



**HAL**  
open science

# L'Antarctique et les 'nouvelles' activités humaines en mer : entre précaution, innovation et conciliation d'intérêts (navigation, drones, tourisme)

Pascale Ricard

## ► To cite this version:

Pascale Ricard. L'Antarctique et les 'nouvelles' activités humaines en mer : entre précaution, innovation et conciliation d'intérêts (navigation, drones, tourisme). CHAN TUNG (L.), LAVOREL (S.). L'Antarctique : enjeux et perspectives juridiques, pp.197-226, 2021. hal-03212520

**HAL Id: hal-03212520**

**<https://hal.science/hal-03212520>**

Submitted on 3 Jan 2022

**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.

## **L'Antarctique et les « nouvelles » activités humaines en mer (navigation, tourisme, drones) : entre précaution, innovation et conciliation d'intérêts**

Pascale Ricard,

*Chargée de recherche au CNRS, Aix-Marseille Université, CERIC, UMR DICE.*

Le système conventionnel et institutionnel propre à la région antarctique constitue un véritable modèle en matière de gestion des activités humaines en mer, dans une logique de précaution. Cette caractéristique provient, tout d'abord, du fait que la région a été désignée dès 1959 comme un sanctuaire dédié à la paix et à la science (articles I et II du Traité sur l'Antarctique, adopté à Washington le 1<sup>er</sup> décembre 1959 et entré en vigueur le 23 juin 1961, réunissant 54 Parties). Dans le préambule du Traité de 1959, les États Parties reconnaissent ainsi « *qu'il est de l'intérêt de l'humanité tout entière que l'Antarctique soit à jamais réservée aux seules activités pacifiques et ne devienne ni le théâtre ni l'enjeu de différends internationaux* ». Les Parties évoquent, plus loin, les « *intérêts de la science et [d]u progrès de l'humanité d'établir une construction solide permettant de poursuivre et de développer cette coopération en la fondant sur la liberté de la recherche scientifique* ». Ce régime apparaît réellement précurseur, en se référant à la notion d'« *humanité* »<sup>1</sup> pour mettre en place un système fondé sur les principes de non-appropriation de l'espace, d'utilisation pacifique, de protection de l'environnement et de développement scientifique, sans pour autant interdire les activités humaines à vocation économique jugées compatibles avec une telle logique.

Cette caractéristique provient ainsi également de la mise en place d'un régime protecteur concernant la gestion des ressources biologiques de la région. La Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (Convention CAMLR, 32 Parties), adoptée à Canberra le 20 mai 1980, conditionne l'exploitation des ressources vivantes de l'Antarctique à un impératif d'« *utilisation rationnelle* » (article II)<sup>2</sup>. De manière très significative, la Commission CAMLR, mise en place par cette Convention de 1980, est la seule organisation régionale à être à la fois une organisation de gestion des pêches (ORGP) et une organisation de mer régionale (OMR), combinant des objectifs d'utilisation durable des ressources halieutiques et de préservation du milieu marin. Elle applique une approche écosystémique<sup>3</sup>, ce qui aura des conséquences importantes sur la gestion des activités humaines dans cet espace. La CAMLR est, en outre, l'une des rares ORGP ou OMR à inclure des membres venant de différentes régions du monde et n'ayant pas forcément d'intérêts relatifs à la pêche dans les eaux australes<sup>4</sup>, ce qui permettrait une prise de décision plus équilibrée.

Cette approche écosystémique fondée sur la précaution se matérialise par ailleurs par le fait qu'un moratoire sur les activités d'exploration et d'exploitation des ressources minérales a été adopté en 1991, dans le cadre du Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection

<sup>1</sup> La formule n'a été en effet réitérée que concernant la lune et les autres corps célestes ainsi que la zone internationale des fonds marins, qualifiés de patrimoine commun de l'humanité, ainsi que concernant la biodiversité et le climat qui sont des « préoccupations communes de l'humanité ». Voir LEBRIS C., *L'humanité saisie par le droit international public*, LGDJ, 2012, p. 2 et p. 73, ou encore ALLARD J., « L'humanité, un concept sans précédent ? » pp. 189-206 in BERNS T., *Le droit saisi par le collectif*, Bruylant, 2004, p. 189.

<sup>2</sup> Voir sur l'interprétation de cette notion JACQUET J. BLOOD-PATERSON E., BROOKS C., AINLEY D., « 'Rational use' in Antarctic waters », pp. 28-34, *Marine Policy*, vol. 63, 2016.

<sup>3</sup> Devant prendre en compte « *the delicate and complex relationships between organisms (of all sizes) and physical processes (such as currents, sea temperature, etc.) that constitute or impact the Antarctic marine ecosystem* ». MILLER D., « Sustainable Management in the Southern Ocean: CCAMLR Science », pp. 103-122 in BERKMAN P.A., LANG M.A., WALTON D.W.H., YOUNG O.R. (Eds.), *Science Diplomacy. Antarctica, Science, and the Governance of International Spaces*, Smithsonian Institution Scholarly Press, 2011, p. 105.

<sup>4</sup> Par exemple, la Belgique, l'Italie, la Suède, l'Inde, le Brésil ou encore la Namibie sont membres de la CCAMLR mais ne participent pas aux activités de pêche dans la région.

de l'environnement en Antarctique, adopté à Madrid le 4 octobre 1991 (article 7). La fragilité de l'espace antarctique implique en effet d'agir avec la plus grande prudence, afin de prévenir tout dommage à l'environnement qui serait le cas échéant irréparable. Néanmoins, l'interdiction des activités relatives aux ressources minérales, qui a abouti grâce au travail intense d'une coalition d'ONG environnementales (dont le WWF ou Greenpeace) au sein de l'*Antarctic and Southern Ocean Coalition* (ASOC)<sup>5</sup>, n'a pas été sans conséquence en matière économique et a engendré une importante confrontation d'intérêts et de visions. Cette confrontation témoigne de la recherche permanente d'équilibre et de conciliation des intérêts en présence au sein des institutions compétentes pour réglementer les activités dans la région. Ces intérêts peuvent être économiques ou environnementaux, régionaux ou globaux, individuels ou collectifs, ou encore publics ou privés. Leur confrontation est également représentative du régime juridique applicable dans cet espace aux « nouvelles » activités en mer.

