Faute d'une application immédiate et coordonnée d'obligations et non des actuelles « *exhortations* », et du fait de l'absence d'une responsabilité effective des États antarctiques, comment juguler « *les effets cumulatifs* » sur l'environnement des activités humaines en Antarctique (55) ?

Les thèmes de l'encouragement à la coopération scientifique internationale — amplement abordée — ou encore de l'inspection — plus discrètement évoquée — renseignent peu sur la dépendance des scientifiques à l'égard des politiques nationales et des efforts budgétaires consentis, considérables pour les États-Unis d'Amérique (56), ou encore sur la publication, prioritairement en langue anglaise, des travaux scientifiques, conforme au phénomène mondial de domination linguistique mais nuisible au caractère authentiquement international de la coopération antarctique. Enfin, la transparence relativement récente du système antarctique que réalise progressivement la publicité des rapports après accord des Parties Consulta-

(55) *Rapport final* de la XV^e Conférence Consultative, *op. cit.* Quelque soit l'optique envisagée, approche globale ou mesures sectorielles préconisées par les États-Unis, le Chili, la Nouvelle-Zélande, l'accent est mis sur une dose nécessaire d'intégration. Voir par ex. le document de travail néo-zélandais, *op. cit.*, pp. 245-259, sur la nécessité d'introduire des « *éléments d'un régime intégré et obligatoire* » de protection de l'environnement et celui du Chili, *op. cit.*, pp. 260-269 : « *les mesures globales devraient revêtir un caractère obligatoire* ».

(56) *Our changing planet*, the fiscal year 1991, U.S. global change research program, a report by the Committee on Earth Sciences (p. 47 le budget proposé par la N.S.F. (National Science Foundation) : \$ 103 million « an increase of \$ 48 million or 87 percent above the F Y 1990 level ».

tives, ne sert pas suffisamment la compréhension *in vivo* du fonctionnement institutionnel. Il porterait la marque d'une certaine forme de personnalisation, liée à l'ancienneté des mandats des délégués. Le fameux Directoire antarctique, autrefois décrié par les Pays en développement aux Nations Unies, serait l'objet d'une dérive institutionnelle, perceptible seulement de certaines Parties Consultatives. *L'antarcticocratie* offre ainsi aux futurs chercheurs en sciences des organisations, un terrain vierge.

Le Rapport final de la XV^e Conférence Consultative éclaire donc au fil des rapports, déclarations et recommandations sur les insuffisances du système antarctique, confronté à de nouveaux besoins de coopération. Mais il ne fournit pas l'évaluation d'ensemble du système à laquelle les Parties Consultatives n'ont pas manqué de procéder pour leur propre compte, *extra muros*. Le système antarctique trentenaire est-il en crise ? Quelle est l'exacte nature de celle-ci ? Politique, institutionnelle, normative ? Peut-il se réformer sans se saborder, en préservant ses deux piliers fondateurs : le gel des prétentions territoriales, garant de la sécurité et la responsabilité spéciale des Parties Consultatives ? Les faiblesses de la coordination dans l'application des mesures de protection de l'environnement antarctique sont incontestablement au centre des griefs de fonctionnement, mais figurent l'arbre qui cache la forêt.

Face aux interactions complexes et évolutives, « *insuffisamment élucidées* » d'écosystèmes vulnérables et à l'inflation d'instruments juridiques de protection, intra ou extra communautaire (conventions, codes de conduite, recommandations, directives, mesures agréées) adoptés à des « *époques différentes* » — le cas des déchets est souvent cité (57) —, les Parties Consultatives sont-elles toujours en mesure par de simples accommodations du système antarctique et des mesures sectorielles additionnelles qui s'entrecroisent, de traiter les effets cumulatifs des activités humaines sur l'environnement du continent blanc ? d'assurer le suivi de ces mesures existantes et à venir, lors des réunions tenues durant deux semaines, tous les deux ans, ici ou là et dont l'organisation et le budget incombent à l'Etat d'accueil de la Conférence Consultative ? Enfin sont-elles en mesure de répondre à une urgence écologique devenue réalité, sans système d'alerte ? Ces interrogations débouchent sur le débat institutionnel.

L'idée d'une « *infrastructure permanente de soutien au mécanisme consultatif* » avec création d'un secrétariat léger et peu coûteux est proposée par les États-Unis. Le système antarctique aurait surtout besoin « *d'un échange rapide d'informations* » (58) pour l'heure toujours acheminées par le canal diplomatique. Mais une « *meilleure gestion des données* » suffirait-elle, même

(57) Voir recommandation XV-3 précitée, adoptée à la XV^e Conférence Consultative, *Rapport final*, pp. 50-56.

