



**HAL**  
open science

# La France et le droit relevant du "Système du traité sur l'Antarctique"

Florian Aumond

► **To cite this version:**

Florian Aumond. La France et le droit relevant du "Système du traité sur l'Antarctique". Entre les ordres juridiques. Mélanges en l'honneur du Doyen François Hervouët., 2015. halshs-03776610

**HAL Id: halshs-03776610**

**<https://shs.hal.science/halshs-03776610v1>**

Submitted on 18 May 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Florian AUMOND,  
Maître de conférences en droit public,  
Université de Poitiers  
CECOJI-UP (EA 7353)

## LA FRANCE ET LE DROIT RELEVANT DU « SYSTÈME DU TRAITÉ SUR L'ANTARCTIQUE »

Les dernières réunions de la Commission sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) ont été le théâtre d'une passe d'armes entre zéloteurs, d'un côté, thuriféraires, de l'autre, de la constitution aux larges du continent blanc d'aires marines protégées. L'obstruction des seconds a alors eu raison de l'obstination des premiers<sup>1</sup>. Nonobstant, les projets rejetés à cette occasion sont significatifs d'un double point de vue.

D'une part, ils témoignent de ce que, initialement « terre de paix et de science », l'Antarctique a depuis lors été de plus en plus perçue comme tête de proue de la lutte en faveur de la préservation de l'environnement mondial. L'adoption le 8 octobre 1991 du Protocole au traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement (Protocole de Madrid) tient lieu de symbole remarquable de cette évolution. De sorte que l'on peut voir dans la désignation, à laquelle procède son article 2, de l'Antarctique en tant que « *réserve naturelle* » la pierre d'angle du régime désormais applicable au sixième continent<sup>2</sup>. D'autre part, la circonstance que la France soit, conjointement avec l'Australie et l'Union européenne, l'auteur de l'un des deux

1 Un premier projet concernant un « Système représentatif d'aires marines protégées dans le domaine de planification de l'Antarctique de l'Est » (EARSMPA) avait été présenté lors de la 31<sup>ème</sup> réunion en 2012 ; aucune mesure de conservation en ce sens ne sera cependant adoptée (CCAMLR-XXXI, §§ 7.105 à 7.109). Il en ira de même des versions révisées discutées dans le cadre de la Commission spéciale réunie à Bremerhaven (Allemagne) en juillet 2013 (CCAMLR-SM-II, §§ 3.40 à 3.56) puis lors de la Commission annuelle des 23 oct. au 1<sup>er</sup> nov. 2013 (CCAMLR-XXXII, §§ 7.20 à 7.28). Ces deux dernières réunions ne consacreront pas davantage le projet d'aire marine protégée en mer de Ross (CCAMLR-SM-II/03, §§ 3.3 à 3.19 ; CCAMLR-XXXII, §§ 7.20 à 7.28).

2 La démonstration de cette dimension est inscrite au cœur de notre article sur « La "convergence antarctique". Radioscopie de l'actuel consensus concernant la gestion du continent blanc » (*JDI*, 2009/4, pp. 1213-1236). Dans le même sens : A.-I. GUYOMARD, *La protection de l'environnement en Antarctique : Droit international et droit comparé* (disponible à l'adresse suivante : <http://archive.bu.univ-nantes.fr/pollux/show.action?id=0cae9bce-c3d0-4077-a380-0edf16a8ee8e>).

projets d'aires marines protégées donne clairement à voir sa constante implication dans la détermination du régime Antarctique<sup>3</sup>.

Elle faisait en ce sens partie des onze États conviés à la fin des années 1950 par le président Eisenhower, en vue de doter le sixième continent d'un statut juridique. Elle se présentait alors aux premiers rangs du groupe des « *possessionnés* », néologisme – dont le « droit de l'Antarctique » est singulièrement coutumier – désignant les États revendiquant un droit de souveraineté mutuellement reconnu en Antarctique<sup>4</sup>. La France n'entendait de fait pas voir définitivement déniée la souveraineté qu'elle proclame exercer, depuis l'adoption d'un décret du 27 mars 1924<sup>5</sup>, sur la Terre Adélie. Certes, elle ne parviendra pas à faire ratifier par le texte finalement rédigé sa thèse dite de la « souveraineté », mais la solution de compromis qui résultera des négociations, mettant sous le boisseau toute nouvelle prétention territoriale sans pour autant remettre en cause les situations acquises<sup>6</sup>, lui apparaîtra suffisamment acceptable pour qu'elle appose sa signature au bas du traité conclu le 1<sup>er</sup> décembre 1959 à Washington.

À compter de la fin des années 1980, la France fait également figure de chef de file des États « *conservationnistes* » (ou « *environnementalistes* »). En dépit du cadre strict dans lequel il est prévu qu'elle soit alors enserrée, la reconnaissance du principe de l'exploitation des ressources minérales en Antarctique à laquelle procède la Convention de Wellington du 2 juin 1988 suscite la crainte de nombre de défenseurs de l'environnement<sup>7</sup>. Les autorités françaises et australiennes s'en font alors les porte-voix et, opposant leur *veto* à l'entrée en vigueur du traité<sup>8</sup>, elles précipitent l'adoption en son lieu et place d'un Protocole de Madrid posant pour sa part le principe de l'interdiction de toute exploitation. Le souci écologique fait ainsi (du moins provisoirement) litière des perspectives économiques. La défense par la diplomatie française du projet d'aires marines protégées participe de cette même volonté d'inscrire l'idée de *conservation* (notamment de son environnement) au cœur du régime antarctique<sup>9</sup>. Cette position entre au demeurant en résonance avec la création, en 2006, d'une réserve naturelle dans les Terres australes françaises<sup>10</sup>.

À rebours, d'aucuns ont pu critiquer l'inconstance d'autorités françaises bien moins promptes à adopter les mesures nationales d'application du Protocole de

3 L'autre projet est porté par les États-Unis et la Nouvelle-Zélande.

4 Les « *possessionnés* » (Australie, France, Norvège, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni) forment avec les « *revendicants* » (Argentine et Chili) le groupe des « *claimants* ». Seulement, si tous revendiquent des droits territoriaux (ils s'opposent en cela aux « *non claimants* », pour l'essentiel, États-Unis et URSS), les prétentions des seconds sont rejetées par les premiers (voy. : R.-J. DUPUY, « Le statut de l'Antarctique », *AFDI*, 1958, pp. 201-208).

5 *JORF*, 29 mars 1924, p. 3004.

6 Voy. R.-J. DUPUY, « Le Traité sur l'Antarctique », *AFDI*, 1960, sp. pp. 122-132.

7 Voy. J. COURATIER, « La Convention sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique (Wellington 2 juin 1988) », *AFDI*, 1988, pp. 764-785.

8 *Cf. infra*.

9 On remarquera que la France se retrouve au passage de nouveau aux côtés de l'Australie.

10 *Cf. infra*. Pour dire vrai, le mouvement est réversible, puisque la CCAMLR demande elle-même désormais à chaque État d'envisager la création d'aires marines protégées à même de s'inscrire par la suite dans un réseau dont elle assurerait la coordination (Voy. : Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, « Rapport sur l'évaluation de la présence française dans les îles subantarctiques [Compte rendu de l'audition publique du 14 juin 2011] », doc. AN n°4101 et Sénat n°408, 16 déc. 2011).

Madrid<sup>11</sup>. C'est assez dire qu'une analyse de la position de la France au sujet du droit régissant l'Antarctique tire valablement bénéfice d'un prolongement de l'observation de ses manifestations au niveau international par ses traductions au niveau national ; en d'autres termes, en agrémentant l'étude de la position *diplomatique* par celle de son *application* – au sens le plus compréhensif de ce terme – au sein de l'ordre juridique interne. L'on fait, par là même, signe vers la question constituant le fil directeur autour duquel se tisse le canevas des contributions offertes au Doyen François Hervouët : les *relations entre les ordres juridiques international et internes*. Pour cause, le régime juridique du sixième continent dessine un véritable *ordre juridique international* dont le recours à l'expression, consacrée par le Protocole de Madrid, de « *Système du Traité sur l'Antarctique* » offre l'illustration la plus saillante<sup>12</sup>.

Un Système qui s'est construit sur pied du Traité de 1959 – il s'agit du Système « *du Traité sur l'Antarctique* » – et s'est renforcé, comme le suggère la définition qu'en livre le Protocole, au gré de l'élaboration de dispositions résultant d'une double source. En premier lieu, les « *instruments internationaux associés en vigueur* », ce par quoi il y a tout lieu d'entendre l'ensemble des traités élaborés à la suite de celui de Washington<sup>13</sup>: Convention pour la protection des phoques de l'Antarctique (Londres, 1972), Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (Canberra, 1980), Protocole de Madrid<sup>14</sup>. En second lieu, « *les mesures en vigueur conformément [au Traité sur l'Antarctique]* » et « *les mesures en application conformément* » aux autres traités, autrement dit, et pour l'essentiel, les actes élaborés dans le cadre de cette structure singulière que constitue la Réunion des Parties consultatives du Traité sur l'Antarctique<sup>15</sup>.

Le départ entre ces deux sources servira de point d'appui aux (brèves) réflexions que l'on se propose de mener sur *l'appréhension, par la France, du droit relevant de l'ordre juridique antarctique*. Pour ce faire, le point de vue interne sera privilégié. D'un côté, l'étude de la situation des dispositions relevant de ce que l'on peut qualifier de *droit conventionnel antarctique* permet de considérer à nouveaux frais la double posture d'État possessionné et d'État conservacionniste par laquelle la France est communément présentée à l'aune de la posture qu'elle adopte au niveau international (I). C'est, de l'autre, à une réflexion plus large sur la *réception* dans l'ordre juridique interne de la sorte de *droit dérivé antarctique* élaboré par la Réunion consultative du Traité sur l'Antarctique, parangon de ces nouveaux sujets de droit international en pleine expansion que l'on regroupe communément sous le terme générique de Conférence des Parties, que l'on sera convoqué<sup>16</sup> (II).

11 Cf. *infra*.

12 Art. 1<sup>er</sup>, lettre e) du Protocole de Madrid.

13 La Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine (1946) et l'Accord sur la Conservation des Albatros et les Pétrels signé au Cap (2001) complètent ce corpus sans pour autant relever du Système du Traité sur l'Antarctique. De fait, la première s'inscrit davantage dans le droit mis en œuvre par la Commission baleinière internationale et ayant le cétacé pour objet, cependant que la seconde se rattache bien plutôt au « Système » articulé autour de la Convention pour la protection des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (Convention de Bonn) du 23 juin 1979.

14 On trouvera le texte de ces différentes conventions sur le site du secrétariat du Traité sur l'Antarctique à l'adresse suivante : [http://www.ats.aq/index\\_f.htm](http://www.ats.aq/index_f.htm)

15 Cf. *infra*.

16 Voy. dans le même sens : C. FOCARELLI, « The Legal Nature of the Acts Adopted under Article IX of the Antarctic Treaty and their Implementation in Italy », in F. Francioni et T. Scovazzi (dir.), *International Law for Antarctica*, Kluwer Law International, La Haye / Boston / Londres, 2<sup>e</sup> éd., 1996, pp. 505-580.

## I. LA SINGULARITÉ DE LA POSTURE FRANÇAISE REFLÉTÉE DANS L'ORDRE INTERNE

La France est un État possessionné et conservationniste. La chose est connue. Il demeure que pareille observation fait, le plus souvent, fond sur la seule prise en considération de sa posture internationale, singulièrement celle qu'elle a donnée à voir lors de l'élaboration des différentes conventions antarctiques. D'aucuns toutefois se sont déjà proposés de prolonger l'analyse et d'en interroger la réalité en portant leur regard sur l'ordre interne<sup>17</sup>. S'inscrivant dans une démarche similaire, l'étude (renouvelée) de la question permettra ici de valider pour l'essentiel la congruence entre l'affirmation internationale de la double position *d'État possessionné* (A) et *conservationniste* (B) de la France et sa traduction au niveau interne.

### A. LA FRANCE, ÉTAT POSSESSIONNÉ

Lors de la mise en place du régime antarctique les débats, on l'a indiqué, se sont essentiellement cristallisés autour de l'opposition claimants / non claimants. En a résulté une solution de compromis devant donner des gages tant aux premiers, dont les réclamations et contestations territoriales n'étaient pas remises en cause, qu'aux seconds, ces prétentions ne faisant pas pour autant l'objet d'une reconnaissance. En d'autres termes, et pour reprendre une métaphore filée avec bonheur par nombre d'auteurs, était réalisé un *gel du contentieux territorial*. Lequel a été reconduit explicitement ou tacitement dans les conventions antarctiques ultérieures<sup>18</sup>.

La France, qui était en 1959 au nombre des claimants, n'en a accepté les principes directeurs qu'à titre de concession. Le prouve la volonté dont elle a fait montre depuis lors, aux niveaux international tout autant qu'interne, de contenir la portée de l'entrave ainsi apportée à toute projection de ses compétences territoriales. Ce qui a été particulièrement manifeste pour deux questions se situant au confluent des ordres international et interne : dans le cadre des revendications maritimes qu'elle a formulées à compter des années 1970 au large de ses terres australes et antarctiques (a) ; dans la mise en œuvre des dispositions de la Convention de Canberra (b).

#### a. Une posture gouvernant les revendications territoriales au large des terres australes et antarctiques françaises

Le gel des contentieux territoriaux posé dans le Traité de Washington s'oppose notamment, dans la « *région située au sud du 60<sup>e</sup> degré de latitude Sud* », à « *toute revendication nouvelle, [...] extension d'une revendication de souveraineté territoriale*

17 Voy. not. : A. ORAISON, « La position et le rôle particulier de certains États dans le processus de protection du continent antarctique. Le cas spécifique de la France en sa double qualité d'*État possessionné* et d'*État conservationniste* », *RJE*, 2005, n°2, pp. 147-162 ; « Les effets de l'« ordonnancement juridique antarctique » sur le statut des Terres australes et antarctiques françaises (Études des limites conventionnelles à la souveraineté de la France sur une collectivité territoriale singulière de la République, régie par la loi du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer) », *RJOI*, 2007, n°7, pp. 119-140.