La plupart des « nouvelles » activités en mer étudiées dans cette contribution, dont en particulier le tourisme et la navigation – mais auxquelles il serait possible d'ajouter la création d'aires marines protégées, la bioprospection, voire les activités de lutte contre les changements climatiques<sup>6</sup> – ne sont pas réellement nouvelles. Il s'agit d'activités anciennes, mais qui se développent de plus en plus dans cet espace particulièrement fragile et éloigné des côtes des États voisins. Bien qu'elles n'aient *a priori* qu'un impact mineur ou limité sur le milieu marin et la biodiversité en général, contrairement aux activités d'exploitation minière désormais interdites, ces activités ont été appréhendées très tôt par les institutions du « système du Traité sur l'Antarctique » (qui regroupe le Traité sur l'Antarctique, la CCAMLR, le Protocole de Madrid et leur droit dérivé), mais aussi en dehors, témoignant bien d'une approche de précaution. La spécificité de la région, en termes politique, environnemental et juridique, a en effet permis l'adoption d'une stratégie à la fois anticipative et adaptative.

Néanmoins, l'apparition d'activités vraiment « nouvelles » – comme c'est le cas pour l'utilisation de drones à des fins scientifiques ou récréatives, dont il sera également question dans cette contribution –, se combine depuis les années 2000 à une importante intensification des activités préalablement existantes. Bien qu'elles ne soient souvent pas encore réglementées dans d'autres cadres juridiques régionaux ou globaux, du fait de leur faible impact sur le milieu marin, l'ensemble de ces « nouvelles » activités nécessite donc un encadrement strict et adapté au sein du système du Traité sur l'Antarctique, conformément à l'approche développée depuis 1959. Il est d'ailleurs possible de se demander si l'approche de précaution prônée n'a pas été largement favorisée, au départ, par la difficulté d'accès et donc la dangerosité d'opérer des activités humaines et économiques dans la région, rendant probablement plus aisé de parvenir à un consensus et témoignant d'une spécificité certaine de la région Antarctique en droit international, comme c'est également le cas des grands fonds marins internationaux – dans lesquels, pourtant, l'exploitation minière est pour l'instant autorisée, bien que de manière très encadrée – ou de la lune et des autres corps célestes.

L'Antarctique constitue bien, quoi qu'il en soit, un modèle pour les organisations qui ne se seraient pas encore saisies de ces questions, puisque les règles adoptées dans ce cadre régional sont à la fois conformes aux principes environnementaux coutumiers en vigueur et apparaissent souvent très minutieuses ou élaborées. C'est le cas par exemple concernant les modalités applicables à la réalisation d'études d'impact environnemental, au sein du Protocole de Madrid, qui servent d'inspiration au sein des discussions actuelles relatives à l'adoption d'un nouvel accord de mise en œuvre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) relatif à la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité dans les zones

<sup>5</sup> Voir notamment PARMENTIER R., « Rôle and impact of international NGOs in global ocean governance », *The law of the sea and ocean governance, Ocean Yearbook* 26, Martinus Nijhoff Publishers, 2012, p. 213.

<sup>6</sup> Sur ces activités, voir en particulier les contributions d'Odile Delfour et de Sabine Lavorel dans cet ouvrage.

situées au-delà des limites de la juridiction nationale<sup>7</sup>, zones dont fait d'ailleurs partie l'Antarctique, qui se trouvera donc concernée par le futur accord.

Si le cadre juridique développé pour l'Antarctique est considéré comme un modèle, c'est, en plus d'une réglementation précautionneuse, en raison de plusieurs phénomènes qui influencent considérablement et *a priori* positivement le fonctionnement du système : tout d'abord, il convient de noter la participation d'acteurs divers, publics ou privés, à la réglementation relative aux « nouvelles » activités en mer. Un rôle particulièrement important est en effet joué par les acteurs privés, économiques ou associatifs, alors que les organisations régionales compétentes pourraient à première vue se suffire à elles-mêmes. La question de la confrontation entre divers intérêts, publics et privés, mais aussi individuels et collectifs, joue donc un rôle déterminant dans l'évolution du droit applicable dans cet espace. Par ailleurs, la combinaison de différents degrés de normativité, entre droit souple et droit dur, permet de parvenir à un certain équilibre entre sécurité juridique, protection et adaptation. Néanmoins, il demeure possible de s'interroger, dans un contexte d'intensification et de renouvellement des activités humaines en mer ainsi que de rentabilité croissante de ces dernières, non seulement sur l'effectivité et la solidité de ce modèle, mais aussi, en outre, sur l'influence de sa spécificité présumée sur les règles adoptées en la matière.

L'encadrement des « nouvelles » activités humaines en mer, et en particulier des activités touristiques, de navigation ainsi que d'utilisation des drones, qui sont profondément liées les unes aux autres, permet donc d'étudier l'approche protectrice, préventive, innovante ou encore conciliatrice développée au sein (I), mais aussi en dehors (II) du « système du Traité sur l'Antarctique », et d'appréhender cette région comme un véritable laboratoire normatif.

#### I. L'ENCADREMENT DES « NOUVELLES » ACTIVITES EN MER *AU SEIN* DU SYSTEME DU TRAITE SUR L'ANTARCTIQUE : ENTRE PREVENTION, ADAPTATION ET CONCILIATION D'INTERETS

La possibilité de développer des activités économiques dans la zone du Traité sur l'Antarctique sans lien évident avec les différents piliers du régime gouvernant la région, à savoir la paix, la science et la protection de l'environnement, n'était pas évidente au départ. Néanmoins, un compromis a été construit entre préservation du milieu et conciliation des intérêts économiques ou stratégiques des parties prenantes de la région, à condition que l'impact de ces activités reste particulièrement faible. Cet équilibre s'est progressivement vu esquissé grâce aux règles conventionnelles générales du Traité sur l'Antarctique et du Protocole de Madrid (A), mais a également été précisé au travers du droit dérivé des institutions émanant de ces Conventions (B).