(58) *Rapport final* de la XV^e Conférence Consultative, *op. cit.*, pp. 10-11, voir aussi la position de la Nouvelle-Zélande, p. 258.

à titre transitoire, à « *entretenir le dynamisme du système du Traité sur l'Antarctique* » comme le soutiennent les États-Unis ? Son fonctionnement ordinaire exige la production et la circulation d'une « *masse considérable* » de documents dont la synthèse mise à l'ordre du jour (le Livre Blanc) (59) risque d'être retardée, faute de structure centrale de traitement (60).

Mais la nécessaire amélioration du système antarctique procède aussi de l'idée relativement nouvelle, pour les politiques et les diplomates, d'un « *développement coévolutif* » (61), en phase avec les interactions naturelles à l'échelle planétaire, liant « *inextricablement* » le régime antarctique à l'environnement mondial (62) ; en phase aussi avec l'accession du droit international de l'environnement à l'universel (63).

B. *Du système global de mesures à l'approche globale conventionnelle*

1. *Le tournant de la Recommandation XV-I.*

D'ores et déjà, le Rapport final de la XV^e Conférence de Paris traduit le consensus des Parties Consultatives sur le principe d'un système global de l'environnement antarctique, quelques soient les options entrevues : mesures globales ou approche globale. Les travaux d'octobre 1989 ont aussi ouvert le débat sur la viabilité d'une approche globale intégrée, liant une inédite politique commune de protection de l'environnement global antarctique et des écosystèmes dépendants ou associés — celle de l'approche globale franco-australienne — à une réforme substantielle des institutions du système antarctique.

Supposant en effet un transfert de compétences réglementaires et exécutoires à une ou plusieurs instances permanentes et représentatives, l'approche globale intégrée est esquissée pour la première fois dans la proposition conjointe franco-australienne, soumise à la XV^e Conférence Consultative (64). Les traits en sont les suivants : à une future convention-cadre, « *partie intégrante du système du Traité* » et non pas système parallèle, la stipulation de principes faisant de l'Antarctique une « *réserve naturelle, terre de science* » ; à des instances *ad hoc*, une compétence de réglementation dérivée,

(59) *Ibidem*, pp. 9-10. Celui-ci portera sur « *l'histoire et les réalisations du système du traité* ».

(60) *Ibidem*, p. 10. Les « *problèmes pratiques* » touchent la compilation des informations, la préparation de l'édition, son financement, le « *ciblage des lecteurs* ».

(61) R. PASSER, « Une économie respectueuse de la biosphère », in *Le Monde Diplomatique, La Planète mise à sac, op. cit.*, p. 87.

(62) Déclaration du Premier ministre M. Rocard à la XV^e Conférence Consultative, *Rapport final, op. cit.*, pp. 132 et s.

(63) C. A. KISS, « La planétarisation du droit de l'environnement », *Le Trimestre du Monde*, n° 3, 1990, pp. 71-77 et « La protection de l'atmosphère, un exemple de la mondialisation des problèmes », *Annuaire Français de Droit International*, 1988, pp. 701-708.

(64) *Rapport final* de la XV^e Conférence consultative, *op. cit.*, pp. 232-238.

touchant la normalisation et le contrôle des mesures de protection de la navigation maritime, du transport aérien, des expéditions non-gouvernementales et du tourisme, des stations et bases scientifiques, des rejets de déchets.

La Recommandation XV-I sur les mesures globales pour la protection de l'environnement après avoir de manière liminaire, fermement rappelé le but des buts antarctiques — la préservation des deux clés de voute de la coopération, à savoir le gel des prétentions territoriales et la responsabilité spéciale des Parties Consultatives — reconnaît la « *vulnérabilité de l'environnement antarctique* » et « *le rôle déterminant pour l'environnement global* » de l'ensemble des propositions soumises à la XV^e Conférence. La Recommandation XV-I opte alors en faveur d'un objectif prioritaire : « *l'élaboration minutieuse, le maintien et la mise en œuvre efficace d'un système global de protection de l'environnement de l'Antarctique et des écosystèmes dépendants et associés* », à débattre lors d'une réunion consultative spéciale du Traité de l'Antarctique en 1990 (65).