18 Art. IV de la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique ; art. 4 du Protocole de Madrid.



précédemment affirmée »<sup>19</sup>. L'exacte portée de l'interdiction ainsi énoncée a fourni la chair à d'intenses controverses lorsqu'il s'est agi de l'appliquer aux eaux bordant le continent blanc. Plus précisément, s'il n'était guère contesté qu'elle couvrait la mer territoriale, à l'égard de laquelle le côtier exerce indéniablement une « *souveraineté territoriale* », la situation des autres espaces maritimes, placés sous la seule compétence des États, demeurait débattue<sup>20</sup>.

La France s'est gardée de jouer de cette ambiguïté dans l'élaboration de sa réglementation nationale. En revanche, cette dernière traduit clairement son désir de circonscrire l'importance de l'obstacle que dresse le gel des contentieux territoriaux face à ses prétentions territoriales : dans une *optique spatiale*, d'une part, par la projection de la souveraineté et des compétences sur les territoires se situant aux confins de la zone couverte par l'interdiction ; dans une *optique temporelle*, d'autre part, par l'insistance, pour ce qui concerne les espaces relevant de cette dernière, sur le caractère *temporaire* du gel. S'ensuit une attitude nimbée d'ambiguïtés.

Cela est manifeste, en premier lieu, si l'on considère la mer territoriale. Reprenant la distinction prévalant dans le droit international de la mer, la loi du 24 décembre 1971 relative à la délimitation de ces « eaux territoriales » distingue deux types de lignes de base à partir desquelles calculer la limite des 12 milles marins en constituant la limite extérieure : les lignes de base tracées à partir de la laisse de basse mer (soit les lignes que marquent les eaux les plus basses de l'année) ; les lignes de base droites et les lignes de fermeture des baies<sup>21</sup>. Un décret en date du 11 janvier 1978 est par la suite venu déterminer ces dernières pour ce qui est des « *eaux territoriales françaises adjacentes au territoire des Terres australes et antarctiques françaises* »<sup>22</sup>.

Pour dire vrai, seules les situations de deux des « terres » composant à cette époque cette collectivité sont réglées dans la loi (archipel des Kerguelen et île Saint-Paul)<sup>23</sup>. L'absence de détermination pour les autres terres australes et antarctiques (Terre Adélie, île Amsterdam, archipel des Crozet) pourrait trouver une première explication dans le fait que, pour ce qui les concerne, il n'y aurait pas lieu de définir les lignes de base droites et les lignes de fermetures des bases, devant être seulement

19 Resp. art. 6 et 4, 2 du Traité sur l'Antarctique.

20 Parmi une littérature particulièrement foisonnante, qu'il suffise de renvoyer à : T. SCOVAZZI, « Les zones côtières de l'Antarctique », in F. Francioni et T. Scovazzi (dir.), *International Law for Antarctica*, *Op. cit.*, pp. 377-398.

21 Art. 1<sup>er</sup>, loi n°71-1060 du 24 décembre 1971 relative à la délimitation des eaux territoriales françaises (*JORF*, 30 déc. 1971, p. 12899).

22 Décret n°78-112, *JORF*, 4 fév. 1978, p. 588.

23 Le territoire des « Terres Australes et Antarctiques Françaises » (TAAF) a été créé par la loi du 6 août 1955 en tant que territoire d'Outre mer (*JORF*, 9 août 1955, p. 7979). Il était initialement composé de la Terre Adélie, fragment du continent Antarctique, ainsi que de quatre îles subantarctiques situées dans l'Océan indien : archipel des Kerguelen, archipel des Crozet, île Saint-Paul et île Amsterdam. Il s'est, à la faveur de la loi du 21 février 2007, élargi aux « îles éparses » : Glorieuses, Juan de Nova, Europa, Bassas da India et Tromelin (Art. 14 de la loi du 21 fév. 2007 modifiant not. les articles 1<sup>er</sup>, alinéa 1 et 8 de la loi du 6 août 1955 : *JORF*, 22 fév. 2007, p. 3220). Sur cette loi, voy. : A. ORAISON, « Le nouveau statut des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India à la lumière de la loi ordinaire du 21 février 2007 « portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer » », *RJOI*, 2008, n°8, pp. 133-187 ; R. LE MESTRE, « Poussières d'Empire. Les îles Eparses, territoire français de l'Océan indien », *ADMO*, 2008, n°26, pp. 157-173 ; G. EVEILLARD, « Le statut des Terres Australes et Antarctiques Françaises après la loi du 21 février 2007 », *RDP*, 2008, n°1, pp. 103-138.

considérée la laisse de basse mer. Ce que confirme d'ailleurs un récent décret portant sur l'île d'Amsterdam<sup>24</sup>. Tout indique cependant que, pour la Terre Adélie, raison doit être surtout recherchée du côté de l'interdiction énoncée à l'article 4 du Traité sur l'Antarctique<sup>25</sup>. En effet, elle constitue le seul territoire composant les TAAF à être comprise dans la région où s'applique le gel du contentieux territorial<sup>26</sup>. Et dès lors, comme rappelé plus haut, que le côtier exerce sur la mer territoriale une véritable souveraineté territoriale, il fait incontestablement obstacle à la revendication d'une telle zone au large de la Terre Adélie. Il n'empêche, la singularité de cette dernière par rapport aux îles subantarctiques n'apparaît qu'en creux, n'étant pas expressément énoncée.

Il en va de même au sujet des espaces à l'égard desquels ne sont reconnus aux riverains que des compétences territoriales ou des « droits de souveraineté » ne confinant, en tout état cause, pas en une « souveraineté » territoriale. Tel est, tout d'abord, le cas de la zone de pêche spéciale adjacente à la mer territoriale. Anticipant sur la consécration conventionnelle de ce qui deviendra la zone économique exclusive, et s'appuyant sur la germination d'une coutume, nombre d'États élaborent dès le début des années 1970 des législations nationales intégrant dans leur champ de compétence territoriale ce nouvel espace maritime<sup>27</sup>. S'inscrit dans ce mouvement la loi française du 16 juillet 1976 *relative à la zone économique et à la zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République*<sup>28</sup>. Son article 5 renvoie alors à des décrets en Conseil d'État la mise en application de ses dispositions « *en ce qui concerne la zone économique au large des diverses côtes du territoire de la République* ».

En ce sens est élaboré le décret n°78-144 du 3 février 1978 portant création d'un tel espace « *au large des côtes australes et antarctiques françaises* »<sup>29</sup>. Rien n'indique, à lire l'acte réglementaire, que ne seraient pas alors concernés les littoraux de toutes les terres formant à cette époque les TAAF. Si bien qu'il y aurait lieu d'estimer qu'une zone économique (exclusive) borderait, par-delà la mer territoriale, la Terre Adélie. Mais tandis que l'existence d'une telle zone au large des îles subantarctiques est attestée par plusieurs dispositions venant en préciser le régime juridique<sup>30</sup>, nulle trace de texte ayant expressément pour champ d'application territoriale une hypothétique « *zone économique (exclusive)* » au large de la Terre Adélie. L'on se trouve, finalement, dans une situation analogue à celle de la mer territoriale<sup>31</sup> - même si

24 L'article 3 du décret n°2013-1175 du 17 déc. 2013 *définissant les lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale française adjacente aux îles Saint-Paul et Amsterdam (Terres australes et antarctiques françaises)* se lit en effet comme suit : « *La laisse de basse mer de l'île Amsterdam sert à la détermination des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale adjacente à l'île d'Amsterdam* » (JORF, 19 déc. 2013, p. 20648).

25 Les nombreuses références à la mer territoriale au large de Crozet (voy. p.e. le décret du 3 oct. 2006 relatif à la réserve naturelle des Terres australes françaises : cf. *infra*) n'ont pas leur pendant pour la Terre Adélie.

26 Les archipels des Kerguelen et de Crozet, îles subantarctiques les plus au sud, sont localisés entre 49°35' et 49°54' de latitude Sud pour le premier, entre 45° 95' et 46° 50' de latitude Sud pour le second. Ils se situent donc au nord du 60<sup>ème</sup> degré de latitude Sud.

27 J.-P. PANCRACIO, *Droit de la mer*, Dalloz, Paris, 1<sup>ère</sup> éd., 2010, pp. 171-175.

28 JORF, 18 juill. 1976, p. 4299.

29 JORF, 11 fév. 1978, p. 684.

30 Voy. p.e. le décret n°2009-1039 du 26 août 2009 *relatif aux conditions d'exercice de la pêche maritime dans les Terres australes et antarctiques françaises et pris pour l'application de l'article 3 de la loi n°66-400 du 18 juin 1966 modifiée sur l'exercice de la pêche maritime et l'exploitation des produits de la mer dans les Terres australes et antarctiques françaises* (JORF, 28 août 2009, p. 14244).

31 Au reste, l'indétermination de l'étendue de la mer territoriale impacte nécessairement sur la

l'interdiction énoncée dans le Traité de Washington justifie moins certainement la présente abstention. C'est une position identique que l'on constate pour ce qui est des revendications formulées au sujet du plateau continental, autre espace maritime à l'égard duquel le côtier n'exerce que des droits souverains<sup>32</sup> : alors que la France a déposé une demande d'extension pour les plateaux prolongeant toutes les îles subantarctiques formant (initialement) les TAAF<sup>33</sup>, rien de tel pour la Terre Adélie.

Symptomatique est dans cette perspective la diffusion, parallèlement aux requêtes formulées pour les terres australes, d'une note du 5 février 2009 dans laquelle la France, par l'intermédiaire de sa représentation permanente auprès des Nations unies, fait part de sa volonté de réserver son droit de déposer ultérieurement une demande au sujet de la terre antarctique<sup>34</sup>. Tant il est vrai que cette note, fondée sur les dispositions croisées de la Convention sur le droit de la mer et du Système du Traité sur l'Antarctique, exprime simultanément *et* la prétention territoriale française au sujet de plateaux prolongeant des territoires se situant aux confins de l'espace couvert par l'interdiction énoncée par le Traité sur l'Antarctique *et* le fait que la France ne perçoit dans cette interdiction qu'une *suspension* de ses revendications pour la Terre Adélie.

Il est au demeurant loisible d'interpréter à cette aune la position française au sujet de la zone économique exclusive comme de la mer territoriale au large de la portion continentale de l'Antarctique : il s'agit de ce fait de constituer des espaces maritimes dans lesquels les compétences, pour l'heure non exercées, pourront en revanche pleinement l'être sitôt le moratoire levé. Parfait témoignage d'une posture que l'on peut qualifier de *territorialiste* et dont l'attitude d'État possessionné présente une déclinaison<sup>35</sup>. Aux confluent des ordres juridiques international (antarctique) et interne, celle-ci ressortit également de la mise en œuvre des dispositions de la Convention de Canberra sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique<sup>36</sup>.

---

consistance de la zone économique exclusive.

32 Art. 77 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982.

33 Aux termes de l'article 76 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, tout État côtier estimant que le rebord externe de sa marge continentale sous-marine est situé au-delà des 200 milles marins (la limite du plateau ainsi étendu devant alors être fixée à une distance de 60 milles marins du pied du talus continental) doit déposer une demande d'extension auprès de la Commission des limites du plateau continental (sur cette dernière, voy. : E. JAMACHE, « La pratique de la Commission des Limites du Plateau Continental », *AFDI*, 2008, pp. 429-441). Celles concernant les terres australes françaises l'ont été respectivement le 16 décembre 2008 pour Kerguelen (CLCS/66, pp. 7-8), le 6 mai 2009 pour Crozet (la demande étant conjointe avec l'Australie : CLCS/68, pp. 6-7) et le 8 mai 2009 pour les îles Saint-Paul et Amsterdam (CLCS/80, p. 12).

34 Ce document peut être consulté à l'adresse suivante : [https://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/fra09/fra\\_note\\_feb2009.pdf](https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/fra09/fra_note_feb2009.pdf)

35 Cette position est en tout point semblable à celle des autres États possessionnés, à l'exception du Chili (Voy. D. ORTOLLAND et J.-P. PIRAT, *Atlas géopolitique des espaces maritimes. Frontières, énergie, transports, piraterie, pêche et environnement. Première cartographie exhaustive du Plateau continental*, ed. Technip, Paris, 2<sup>ème</sup> éd., 2010, p. 192).

36 La consécration dans la loi fondamentale de la collectivité *sui generis* des TAAF qu'a réalisée la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 en propose une autre illustration (Voy. A. ORAISON, « La « France du grand large » à la croisée des chemins : les nouvelles possibilités de choix entre l'intégration administrative et l'autonomie interne (Réflexions générales sur la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et le nouveau statut des diverses collectivités territoriales françaises situées outre mer) », *RDISDP*, 2003, n°2, pp. 149-220).



*b. Une posture gouvernant l'application des mesures de conservation de la faune et de la flores marines de Antarctique*

Contrairement aux trois autres conventions antarctiques, l'espace couvert par la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (Convention de Canberra) déborde la région située au sud du 60<sup>e</sup> degré latitude Sud<sup>37</sup> pour s'étendre plus au nord jusqu'au bord de la « *convergence antarctique* »<sup>38</sup>. De là vient que relèvent *a priori* de son champ d'application spatiale les eaux adjacentes à certains territoires insulaires exclus de la zone concernée par les autres traités, à l'instar des archipels français des Kerguelen et de Crozet. C'est cependant sans compter sur la « *Déclaration du président* » qui, incluse dans l'Acte final de la Conférence de Canberra, leur ménage un « *véritable régime d'exception* »<sup>39</sup>.

Nul doute que derrière le Président de la Conférence, auteur de cette Déclaration faite la veille de la séance de clôture et de signature de l'Acte final, se profile l'ombre des autorités françaises. Topique est le fait que seuls les archipels Kerguelen et Crozet sont nommément désignés. Il est toutefois prévu que ce système dérogatoire pourra également trouver à s'appliquer « *à d'autres îles situées dans le champ d'application de la Convention sur lesquelles s'exerce une souveraineté étatique dont l'existence est reconnue par toutes les Parties contractantes* ». Le Royaume-Uni a ainsi requis le bénéfice de cette disposition tant pour les îles Shetland du Sud que pour celles de la Géorgie du Sud et les îles Sandwich du Sud. Ses prétentions ont provoqué de vives protestations de la part du Chili et de l'Argentine, tous deux rappelant que les dispositions de la Déclaration étaient réservées aux îles à l'égard desquelles s'exerce une « *souveraineté étatique dont l'existence est reconnue par toutes les Parties contractantes* ». Or, tel n'est précisément pas le cas des îles antarctiques britanniques<sup>40</sup>. En revanche, nulle voix ne paraît s'être élevée contre la revendication formulée par l'Afrique du Sud pour les îles du Prince-Edouard.