##### A. *Les règles générales adoptées dans le droit conventionnel du système du Traité sur l'Antarctique : un cadre à la fois protecteur et conciliateur*

Les normes conventionnelles du Traité sur l'Antarctique de 1959 (1) et du Protocole relatif à la protection de l'environnement venu compléter cette Convention en 1991 (2) obéissent à une dialectique à la fois de protection, en cohérence avec la nature spécifique de

<sup>7</sup> Voir par exemple *Chair's streamlined non-paper on elements of a draft text of an international legally-binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, 2015, p. 30, §160.

l'environnement et du régime juridique consacrée par ces traités, mais aussi de conciliation, les intérêts économiques et stratégiques étant loin d'être pour autant absents de cet espace.

### 1. La compatibilité des « nouvelles » activités et en particulier des activités touristiques avec les règles du Traité sur l'Antarctique

Contrairement à ce que pourrait laisser penser, à première vue, son statut juridique « sanctuarisé », l'environnement antarctique n'a pas été mis sous cloche. Les « nouvelles » activités humaines en Antarctique ont en effet toujours été considérées comme étant compatibles, dans une certaine mesure, avec les règles générales consacrées dans le Traité de 1959. Bien que leur caractère scientifique puisse être discuté, elles ont une vocation pacifique et sensibilisatrice, et leur impact sur l'environnement est *a priori* particulièrement faible.

Les premières activités touristiques en Antarctique, en provenance du Chili et de l'Argentine, auraient opéré dès la fin des années 1950, avec un premier vol touristique en 1956 et un premier navire de croisière en 1958<sup>8</sup>. Ces activités ont donc eu lieu avant même l'adoption du Traité sur l'Antarctique à Washington en 1959. Ainsi, bien que le « tourisme » n'ait pas été expressément mentionné au sein de ce Traité, celui-ci fait référence aux « *expéditions se dirigeant vers l'Antarctique et s'y déplaçant* » (article VII(5)a)). Il s'appliquerait donc également aux expéditions à caractère touristique. Ces activités doivent néanmoins faire l'objet d'une information et notification préalable par l'État de provenance ou sur le territoire duquel ces expéditions sont organisées<sup>9</sup>, ce qui permet de mettre en place un certain contrôle des activités humaines conduites dans cet espace. Il est également précisé que l'ensemble des activités menées en Antarctique doit être en accord avec le but et les principes du Traité<sup>10</sup>, dans l'intérêt de l'humanité tout entière. Les activités d'« exploration » sont donc considérées comme participant des dimensions pacifique et scientifique, ou du moins comme n'étant pas contraires à ces dernières. La notion d'« intérêt de l'humanité » n'est pas définie dans le Traité, mais elle renvoie généralement à l'idée de préservation, pour le bien-être des générations présentes et futures, conformément au principe de solidarité intra et intergénérationnelle<sup>11</sup>.

Le tourisme est, certes, une activité pacifique. Il peut, de plus, être associé ou combiné à des activités scientifiques. Néanmoins, sa dimension en grande partie économique a pu susciter quelques doutes quant à son degré de légitimité et sa durabilité dans la région. Pour Ann-Isabelle Guyomard en effet, bien que « [c]onsidéré comme un 'développement naturel' du système, le tourisme n'en demeure pas moins une activité principalement – et fortement – lucrative dont l'objectif principal diffère de celui de la science et ne répond pas à l'intérêt de l'humanité ». Par conséquent, selon l'auteur, « bien que l'[Association internationale des tour-opérateurs de l'Antarctique] présente le touriste comme un 'ambassadeur de l'Antarctique', motivé par la recherche de paysages naturels vierges et susceptible de diffuser à son retour des valeurs de protection véhiculées par le [système du Traité sur l'Antarctique], les conditions

<sup>8</sup> Il s'agissait du navire argentin l'*Éclaireur*, transportant une petite centaine de touristes.

<sup>9</sup> Article VII(5) du Traité sur l'Antarctique : « Chacune des Parties Contractantes doit, au moment de l'entrée en vigueur du présent Traité en ce qui la concerne, informer les autres Parties Contractantes et par la suite leur donner notification préalable: (a) de toutes les expéditions se dirigeant vers l'Antarctique ou s'y déplaçant, effectuées à l'aide de ses navires ou par ses ressortissants, de toutes celles qui seront organisées sur son territoire ou qui en partiront ».

<sup>10</sup> Article X : « Chacune des Parties Contractantes s'engage à prendre des mesures appropriées, compatibles avec la Charte des Nations Unies, en vue d'empêcher que personne n'entreprenne dans l'Antarctique aucune activité contraire aux principes ou aux intentions du présent Traité ». L'intention des rédacteurs constituera ainsi un élément d'interprétation fondamental du Traité, conformément à l'article 32 de la Convention de Vienne sur le droit des Traités du 23 mai 1969.

<sup>11</sup> Voir LEBRIS C., *L'humanité saisie par le droit international public*, précit., et DUPUY R.-J., « Les régions polaires, apanage de l'humanité ? », pp. 104-109, CAFLISCH L., TANNER (Dir.), *The Polar Regions and Their Strategic Significance*, Genève, 1989, p. 109.

*actuelles entourant la réalisation de ses activités ne permettent pas à ce jour de lui conférer un tel rôle, mais tendent plutôt à le considérer comme un consommateur* »<sup>12</sup>. Cette dimension contradictoire entre le but et les principes du système du Traité sur l'Antarctique d'un côté, et la compatibilité présumée d'activités économiques dans cet espace de l'autre, se justifiait en fait non seulement par la faiblesse de l'impact de ces activités sur l'environnement, comme cela a été évoqué plus haut, mais aussi et surtout sur la faible occurrence de ces activités. La difficile accessibilité de l'Antarctique et ses conditions de déplacement et de vie complexes voir extrêmes ont en effet permis de le préserver presque naturellement.

Néanmoins, les activités touristiques sont risquées à plusieurs titres, et leur intensification constitue nécessairement un facteur multiplicateur de ces risques. Elles sont tout d'abord susceptibles de causer des dommages environnementaux, par la perturbation de la faune et de la flore. Le transport maritime ou aérien engendre en effet différents types de pollutions : outre la potentielle pollution biologique (par l'introduction d'espèces invasives), il s'agit aussi de pollutions opérationnelles (polluants, nuisances sonores, rejet de déchets notamment plastiques, etc.) et accidentelles, ou encore de la dégradation de zones sensibles et d'habitats. Par ailleurs, des problèmes en lien avec la sécurité des personnes peuvent être rencontrés, comme ce peut être le cas à la suite de collisions avec des icebergs<sup>13</sup>. Dans ces situations, en outre, le personnel scientifique va régulièrement être amené à devoir proposer leur aide et intervenir, puisque les activités en lien avec la recherche scientifique sont les principales activités menées sur place, bien qu'il ne soit pas forcément compétent et que cette intervention soit susceptible de perturber ses activités.