L'idée d'un bilan des mesures de protection existantes y est présente, préalable indispensable au futur choix stratégique des Parties Consultatives. Un tel bilan fait évidemment défaut, tout comme l'absence d'une évaluation d'ensemble du système, autre que nationale. Le document de travail franco-australien révisé, en date du 16 mars 1990 n'y pourvoit pas mais dresse en 31 pages, l'inventaire détaillé des « *éléments constitutifs* » de l'approche globale proposée par les deux Parties Consultatives. Le document s'exerce cependant à la synthèse, par un relevé des déclarations et un bref commentaire sur les « *principes et objectifs, mesures de protection, moyens de mise en œuvre du régime, système d'observation et de règlement des différends* ».

2. « *La réserve naturelle, terre de science* ».

— *Exit l'activité minière.*

Alors que la Recommandation XV-I se contentait de rappeler, au nombre des mesures du système du Traité, l'existence de la Convention sur les activités minérales, non encore entrée en vigueur, le document de travail franco-australien révisé dispose de manière liminaire sur l'opposition de la France et de l'Australie aux activités minières en Antarctique « *dans la mesure où elles ne sont pas compatibles avec la protection de l'environnement* ». Deux remarques s'imposent. La rédaction choisie, au moins dans la version française, n'est pas très heureuse (« *dans la mesure où* »), laissant planer un doute sur le caractère absolu et définitif de l'interdiction, fort opportunément levé dans la suite du texte. Le choix effectivement radical de l'inter-

(65) Rapport final de la XV^e Conférence consultative, *op. cit.*, pp. 45-48.

diction et non du moratoire des activités minières règle son compte à la Convention de Wellington, sans toutefois lier son abandon *de jure* ou *de facto* au « régime global de protection de l'environnement, qu'il convient de régler en priorité compte tenu de l'accroissement des activités humaines en général dans cette zone et de l'attente de la communauté internationale ». Le principe du moratoire, déjà énoncé par les Parties Consultatives et repris dans l'Acte final de Wellington, est écarté logiquement ici dans le cadre d'une approche globale et de l'*aggiornamento* antarctique qu'elle suppose pour sa mise en œuvre. La France et l'Australie considèrent désormais que les « incidences des activités minières sur l'environnement antarctique et mondial ne pourraient être maintenues dans des limites acceptables », justifiant une interdiction générale, au même titre que les déchets radioactifs par exemple, par le Traité de Washington.

Défenses et illustrations de la conception globale franco-australienne insistent sur « le processus d'élaboration par accumulation » des mesures de protection de l'environnement antarctique. Il soutient aussi, par ses références répétées à la conscience écologique mondiale, l'attrait quasi-médiatique que revêtirait une « forme conventionnelle » (Protocole ou Traité ?), soulignant l'image de marque aujourd'hui négative du Traité de 1959. Il ne dispose en son article IX que sur la seule protection et conservation de la faune et de la flore antarctiques.

Le choix d'une qualification *sui generis* — réserve naturelle, terre de science — celle-là même proposée par la Fondation Cousteau, s'explique sans doute par le refus de retenir une terminologie sectorielle comme la zone spéciale de conservation ou à l'opposé le refus d'adopter le statut du patrimoine commun de l'humanité (66). Un tel statut en effet invaliderait par définition le système antarctique, eu égard à l'une des composantes de son régime ; la non-appropriation nationale. Mais au delà du rejet des qualifications connues, la notion de « réserve naturelle, terre de science » traduit l'effacement souhaitable des activités humaines en Antarctique, autres que strictement scientifiques, au profit de la préservation des sites et espèces du sixième continent. La coopération scientifique antarctique a permis la découverte du trou d'ozone et « sous peine de contradiction », doit œuvrer étroitement à la protection de l'environnement polaire. Celle-ci a la « priorité sur toutes les autres activités ». Chacune de ces activités humaines a vocation à être régie par des mesures s'inscrivant dans des « programmes coopératifs multinationaux ». Ces propositions rejoignent la faveur de la

(66) Les P.E.D. constituaient jusqu'à maintenant un « lobby antiantarctique » à l'O.N.U. selon l'expression de R. ВЕРМЕЖО, *op. cit.*, p. 80, note 287, à savoir Antigua-et-Barbuda, Bangladesh, Brunei, Cameroun, Congo, Ghana, Indonésie, Kenya, Népal, Nigéria, Oman, Pakistan, Rwanda, Sri Lanka, Soudan, Ouganda, Zambie, Zimbabwe. Ces 18 pays ont avec la Malaisie déploré dans une lettre au secrétaire général de l'O.N.U., l'adoption de la Convention de Wellington, en 1988.

Nouvelle-Zélande pour la planification antarctique dont la protection de l'environnement est un aspect fondamental (67).