Le consensus que cristallisent de même les demandes françaises au sujet des archipels Kerguelen et Crozet est plus perceptible dans la Déclaration du Président, où il est expressément relevé qu'elles n'ont « *donné lieu à aucune objection* ». À telle enseigne que, lors des discussions parlementaires sur la loi portant autorisation de

37 Ce confinement est expressément mentionné à l'article 1<sup>er</sup>, 1) de la Convention de Londres et résulte, pour le Protocole de Madrid, de ce que ce dernier régit l'ensemble des activités s'exerçant « *dans la zone du Traité sur l'Antarctique [du 1<sup>er</sup> décembre 1959]* », Traité qu'il a pour objet de « *compléter* » (art. 4).

38 Art. I, 1). La définition de cette ligne est posée au 4) de l'article I. Cela étant, cette limite ne s'applique pas pour le gel du contentieux territorial, laquelle demeure confinée dans la région située au sud du 60<sup>ème</sup> degré de latitude Sud (art. IV).

39 D. VIGNES, « La convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique », *AFDI*, 1980, p. 758.

40 Cette opposition participe du contentieux territorial qui mettait aux prises, dès 1959, Chili et Argentine, d'un côté, Royaume-Uni, de l'autre. Elle a été ravivée au milieu des années 1990 après que les autorités britanniques eurent pris des mesures à l'encontre d'un navire battant pavillon chilien dans l'une des zones contestées. Cet événement a motivé la demande du Chili d'ouvrir un débat sur la « *question fondamentale* » posée par l'application de la Déclaration du Président (CCAMLR-XIV [95], §15.1). L'Argentine, qui a relayé cette proposition (*Ibid.*, § 15.2), a depuis lors réaffirmé de manière itérative son refus de donner droit aux revendications britanniques (voy. pour la dernière réunion : CCAMR-XXXIII, [2013], § 11.3).

ratification de la Convention de Canberra<sup>41</sup>, le ministre délégué auprès du ministre des relations extérieures, chargé des relations européennes, s'estime autorisé à y voir une « réaffirmation » de la « souveraineté sur ces lieux »<sup>42</sup>. Propos significatifs car, à y regarder de plus près, c'est bien une telle « réaffirmation » qu'avait en vue la France en soufflant au Président de la Conférence le texte de la Déclaration.

Intégrée, on l'a déjà indiqué, à l'Acte final de la Conférence aux côtés de la Convention et de l'Annexe, la Déclaration n'est en revanche pas insérée, contrairement à celle-ci<sup>43</sup>, dans celle-là. L'éventuelle valeur juridique que l'on pourrait lui reconnaître lui sera par conséquent « propre », comme l'indique le rapporteur au Sénat du projet de loi autorisant la ratification de la Convention<sup>44</sup>. L'on peine en revanche à suivre le parlementaire lorsque celui-ci y perçoit une « déclaration interprétative », puisque cet acte n'émane ni d'un État, ni d'une organisation internationale<sup>45</sup> mais est directement imputable au Président de la Conférence – quand bien même ce dernier relaie incontestablement la volonté de la France. Tout laisse au vrai à penser que la Déclaration doit, en elle-même, se comprendre comme un accord concerté davantage que comme un acte unilatéral<sup>46</sup>.

Mais là n'est pas l'essentiel pour l'initiateur de la Déclaration. Bien plus que la nature *intrinsèque* de cet acte, ce qui importe est que soit ratifiée par les autres États, faute d'objection, la réalité de la souveraineté française sur les archipels Kerguelen et Crozet. En d'autres termes, sur l'accord concerté paraît se greffer une pluralité d'actes unilatéraux, sinon un acte unilatéral collectif, portant *reconnaissance* de cette situation juridique<sup>47</sup>. Ou, si l'on prend acte de ce que cette reconnaissance ne semblait souffrir de véritable contestation, elle vient en asseoir le caractère incontestable par l'onction qu'y apportent *collectivement* les membres de la « communauté antarctique », déclinaison autoproclamée de la dite « communauté internationale »<sup>48</sup>. Sa portée serait par suite avant toute chose *politique*.

41 Cf. *infra*.

42 JO Sénat, 7 avr. 1982, p. 970.

43 L'Annexe porte sur la composition, la procédure et la portée des sentences rendues par le Tribunal arbitral prévu à l'article XXV, §3 de la Convention de Canberra.

44 JO Sénat, 7 avr. 1982, p. 970.

45 Voy. la définition de la déclaration interprétative donnée par le projet de directive 1.2. du *Guide de la pratique sur les réserves aux traités* adopté en 2011 par la Commission du droit international (« Rapport de la Commission du droit international. Soixante-troisième session. 26 avril-3 juin et 4 juillet-12 août 2011 », doc. A/66/10/Add.1, pp. 38 et ss.) et dont a « pris acte » l'Assemblée générale à la faveur de la résolution 68/111 du 16 déc. 2013.

46 Telle est d'ailleurs la lecture qu'en fait l'Australie, qui le rattache alors à la Convention de Canberra en y voyant un « accord ayant rapport au traité et qui est intervenu entre toutes les Parties à l'occasion de la conclusion du traité » au sens de la lettre a) de l'article 31, 1 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (CCAMLR-XIV [1995], §15.4). Et l'Argentine de considérer que cet accord possède « le même statut qu'un traité » (CCAMLR-XIX [2000], § 13.3).

47 On notera au passage que la Déclaration, qui n'est pourtant pas concernée par le projet de loi portant autorisation de ratification de la « Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique, ensemble une annexe », n'en a pas moins constitué l'essentiel des propos tant du ministre délégué Chadernagor que du rapporteur au Sénat. La Déclaration ne fera pas en revanche l'objet d'une publication au Journal officiel.

48 Cette prétention à œuvrer au nom et pour le compte de cette entité n'a toutefois cessé d'être contestée par les États, tout particulièrement du Sud, restés en dehors (Voy. F. AUMOND, *Op. cit.*, pp. 1218 ss.).

Où l'on voit combien la Déclaration fait écho, en l'amplifiant, à la position adoptée par la France à l'endroit des espaces maritimes baignant les terres australes et antarctiques : d'un côté, les autorités françaises, qui acceptent de n'exercer sur la Terre Adélie qu'une *juridiction territoriale*, version atrophiée de la souveraineté territoriale, consentent à voir pleinement appliquée sur cette terre antarctique la réglementation internationale élaborée par la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) ; d'un autre côté, elles font part de leur réticence à voir ces mêmes dispositions se déployer sur les îles subantarctiques, notamment afin de faire pièce à toute éventuelle contestation à l'encontre de projections territoriales qui prendraient ancrage sur la pleine *souveraineté territoriale* que la France prétend y exercer.

La *mise en œuvre* par cette dernière du régime d'exception qu'elle a initié s'inscrit dans une même perspective. Ce régime comporte deux volets. Une première série de dérogations concerne les mesures de conservation à proprement parler. Il est en ce sens tout d'abord prévu que l'autorisation expresse des autorités françaises est nécessaire tant en amont, pour tout examen préalable à l'adoption de mesures susceptibles de concerner les eaux adjacentes à Kerguelen et Crozet que la CCAMLR voudrait adopter (Déclaration, §§2 et 3,a), qu'en aval, pour l'application de ces dispositions auxdits espaces (§2). Inversement la France peut, d'une part, maintenir les mesures nationales qu'elle aurait arrêtées avant l'adoption de la Convention (§1), d'autre part, compléter par des dispositions nationales plus strictes ou portant sur d'autres sujets (§3,a) les mesures de la CCAMLR, voire, en combler l'absence (§3,b). La seconde catégorie de dérogations est relative au mécanisme international d'observation et d'inspection mis en place par la Convention de Canberra : aux termes de la Déclaration du Président, il ne trouvera à se déployer dans les eaux adjacentes à Kerguelen et Crozet que moyennant l'accord de la France et dans les conditions par elle fixées (§4).

Le recours fait par les autorités françaises au régime d'exception ne traduit pas, tant s'en faut, un désir de demeurer à l'écart du système établi par l'organisation internationale. En ce sens, elles assortissent inmanquablement leur refus de voir appliquées aux eaux adjacentes de Kerguelen et Crozet les mesures de conservation décidées par la CCAMLR de leur engagement à maintenir informée l'organisation des dispositions qu'elles prendront ainsi que de leur mise en œuvre<sup>49</sup>. Tout en réaffirmant son opposition à ce que se déploie dans ses territoires couverts par la dérogation le mécanisme international d'observation et d'inspection<sup>50</sup>, la France fait montre de la même volonté d'information concernant les contrôles exercés par ses propres observateurs nationaux<sup>51</sup>.

La réglementation nationale traitant de questions connexes montre un même souhait de se couler dans le cadre dessiné par le « droit » de la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique. En atteste notamment la référence faite à cette dernière dans les visas du décret du 26 août 2009 précité

49 Voy. p.e. : CCAMLR-X (1991), §5.12 (mesures de conservation n<sup>os</sup>29/X, 30/X, 31/X) ; CCAMLR-XI (1992), §9.13 (mesure de conservation n<sup>o</sup>47/XI).

50 Voy. p.e. : CCAMLR-VI (1987), §97 ; CCAMLR-XV (1996), §1.84.

51 Voy. p.e. : CCAMLR-XVIII (1999), §8.13. S'inscrivent dans ce contexte les rapports faits régulièrement par la France à la Commission sur les activités de pêche illicite dans les eaux adjacentes à Kerguelen et Crozet (voy. p.e. : CCAMLR-XXXIII [2013], §164). On relèvera à ce sujet que la question des observations nationales, mises en œuvre avant l'adoption de la Convention, avait déjà été discutée lors de l'examen du projet de loi autorisant la ratification de la Convention de Canberra (*JO Sénat*, 7 avr. 1982, pp. 970-971).

relatif aux activités de pêches dans les TAAF. En indiquant avoir pour but « *d'assurer la conservation à long terme et l'exploitation optimale des ressources halieutiques* », l'acte réglementaire souligne au-delà qu'il ne s'agit aucunement, par le régime dérogatoire dont la France requiert le bénéfice pour ses archipels, de manifester une opposition *de principe* aux objectifs poursuivis par la Convention de Canberra<sup>52</sup>. Non plus que de suggérer qu'elle désire endiguer le mouvement dont la Convention de Canberra constitue une étape majeure et qui tend à placer de plus en plus clairement le régime antarctique sous le signe de la préservation de son environnement<sup>53</sup>. Tout au contraire, l'Hexagone en partage indéniablement la *finalité* si même il s'en démarque dans les *modalités* d'application, marquant sa préférence pour une manière de dédoublement fonctionnel. Preuve en est donnée par la création, à la faveur du décret du 3 octobre 2006, de la « *réserve naturelle des Terres australes françaises* »<sup>54</sup>.

Il est dans ce contexte significatif que cette dernière, quoique réserve terrestre bien plutôt que maritime, ait été présentée par la France comme modèle dont on pourrait utilement s'inspirer pour l'aire marine protégée qu'elle entendait inviter la CCAMLR à instituer<sup>55</sup>. C'est assez dire que l'attitude *territorialiste* adoptée au niveau international et relayée par cette disposition interne<sup>56</sup> n'entre pas en contradiction avec la posture conservationniste édont Paris est par ailleurs le chantre.

## B. LA FRANCE, ÉTAT CONSERVATIONNISTE

La posture conservationniste de la France résulte de son opposition à l'adoption de la Convention de Wellington. La séquence a été maintes fois décrite. Reste que les présentations qui en ont été proposées, cantonnées le plus souvent au point de vue international, se sont en définitive uniquement faites l'écho de la position des *autorités exécutives*. Or, l'analyse du comportement du *pouvoir législatif* est également riche d'enseignements tant il révèle le remarquable *consensus* au sein des autorités françaises (a). Pour dire vrai, l'attitude du Parlement à l'égard du droit relevant du Système du Traité sur l'Antarctique a déjà donné lieu à des études, mais sous un angle « substantiel » bien plutôt qu'institutionnel. Il s'est principalement agi de commenter la loi du 15 mars 2003 mettant en œuvre le Protocole de Madrid. Les conclusions auxquelles ses exégètes ont abouti peuvent être reconsidérées à l'aune des évolutions intervenues depuis lors (b).

### a. Une posture faisant l'objet d'un consensus au sein des autorités politiques

En posant que « [L]a ratification du présent traité ou l'adhésion à celui-ci sera effectuée par chaque État conformément à sa procédure constitutionnelle » (art. 13, 2), le Traité de Washington ne fait que rappeler le principe, classique, selon lequel la décision

52 Dans un sens proche, l'Afrique du Sud a pu faire part de sa volonté, dans la mise en œuvre du régime d'exception prévu par la Déclaration du Président au sujet de l'île du Prince Edouard, « *de respecter scrupuleusement les objectifs de la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines et d'agir conformément à ceux-ci* » (CCAMLR-XIV [1995], §15.7).

53 Voy. F. AUMOND, *Op. cit.*, pp. 1229-1231.

54 *JORF*, 4 oct. 2006, p. 14673. Sur cette réserve, voy. : M. MANOUVEL et E. NAIM-GESBERT, « Le double visage de la réserve naturelle des terres australes françaises », *RJE*, 2007, n°4, pp. 445-455.

55 « La réserve naturelle des Terres australes et antarctiques [sic] : un exemple d'aires marines protégées », doc. CCAMLR-XXVI/BG/21. Cf. *supra*.

56 On relèvera que la réserve s'étend sur l'espace terrestre et, pour partie, maritime des îles subantarctiques à l'exclusion toutefois de la Terre Adélie.



de l'État à consentir à être lié par un traité est essentiellement régie par le droit interne. Tout juste en encadre-t-il l'exercice en précisant expressément qu'il s'agit en l'occurrence d'un accord en forme solennelle, i.e. pour lequel la signature est en elle-même insuffisante mais suppose ultérieurement le dépôt d'un instrument de ratification. Il en ira au reste de même pour l'ensemble des autres conventions relevant du Système du Traité sur l'Antarctique<sup>57</sup>.