La contradiction entre protection d'un côté et développement d'activités économiques de l'autre, ainsi que la présomption assumée de *compatibilité*, pourraient ainsi finalement, dans le contexte d'intensification constante de ces activités depuis le début des années 1990<sup>14</sup>, être interprétées comme contraires à la volonté initiale de protéger la « *valeur intrinsèque* » de l'Antarctique d'ailleurs consacrée à l'article 3 du Protocole de Madrid sur la protection de l'environnement de 1991.

## 2. Le Protocole de Madrid et l'encadrement renforcé des activités autorisées

Il faut attendre les années 1990 pour que l'affluence de plus en plus importante de touristes venus du monde entier entraîne une consolidation du cadre juridique y relatif au sein du système du Traité sur l'Antarctique. Le Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement en Antarctique, adopté à Madrid le 4 octobre 1991, est entré en vigueur le 14 janvier 1998. Il interdit tout d'abord toute activité d'exploration et d'exploitation des ressources minérales<sup>15</sup>, dans un contexte où d'intenses discussions dans les années 1980 devaient initialement conduire à une autorisation réglementée de ces activités<sup>16</sup>. Désignant l'Antarctique

<sup>12</sup> GUYOMARD A.-I., *La protection de l'environnement en Antarctique. Droit international et droit comparé*, Thèse de droit public, Université de Nantes, 2010, p. 150. Voir aussi HERR R.A., « The Regulation of Antarctic Tourism: A Study of Regime Effectiveness », pp. 203-223 in STOKE E.S. and VIDAS D. (Eds.), *Governing the Antarctic: the effectiveness and legitimacy of the Antarctic Treaty System*, Cambridge Univ. Press, 1996.

<sup>13</sup> Voir le Document de travail WP 37 intitulé *L'incident du M/S Nordkapp* sur l'échouage d'un navire de tourisme norvégien durant le passage en janvier 2007, *Rapport final de la trentième RCTA*, New Delhi, 2007, §§147-152.

<sup>14</sup> Notamment du fait de la mise à disposition d'une importante flotte de brise-glace par l'ex-Union soviétique reconvertis dans le tourisme. Voir STROBEL M., TÉTARD F. « Le tourisme en Antarctique : un enjeu géopolitique ? », pp. 167-177, *Hérodote*, vol. 4, n° 127, 2007, p. 172.

<sup>15</sup> Article 7 « Toute activité relative aux ressources minérales, autres que la recherche scientifique, est interdite », et cela au moins jusqu'en 2048.

<sup>16</sup> La Convention sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique (CRAMRA), qui n'est jamais entrée en vigueur, avait été achevée à Wellington en 1988 pour permettre une exploitation « raisonnable » des ressources minérales dans cet espace. Les négociations de cette convention ont cependant été considérées comme un échec, la Convention n'étant jamais entrée en vigueur. Voir COURATIER J.,

comme une « réserve naturelle, consacrée à la paix et à la science » (article 2) et donc à la « recherche scientifique, en particulier celle qui est essentielle pour comprendre l'environnement global » (article 3(1)), il liste les activités qui y sont, au contraire, légitimes.

Il confirme ainsi qu'outre la recherche scientifique, qui doit être considérée comme prioritaire par rapport à toute autre activité (article 3(3)), le tourisme et « toutes les autres activités gouvernementales ou non gouvernementales dans la zone du Traité sur l'Antarctique pour lesquelles une notification préalable est requise » (article 3(4)), sous réserve du respect des dispositions du Protocole et du Traité de 1959, font partie des activités compatibles avec le statut de cette région. Il est par ailleurs précisé que ces activités devront être « modifiées, suspendues ou annulée, si elles ont ou si elles risquent d'avoir sur l'environnement en Antarctique ou sur les écosystèmes dépendants et associés, des incidences incompatibles avec ces principes » (article 3(4)b)). Le Protocole prévoit la mise en œuvre de règles générales relatives à l'information et la notification des activités, la réalisation d'études d'impact environnemental<sup>17</sup>, la surveillance régulière de la zone ainsi que des mesures d'urgence. Les annexes au Protocole viennent préciser ces règles générales en matière d'évaluation de l'impact sur l'environnement (Annexe I), évaluations qui doivent être conduites à partir du moment où l'activité est supposée présenter un effet plus que mineur ou transitoire, mais aussi concernant la conservation de la faune et de la flore (Annexe II), l'élimination des déchets (Annexe III), la pollution (Annexe IV), les zones protégées (Annexe V) ou encore la responsabilité des opérateurs publics ou privés, résultant de situations critiques pour l'environnement (annexe VI). Les États Parties sont appelés à prendre toutes les mesures qu'ils jugent appropriée pour garantir le respect du Protocole. Il peut s'agir de lois et de règlements, d'actions administratives et de mesures coercitives (article 13).

Parmi les activités jugées potentiellement nuisibles et soumises à la délivrance d'un permis figurent en outre, en annexe II du Protocole (article 1(h)i)), les « vols ou atterrissages d'hélicoptères ou d'autres aéronefs », souvent en lien avec les activités touristiques, « qui perturbent les concentrations d'oiseaux ou de phoques ». Se pose ici la question de savoir si les drones entreraient dans cette catégorie « d'autres aéronefs » ? L'utilisation exponentielle de drones à des fins scientifiques, commerciales ou touristiques en Antarctique pose en effet elle aussi de nouvelles questions, étant donné les risques que ceux-ci font peser en cas d'interférences électromagnétiques ou radio, collisions, ou autres accidents, sur la sécurité humaine, mais aussi en termes de perturbation de la faune et la flore. En plus de ces perturbations, lorsque ces engins sont perdus, dans une crevasse ou sur la glace, les impacts peuvent être considérés comme allant au-delà de ce qui est considéré comme raisonnable<sup>18</sup>. Une