— *L'évaluation multicritères.*

La proposition franco-australienne a le mérite tactique de rapprocher l'idée inédite d'une réglementation axée sur la normalisation « *générale et uniforme* » applicable à toutes les conduites humaines en Antarctique, des besoins, formulés moins radicalement, par bon nombre de Parties Consultatives. De manière cohérente, la limite inhérente à la politique de normalisation des normes techniques de l'environnement — elle court après l'événement plus qu'elle ne l'anticipe — sert le projet institutionnel. Mais l'innovation la plus marquante du document révisé reste l'essai de définition des « *limites acceptables* » de l'incidence de toute activité humaine sur l'environnement antarctique, ainsi que dans une moindre mesure, le recours au « *dommage significatif* » (68).

L'utilisation de telles notions paraissait pourtant condamnée après l'adoption de la Convention de Wellington, victime de l'élasticité du concept de développement soutenable. Mais le document de travail franco-australien révisé fait son profit des dernières recherches environnementalistes sur les avantages des « *évaluations multicritères* » (69), qu'il présente habilement comme le fruit d'un rapprochement des positions d'autres Parties Consultatives (Chili, Nouvelle-Zélande). C'est ainsi, qu'il propose le recours à une gradation de critères : des « *effets négatifs significatifs* » sur le climat aux phénomènes d'aggravation et de dégradation (espèces, zones spéciales), en passant par les « *modifications significatives* » de l'environnement atmosphérique, terrestre ou marin ou encore « *dans la répartition, l'abondance ou la productivité de populations d'espèces de la faune ou de la flore* ». La méthode multicritères même si elle ne dit pas son nom ici, conduit à prendre aussi en compte « tous les stades de l'activité » dans l'évaluation. C'est le cas du « *démantèlement des stations* », conformément à une recommandation du SCAR de 1986. La méthode enfin, suppose que soit dûment tenue compte de la « *révision de l'évaluation des incidences d'une activité sur l'environnement lorsque la surveillance jette un doute sur leur*

(67) *Rapport final* de la XV^e Conférence consultative, *op. cit.*, pp. 245-259 et le document de travail sur la protection de l'environnement en Antarctique, proposé par la Nouvelle-Zélande (pp. 246-247).

(68) La recommandation XIV-2 (1987) avait déjà abordé cette question, au centre de toute problématique globale (mesures ou approche globale), texte in *Rapport final* de la XIV^e Conférence Consultative, de Rio de Janeiro, 5-6 octobre 1987, pp. 74-78.

(69) Sur ces méthodes en général et dans le champ national, voir par ex. J. SMOS, *Évaluer l'impact sur l'environnement, une approche originale par l'analyse multicritère et la négociation*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 1990, 276 pp. et A. SCHÄRLIG, *Décider sur plusieurs critères, panorama de l'aide à la décision multicritère*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 1985, 304 pp.

importance véritable ». Des « *répercussions éphémères ou négligeables* » s'intègrent ainsi dans l'évaluation continue.

— *L'intégration à géométrie variable.*

Approche globale donc, mais aussi approche intégrée de l'environnement. À la procédure minutieuse d'évaluation à qui la méthode multicritères fournit une aide précieuse à la décision, s'ajoute dans le document franco-australien, le souci d'établir un régime international « *juridiquement contraignant* ». L'exclusion de la méthode des recommandations adoptées par consensus par les Parties Consultatives se justifie par le fait qu'elles n'ont pas valeur contraignante aux termes du Traité sur l'Antarctique, « *même lorsqu'elles sont adoptées par les gouvernements* ». Elles le sont, il est vrai, en grand nombre mais souvent très tardivement (70). Dès lors le choix du traité international s'impose, sauf à mieux traiter les activités minières que la protection globale de l'environnement.

Aussi est-ce une autre particularité qui retient plus encore l'attention. Le traité de base, à l'instar des traités institutifs des Communautés Européennes, mais *mutatis mutandis*, fonderait l'édictation par une instance *ad hoc* de mesures « *également juridiquement contraignantes* ». Du moins, est-ce là l'option préférentielle du document franco-australien. En vérité, comme le rappelle le document de travail révisé, l'architecture future du système antarctique peut être plus ou moins intégrée selon qu'il s'agit d'un simple organe de préparation des recommandations des Parties Consultatives, dans la ligne de la proposition américaine ou encore d'une réunion des Parties Consultatives, investies d'une compétence réglementaire exclusive ou bien encore d'une Commission, jouant le rôle d'un exécutif communautaire.