En conséquence de quoi, l'engagement de la France à se voir obligée par les différents instruments participant du droit conventionnel antarctique reposait sur une procédure relevant de deux niveaux, international et interne. Le premier met en scène le pouvoir exécutif, lors de la négociation du traité, de l'authentification du texte mais également au moment de l'expression définitive du consentement à devenir partie au traité. Le second peut appeler l'intervention du pouvoir législatif. En France, cela renvoie au premier chef à la distinction entre les conventions imposant, en application de l'article 53 de la Constitution, une autorisation parlementaire préalable à l'expression définitive du consentement à être lié et celles pour lesquelles pareille procédure reste facultative.

À ce sujet, le Traité sur l'Antarctique tranche parmi les conventions antarctiques dans la mesure où il est le seul pour lequel la ratification n'a pas été précédée du vote d'une loi d'habilitation. Pour ce qui est des autres traités, les projets, rapports voire discussions parlementaires ne permettent pas de déterminer avec certitude tant le point de savoir si le pouvoir exécutif s'est alors estimé contraint, sur pied de l'article 53 de la Constitution, d'obtenir ainsi l'aval du pouvoir législatif<sup>58</sup> que, le cas échéant, celles des hypothèses y énumérées ayant motivé ce recours<sup>59</sup>. Leur intérêt se trouve en réalité ailleurs, tout particulièrement si l'on considère le processus ayant débouché, après le rejet du traité de Wellington, sur l'élaboration du Protocole de Madrid.

Il n'est pas ici le lieu de s'étendre sur des éléments connus. On rappellera juste que, ayant apposé leur signature au bas de la convention adoptée à Wellington le 2 juin 1988, les autorités exécutives françaises reconsidèrent par la suite leur position. La catastrophe de l'*Exxon Valdez* au large des côtes de l'Alaska achève de convaincre notamment le Premier ministre des risques environnementaux d'une exploitation, que permettait la Convention de Wellington, des richesses minérales en Antarctique. Aussi bien M. Rocard fait-il part dès le printemps 1989 de la volonté de la France de ne pas ratifier ce texte<sup>60</sup>. Position d'autant plus forte qu'elle confine, en raison de sa qualité de Partie consultative et de sa posture d'État possessionné, en un véritable *veto*<sup>61</sup>. De sorte que le gouvernement français aura raison d'un traité ainsi précipité

57 Convention pour la protection des phoques de l'Antarctique, art. 11 ; Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique, art. XXVII, 1 ; Protocole au Traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement, art. 22, 1.

58 Tout au plus relèvera-t-on cette remarque du rapporteur à l'Assemblée nationale du projet de loi portant autorisation de ratification de la Convention de Londres, selon qui l'intervention législative découle de la circonstance que cette dernière « conduit à limiter le droit de pêche et de chasse » (*JORF*, 22 nov. 1974, p. 6918).

59 Cette imprécision est, il est vrai, habituelle de la part d'autorités de principe, par la voie parlementaire.

60 J.-P. PUISSOCHET, « Le Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement (Madrid, 4 octobre 1991) », *AFDI*, 1991, p. 759.

61 La Convention de Wellington subordonnait son entrée en vigueur à sa ratification par seize « Parties consultatives » (art. 62), parmi lesquelles devaient impérativement figurer les États « indispensables

dans les limbes de l'histoire antarctique. Il sera remplacé par un nouvel instrument, le Protocole de Madrid, dont le moratoire sur toute exploitation des ressources minérales du continent constituera la pierre d'angle. Symbole admirable de l'ancrage résolu du régime antarctique dans une perspective « *environnementaliste* ».

Il est courant de relever le soutien assez rapidement apporté par l'Australie, autre Partie consultative et État possessionné, et d'y voir l'une des raisons de cette remarquable victoire diplomatique<sup>62</sup>. L'appui trouvé *dans l'ordre interne* par le pouvoir exécutif français auprès du pouvoir législatif demeure en revanche plus méconnu. Il explique pourtant très vraisemblablement l'obstination et l'abnégation de la France.

L'implication des membres de la représentation nationale au sujet de l'exploitation des ressources minérales en Antarctique n'a eu d'égale que leur manque d'enthousiasme concernant les questions soulevées par les traités de Londres et de Canberra<sup>63</sup>. L'intérêt des parlementaires, remarquable pour une habilitation se faisant le plus souvent de manière automatique, s'aperçoit alors, tout d'abord, dans les nombreuses questions écrites posées au gouvernement<sup>64</sup>. La demande formulée le 21 juin 1989 par le Bureau de l'Assemblée nationale auprès de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques d'entamer une évaluation des enjeux économiques et des risques écologiques induits par les activités de recherche et d'exploitation des ressources minérales en Arctique et en Antarctique<sup>65</sup>, de même que la substance des débats parlementaires autour du projet de loi portant autorisation de ratification du Protocole de Madrid portent également témoignage de la volonté de la représentation nationale de se saisir du sujet<sup>66</sup>.

Au-delà, ils démontrent combien la conviction de l'impérieuse nécessité de prémunir le sixième continent des atteintes à son environnement que ne manquerait

---

*à la mise en place de toutes les institutions de la Convention concernant chaque zone de la Convention* ». Or, Partie consultative (de droit) en tant que signataire originaire du Traité de 1959, la France est au nombre des États dont la participation à la mise sur pied des Comités de réglementation concernant les secteurs qu'elle revendique est obligatoirement requise (art. 29).

62 J.-P. PUISSOCHET, *Op. cit.*, p. 759.

63 Concernant le premier, les discussions au Sénat (*JO Sénat*, 24 oct. 1974, p. 1423) puis à l'Assemblée nationale (*JO Assemblée nationale*, 22 nov. 1974, pp. 6918-6919) se résumeront à une présentation des rapporteurs puis du ministre des Affaires étrangères. Pour sa part, la Convention de Canberra sera adoptée par un vote sans débat à la Chambre basse (26 oct. 1981) avant de l'être, sans grande discussion, à la Chambre haute (*JO Sénat*, 7 avr. 1982, p. 970).

64 Voy. p.e. : question écrite n°4785 du sénateur P. Brantus (*JO Sénat*, 25 mai 1989, p. 793 ; réponse *in JO Sénat*, 10 août 1989, p. 1225) ; question écrite n°6356 du sénateur C. Ginésy (*JO Sénat*, 21 sept. 1989, p. 1515 ; réponse *in JO Sénat*, 19 oct. 1989, p. 1703).

65 Remis dans un premier temps en octobre 1989, le rapport du député J.-Y. Le Déaut portant sur « *le problème posé par le développement des activités liées à l'extraction des ressources minérales de l'Antarctique* » sera enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 novembre 1992 (*JORF*, 10 nov. 1992, p. 5108) puis annexé au procès-verbal de la séance du Sénat du 10 novembre 1992.

66 Il n'est que de citer, sur le second point, ces propos du sénateur Mélançon : « *En général, un projet de loi autorisant l'approbation d'un protocole se prête peu à de grandes digressions. En l'occurrence, il s'agit d'un document tout à fait novateur et essentiel. Prenant la mesure des choses, je n'hésite pas à dire qu'il revêt un intérêt historique dans l'histoire universelle* » (*JO Sénat*, 12 nov. 1992, p. 3135). Lui font écho ceux du député Goussaint : « *L'approbation par le Parlement des traités et accords internationaux relève souvent d'une procédure purement formelle. Mais le protocole qui nous est présenté aujourd'hui mérite beaucoup mieux qu'une simple approbation de routine car c'est un beau texte, un texte porteur d'espoir [...]. C'est pourquoi, mes chers collègues, je considère comme un privilège d'être le porte-parole de l'UDF pour dire ici notre approbation d'un texte à bien des égards exemplaire* » (*JO Assemblée nationale*, 12 déc. 1992, p. 6951).

d'occasionner une exploitation de ses ressources minérales transcende les clivages politiques. Cet impératif présidera alors au dépôt, par le rapporteur du texte présenté à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, et dans l'attente d'un moratoire décidé au niveau international, d'une proposition de loi *relative à la protection de l'environnement*<sup>67</sup>. C'est assez voir, plus largement, l'attachement partagé par le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif à l'optique conservacionniste revendiquée alors par la France.

Attachement transpartisan et transinstitutionnel qui ne s'est par suite démenti, comme l'a montré à suffisance la séquence aboutissant à l'adoption de la loi mettant en application le Protocole de Madrid<sup>68</sup>. Le consensus entre les principales formations s'observe dans le fait que le projet de loi rédigé par le gouvernement socialiste a été « repris à son compte » par son successeur issu de l'opposition<sup>69</sup>. Cette convergence des vues est également nettement perceptible à la lecture des débats parlementaires, les (rares) critiques exprimées dans le cadre des discussions, feutrées, ne contestant en tout état de cause nullement l'optique *conservacionniste* portée par le traité dont il s'agissait d'autoriser la ratification. Si bien que le texte sera adopté à l'unanimité dans les deux chambres<sup>70</sup>. Au vrai, l'essentiel des critiques avait précédé l'adoption du texte et s'étaient concentrées sur le retard pris dans son élaboration.

#### *b. Une posture confirmée par les dispositions nationales d'application*

La pleine réalisation des objectifs fixés par le Traité sur l'Antarctique – consacrer le continent à la paix et à la science – implique que s'y conforment les États certes, mais également les personnes privées. D'où procède l'obligation incombant à chacune des parties contractantes « de prendre les mesures appropriées [...] en vue d'empêcher que personne n'entreprenne dans l'Antarctique aucune activité » qui y serait contraire (art. 10, Traité sur l'Antarctique). La Convention de Londres pour la protection des phoques de l'Antarctique invite également tout État partie à « adopt[er], pour ses ressortissants et les navires battant son pavillon, les lois, règlements et autres mesures – notamment, si besoin est, un système de permis – qui s'avèreraient nécessaires à [sa] mise en œuvre » (art. 2, 2) ; cependant que la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique recommande de prendre « les mesures appropriées pour assurer le respect [de ses] dispositions » (art. XX).

Dans l'ordre juridique français, les modalités de mise en œuvre de ces prescriptions demeurent malaisées à déterminer. L'on serait de prime abord tenté de se tourner vers les dispositions générales de la loi du 18 juin 1966 relative précisément à l'exercice de la pêche maritime et à l'exploitation des produits de la mer dans les Terres australes et antarctiques françaises<sup>71</sup>. Reste que ce texte semble exclure la Terre Adélie

67 Proposition de loi n°1741, 22 nov. 1990. Elle sera abandonnée à la suite de l'adoption du Protocole de Madrid.

68 Cf. *infra*.

69 Comme le relève Mme T. Saïfi, secrétaire d'État au développement durable, dans le cadre des discussions du projet à l'Assemblée (*JO Assemblée nationale*, 4 avr. 2003, p. 2885).

70 Il l'a été respectivement les 18 mars 2003 (« Séance du 18 mars 2003. Compte rendu intégral des débats », p. 15) et 3 avril 2003 (*JO Assemblée nationale*, 4 avr. 2003, p. 2894). Une même unanimité se constatera au sujet des lois autorisant l'approbation de l'Annexe V au Protocole sur l'environnement et de la Mesure 1 (2003) instituant un Secrétariat (cf. *infra*).

71 *JORF*, 21 juin 1966, p. 5035. Elles sont désormais codifiées aux articles L. 955-1 à L. 955-13 du livre IX du code rural et de la pêche maritime (Ordonnance n° 2010-462 du 6 mai 2010 créant un livre IX du code rural



de son champ d'application territoriale dès lors qu'il précise couvrir « *toute l'étendue du territoire et [...] les eaux maritimes* placées sous souveraineté française » [italiques ajoutés]. Nonobstant, ses dispositions devraient tout au plus « *inspirer* », au jugement du rapporteur du projet de loi portant autorisation de ratification de la Convention de Londres, celles à introduire aux fins de mettre en œuvre cette dernière<sup>72</sup>. Procédure jugée à la même occasion inutile par le secrétaire d'État, puisqu'aussi bien « *aucune entreprise française de chasse n'exerce ses activités dans la zone couverte par la convention, en vertu de l'arrêté n°18 du 22 juillet 1969 pris par l'administrateur supérieur, chef du territoire des terres australes et antarctiques françaises* »<sup>73</sup>. Pour peu que l'on puisse en juger, nulle trace depuis d'une réglementation spécifique sur la chasse aux phoques en Antarctique. La pêche marine a, pour ce qui la concerne, donné lieu à l'élaboration du décret déjà rencontré du 26 août 2009. Il demeure que la Terre Adélie n'est pas mentionnée au titre des territoires au large des côtes desquelles s'étendent les espaces maritimes couverts par le décret (art. 1<sup>er</sup>).

En toute hypothèse, la loi du 18 juin 1966, qui concerne uniquement les activités de pêche et l'exploitation des produits de la mer, ne pouvait valablement être regardée comme mettant en œuvre les obligations découlant d'un Protocole de Madrid à l'objet assurément plus vaste : la protection de l'environnement antarctique. Ce que ne pouvait davantage faire une loi n°76-629 du 16 juillet 1976 qui, quoique relative précisément « à la protection de la nature », n'en avait pas moins un champ matériel d'application trop étriqué<sup>74</sup>. Aussi bien convenait-il de mettre en place une législation spécifique<sup>75</sup>.

Le manque d'empressement dont a semblé faire preuve à cet égard la France, État dont on a pourtant rappelé qu'il était à l'initiative du Protocole, n'a pas manqué de faire le lit de nombreuses critiques. Pour cause, si elle a été parmi les toutes premières à déposer auprès du Dépositaire son instrument de ratification (5 février 1993), et si elle a procédé avec une (toute relative) célérité à la publication du traité après que celui fut entré en vigueur<sup>76</sup>, la France est le dernier État signataire à prendre, par le truchement de la loi n°2003-347 du 15 avril 2003<sup>77</sup>, les mesures nationales d'application. Sans doute les causes d'un tel attermoisement sont-elles diverses. On notera d'ailleurs que le texte, déposé dès mars 2002 sur le Bureau du Sénat mais n'ayant pu être discuté avant la fin de la législature, figurera en tête de l'ordre du jour de la suivante. Conjugés à la teneur et au contenu des débats qu'il a alors suscités, ces éléments amènent à nuancer l'impression de « duplicité » dans l'attitude d'un État qui, affichant une posture conservationniste sur la scène internationale, serait beaucoup moins prompt à prendre les mesures nationales pourtant indispensables à son application. Une conclusion similaire s'impose si l'on s'intéresse au *contenu*

---

*relatif à la pêche maritime et à l'aquaculture marine* : JORF, 7 mai 2010, p. 8304).