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

<sup>17</sup> L'article 3 du Protocole précise que « les activités dans la zone du Traité sur l'Antarctique sont organisées et menées sur la base d'informations suffisantes pour permettre l'évaluation préalable et l'appréciation éclairée de leurs incidences éventuelles sur l'environnement en Antarctique et sur les écosystèmes dépendants et associés, ainsi que sur la valeur de l'Antarctique pour la conduite de la recherche scientifique ». L'article 8 du Protocole introduit l'expression 'Évaluation d'impact sur l'environnement (EIE)' et fait la différence entre trois niveaux d'impacts sur l'environnement : un impact moindre que mineur ou transitoire, un impact mineur ou transitoire et un impact supérieur à un impact "mineur ou transitoire". Les procédures d'évaluation d'impact sur l'environnement sont décrites en détail dans l'annexe I du Protocole qui requiert une évaluation préliminaire d'impact sur l'environnement (EPIE) pour les activités ayant un impact mineur ou transitoire et une évaluation globale d'impact sur l'environnement pour les activités ayant un impact plus que mineur ou transitoire.

<sup>18</sup> Document de travail présenté par le Conseil des directeurs des programmes antarctiques nationaux (COMNAP) en 2015 à Sofia, 38<sup>ème</sup> RCTA, « Utilisation des UAV en Antarctique – Risques et avantages », RCTA XXXVIII/WP22.

intensification de cette utilisation engendrerait par ailleurs des problématiques quant à sa compatibilité avec d'autres activités<sup>19</sup>.

Si la qualification juridique d'aéronef pouvait être utilisée pour qualifier des drones, les conséquences seraient importantes concernant les règles juridiques applicables, dont certaines sont plus rigoureuses que les règles générales consacrées par le Protocole<sup>20</sup>. Les Parties constatent en effet l'« *augmentation des vols intercontinentaux au départ des villes carrefours de l'Antarctique à destination du continent, ainsi qu'une augmentation de l'activité intracontinentale* »<sup>21</sup>. Cette augmentation est directement liée à l'augmentation du tourisme « en zone reculée », et donc à l'accroissement ainsi qu'à la diversification des activités touristiques<sup>22</sup>. Quoi qu'il en soit, ces « nouvelles » activités sont soumises à l'évaluation de l'impact sur l'environnement. Que la qualification d'aéronef puisse être retenue ou non pour les drones, l'encadrement des activités visées et leur évolution convergeraient donc en partie.

Des réglementations ponctuelles ont par ailleurs été adoptées concernant l'utilisation de drones, dans le cadre des zones protégées en Antarctique qui bénéficient de mesures plus protectrices. Par exemple, la zone spécialement protégée (ZSPA) *Archipel de pointe géologie*, dont le plan de gestion a été révisé en 2016<sup>23</sup>, soumet à autorisation l'utilisation de drones à des fins scientifiques et interdit l'usage de loisir de ces instruments. Les lignes directrices de sites permettent également l'adoption de règles spécifiques en la matière, en lien avec le tourisme.

Si l'impact des activités touristiques prises individuellement n'apparaît que « moindre que mineur ou transitoire » ou « mineur ou transitoire », rendant ce dernier tout à fait acceptable, c'est en fait l'impact cumulé de ces activités qui est aujourd'hui le plus déterminant<sup>24</sup>. L'Annexe I du Protocole, certes, évoque la « *prise en considération des impacts cumulatifs qui peuvent se manifester eu égard aux activités existantes et aux activités envisagées qui sont connues* » (articles 2 et 3(2)f)). Cependant, cette prise en compte ne s'applique pas aux activités dont l'impact est jugé « moindre que mineur ou transitoire », ce qui rend très difficile d'envisager une interdiction de ces activités. Par ailleurs, d'un point de vue pratique, les études d'impact environnemental cumulatives sont particulièrement complexes à réaliser. La portée itinérante du tourisme limite également l'efficacité et la pertinence de ces études, qu'elles soient cumulatives ou non. Un contrôle *a posteriori* pourrait utilement intervenir afin de pouvoir interdire les activités en cas d'impact cumulatif important.

19 CHOQUET A., « Des drones à des fins touristiques en Antarctique ? De l'intérêt d'un moratoire avant un cadre réglementaire spécifique », *RGDIP*, 2016, n°4, p. 750.

20 Comme la Résolution 2(2004), Le Cap, *Lignes directrices pour les aéronefs à proximité des concentrations d'oiseaux*, XXVème RCTA, qui pourra servir d'inspiration concernant le futur régime applicable aux drones.

21 Document WP 60 proposé par la Norvège lors de la XLII RCTA 2019 Prague, *Opérations aériennes en Antarctique : défis et pistes possibles* et document de travail WP 46 de la XLème RCTA (présenté par la Norvège, l'Australie et le Royaume-Uni). Voir aussi le document de travail WP 8 *Défis qui pourraient se manifester par rapport à l'augmentation du trafic aérien en Antarctique : perspective d'un programme antarctique national*. Document présenté par le COMNAP. RCTA XLUU 2019.

22 La Norvège proposait ainsi, dans un document de travail soumis lors de la RCTA de 2019, de « *discuter de l'aspect sécurité des opérations aériennes, à la fois en termes de sécurité humaine et de sécurité environnementale* », et recommandait « *que les Parties discutent de la possibilité d'exiger des exploitants aériens d'avoir une autorisation nationale de leurs autorités aériennes nationales pour opérer dans l'Antarctique* ». Document WP 60, *Ibid.*

23 Le Protocole de Madrid prévoit, dans son Annexe V, la possibilité de créer deux types de zones protégées : les zones spécialement protégées de l'Antarctique (ZSPA) et les zones gérées spéciales de l'Antarctique (ZGSA), par une mesure adoptée par la RCTA sur proposition du Comité pour l'environnement (CPE). L'accès à une ZSPA nécessite la délivrance d'un permis, alors que les activités prenant place dans une ZGSA peuvent être restreintes à certaines conditions mais ne sont pas interdites. Ces zones peuvent contenir une composante terrestre et maritime.

24 Pour Ann-Isabelle Guyomard, ainsi, « *la question fondamentale liée à la réalisation du tourisme en Antarctique réside dans l'évaluation d'impact cumulatif résultant d'activités multiples menées par un ou plusieurs opérateurs privés ou nationaux de façon simultanée à différents endroits* ». GUYOMARD A.-I., *La protection de l'environnement en Antarctique...* précit., p. 286.