La première option légère, visant la préparation des recommandations, ne rémédierait aucunement à la lenteur et à l'incertitude du processus d'approbation par les Parties Consultatives. La seconde option centrée sur un organe représentatif, celui des Parties Consultatives, mériterait mieux le qualificatif d'option « *intermédiaire* » que le document franco-australien réserve pourtant à la solution la plus intégrée, celle de la Commission. Cette troisième option est en effet proche de la préférence exprimée dans la version initiale du document de travail franco-australien, présenté à la XV^e Conférence Consultative. Elle retient de manière significative le vocable de Commission, particulièrement évocateur pour les européens et fournit sans le dire expressément, un point de référence dans le droit des organisations internationales. Il s'agit là d'édicter des normes de droit dérivé d'un traité de base sur la protection globale de l'environnement

(70) Voir le *Rapport final* de la XV^e Conférence consultative et le tableau réalisé par les États-Unis pp. 224 à 229, en leur qualité de dépositaire du Traité de 1959.

antarctique et d'en surveiller étroitement l'application par un corps de fonctionnaires internationaux au service exclusif de la Commission.

La comparaison avec le modèle européen a évidemment ses limites. L'intégration institutionnelle comporterait toujours une dimension exclusive : la responsabilité spéciale des Parties Consultatives et leur monopole de représentation dans l'organe de réglementation, la Commission, comme dans celui de la délibération, la Conférence. Loin de saper les fondements du système antarctique, l'option vise à leur restauration au travers du monopole de représentation de toutes les Parties Consultatives. La politisation redoutée par certaines Parties Consultatives est bien recherchée par d'autres, selon le rapport de forces politiques au sein du système antarctique. Le document franco-australien favorable à l'option la plus intégrée, n'en rejette pas moins l'idée décriée d'une dérive technocratique, sorte de pouvoir scientifique. Si la science est bien érigée en objet politique — une approche globale, une évaluation plus scientifique de l'impact sur l'environnement antarctique et mondial, une amélioration de la coopération antarctique — elle n'est aucunement le siège d'une antarcticocratie, comparable à l'eurocratie au sein du « *système communautaire européen* » (71). C'est ainsi d'ailleurs que le document franco-australien prend soin de doubler le corps d'inspecteurs.

Tel quel, le document de travail révisé introduit de notables composantes d'une intégration institutionnelle (un organe permanent, mais plénier de décision, un mécanisme obligatoire de règlement des différends (72) et d'une intégration normative (des actes « *juridiquement obligatoires* » voire exécutoires). Il ne suggère pas pour autant un contrôle juridictionnel très étendu, limite compréhensive à l'intégration, au service de la compétence exclusive et partiellement discrétionnaire des Parties Consultatives.

II. LE PÉTROLE ANTARCTIQUE,

TENTATEUR OU RÉDEMPTEUR DU « GLOBAL CHANGE » ? :

LA NÉGOCIATION DU PROTOCOLE DE MADRID

DU 4 OCTOBRE 1991

À la veille de la tenue à Santiago du Chili, en novembre 1990, de la réunion consultative spéciale convoquée par la *XV^e Conférence Consultative de l'environnement antarctique et des écosystèmes dépendants et associés*, deux séries de facteurs internationaux, aux effets aléatoires, s'entrecroisaient. En premier lieu, le ralliement déclaré ou espéré d'un nombre croissant de Parties Contractantes au Traité sur l'Antarctique et d'un nombre significatif

(71) Sur celui-ci, sous le même titre, M. F. LABOUZ, Paris, Berger-Levrault, 1988, 2^e éd., 510 pp.

(72) R. BERMEJO, *op. cit.*, pp. 157-182.

de Parties Consultatives, à l'initiative franco-australienne. Mais ce ralliement, pouvait-on penser, portait sans doute plus sur l'événement médiatique — l'interdiction des activités minières — que sur l'approche inédite qui la soutendait, globale et intégrée, de l'environnement antarctique.

La France et l'Australie semblaient bien avoir désamorcer l'hostilité de principe des pays en développement, longtemps soucieux aux Nations Unies de promouvoir le « *patrimoine commun de l'humanité* » et de faire valoir leur qualité de producteur terrestre de matières premières, en toute circonstance, lors même que le concept ne garantit ni la sécurité effective ni la viabilité du développement et que les ressources minérales supposées en Antarctique sont celles d'autres producteurs terrestres : ex-U.R.S.S. et Afrique du Sud (73). Le gage d'une interdiction définitive et totale des activités minières et la prise de conscience écologique de bon nombre d'États en développement semblaient en voie de briser l'ancien front du refus des pays pauvres. Ils perdaient là peut-être un slogan : le pillage des ressources naturelles mais gagnaient une image de défenseurs de l'environnement. La résolution 44/124 B de l'Assemblée Générale du 26 janvier 1990 en avait porté témoignage en approuvant, sous réserve de négociations associant « *tous les membres de la communauté internationale* », les concepts de « *réserve naturelle ou de parc mondial* ».