72 JO Assemblée nationale, 22 nov. 1974, p. 6918.

73 *Idem*.

74 Les dispositions de cette loi avaient toutefois trouvé à s'appliquer pour la construction, au début des années 1980, d'une piste aérienne en Terre Adélie (E. LEROUX, « La sauvegarde de l'environnement Antarctique, quarante ans après un traité originel, ou l'émergence d'une conscience écologique », RJE, 2000, n°2, pp. 184-186).

75 Du moins afin de rendre opposables aux personnes privées des règles déjà appliquées « *de facto* » aux activités publiques, comme a pu le relever le secrétaire d'État au développement durable (JO Assemblée nationale, 4 août 2003, p. 2884). L'on songe tout particulièrement à cet égard au projet de construction (mené conjointement avec l'Italie) de la base Concordia (E. LEROUX, *Op. cit.*, pp. 188-189).

76 Le traité est entré en vigueur le 14 janv. 1998 et le décret a été adopté le 18 sept. 1998 (JORF, 25 sept. 1998, p. 14629).

77 JORF, 16 avr. 2003, p. 6727.



de cette loi de conserve avec les dispositions réglementaires prises dans son prolongement.

Les premiers commentateurs de la loi du 15 avril 2003 avaient principalement relevé une double faille dans le dispositif législatif<sup>78</sup>. Une première limite aurait trait à la *réglementation* des activités menées en antarctique<sup>79</sup>. Le Protocole de Madrid et ses annexes dessinent une claire séparation entre deux catégories d'activités, selon qu'elles sont interdites<sup>80</sup> ou permises. Toutes doivent cependant faire l'objet au préalable d'un examen de leurs incidences potentielles sur l'environnement. Cette « *étape préliminaire* » suffit s'il est établi que l'activité présente un « *impact moindre que mineur ou transitoire* ». En revanche, il convient de réaliser une « *évaluation préliminaire d'impact* » ou une « *évaluation globale d'impact* » plus rigoureuse dès lors qu'il s'avère que l'impact est, respectivement, « *au moins mineur ou transitoire* » ou « *plus que mineur ou transitoire* »<sup>81</sup>. Or, la loi du 15 avril 2003 n'épouse pas rigoureusement les contours du cadre ainsi esquissé. Déjà, substituant à la dichotomie activités interdites, activités autorisées cette autre : activités soumises à déclaration, activités soumises à autorisation<sup>82</sup>, elle passe sous silence l'existence d'activités intrinsèquement prohibées. Ensuite, faute d'indication expresse en ce sens, tout semble se passer comme si les activités relevant du régime de la déclaration n'avaient pas à faire l'objet d'une évaluation préalable, ce que le Protocole de Madrid impose pourtant pour toute situation.

Le décret du 28 avril 2005 pris en application de la loi du 15 avril 2003, et portant modification de la partie réglementaire du code de l'environnement<sup>83</sup>, fait sur ce point signe vers la réglementation internationale. Il en ressort, tout d'abord, que l'exercice des activités soumises à déclaration « *s'accompagne [...] de mesures permettant*

78 A. CHOQUET, « Contribution française à la mise en œuvre du Protocole de Madrid relatif à la protection de l'environnement en antarctique : à propos de la loi du 15 avril 2003 », *RGDIP*, 2003, pp. 907-931 ; D. SOMBETZKI-LENGAGE, « Commentaire de la loi n°2003-347 du 15 avril 2003 relative à la protection de l'environnement en antarctique », *RJE*, 2003, n°4, pp. 447-460 ; R. ROMI, « La réglementation des activités en Antarctique », *Droit de l'environnement*, 2003, n°108, p. 89.

79 Au titre de son champ d'application *ratione personae*, la loi concerne des personnes à l'égard desquelles l'État exerce soit sa compétence personnelle (personnes physiques ou morales françaises, organisant ou participant à des activités sur toute partie de l'Antarctique autre que la Terre Adélie, ainsi que les navires et aéronefs immatriculés en France utilisés à cette fin), soit sa compétence territoriale (toute personne exerçant une activité dans le district de la Terre Adélie ou toute personne organisant sur le territoire français ou à partir de celui-ci une activité dans une partie quelconque de l'Antarctique) (Art. L. 711-2, II du code de l'environnement).

80 Tel est spécialement le cas de celles (sauf la recherche scientifique) portant sur les ressources minérales, au cœur d'un Protocole se distinguant de ce fait, on l'a rappelé, de la Convention de Wellington. D'autres interdictions sont cependant posées dans ses annexes (Voy. A. CHOQUET, *Op. cit.*, pp. 911-912).

81 Annexe II, art. 3.

82 La détermination du régime applicable (déclaration / autorisation) résulte du décret du 28 avril 2005 (art. R. 712-3 code de l'environnement) et de l'arrêté interministériel auquel il renvoie (arrêté du 29 janv. 2009 abrogeant l'arrêté du 23 mai 2006 : *JORF*, 27 fév. 2009, p. 3474), le second dressant la liste des activités soumises à déclaration, hors de celles que le premier exclut d'y voir apparaître.

83 *JO*, 30 avr. 2005, p. 7563. Pour une présentation du décret, voy. : S. DELIANCOURT, « Les mesures de protection de l'environnement en antarctique adoptée par la France depuis 2005 », *RJE*, 2008, n°1, pp. 25-37. L'on renverra également à cette contribution dans laquelle Anne Choquet agrmente les réflexions suscitées initialement par la loi du 15 mars 2003 à l'aune en particulier des apports de ce décret : « The Implementation of the Madrid Protocol on the Environmental Protection of Antarctica by France », in G. Tamburelli (ed.), *The Antarctic Legal System. The Protection of the Environment of the Polar Regions*, Giuffrè, Milan, 2008, pp. 185-205.

de garantir la protection de l'environnement », mesures devant alors apparaître dans le dossier joignant la déclaration<sup>84</sup>. L'acte réglementaire contribue, ensuite, à atténuer la distance entre la loi française et les dispositions conventionnelles dans l'hypothèse où s'applique le régime de l'autorisation. Y réapparaît de fait la distinction, que le recours à la formule « contractée »<sup>85</sup> « au moins mineur ou transitoire » utilisée par la loi semblait gommer (art. L. 712-1 du code de l'environnement), entre situations révélant un « impact mineur ou transitoire » et celles où apparaît un « impact plus que mineur ou transitoire » (art. R. 712-10 du même code). En conséquence, « l'évaluation de l'impact sur l'environnement » (art. L. 712-2) prend, en résonance avec les dispositions du Protocole de Madrid, la forme dans le décret soit d'une « évaluation préliminaire d'impact » (art. R. 712-12), soit d'un « projet d'évaluation globale » (art. R. 712-13). Enfin, et dans le but d'assurer l'efficacité du dispositif, le décret du 28 avril 2005 consacre la place centrale de l'administrateur supérieur des TAAF<sup>86</sup>. Il répond ainsi au risque d'une dispersion des compétences contre laquelle la loi, muette sur la question, n'apportait aucun gage.

La seconde limite pointée par les exécutés de la loi du 15 avril 2003 porterait sur les modalités du contrôle des activités déclarées ou autorisées. Et de déplorer plus spécifiquement l'absence de précision quant à la procédure applicable pour mettre en œuvre le régime de sanctions administratives et pénales institué<sup>87</sup>. Ici encore, l'exécutif a œuvré dans le sens d'une résorption de la faille laissée par le dispositif législatif en insérant dans le code de l'environnement un nouvel article R. 712-2 aux termes duquel « [l']administrateur supérieur [des TAAF] assure la surveillance des activités conformément aux stipulations du 2 de l'article 3 du protocole de Madrid du 4 octobre 1991 et du 3 de l'article 2 de son Annexe ».

Plus largement, cette disposition est doublement symptomatique. Déjà en ce qu'elle confirme le rôle pivot accordé à l'administrateur supérieur des TAAF. Il est à cette fin assisté par des contrôleurs des pêches qu'un arrêté du 29 juin 2001 avait déjà institués<sup>88</sup>. Il est à cet égard des plus significatifs que ce dernier limite leur domaine spatial de compétence aux seules zones économiques exclusives des terres australes à l'exclusion, partant, des eaux bordant la Terre Adélie. Où l'on retrouve la dichotomie exposée plus haut, et s'enracinant dans la posture territorialiste sinon d'État possessionné des autorités françaises, entre cette portion du continent blanc et les îles subantarctiques. Par la référence expresse aux stipulations conventionnelles, l'article R. 712-2 du code de l'environnement donne, ensuite, de nouveau à lire la volonté de

84 Art. R. 712-4, I du code de l'environnement. Le dossier de « Demande d'autorisation préalable d'activité » proposé par l'Administrateur supérieur des TAAF relaie d'ailleurs cette exigence, dont la partie II est consacrée à des informations concernant l'impact sur l'environnement de l'activité (dossier disponible sur le site des TAAF : <http://www.taaf.fr/Access-a-l-Antarctique>).

85 A. CHOQUET, « Contribution française à la mise en œuvre du Protocole de Madrid relatif à la protection de l'environnement en antarctique : à propos de la loi du 15 avril 2003 », *Op. cit.*, p. 921.

86 Art. R. 712-1, I et II du code de l'environnement. L'administrateur supérieur des TAAF, autorité administrative instaurée par la loi du 6 août 1955 et dotée depuis 2003 du statut de préfet, est assisté dans ce contexte du Comité pour l'environnement dont l'avis est obligatoire pour toute activité soumise à autorisation (art. R. 712-12 et R. 712-13) (Sur ces deux organes, voy. : A. ORAISON, « Le statut des Terres australes et antarctiques françaises à la lumière de l'article additionnel 72-3 de la Constitution (la création d'une nouvelle collectivité territoriale *sui generis* en application de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003) », *RFDA*, 2007, resp. pp. 687-689 et p. 690).

87 D. SOMBETZKI-LENGAGNE, *Op. cit.*, p. 455.

88 *JO TAAF*, n°10, 2<sup>ème</sup> semestre 2001, p. 212. Pour un exemple de sanction administrative prise à la suite d'une inspection réalisée par un contrôleur, voy. : Arrêté n°2006-38 du 3 août 2006 relatif à la suspension de la licence de pêche du Cap Horn 1 du 8 au 31 août » *JO TAAF*, n°31, 3<sup>ème</sup> semestre 2006, p. 15.

faire coller le décret au plus près d'un Protocole (et ses annexes) auquel référence constante est faite. Et instrument dont il entend pleinement de ce fait traduire l'objectif fondamental : enchâsser dans le cadre le plus serré possible les activités menées en Antarctique afin d'en préserver au mieux l'environnement.

Au total, les dispositions nationales d'application du droit conventionnel antarctique apparaissent largement au diapason de la posture *conservationniste* que l'État français ne se fait faute de revendiquer au niveau international. On en trouve encore confirmation avec la mise en œuvre, que réalise également le décret du 28 avril 2005, des dispositions de l'Annexe V au Protocole de Madrid<sup>89</sup>. Par sa nature singulière, ce texte fait d'ailleurs le lien entre les instruments relevant du *droit conventionnel antarctique* et ceux qui participent du *droit dérivé antarctique*.

## II. LA SINGULARITÉ DE LA SITUATION DU « DROIT DÉRIVÉ ANTARCTIQUE » AU SEIN DE L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

Le Traité sur l'Antarctique est au nombre des précurseurs d'un procédé qui n'a eu de cesse par la suite d'essaimer, ce tout particulièrement au cours des dernières années : la Conférence des Parties<sup>90</sup>. Son article 9 prévoit en effet, sans pour autant que soit instaurée d'organisation internationale, la tenue « *à intervalles et dans des lieux appropriés* » de réunions entre les représentants des Parties contractantes aux fins notamment « *de recommander à leurs Gouvernements des mesures destinées à assurer le respect des principes et la poursuite des objectifs du présent Traité* ».

La nomenclature des actes adoptés par la « Réunion consultative du Traité sur l'Antarctique » (RCTA), indifféremment qualifiés de « recommandations » dans un premier temps, a subi une profonde refonte à la faveur de la Décision 1 (1995) adoptée au cours de la XIX<sup>e</sup> RCTA (Séoul). Depuis lors, les « mesures » se distinguent des « décisions » et des « résolutions ». Les autorités françaises ont fait leur cette présentation tripartite en ne procédant à la publication au journal officiel que des seules mesures (B). Elles s'en sont toutefois quelque peu écartées en ménageant un régime procédural singulier pour l'une d'elles (A).

### A. L'HABILITATION LÉGISLATIVE À APPROUVER DES MESURES ADOPTÉES DANS LE CADRE DE LA RÉUNION CONSULTATIVE DU TRAITÉ SUR L'ANTARCTIQUE

Comme vu plus haut, le consentement de l'État français à être lié par les instruments relevant du droit conventionnel antarctique, hors le cas du Traité sur l'Antarctique, a nécessité l'autorisation préalable du Parlement. L'utilisation de cette procédure, habituelle pour des traités internationaux, l'est en revanche *a priori* beaucoup moins pour les deux actes adoptés dans le cadre de la RCTA et dont l'approbation a malgré tout également nécessité l'aval du pouvoir législatif : la recommandation XVI-10, « Annexe V au Protocole sur l'Environnement (Zone protégée et gérée) », et la Mesure 1 (2003), « Secrétariat du traité sur l'Antarctique ». Au vrai, si le recours à l'habilitation signe assurément la singularité de la seconde (b),

<sup>89</sup> Cf. *infra*.

<sup>90</sup> Voy. not. : A. TARDIEU, « La Conférence des Parties », *AFDI*, 2011, pp. 111-143.

la particularité de la première ne résulte pas tant de ce que cette procédure a été en l'occurrence suivie, mais découle bien plutôt du moment où elle l'a été (a).