La forte intensification qu'a connue le tourisme dans les années 2000 a conforté la nécessité de continuer à développer, aux côtés des règles générales, des règles spéciales concernant ces activités. Comme le résume Anne Denis, « [t]ant que le tourisme est resté marginal, les règles générales du Protocole ont suffi. [...] Mais tout s'est compliqué avec l'essor du phénomène dans les années 2000 »<sup>25</sup>. D'après les données disponibles, quelque 9000 touristes ont en effet visité la région en 1995-1996<sup>26</sup>, contre plus de 55000 touristes estimés pour la saison 2018-2019<sup>27</sup>, soit déjà plus de dix fois plus que les 5000 scientifiques présents sur place l'été.

### *B. Les règles spécifiques développées par les institutions du système du Traité sur l'Antarctique : une approche adaptative*

Le Traité sur l'Antarctique a mis en place une conférence des États Parties, en vue de suivre la mise en œuvre de la Convention et d'assurer son adaptation par l'adoption de recommandations à destination de ses membres : il s'agit de la *Réunion consultative des Parties au Traité sur l'Antarctique* (RCTA)<sup>28</sup>. La Décision 1(1995), adoptée à Séoul lors de sa dix-neuvième session et intégrée dans son Règlement intérieur est venue préciser la portée de ces « Recommandations » en créant différentes catégories de textes, selon leur portée juridique, pouvant être adoptées par les Parties à cette occasion : les « Mesures », d'abord, sont censées avoir une force contraignante ; elles sont soumises à approbation et entrent en vigueur une fois qu'elles ont été acceptées « par toutes les Parties Contractantes »<sup>29</sup>. Les « Décisions » concernent ensuite des questions relatives à l'organisation interne et prennent effet dès leur adoption, tandis que les « Résolutions » sont des textes dits « exhortatoires », n'ayant donc pas vocation à être contraignants, mais à guider et inciter les Parties.

Les institutions sectorielles faisant partie intégrante du système du Traité sur l'Antarctique, à savoir le Comité scientifique pour la recherche en Antarctique (SCAR), la Commission pour la Conservation des ressources vivantes de l'Antarctique (CCAMLR) ou encore le Conseil des directeurs des programmes antarctiques nationaux (COMNAP), sont représentés au sein de la RCTA et ont également le pouvoir d'émettre des documents relatifs à l'information et la mise en œuvre des différentes conventions, de même que le Comité pour la protection de l'environnement (CPE) mis en place par le Protocole de Madrid de 1991.

Dans le cadre de ces réunions et par le biais de ce véritable pouvoir normatif, les Parties au Traité sur l'Antarctique ont eu l'occasion de préciser et de renforcer ainsi, plus ou moins efficacement, l'approche préventive du système (1). C'est également dans ce cadre que les questions émergentes relatives à la protection de l'environnement et découlant de l'intensification et de la généralisation des activités humaines dans la région sont abordées (2).

#### 1. Le renforcement progressif de l'approche préventive au travers du droit dérivé des institutions du système du Traité sur l'Antarctique

<sup>25</sup> DENIS A. « En Antarctique, une nouvelle espèce invasive nommée touriste », *Slate*, 4 avril 2019.

<sup>26</sup> *Ministère des Affaires étrangères et du Commerce de la Nouvelle-Zélande*, 2004.

<sup>27</sup> IAATO, *Rapport final de la RCTA XLI*, 2018, par. 73.

<sup>28</sup> Conformément à l'article IX(1) du Traité sur l'Antarctique en effet, « Les représentants des Parties Contractantes qui sont mentionnées au préambule du présent Traité se réuniront à Canberra dans les deux mois suivant son entrée en vigueur et, par la suite, à des intervalles et en des lieux appropriés, en vue d'échanger des informations, de se consulter sur des questions d'intérêt commun concernant l'Antarctique, d'étudier, formuler et recommander à leurs Gouvernements des mesures destinées à assurer le respect des principes et la poursuite des objectifs du présent Traité [...] ».

<sup>29</sup> Conformément aux articles IX(4) du Traité sur l'Antarctique et 1(a) de la Décision RCTA 1(1995).

Le sujet du tourisme est en fait intervenu très tôt au sein de la Réunion consultative des Parties au Traité sur l'Antarctique (RCTA)<sup>30</sup>, et ce malgré les difficultés d'accès qui caractérisent la région et malgré la compatibilité présumée de cette activité avec le texte du Traité de 1959. Il a en effet été évoqué dès 1966, lors de la quatrième réunion consultative organisée à Santiago, avec l'adoption de la Recommandation RCTA IV-27 intitulée *Conséquence du tourisme dans l'Antarctique*. Dans cette recommandation, les Parties reconnaissent que le tourisme sera non seulement « naturellement » amené à se développer dans la région, mais aussi qu'il pourrait « avoir des conséquences préjudiciables » concernant le « déroulement des recherches scientifiques », « la préservation de la faune et de la flore » ou encore « le fonctionnement des stations antarctiques », et pourrait en outre être à l'origine, en plus de dommages environnementaux, de conflits d'usages. La recommandation prévoit la mise en place d'un échange d'informations poussé entre les gouvernements sur le territoire desquels une expédition touristique serait en cours de préparation et ceux qui possèdent des stations scientifiques dans les zones visées. De plus, elle conditionne l'autorisation des visiteurs d'entrer dans les stations à la réception d'« assurances raisonnables » concernant le respect du Traité et des recommandations en vigueur. Cette recommandation confirme l'interprétation proposée du Traité sur l'Antarctique en encadrant les activités de tourisme, qui n'ont cessé de se développer par la suite.