Quant aux Parties Consultatives, il était loisible d'observer parmi celles-ci, le comportement des « *possédés* » comme le Chili et l'Argentine. Ces États ne pouvaient-ils en principe, nonobstant la problématique régionale, se satisfaire de l'approche franco-australienne révisée, empruntant surtout au Chili, quelques uns de ses arguments (74) et préservant intégralement le noyau dur du système du Traité sur l'Antarctique ? Le cas des États-Unis et de l'ex-U.R.S.S., « *frustrated (non) claimants* » pour certains, semblait bien plus complexe.

(73) Voir par exemple les annexes fournies par E. FOTTORINO, *Le Festin de la terre, l'histoire secrète des matières premières*, Paris, Éd. Lieu Commun, 1988, 354 pp. (pp. 331 et s.). Pour un résumé des thèses des pays non-alignés, sur la question antarctique, M. SAVINI, « Le système des Nations Unies et le régime de l'Antarctique », in *Mélanges en l'honneur de Jean Carroz*, Rome, F.A.O., 1987, pp. 233-266 (p. 260 le slogan de ces pays : « Jusqu'ici, l'Antarctique a été pratiquement le patrimoine commun des Parties Consultatives ». Voir aussi, S. SUCHARITSKUL, « Évolution continue d'une notion nouvelle : le patrimoine commun de l'humanité », *ibidem*, pp. 267-280, et sur les débats aux Nations Unies jusqu'au revirement de position des non-alignés, A. DE MARFFY, « L'Antarctique, quatre ans de débats à l'O.N.U. », in *Espaces et Ressources Maritimes*, 1987/2, pp. 4-31, ainsi que l'article de G. GUILLAUME, alors directeur des affaires juridiques au ministère français des affaires étrangères, « La France et le droit de l'Antarctique », *ibidem*, pp. 34-44 (p. 44, l'auteur soulignait que le concept de patrimoine commun de l'humanité « s'il était appliqué à l'Antarctique, présenterait le risque supplémentaire d'aboutir à la mise en place d'un système d'exploitation des ressources de cette région lourd, coûteux et malthusien »). Du même auteur, « Le statut de l'Antarctique, réflexions sur quelques problèmes récents », in *Mélanges R.J. Dupuy, Humanité et droit international*, Paris, Pedone, 382 pp. (pp. 171-177). Voir aussi B.P. HERBER, « The Common heritage principle, Antarctica and the developing nations », *American Journal of Economics and Sociology*, oct. 1991, pp. 391-406.

(74) *Rapport final* de la XV^e Conférence consultative, *op. cit.*, pp. 154-155 et pp. 260-269.

Il faut ici distinguer le sort de la Convention de Wellington des progrès de l'approche globale. Si en effet, le mouvement écologique a pu convaincre le Sénat U.S. (24 sénateurs soutinrent la proposition franco-australienne d'une réserve naturelle, terre de science) de l'incongruité d'une ratification de la Convention de 1988, l'administration américaine, en la personne du sous-secrétaire d'Etat Curtis Bohlen fit savoir le 27 juillet 1990 devant le Sénat, qu'elle ne partageait pas l'optique franco-australienne : « *The Bush administration will support amending international agreements to further protect the ecology of Antarctica from exploitation by those intent on extracting minerals from the region* » (75). C'est donc le moratoire « *on indefinite period* », et un « *new comprehensive agreement* », c'est-à-dire « *an environmental protocol* » qu'envisageaient de négocier les États-Unis, et non une convention en la forme d'un traité de base de l'environnement global. Le rapprochement des positions n'était pourtant pas négligeable, au service d'un nouveau credo : le « *global change* ».