*a. Une habilitation classique pour un engagement conventionnel : l'Annexe V au Protocole de Madrid*

Le Protocole signé à Madrid le 4 octobre 1991 fixe un cadre général de réglementation des activités en Antarctique aux fins de préserver au mieux l'environnement du sixième continent. Les lignes de cette esquisse sont d'emblée précisées par quatre annexes<sup>91</sup> adoptées à la même occasion et faisant « *partie intégrante* » (art. 9, 1 Protocole de Madrid) du texte qu'elles complètent. Le Protocole prévoit en outre qu'elles seront susceptibles d'être affinées par le truchement d'« *Annexes additionnelles* » (art. 9, 2). Tel est le cas de l'Annexe V relative à la « *Protection et gestion des zones* » élaborée lors de la XVI<sup>e</sup> RCTA s'étant tenue, dans la foulée de la Conférence de Madrid, à Bonn (18 octobre 1991)<sup>92</sup>. Cet acte est plus précisément annexé à la recommandation XVI-10 qui invite alors les États présents lors du forum intergouvernemental à l'approuver. La France s'exécute dès le 26 avril 1995 et après que l'Inde, dernière Partie consultative habilitée à participer à la XVI<sup>e</sup> RCTA, l'eut imitée, l'Annexe V entre en vigueur le 25 mai 2002<sup>93</sup>.

Aussi bien peut-on être surpris de constater le dépôt au Bureau du Sénat, le 26 juillet 2004, d'un projet de loi portant précisément autorisation d'approbation de cette annexe. Les présentations écrites puis orales du rapporteur du texte à l'Assemblée nationale viennent apporter quelques éclairages (que l'on chercherait en vain dans l'exposé des motifs) : énonçant dans son rapport écrit que l'adoption du projet de loi « *s'apparente[r]ait] davantage à une régularisation formelle qu'à une véritable autorisation législative* »<sup>94</sup>, celui-ci précise devant la Commission des affaires étrangères que cette régularisation est alors nécessaire à la publication de l'Annexe V au journal officiel<sup>95</sup>.

Quoique cela ne soit pas clairement indiqué, il est loisible de voir dans cette manière d'habilitation « rétroactive » les suites du contrôle nouvellement admis par la jurisprudence, dans le cadre d'un recours formé justement contre le décret de publication, du respect de l'obligation découlant de l'article 53 de la Constitution de requérir au préalable à l'autorisation législative<sup>96</sup>. Éventualité contre laquelle il s'agirait en conséquence de se prémunir. De fait, l'adoption de la loi n°2005-501 du

91 Elles portent sur l'Évaluation d'impact sur l'environnement (Annexe I), la Conservation de la faune et de la flore de l'Antarctique (Annexe II), l'Élimination et la gestion des déchets (Annexe III) et la Prévention de la pollution marine (Annexe IV).

92 Annexe charriée au reste par le même souffle que celui qui avait porté le Protocole, puisque souhaitée par la France afin, notamment, d'encadrer les activités touristiques commençant alors de se développer.

93 Elle était subordonnée à l'approbation de toutes les Parties consultatives habilitées à assister à la Conférence (Recommandation XVI-10, art. II).

94 « Rapport n°2253 de M. J.-J. Guillet, fait au nom de la Commission des affaires étrangères », 13 avr. 2005, p. 9.

95 « Compte rendu n°38 de la réunion du 13 avril 2005 ».

96 On se souviendra que le principe de cet examen a été énoncé par l'arrêt d'Assemblée du Conseil d'État en date du 18 décembre 1998 *SARL du parc d'activités de Blotzheim* (Rec. p. 483 ; *RFDA* 1999, p. 315, concl. G. Bachelier ; *AJDA*, 1999, p. 127, chr. Raynaud et Fombeur ; *RGDIP*, 1999, p. 753, note F. Poirat), avant de donner lieu à une première application positive (annulation du décret) à la faveur de l'arrêt *Bamba Dieng* du 23 février 2000 (*RGDIP*, 2000, p. 811, note Poirat).



19 mai 2005 autorisant l'approbation de l'annexe V au Protocole au traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement, protection et gestion des zones<sup>97</sup> précèdera celle du décret n°2005-1075 du 23 août 2005 publiant ledit Annexe<sup>98</sup>.

En toute hypothèse, la circonstance que le rapporteur se place expressément sous le couvert de l'article 53 de la Constitution ne manque d'intérêt concernant l'appréciation qu'il porte – et par devers lui indubitablement les auteurs du projet – quant à la nature de l'annexe : nous avons les apparences d'un *acte unilatéral*, certes déjà singulier puisque participant d'un droit dérivé adopté par une Conférence d'États parties ; la référence à l'article 53 nous met désormais face à un *acte conventionnel*. Une telle lecture, suggérée par l'observation de *l'ordre juridique interne*, est confortée si l'on se hausse au point de vue de l'ordre juridique international, i.e. du système conventionnel antarctique.

L'Annexe « additionnelle » V se démarque des autres adoptées simultanément au Protocole de Madrid et entrées en vigueur concomitamment à ce dernier, dont elles font par surcroît, on l'a indiqué, « *partie intégrante* ». Elle n'en conserve pas moins des liens étroits avec des textes à la suite desquels elle se place par sa numérotation et avec lesquels elle partage un même régime (de principe) en matière d'amendements et de modifications (art. 9, 3 Protocole de Madrid)<sup>99</sup>. Il y a, au-delà, tout lieu de considérer qu'elle s'inscrit pleinement dans le corpus *conventionnel* constitué par le Protocole et ses annexes<sup>100</sup>. Sous cet angle, le procédé se prévaut d'un ensemble de précédents dont participent les « amendements », « protocoles » ou « annexes » élaborés dans le cadre des Conférences des Parties et venant, en application des dispositions d'un traité initial, modifier ou prolonger ce dernier. Que l'on songe aux amendements adoptés lors de la 3<sup>ème</sup> Conférence extraordinaire des États parties à la Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux (Convention de Ramsar) qui s'est tenue à Régina en 1987 ou au Protocole de Kyoto issu de la 3<sup>ème</sup> session de la Conférence des États Parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques<sup>101</sup>.

97 *JORF*, 20 mai 2005, p. 8732. L'observation des discussions parlementaires de ce texte révèle, d'une part, une volonté de célérité dans son adoption, d'autre part, le consensus dont il a fait l'objet au sein de la représentation nationale. De fait, il sera adopté à l'unanimité en première lecture par le Sénat le 28 mars 2005 puis, par le truchement de la procédure d'examen simplifiée, le 12 mai à l'Assemblée nationale.

98 *JORF*, 1<sup>er</sup> sept. 2005, p. 14163.

99 Lors de la XXVIII<sup>e</sup> RCTA (Stockholm, 2005) a été adoptée une sixième annexe portant sur la « *Responsabilité découlant de situations critiques pour l'environnement* ». La procédure de son adoption est sensiblement identique à l'Annexe V, puisqu'il s'agit également d'une annexe adossée à une « mesure » (Mesure 1 [2005]). Le préambule qui l'ouvre – ce qui la différencie de l'Annexe V – conforte s'il en était besoin sa dimension conventionnelle (Voy. P. GAUTIER, « L'Annexe VI au Protocole de Madrid relatif à la protection de l'environnement de l'Antarctique : « Responsabilité découlant de situations critiques pour l'environnement » », *AFDI*, 2006, pp. 418-431). Faute d'avoir été approuvé par l'ensemble des Parties consultatives (la France est au nombre des retardataires), ce texte n'est pas encore entré en vigueur.

100 Du reste, il est prévu (fort logiquement) que l'entrée en vigueur de l'Annexe V est subordonnée à celle du Protocole (Recommandation XVI-10, art. 2).

101 Déc. 1/CP.3 : « Rapport de la Conférence des Parties sur les travaux de sa 3<sup>ème</sup> session, Kyoto, 1<sup>er</sup>-11 déc. 1997 », doc. FCCC/CP/1997/7/Add.1, p. 4.

À cette première considération, d'ordre « systémique », s'ajoute une autre de facture « formelle ». Elle découle de ce que l'habilitation législative porte en l'espèce sur un texte qui, arrêté par une Conférence des Parties, est joint en annexe d'un document (« recommandation ») adopté par celle-ci et engageant les Parties à approuver ledit texte. Dans cette circonstance, rien ne semble s'opposer à ce que l'objet de l'approbation (l'Annexe V) soit considéré comme « détachable » d'un acte unilatéral (la recommandation XVI-10) n'en constituant, partant, que le support. Là encore, la technique est classique dans la pratique des organisations internationales. Viennent notamment à l'esprit les nombreuses conventions rédigées au sein des Nations unies puis ouvertes, par un acte unilatéral de l'organisation internationale, à la ratification des États membres. Les deux Pactes internationaux du 16 décembre 1966 fournissent une illustration fameuse. Et nul ne soutiendra que la résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale auxquels ils sont joints revêt *en elle-même* la forme conventionnelle.

De là vient que l'Annexe V peut sans difficulté passer pour un engagement international. Tant et si bien que l'habilitation législative ayant précédé son approbation, n'étant toutefois le fait qu'elle soit intervenue *après* l'approbation, s'avère des plus classiques<sup>102</sup>. Il en va, en revanche, tout autrement de la Mesure (1) 2003.

***b. Une habilitation atypique pour une mesure relevant du droit dérivé : la Mesure (1) 2003 instituant le Secrétariat du Traité sur l'Antarctique***

La Mesure 1 (2003) peut de nouveau être lue à un double niveau. Sous l'angle *international*, tout d'abord, elle constitue une étape (quoique modeste) dans la voie de l'institutionnalisation du Système du Traité sur l'Antarctique<sup>103</sup>. Dans un premier temps, les RCTA<sup>104</sup> ont su pallier avec une certaine réussite l'absence d'organisation internationale exerçant une compétence générale sur le continent blanc<sup>105</sup>. L'édifice normatif qu'elles ont constitué a, en ce sens, contribué à entretenir le dynamisme du Système<sup>106</sup>. À telle enseigne d'ailleurs que se sont révélées de plus en plus aigües les lacunes d'un mécanisme faisant peser des charges trop lourdes sur l'État hôte et pâtissant du manque de suivi entre les sessions<sup>107</sup>. C'est dans ce contexte que se sont nouées des discussions au sujet de l'institution d'un secrétariat permanent. La

102 Les « amendements de Régina » à la Convention de Ramsar de même que le Protocole de Kyoto ont également fait l'objet d'habilitations législatives (Voy. resp. : loi n°94-480, 10 juin 1994, *JORF*, 11 juin 1994, p. 8450 ; loi n°2000-645, 10 juill. 2000, *JORF*, 11 juill. 2000, p. 10483).

103 Voy. F. DOPAGNE, « Remarques sur les aspects institutionnels de la gouvernance des régions polaires », *AFDI*, 2009, pp. 601-614.

104 Les réunions « ordinaires » sont désormais organisées selon un système de rotation suivant l'ordre alphabétique anglais. La France en a ainsi accueilli à deux reprises (RCTA V, 1968 et RCTA XVI, 1989). Des réunions « extraordinaires » se tiennent en outre dans l'intervalle pour traiter de questions spécifiques. C'est par exemple dans ce cadre qu'a été élaboré le Protocole de Madrid.

105 Les compétences de la Commission sur la conservation de la faune et de la flore marines (CCAMLR), organisation dont on a rappelé qu'elle avait été mise en place par la Convention de Canberra, sont limitées à ce seul domaine.

106 A. VAN DER ESSEN, « Les Réunions consultatives du Traité sur l'Antarctique », *RBDI*, 1980, pp. 20-27.

107 Ph. GAUTIER, « Institutional Developments in The Antarctic Treaty System », in F. Francioni & T. Scovazzi (eds), *International Law for Antarctica*, *Op. cit.*, p. 34.

Mesure (1) 2003 adoptée lors de la XXVI<sup>e</sup> RCTA qui s'est déroulée à Madrid en est le fruit<sup>108</sup>.

Le Secrétariat qu'elle institue est un « *organe* » de la RCTA, à l'égard de laquelle il est « *subordonné* » (art. 1) et qu'il lui revient de soutenir dans ses fonctions (art. 2). Cela se décline en une assistance pour la tenue des réunions consultatives, une facilitation des travaux intersessionnels et une amélioration générale du Système (échanges d'informations internes et externes, gestion des données, actuelles et historiques, etc.). Dirigé par un secrétaire exécutif désigné par la RCTA et assisté d'un personnel qu'il nomme (art. 3)<sup>109</sup>, le Secrétariat dispose d'un budget alimenté par des contributions obligatoires et volontaires (art. 4)<sup>110</sup>. Il bénéficie en outre sur le territoire argentin<sup>111</sup> (de même que le secrétaire et les autres membres du personnel) d'une capacité juridique, d'immunités et de privilèges définis par l'accord de siège conclu entre la RCTA et la République argentine (art. 5)<sup>112</sup>.

Sur le modèle des autres « mesures », celle instituant le Secrétariat est « *recommandée* » à l'approbation des gouvernements par les représentants réunis dans le cadre de la RCTA. La *phase interne* du processus à l'issue duquel la France va consentir à être obligée marque pourtant une différence substantielle avec les autres mesures. L'adoption en Conseil des ministres, le 6 avril 2005, d'un projet de loi autorisant l'approbation de la Mesure 1 (2003) s'inscrit dans le mouvement des textes devant achever de conformer le droit interne au droit relevant du Système du Traité sur l'Antarctique : précédant de peu l'élaboration du décret d'application de la loi venant modifier le code de l'environnement afin de permettre la mise en œuvre du Protocole de Madrid et de ses annexes (28 avril)<sup>113</sup>, il fait immédiatement suite à l'adoption en première lecture par la Chambre haute du projet de loi portant autorisation de l'approbation de l'Annexe V (28 mars). À ce dernier se greffe d'ailleurs, lors de son passage devant l'Assemblée nationale, le texte concernant l'habilitation législative à approuver la mesure instituant le Secrétariat<sup>114</sup>. La discussion simultanée de ces deux textes trouve une première justification dans la finalité commune à l'un et à l'autre : soutenir l'implication de la France concernant le renforcement du Système Antarctique dans le sens de la préservation de l'environnement du continent. Cette concomitance s'arrime, ensuite, à l'objet que tous deux auraient en partage : autoriser, en application de l'article 53 de la Constitution, l'approbation de textes qui, adoptés dans le cadre de conférences intergouvernementales non institutionnalisées, revêtiraient néanmoins la nature d'accords internationaux<sup>115</sup>.

108 Un fruit dont la maturation s'est faite toutefois « *laborieuse* » si l'on considère que le principe de sa création était acquise dès 1992 (F. DOPAGNE, *Op. cit.*, p. 604).