Quelques années plus tard, sont envisagés dans une nouvelle recommandation les *Effets des expéditions touristiques et non gouvernementales dans la zone du Traité de l'Antarctique*<sup>31</sup>. Les Parties notent déjà, en 1970, « que le nombre de touristes et de visiteurs, dont le déplacement n'est pas organisé par les gouvernements signataires du Traité sur l'Antarctique, s'est accru au cours de ces dernières années ». Elles considèrent, de surcroît, que « les activités de telles personnes peuvent avoir des effets durables et nuisibles sur les programmes scientifiques et sur le milieu ambiant de l'Antarctique, notamment dans les 'Zones particulièrement protégées' et sur les vestiges historiques ». Les Gouvernements sont donc invités à « n'épargner aucun effort propre à s'assurer que les touristes et les autres visiteurs ne se livrent, dans la zone relevant du Traité, à aucune activité contraire aux principes et aux objectifs poursuivis par le Traité sur l'Antarctique ou par les Recommandations subséquentes », ainsi qu'à informer des responsables d'expéditions des restrictions devant être respectées, dont l'interdiction de se rendre dans les zones protégées<sup>32</sup>. Ces recommandations ont permis aux Parties, en 1975, de proposer un premier projet de *Déclaration relative aux usages convenus*<sup>33</sup>. Son Annexe A reprend les dispositions pertinentes du Traité en la matière, l'Annexe B liste les « zones présentant un intérêt touristique particulier » et l'Annexe C les « renseignements devant être fournis par les organisateurs de voyages dans leurs rapports ». Les Parties conviennent de revoir le contenu de ces annexes lors de chaque réunion consultative.

L'encadrement souple et progressif des activités touristiques en Antarctique se poursuit de manière régulière durant les années suivantes. Les Parties décident notamment en 1979 de développer, en plus de la *Déclaration adressée aux organisateurs d'expéditions touristiques*, un « *Guide succinct de bonne conduite dans l'Antarctique* » à l'attention directe, cette fois-ci, des participants à ces expéditions<sup>34</sup>. Ces mesures ont surtout vocation à informer et sensibiliser.

<sup>30</sup> Les Réunions consultatives du Traité sur l'Antarctique regroupent chaque année les douze Parties ayant signé les premières le Traité sur l'Antarctique, ainsi que les Parties également dotés d'un droit de vote du fait de leur implication scientifique « substantielle » dans la région, conformément à l'article IX du Traité.

<sup>31</sup> Recommandation RCTA VI-7 adoptée à Tokyo en 1970.

<sup>32</sup> La Recommandation VII-4, adoptée immédiatement après lors de la RCTA de 1972 tenue à Wellington, prévoit de préciser et informer les opérateurs de croisières sur les pratiques autorisées dans la région, ainsi que les dispositions pertinentes du Traité sur l'Antarctique.

<sup>33</sup> Recommandation RCTA VIII-9 adoptée à Oslo en 1975.

<sup>34</sup> Recommandation X-8 adoptée à Washington lors de la dixième RCTA, 1979. Les Parties notent, pour motiver cette décision, que « les personnes à l'esprit aventureux qui préparent des expéditions non gouvernementales vers

En 1980, le Comité scientifique pour la recherche en Antarctique (SCAR) rédige de manière complémentaire un document intitulé *Introduction à l'Antarctique et à son environnement à l'intention des visiteurs*<sup>35</sup>. De plus, afin d'anticiper les conséquences de tout accident, il est demandé aux organisateurs d'expéditions non gouvernementales de contracter une assurance, et aux exploitants d'aéronefs commerciaux effectuant des survols dans la région de prévenir les conséquences néfastes de leurs activités dans la région, celle-ci n'étant pas prête à appréhender leur développement conséquent.

En complément, l'adoption du Protocole de Madrid en 1991 a permis un renforcement des règles conventionnelles du système du Traité sur l'Antarctique, mais la RCTA est néanmoins rapidement intervenue en inscrivant le sujet du tourisme à son ordre du jour chaque année. En 1994, sont ainsi développées les *Directives pour les visiteurs de l'Antarctique* ainsi que des *Directives pour ceux qui organisent et conduisent des activités touristiques et non gouvernementales en Antarctique*<sup>36</sup>. Toute une série de mesures et de recommandations adoptées par la suite ont permis de préciser les modalités relatives à la définition de plans d'urgence, le renforcement de la coopération, ou la protection des sites visités<sup>37</sup>. La Résolution 5(2007) invite même les Parties à décourager les activités de tourisme qui pourraient grandement contribuer à la dégradation à long terme de l'environnement et des écosystèmes. Des *Lignes directrices générales pour les visiteurs de l'Antarctique*, qui concernent tous les sites et s'adressent directement aux touristes, ont finalement été adoptées<sup>38</sup>. Les mesures sont classées selon qu'elles concernent la protection des espèces sauvages, les zones protégées, le respect des activités de recherche scientifique, la préservation du milieu (déchets...), la sécurité ou les exigences liées au débarquement et au transport. Des dispositions relatives spécialement aux yachts ont été adoptées en 2012<sup>39</sup>, de même que de nouvelles *Lignes directrices pour les visites de sites* en 2016 et 2018 qui permettent l'inscription des sites les plus visités afin d'y renforcer les mesures de prévention<sup>40</sup>. Des mesures plus restrictives peuvent par ailleurs être adoptées par les États<sup>41</sup>, qui mettent également en œuvre leur pouvoir de sanction<sup>42</sup>.

*l'Antarctique chercheront peut-être à se faire aider ou conseiller par les organismes chargés d'administrer les programmes de l'Antarctique ».*

<sup>35</sup> *A Visitor's Introduction to the Antarctic and its Environment*, SCAR, 1980.

<sup>36</sup> Attachées à la Recommandation XVIII-1.

<sup>37</sup> Lors de la vingt-septième session de la RCTA au Cap : Mesure 4(2004) *Assurance et plans d'urgence à établir pour le tourisme et les activités non gouvernementales dans la zone du Traité sur l'Antarctique*, établissant des plans d'urgence appropriés et des dispositifs de santé et de sécurité, de recherche et de sauvetage ainsi que de soins et d'évacuation médicale ainsi qu'un régime d'assurance ; Résolution 5(2004), *Renforcement de la coopération entre les Parties* ; enfin, Résolution 4(2004) *Directives pour les plans d'urgence à établir, l'assurance et autres questions relatives aux activités touristiques et non gouvernementales*. Les *Lignes directrices pour les sites qui reçoivent fréquemment des touristes* (Résolution 5(2005), 2(2006) et 1(2007)) concernent certains sites visités en particulier, de nouveaux sites ayant ensuite été retenus et bénéficiant d'un code de conduite qui leur est propre.

<sup>38</sup> Résolution 3(2011).

<sup>39</sup> RCTA XXXV, Résolution 10(2012).