Mais au surplus, la conjoncture antarctique ne risquait-elle pas alors de se nourrir de la guerre du Golfe arabo-persique et des effets de la *perestroïka* à l'échelle des rapports américano-ex-soviétiques ? Ne pouvait-on assister à une réévaluation à court ou moyen terme du pétrole antarctique, soutenue par les États-Unis et l'ex-U.R.S.S., à l'unisson de leur puissance déclinante ? Une recommandation du Conseil national de sécurité des États-Unis ne faisait-elle pas de l'approvisionnement en ressources naturelles, une priorité, bien avant l'invasion irakienne du Koweït le 2 août 1990 ? Des prévisions d'experts, nullement surréalistes, n'excluaient pas à l'automne 1990 un scénario-catastrophe avec un pétrole brut entre 60 et 100 dollars U.S. le baril (76), pour un prix OPEP passé durant l'été 1990 de 18 à 40 dollars le baril, et retombé il est vrai à moins de 30 dollars le baril, bien avant l'expiration de l'ultimatum fixé au 15 janvier 1991 par la résolution 678 du Conseil de sécurité de l'O.N.U. du 29 novembre 1990. Quelque soit la justification retenue — spéculation irrationnelle ou juste prix d'une matière, renchéri par sa rareté pour les pays occidentaux (77), se pouvait-il, se demandait-on, alors, que la pression économique à double sens, l'aggravation de la politique de sanctions de l'O.N.U. puis la mise en œuvre de la sanction armée assortie du risque de destructions des installations pétrolières aient pour effet de relancer l'effort technologique et de mobiliser le financement nécessaire, à l'exploration du pétrole sous-marin des fonds antarctiques, voire du charbon antarctique ? Cependant le coût élevé du stationnement des forces alliées de la coalition internationale anti-irakienne puis de leur engagement armé commencé le 17 janvier 1991 contre l'agresseur irakien, au titre de la coercition militaire, inclinait à considérer dès

(75) *Environment Bulletin*, n° 11, 10 août 1990, Ambassade des États-Unis à Paris, pp. 23-24.

(76) Sur l'Antarctic Protection Act de 1990, *Environment Bulletin*, n° 14, 31 décembre 1990.

(77) La normalisation puis le renouveau des relations franco-néo zélandaises s'inscrit dans cette perspective de lente maturation diplomatique des exigences antarctiques de la fin du siècle.

avant le 15 janvier 1991, une meilleure donne antarctique. Le coût dérisoire d'une gestion globale du sixième continent, comparée à une politique pétrolière antarctique renforcée s'il en était besoin, la cohérence de l'approche franco-australienne.

À l'approche de l'ouverture de la 11^e réunion spéciale du Traité sur l'Antarctique, le président des États-Unis signait le 16 novembre 1990 la loi « *interdisant les activités minières en Antarctique en attendant qu'un nouvel accord international sur les ressources minières soit approuvé par le Congrès* » (78). La première partie de la 11^e réunion spéciale ouverte le 19 novembre 1990 pour s'achever le 6 décembre 1990 sur un bilan mitigé, sans restaurer le consensus comme le souhaitait la délégation américaine, ni consacrer l'interdiction définitive des activités minières et encore moins l'idée encore immature d'une convention globale de protection de l'environnement antarctique chère à la France, à l'Australie, à l'Italie, à la Belgique (79), allait montrer le décalage persistant entre les politiques juridiques en cours de redéfinition articulées sur les nouveaux discours politiques et le credo routinier des membres des délégations nationales. La 11^e réunion mit néanmoins au point un projet de protocole relatif aux mesures de protection de l'environnement et opté pour la création d'une agence permanente d'étude d'impact des activités humaines sur le milieu antarctique.

Les diplomaties sont alors plus que jamais à l'œuvre au service de stratégies juridiques, pour concilier la peur du vide géopolitique que le système du traité est supposé endiguer à l'abri des révisions intempestives et les consciences des nouvelles solidarités de *l'archipel-monde*. C'est cette difficile équation que les Parties Consultatives continueront de penser selon toute vraisemblance, pour longtemps encore, au delà des succès obtenus en 1991.

La fin du siècle verra-t-elle à nouveau souffler le vent de l'esprit antarctique, celui de Scott et de « *l'universitas antarctica* » que Stephan Zweig comptait parmi « *les plus riches heures de l'humanité* » (80), près de trente ans avant la signature du Traité de Washington ? Il est difficile de l'affirmer à la seule lecture du Protocole de Madrid du 4 octobre 1991 sur la protection de l'environnement antarctique.

Après de laborieuses négociations commencées lors de la première session de la onzième réunion spéciale des Parties Consultatives à Viña del Mar au

(78) Il faut rappeler la part de l'approvisionnement pétrolier dans le Golfe, relativement limitée, qui contraste avec la part des pays producteurs arabes de la région dans les réserves connues de la planète (60 %). Sur l'ensemble de la question du Golfe, les Actes du colloque du Centre de droit international de Nanterre, dir. B. STERN, *Les aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe*, Paris, Montchrestien, 1991, 502 pp.

(79) Selon P. CARIQU, expert français de l'énergie, il faut accepter que le pétrole du Golfe soit cher : « c'est le prix à payer pour la limitation de la dépendance. À moins que certains n'envisagent une occupation militaire permanente du Golfe par les pays consommateurs », in *Libération* du 20 août 1990.