109 Le Statut du personnel a été défini dans la Décision 3 (2003) adoptée également à Madrid.

110 L'« Allocation des contributions au Secrétariat » ainsi que le « Règlement financier » de ce dernier ont fait respectivement l'objet des décisions 1 et 4 élaborées lors de la XXVI<sup>e</sup> RCTA à Madrid.

111 Le Secrétariat est de fait établi à Buenos Aires.

112 L'accord a été signé le 12 mai 2010 (« Rapport final de la XXXIII<sup>e</sup> RCTA, Punta Del Este, 2010 », §11).

113 Cf. *supra*.

114 Tous deux ont en effet été présentés conjointement le 13 avril 2005 par J.-J. Guillet devant la Commission des affaires étrangères. L'Assemblée adoptera en première lecture les deux textes. Les lois n<sup>os</sup>2005-501 et 2005-1277 habilitant l'exécutif à approuver respectivement l'Annexe V et la Mesure 1 (2003) seront publiées au journal officiel, pour la première, le 20 mai 2005 (p. 8732), pour la seconde, après adoption en première lecture par le Sénat le 4 octobre, le 14 octobre 2005 (p. 16298).

115 Selon le porteur du texte, l'habilitation législative pour la Mesure 1 (2003) découle du système de contribution obligatoire que met en place un « accord » relevant, partant, de la catégorie de « *ceux qui*

Ce dernier rapprochement ne peut toutefois être réalisé que sous bénéfice d'inventaire. La nature conventionnelle de l'Annexe V est notamment susceptible d'être inférée à la fois des liens qu'elle entretient avec le système conventionnel articulé autour du Protocole de Madrid et de ce qu'elle est placée en annexe de l'acte qui en recommande l'approbation<sup>116</sup>. Elle se distingue, sous ce double rapport, de la Mesure 1 (2003). L'invitation faite aux gouvernements d'approuver les dispositions substantielles relève, dans ce dernier cas, du texte même au sein duquel lesdites dispositions sont énoncées. S'ensuit que l'habilitation législative porte *directement* sur ce texte. Effectivement, tandis que la première loi tend à autoriser l'approbation de l'« *Annexe V* » (non de la « *Recommandation* » qui y renvoie), la seconde porte autorisation d'approuver la « *Mesure 1 (2003)* ».

Deux attitudes peuvent dès lors être adoptées, selon que l'on opère ou non une séparation entre *l'instrument (l'acte)* et les *normes* qu'il incorpore<sup>117</sup>. Dans le premier cas, l'on estimera que *l'instrument* (la Mesure 1 [2003]), demeurant par ailleurs un acte unilatéral relevant du droit dérivé de l'entité singulière que constitue la RCTA, n'en contient pas moins des *normes* conventionnelles détachables ; lesquelles sont, en toute rigueur, l'objet véritable de l'autorisation législative. Dans le second, l'on sera amené à considérer qu'est effectuée une forme de « transmutation » d'un acte initialement unilatéral en un acte conventionnel. Cette interprétation peut alors se prévaloir de l'ambiguïté qu'entretient le Système du Traité sur l'Antarctique autour de la notion même de « [M]esure », laquelle renvoie, tantôt au « contenant », tantôt au « contenu »<sup>118</sup>.

Il y a, en toute hypothèse, très loin entre une telle situation et le schéma qu'illustre une Annexe V dont la Mesure 1 (2003) se différencie au surplus par son objet même : tandis que la première comporte des prescriptions *substantielles* directement à la charge des États, la seconde est essentiellement orientée vers *l'organisation interne* de l'« entité » internationale quasi-institutionnelle<sup>119</sup>. De sorte d'ailleurs que le Secrétariat aurait pu être institué par le biais d'une « décision » si l'on se souvient que la Décision 1 (1995) prévoit qu'un tel acte doit être pris dans l'hypothèse d'une « *question organisationnelle de nature interne* ». De sorte, surtout, que le caractère d'engagement international, indéniable pour l'Annexe V, ne s'impose en revanche pas à l'évidence pour la Mesure 1 (2003). Il est en réalité bien plus indiqué d'y voir un acte relevant du *droit dérivé* de la RCTA. Aussi bien ne peut-on qu'être étonné de constater que les autorités françaises en aient subordonné l'approbation à une autorisation législative préalable sur le fondement de l'article 53 de la Constitution<sup>120</sup>.

---

*engagent les finances de l'État* » au sens de l'article 53 de la Constitution.

116 Cf. *supra*.

117 Pour reprendre une présentation classique au sujet des traités (voy. sp. : P. REUTER, « Le traité international, acte et norme », *APD*, 1987, tome 32, pp. 111-117).

118 Et l'on ne peut s'appuyer sur une différence orthographique fondée sur l'usage, dans un cas, de la majuscule (« Mesure » en tant que « contenant »), dans l'autre, de la minuscule (« mesure » en tant que contenu). En effet, elle n'apparaît que dans la version française de la Décision 1 (1995).

119 Elle contient malgré tout des obligations dans le chef des États, aux premiers rangs desquelles celles de contribuer à son financement.

120 Il est communément admis que « tout le « droit dérivé » - encore appelé « droit secondaire » - adopté sur le fondement des traités constitutifs d'organisations internationales échappe à toute procédure de ratification ou d'approbation » (L. BURGORGUE-LARSEN, « Article 53 », in F. Luchaire, G. Conac et X. Prétot (dir.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Economica, Paris, 3<sup>ème</sup> éd., 2008, p. 1312).



Il n'est pas à exclure que le choix de solliciter ainsi l'aval du Parlement a été, comme pour l'Annexe V, motivé par la volonté de l'exécutif français d'anticiper une censure découlant de l'irrégularité de la procédure d'introduction de la Mesure en droit interne. Reste que, faute de publication<sup>121</sup>, cette disposition ne semble toujours pas avoir été ainsi introduite<sup>122</sup>. Elle se démarque en cela de l'Annexe V<sup>123</sup> et, ce qui est plus surprenant, d'autres mesures prises par la RCTA.

## B. LA PUBLICATION DES MESURES ADOPTÉES PAR LA RÉUNION CONSULTATIVE DU TRAITÉ SUR L'ANTARCTIQUE

Contrairement à la publication des instruments relevant du « droit conventionnel antarctique »<sup>124</sup> (y étant compris l'Annexe V), celle des mesures participant du « droit dérivé antarctique » n'est pas ordinaire. L'est, du reste, d'autant moins le fait que cette *pratique* se révèle désormais automatique pour les mesures *effectives* (a). Nouvel exemple de l'originalité de la situation de l'ordre juridique antarctique. C'est d'ailleurs à l'aune de ce dernier, davantage qu'en considérant chaque mesure isolément, qu'il convient d'apprécier la *portée* de cette procédure de réception du droit de l'Antarctique au sein de l'ordre juridique interne (b).

### a. Une publication désormais automatique des mesures effectives

Pour peu que l'on puisse en juger, le décret n°2008-1259 en date du 1<sup>er</sup> décembre 2008 est le premier portant publication d'actes ressortissant au « droit dérivé » du Système du Traité sur l'Antarctique. Selon toute vraisemblance, cette tardiveté s'explique principalement par la *nature* de l'acte concerné. L'observation de la longue traîne des actes réglementaires similaires qui ont par la suite été adoptés révèle effectivement que sont uniquement concernées des mesures<sup>125</sup>. L'on a rappelé que ces dernières se distinguent des décisions et des résolutions : par leur *objet*, en premier lieu, lequel n'est pas limité, comme pour les décisions, aux seules « *question[s] organisationnelle[s] de caractère interne* » ; par leur valeur, ensuite, puisqu'elles sont « *censées avoir valeur contraignante* » quand les résolutions ont un caractère « *exhortatoire* » ; par les règles présidant à leur entrée en vigueur, enfin, dès lors que celle-ci est, pour ce qui les concerne, subordonnée (en principe) à l'approbation par l'ensemble des Parties consultatives cependant que les décisions prennent (en principe) effet dès leur adoption. Le régime singulier qui résulte tout particulièrement de ces deux derniers caractères justifie l'attachement spécialement porté à l'endroit des mesures, partant, la circonstance que seules elles font l'objet d'une publication.

À bien les considérer, les mesures ayant été publiées se rattachent pour la grande majorité à un même *domaine* : les zones et sites protégés en Antarctique. Les membres du forum antarctique se sont assez précocement accordés sur la nécessité de mettre sur pied un régime particulier de protection de certains espaces en raison

121 Cette publication était évoquée dans la loi n°2005-1277, par le truchement de la formule rituelle insérée en bas de page : "Le texte sera publié au Journal Officiel de la République française".

122 La Mesure est pourtant entrée en vigueur le 6 oct. 2009.

123 Décret n°2005-1075 du 23 août 2005 (*JORF*, 1<sup>er</sup> sept. 2005, p. 14163).

124 Voy. : décret n°78-547, 18 av. 1978 (Traité de Londres) (*JORF*, 23 av. 1978, p. 1766) ; décret n°82-975, 15 nov. 1982 (Convention de Canberra) (*JORF*, 20 nov. 1982, p. 3490) ; décret n°98-861, 18 sept. 1998 (Protocole de Madrid) (*JORF*, 25 sept. 1998, p. 14629).

125 Les mesures, publiées au Journal officiel de la République française, le sont également au Journal officiel des Terres australes et antarctiques françaises.

de leur finalité<sup>126</sup>. Le système institué s'est étoffé par la suite, dans une certaine confusion toutefois. Raison pour laquelle il a été décidé de le remettre à plat à la faveur de l'Annexe V. Ce dernier poursuit à cette fin un double objectif : dans un souci de simplification, il revient sur la nomenclature en ramenant de cinq à trois les catégories de zones et sites protégés<sup>127</sup> ; dans un souci d'efficacité, il modifie le régime juridique des décisions procédant à la désignation de ces zones et sites.

Jusqu'à la décision 1 (1995) précitée, soit avant la distinction parmi les actes de la RCTA, cette désignation résultait d'une « recommandation » au sens de l'article 9 du Traité de Washington. À compter de cette date il a été décidé, tout naturellement, que devrait être élaborée dans ce contexte une « mesure ». De ce fait même, son entrée en vigueur supposait en principe qu'elle soit approuvée par l'ensemble des Parties contractantes<sup>128</sup>. Or, en dérogation à cette règle générale, l'Annexe V prévoit que toute « mesure » portant sur des plans de gestion des ZSPA et ZGSA (art. 6) ou des propositions d'inscription sur la liste des SMH (art. 8) sera, « sauf indication contraire [...], considérée comme approuvée 90 jours après la clôture de la conférence consultative du traité sur l'Antarctique au cours de laquelle elle a été adoptée, à moins qu'une ou plusieurs parties ne notifie(nt) à l'État dépositaire qu'elle(s) souhaite(nt) une prolongation de cette période ou bien qu'elle(s) est(ont) dans l'impossibilité d'approuver la mesure ». Les conséquences n'ont manqué de se faire ressentir, car tandis qu'aucune mesure n'avait pu prendre effet sous le régime de l'unanimité<sup>129</sup>, toutes le sont depuis que l'Annexe V est effective (mai 2002), partant, que trouve à s'appliquer la règle du *consensus*.

En toute logique, l'entrée en vigueur des mesures en conditionne la publication dans l'ordre juridique interne. Le fait que cette formalité ne sera réalisée qu'à partir de 2008 a très certainement partie liée avec l'adoption du décret précité du 28 avril 2005<sup>130</sup>. C'est effectivement par cet acte réglementaire qu'est donnée, en application de l'article 9 de l'Annexe V invitant chaque partie à « rendre publiques » les informations relatives aux zones et sites protégés, compétence au ministre des Affaires étrangères pour « engager » la « procédure [...] de publication » des plans de gestion des ZSPA et des ZGSA comme de l'inscription des SMH<sup>131</sup>. Certes, plus de

126 Voy. p.e. : Recommandation III-8, RCTA Bruxelles (1964).

127 Devaient jusqu'alors être distingués les « zones spécialement protégées » (ZSP), les « zones spécialement réservées » (ZSR), les « zones de planification à usage multiple » (ZPUM), les « sites présentant un intérêt scientifique particulier » (SISP) et les « sites et monuments historiques » (SMH). Ces derniers demeurent dans la nouvelle présentation, mais prennent désormais place à leur côté les « zones gérées spéciales de l'Antarctique » (ZGSA) et les « zones spécialement protégées de l'Antarctique » (ZSPA).

Régies par l'article 3 de l'Annexe V, les ZSPA ont vocation à « protéger des valeurs environnementales, scientifiques, historiques ou esthétiques exceptionnelles, ou l'état sauvage de la nature, ou toute combinaison de ces valeurs, ainsi que toute recherche scientifique en cours ou programmée ». Elles bénéficient dans ce contexte du régime le plus rigoureux, dès lors que leur accès est subordonné à la possession d'un permis. Une telle autorisation préalable n'est pas requise pour les ZGSA, dont la désignation vise à « faciliter la planification et la coordination des activités, éviter d'éventuels conflits, améliorer la coopération entre les parties et réduire au minimum les répercussions sur l'environnement » (art. 4), non plus que pour les SMH, lesquels ne doivent cependant être « ni détériorés, ni enlevés, ni détruits » (art. 8).

128 Cf. *supra*.

129 Voy. p.e. : Mesure 1 (1996), *Plan de gestion révisée des SIPS n°9 (Pointe de Rothera) et n°19 (Linnaeus Terrace)*, RCTA XX, Utrecht ; Mesure 2 (1997), *Désignation et Plan de gestion des ZSP n°25 (Cape Evans) et n°26 (tombe Baie Lewis)*, RCTA XXI, Christchurch ; Mesure 2 (1998), *Monument Historique n°74 (Île Éléphant)*, RCTA XXII, Tromso, etc.

130 Cf. *supra*.

131 Art. R. 714-1, 1° (ZSPA) et R. 714-1, 2° (ZGSA, SMH) du code de l'environnement. Toutes zones et sites dont il lui prescrit au surplus de publier la liste « une fois par an au Journal officiel de la République

trois ans séparent l'adoption du décret et la première publication, mais depuis lors toutes les mesures ayant trait aux zones et sites protégés, y compris celles qui avaient été adoptées avant cette date, ont été publiées<sup>132</sup>.