(80) S. ZWEIF, *Les très riches heures de l'humanité*, 1^{re} éd. française, 1939, 2^e éd. traduite aussi de l'allemand, Paris, Belfond, 1989, pp. 205-220.

Chili en novembre/décembre 1990, poursuivies à Madrid lors de la seconde session en avril, juin et octobre 1991, les vingt-six Parties Consultatives ont procédé à la signature le 4 octobre 1991 d'un Protocole au traité antarctique, relatif à la protection de l'environnement, assorti lui-même de quatre annexes suivies d'une cinquième adoptée le 18 octobre 1991 lors de la XVI^e réunion à Bonn des Parties Consultatives. La négociation antarctique connut de nombreux « coups de théâtre ».

Le groupe des États « conservationnistes » (France, Australie, Belgique, Italie) partisan d'un moratoire réglementé d'une durée de soixante ans l'a finalement emporté pour l'essentiel sur le groupe des « anticonservationnistes » (Royaume-Uni, Uruguay, Argentine) qui plaidaient pour un moratoire de vingt ans, levant automatiquement à expiration, l'interdiction. Mais ce succès des « environnementalistes » ne fut acquis qu'après que le Japon et l'Allemagne eurent rejoint spectaculairement « le groupe des quatre » en avril et que les États-Unis sous la pression du Congrès, reviennent le 3 juillet 1991 sur leur refus de signer le Protocole de Madrid.

Le Protocole qualifie l'Antarctique de « réserve naturelle » affectée à la paix et à la science (article 2). Il institue surtout un moratoire (article 7) touchant toute activité relative aux ressources minérales autre que la recherche scientifique. La durée du moratoire, très controversée lors des négociations, est liée à celle du Protocole. Or la complexe procédure de révision stipulée à l'article 25, fruit d'un compromis, est double (81).

Le renvoi à l'article XII I.a et b du Traité de l'Antarctique (article 25-1) signifie la révision « à tout moment » mais seulement à l'unanimité des Parties Consultatives. Quant à la convocation d'une conférence de révision, à la demande d'une Partie Consultative (article 25-2), à l'expiration d'une durée de cinquante ans après l'entrée en vigueur du Protocole, l'exigence d'une série de majorités renforcées pour l'adoption et la ratification par les États, Parties Consultatives lors de l'adoption même du Protocole (article 25-3 et 4), paraît bien de nature, en liaison précisément avec l'article XII du traité de 1959, à doter *de facto* le moratoire d'une durée minimale de cinquante ans (82).

(81) Voir MAXWELL BRUCE in *The Antarctic Environment and international law*, Graham/Trotman et Martinus Nijhoff, 1992, 228 pp. (pp. 175-186 avec le Protocole et ses cinq annexes : environmental impact assessment ; conservation of antarctica fauna and flora ; waste disposal and waste management ; prevention of marine pollution ; area protection and management).

(82) Selon l'article 25-3 du Protocole de Madrid « a modification or amendment proposed at any Review Conference called pursuant to paragraph 2 above shall be adopted by a majority of the Parties, including 3/4 of the States which are Antarctic Treaty Consultative Parties at the time of adoption of this Protocol ». Selon l'article 25-4 « Any modification or amendment adopted pursuant to paragraph 3 above shall enter into force upon ratification by 3/4 of the Antarctic Treaty Consultative Parties, including ratification by all States which are Antarctic Treaty Consultative Parties at the time of adoption of this Protocol ». Lire le commentaire de J.P. PUISOCHET, « Le Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement », *Annuaire Français de Droit International*, 1991, pp. 755-773 (spécialement pp. 764-765).

Les États-Unis qui avaient obtenu à l'issue des négociations une « walk away provision » (article 25-6) contre la prééminence des Parties Consultatives se rallièrent finalement à ce mécanisme qui, comme l'écrit Maxwell Bruce est bien « *a significant barrier to change* ». Mais ne peut-on craindre en revanche que cette garantie de durée du moratoire produise des effets contre-productifs en raison des nombreuses incertitudes qui planent sur l'interdiction future ? : insuffisante réglementation de certaines activités comme le tourisme ou l'énergie ; absence d'un mécanisme international d'inspection et de surveillance, refusé par les Parties Consultatives au profit d'observateurs désignés par elles (article 14), comme le relève encore M. Bruce. Et demain pourtant, il sera trop tard, pour « *lier le monde des hommes au monde des choses* », selon la forte expression de Michel Serres (83).

(83) M. SERRES, *Le Contrat naturel*, Paris, Éd. François Bourin, 1990, 191 pp. (p. 129).