Elles fournissent, de loin, le plus grand contingent des mesures pour lesquelles cette formalité a été employée. Nul étonnement à cela, tant ce domaine alimente le plus largement le fonds (il est vrai modeste) des mesures élaborées par les RCTA. Non toutefois qu'il en soit la source unique. De tels actes sont ainsi venus, en application de son article 9, modifier l'Annexe II du Protocole de Madrid (« *Conservation de la faune et de la flore de l'antarctique* »)<sup>133</sup> cependant que d'autres ont tenté d'encadrer les activités de tourisme<sup>134</sup>. Le fait que les secondes n'aient pas été publiées au journal officiel s'explique par la circonstance que, contrairement aux deux premières<sup>135</sup>, elles ne sont pas entrées en vigueur<sup>136</sup>. Tant et si bien que la publication de toute mesure *effective* apparaît désormais comme étant automatique. Ce fait même ne manque pas d'intérêt : si l'on considère les mesures modifiant l'Annexe II, l'on peine en effet à trouver un même fondement conventionnel – l'Annexe II se fait moins explicite que l'Annexe V sur ce point – ou réglementaire – aucune disposition ne fait le pendant pour la conservation de la faune et de la flore en Antarctique de l'article R. 714-1 précité du code de l'environnement – que pour la publication des mesures concernant les zones et sites protégées. Il en va d'ailleurs de même de la « *liste officielle des mesures de conservation en vigueur* » adoptée par la CCAMLR et publiée, depuis 2009, annuellement<sup>137</sup>.

Il y a tout lieu d'expliquer ces publications par les *effets* qu'elles emportent à l'égard des particuliers. Rien ne s'oppose à ce que le double objectif que poursuit, à suivre la circulaire en date du 30 mai 1997 *relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux*, la publication de ces accords soit partagé par les mesures : « *rendre public le contenu de l'accord* » ; « *introduire l'accord dans l'ordre juridique national* », par

*française* » (Art. R. 714-2).

132 Quelque peu erratique dans un premier temps – la Mesure 1 (2002) ne sera p.e. publiée que par le truchement du décret n°2009-1371 du 6 nov. 2009 (*JORF*, 11 nov. 2009, p. 19506) –, la pratique de la publication paraît s'être par la suite « rationalisée », suivant plus précisément le rythme de l'adoption des mesures. Voy. p.e. les décrets n°s2013-216 (Mesure 3 [2013]), 2013-217 (Mesure 6 [2013]), et 2013-218 (Mesure 7 [2013]) du 13 mars 2013 (*JORF*, 16 mars 2013, resp. pp. 4608, 4614 et 4619) et les décrets n°s2013-225 (Mesure 5 [2003]) et 2013-226 (Mesure 8 [2003]) du 14 mars 2013 (*JORF*, 17 mars 2013, resp. pp. 4680 et 4688).

133 Par la Mesure 4 (2006) (RCTA XXIX, Edimbourg), l'otarie à fourrure a été rayée de la liste des « *espèces spécialement protégées* » inscrites à l'Appendice A de l'Annexe II. La Mesure 16 (2009) (RCTA XXXII, Baltimore) a modifié la procédure de désignation desdites espèces.

134 La Mesure 4 (2004) (RCTA XXVII, Le Cap) porte sur l'« *Assurance et plans d'urgence à établir pour le tourisme et les activités non gouvernementales à établir dans la zone du Traité sur l'Antarctique* ». La Mesure 15 (2009) (RCTA XXXII, Baltimore) concerne le « *Débarquement de personnes de navires à passagers dans la zone du Traité sur l'Antarctique* ».

135 Voy. resp. : décret n°2009-1057 du 26 août 2009 (*JORF*, 30 août 2009, p. 14364) ; décret n°2011-161 du 9 fév. 2011 (*JORF*, 11 fév. 2011, p. 2653). La situation de la Mesure 16 (2009) est toutefois incertaine. En application de l'article 9 de l'Annexe II, les Pays-Bas et les États-Unis ont demandé la prolongation de la période (en principe 1 an) à l'issue de laquelle ils souhaitent la voir prendre effet. À suivre le décret n°2011-161, la mesure trouverait application depuis le 17 avril 2010, ce que n'indique cependant pas le site du Secrétariat du STA ([http://www.ats.aq/devAS/ats\\_meetings\\_meeting\\_measure.aspx?lang=f](http://www.ats.aq/devAS/ats_meetings_meeting_measure.aspx?lang=f)).

136 La France a, pour sa part, procédé à leur approbation.

137 Voy. : décret n°2009-240, 27 fév. 2009 (saison 2007-2008) (*JORF*, 3 mars 2009, p. 3838) ; décret n°2010-284, 16 mars 2010 (saison 2008-2009) (*JORF*, 19 mars 2010, p. 5212) ; décret n°2010-1183, 6 oct. 2010 (saison 2009-2010) (*JORF*, 9 oct. 2010, p. 18289) ; décret n°2012-1040, 11 sept. 2012 (saison 2011-2012) (*JORF*, 13 sept. 2012, p. 14649) ; décret n°2013-573, 1<sup>er</sup> juill. 2013 (saison 2012-2013) (*JORF*, 4 juill. 2013, p. 11137).



là même, garantir leur invocabilité et leur opposabilité<sup>138</sup>. Ce dernier aspect est d'importance si l'on se souvient que, revenant sur une jurisprudence l'ayant dans un premier temps admis<sup>139</sup>, la Cour de Cassation avait dénié tout effet direct aux résolutions du Conseil de sécurité prises en application du chapitre VII de la Charte des Nations unies faute en particulier d'avoir été publiées<sup>140</sup>.

Résonnent dans ce contexte ces propos déjà relevés de la secrétaire d'État justifiant, lors de la discussion de ce qui deviendra la loi du 15 mars 2003, l'adoption de ce texte précisément par la nécessité de rendre opposables les prescriptions contenues dans le Protocole de Madrid aux personnes privées<sup>141</sup>. Nul doute d'ailleurs que les touristes, personnes privées dont la présence en Antarctique se fait de plus en plus sentir, sont ces mêmes « *personne[s]* » pour lesquelles l'article 9 de l'Annexe V au Protocole escompte de la publicité faite aux informations concernant les zones et sites protégés qu'elle contribue à ce qu'elles « *comprenne[nt] et respecte[nt] [s]es dispositions* ». Aussi bien peut-on estimer que c'est dans cette *opposabilité* que puise principalement le choix de publier automatiquement les mesures effectives, même en dehors de toute prescription en ce sens. Pour le reste, l'on ne saurait exagérer la portée de cette procédure de réception au sein de l'ordre juridique interne des actes participant du droit dérivé antarctique.

#### *b. Une publication ne préjugant pas de la valeur des mesures*

La publication au journal officiel des mesures adoptées dans le cadre des RCTA s'opère inmanquablement au visa, d'une part, des « *articles 52 à 55 de la Constitution* » – soit sous le couvert du Titre XVI relatif aux « *Traités et accords internationaux* » –, d'autre part, « *du décret n°53-192 du 14 mars 1953 modifié relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France* ». Ce qui ne laisse *a priori* de surprendre tant la nature conventionnelle des mesures, que sous-entend cette double référence, ne s'impose pas d'elle-même. Pour qui veut voir dans ces renvois davantage que le recours à une tournure rituelle<sup>142</sup>, ce point peut être dénoué par un nouveau recours à la distinction entre *l'instrument* et la *norme* qu'il incorpore.

Considérant le premier, l'on a de prime abord affaire à des actes *unilatéraux* adoptés au sein d'une Conférence des parties. En d'autres termes, nul « *traité* », « *accord international* » « *engagement international* » au sens des articles 52 à 55 de la Constitution et du décret du 14 mars 1953. L'on sait en outre, de jurisprudence constante, que la « *seule publication faite au journal officiel* » n'est pas de nature à ranger de tels actes « *au nombre des engagements internationaux qui, ayant été ratifiés et publiés,* 138 *JORF*, 31 mai 1997, p. 8415.

139 Cass. Civ., 1<sup>ère</sup> ch., 15 juill. 1999, *Irak c. Société Dumez G.T.M.* (RGDIP, 2000, pp. 555-558, note F. Poirat). Dans le même sens : Cour d'appel de Paris, 20 fév. 2002 (RDGIP, 2003, pp. 1008-1009, note F. Poirat).

140 Cass. Civ., 1<sup>ère</sup> ch., 25 avr. 2006 (RGDIP, 2006, pp. 950-958, concl. J.-D. Sarclat, note F. Poirat).

141 Cf. *supra*.

142 Pour demeurer dans le « droit » de l'Antarctique, voy. p.e. : décret n°2007-332 du 12 mars 2007 portant publication de l'accord de coopération scientifique en Antarctique entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne, signé à Paris le 4 octobre 2005 (JORF, 14 mars 2007, p. 4804) ; décret n°2011-481 du 2 mai 2011 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Australie relatif à la coopération en matière d'application de la législation relative à la pêche dans les zones maritimes adjacentes aux Terres australes et antarctiques françaises, à l'île Heard et aux îles McDonald, signé à Paris le 8 janvier 2007 (JORF, 4 mai 2011, p. 7617).



ont une autorité supérieure à celle de la loi en vertu de l'article 55 de la Constitution »<sup>143</sup>. Sans doute se place-t-on ici exclusivement dans le cadre des *rapports* entre normes relevant de l'ordre juridique interne, d'un côté, de l'ordre juridique international, de l'autre, sans égard à la *nature* des dispositions en cause. En d'autres termes, il s'agit nullement de dénier *par principe* tout caractère conventionnel à ces actes élaborés dans le cadre d'une organisation internationale (*a fortiori* d'une Conférence des parties) mais seulement de rejeter leur supériorité par rapport à la loi<sup>144</sup>. Il n'empêche : cette nature conventionnelle, pour n'être ainsi pas exclue, ne peut pas davantage être inférée de la seule publication.

En résulte que doit être considérée, après l'instrument, la *norme*, soit le contenu des mesures. Deux situations se présentent alors. Une première est illustrée par les modifications apportées à l'Annexe II. Ici, le parallélisme des formes postule que, puisqu'elles modifient des dispositions conventionnelles, celles contenues dans la mesure faisant l'objet de la publication partagent cette qualité. Se comprend par suite que soit réalisée cette formalité, de même que la référence au décret du 14 mars 1953 et aux articles 52 à 55 de la Constitution. La pratique n'est au demeurant pas nouvelle. En ce sens, les modifications aux annexes de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction (CITES), élaborées lors des Conférences des parties, ont dès 1980 été publiées au journal officiel – par des décrets visant au passage déjà les textes précités<sup>145</sup>. Il en va de même des « *résolutions* » prises par le Comité pour la protection du milieu marin et venant amender l'annexe du Protocole de 1978 relatif à la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (Convention de MARPOL)<sup>146</sup>. D'ailleurs, la question se déplace dans ce contexte, puisque l'on peut se demander pourquoi l'approbation des mesures 4 (2006) et 16 (2009) n'a pas été précédée d'une habilitation législative<sup>147</sup>.

La seconde hypothèse, dont relèvent les mesures ayant trait aux zones et sites protégés en Antarctique et les listes énumérant les mesures de conservation prises par la CCAMLR, s'avère en revanche plus délicate. Elle concerne des actes ne tendant pas à *modifier* des dispositions conventionnelles mais visant uniquement à en faire application. Elles procèdent, partant, clairement, d'un droit *dérivé* des traités antarctiques. Et il semble pour le moins difficile de tirer argument de la référence faite en particulier à l'article 55 de la Constitution pour en déduire qu'elles endossent, de ce seul fait, la valeur des traités auxquels elles se rattachent. De sorte que, considérées sous l'angle formel du contenant ou substantiel du contenu, il paraît difficile de conclure à leur nature conventionnelle. Ces mesures et listes seraient en conséquence plongées avec l'ensemble des actes appartenant au droit dérivé élaboré

143 CE, 18 avr. 1951, *Election de Nolay* (Rec. p. 189). Cette solution a depuis été constamment réaffirmée (voy. pour des décisions récentes : CE, Sect., 30 déc. 2009, *M. Brahim A.* [aff. n°301244 : inédit au Lebon] ; CE, Sect., 16 janv. 2009, *M. Pascal A.* [aff. n°298252 : inédit au Lebon]).

144 Pour une application récente de ce principe à la Déclaration universelle des droits de l'homme, voy. : CE, 23 sept. 2013, *Syndicat des avocats de France* (aff. n°360070 : inédit au Lebon).

145 Voy. : décret n°80-146, 12 fév. 1980 (*JORF*, 19 fév. 1980, p. 537) ; décret n°82-840, 22 sept. 1982 (*JORF*, 3 oct. 1982, p. 2942) ; décret n°83-1206, 31 déc. 1983 (*JORF*, 31 déc. 1983, p. 3926) ; décret n°86-253, 6 août 1983 (*JORF*, 13 août 1986, p. 9930), etc.

146 Voy. : décret n°2010-529, 20 mai 2010 (*JORF*, 22 mai 2010, p. 9442) ; décret n°2010-551, 26 mai 2010 (*JORF*, 28 mai 2010, p. 9656) ; décret n°2010-598, 3 juill. 2010 (*JORF*, 5 juill. 2010, p. 10355), etc.

147 En tout cas pour ce qui est de la modification opérée par la seconde. Portant sur la procédure applicable à la désignation d'une espèce protégée, elle évoque ainsi les « amendements de Régina » à la Convention de Ramsar pour lesquels, on l'a vu plus haut, semblable procédure a été suivie.

par les organisations internationales et autres « Conférences des parties » dans une même incertitude quant à leur situation au sein de l'ordre juridique interne.

La référence faite aux articles 52 à 55 de la Constitution ainsi qu'au décret de 1953 par les actes portant publication des mesures relatives en particulier aux zones et sites protégés n'en reste pas moins significative. Par le lien qu'elle réalise avec le droit conventionnel auquel ces mesures s'arriment elle accrédite l'idée d'un *Système* constitué par l'ensemble des traités antarctiques prolongés par les différentes mesures, décisions et résolutions adoptées par la RCTA. Il n'est d'ailleurs pas exclu que cette circonstance ait commandé la décision de publier toute mesure effective.

Ultime illustration de la singularité de la place du droit antarctique au sein d'un *ordre juridique interne* qui, plus profondément, reflète ainsi l'unité et la cohérence de cet *ordre juridique international* particulier qu'est l'ordre juridique antarctique.

Poitiers, janvier 2014