<sup>40</sup> En 2019, les Parties à la quarante-deuxième RCTA tenue à Prague ont adopté la Décision 6(2019) dans laquelle ils notent, une fois encore, « l'augmentation annuelle du nombre de touristes », et décident de créer cette fois-ci un *Manuel des règlements et lignes directrices relatifs au tourisme et aux activités non gouvernementales en Antarctique* à la fois avant, pendant et après les visites. Les textes pouvant être inclus dans ce manuel incluent les dispositions pertinentes du Traité sur l'Antarctique et du Protocole de Madrid, toutes les Mesures, Recommandations et Décisions pertinentes adoptées par la RCTA, les guides fournis par la RCTA et le CPE, ou encore les lignes directrices pour les visites de site et les instruments adoptés dans le cadre de l'Organisation maritime internationale (Code polaire, Convention MARPOL et Convention SOLAS).

<sup>41</sup> Par exemple, la Chine a interdit, en 2018, aux ressortissants chinois de toucher les manchots en Antarctique.

<sup>42</sup> La collectivité des Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF) a ainsi poursuivi un ressortissant français qui avait organisé, sans son autorisation préalable, des séjours touristiques en Antarctique à partir du navire *L'Esprit d'équipe*. Aucune étude d'impact environnemental n'avait été soumise aux autorités françaises, en violation des traités internationaux transposés dans le droit national. En janvier 2010, l'un des équipiers a été à l'origine de dommages causés à l'abri *Wordie House*, un site inscrit sur la *Liste des sites et monuments historiques*. Après enquête administrative, les TAAF ont, en 2010, émis un avertissement puis interdit toute entrée dans

La question du déploiement des véhicules aériens sans pilote (UAV) ou systèmes d'aéronefs pilotés à distance a été abordée quant à elle à partir de la trente-septième session de la RCTA, en 2013. Les participants ont alors invité les institutions spécialisées faisant partie ou collaborant avec le système du Traité sur l'Antarctique – le Conseil des directeurs des programmes antarctiques nationaux (COMNAP), le SCAR et l'Association des tours opérateurs de l'Antarctique (IAATO) – à se saisir de la question et à évaluer les risques et les avantages que comporterait le déploiement d'UAV en Antarctique, afin d'envisager une réglementation.

Le COMNAP définit ainsi la notion d'UAV comme « *un terme 'général', qui englobe notamment les 'aéronefs télépilotés' (RPA). Un RPA est piloté par un 'pilote à distance' situé hors de l'habitacle. Ce pilote contrôle l'aéronef et il est directement et à tout moment responsable de sa trajectoire. L'acronyme RPA n'englobe pas les aéronefs entièrement autonomes qui ne peuvent pas être gérés en temps réel durant le vol. La taille, le poids, la portée et la capacité opérationnelle des différents UAV peut varier fortement* »<sup>43</sup>. Remarquante que malgré le déploiement très rapide de ces instruments, leur encadrement juridique national demeure très faible, il suggère que « *les Parties aident leurs programmes antarctiques nationaux à élaborer des lignes directrices concernant l'utilisation des UAV* ». Les Parties au Traité sur l'Antarctique ont donc exprimé leur soutien en faveur de l'utilisation des UAV, dont l'utilisation est jugée elle aussi compatible avec les buts et principes du Traité sur l'Antarctique, et ont « *reconnu que les UAV constitueraient un outil important à l'avenir* ». Les drones constituent en effet potentiellement et en matière scientifique de « *réels atouts pour contribuer à l'amélioration des connaissances de l'Antarctique* »<sup>44</sup>. Néanmoins, elles se sont uniquement accordées sur le fait que davantage de recherches étaient nécessaires. Les Parties ont « *salué les efforts déployés par le COMNAP en la matière* », et exprimé leur « *impatience d'examiner les prochaines lignes directrices du COMNAP sur l'utilisation des UAV* »<sup>45</sup>. Il n'est donc pas question pour l'organisation d'interdire, mais plutôt d'encadrer<sup>46</sup>. La qualification d'aéronef ne semble en outre ni exclue à première vue, ni recommandée.

L'année suivante, un Groupe de Travail visant à rédiger un manuel qui pourra être utilisé par les programmes antarctiques nationaux est créé par le COMNAP, afin d'élaborer une procédure pour le déploiement de ces engins dans la zone du Traité<sup>47</sup>. Le mandat du groupe est le suivant : développer et mettre à jour régulièrement les « *Lignes directrices du COMNAP pour la certification et le fonctionnement des Systèmes aériens sans pilote en Antarctique* » (le « Manuel »), pour le déploiement des UAS dans la zone du Traité par des programmes antarctiques nationaux des membres du COMNAP. Le manuel comprend des recommandations du groupe de travail visant à faciliter les activités dans la zone du Traité.

Le SCAR a par ailleurs suggéré des recommandations permettant de mieux comprendre et prendre en compte les effets de l'utilisation des drones sur les espèces antarctiques, en

l'Antarctique jusqu'à la fin de l'année 2015. En 2011, le navire s'y est néanmoins une nouvelle fois rendu, conduisant les TAAF à ouvrir une autre enquête administrative. Le Tribunal correctionnel de Paris a condamné par un arrêt du 6 février 2014 le défendeur à une amende de 10 000 euros pour avoir mené une activité en Antarctique sans autorisation en 2010 et 2011 mais ne s'est pas prononcé sur la récidive.

<sup>43</sup> Working Paper n°22 présenté lors de la XXXVIII<sup>e</sup> RCTA, Sofia, 2015, p. 3.

<sup>44</sup> CHOQUET A., « Des drones à des fins touristiques en Antarctique ? ... », précit., p. 746. Les drones peuvent en effet être utilisés pour contribuer au suivi des icebergs, à la prévention des dangers représentés par les crevasses recouvertes par la neige ou encore aux activités de cartographie et sont aussi utilisés pour les activités scientifiques de suivi d'espèces, d'observation et de collecte de données.

<sup>45</sup> Rapport final de la XXXVIII<sup>e</sup> RCTA, Sofia, 2015, §185.

<sup>46</sup> Contrairement à l'approche plus restrictive et donc protectrice adoptée par l'Association internationale des voyageurs de l'Antarctique (IAATO). Voir *infra*, II(A).

<sup>47</sup> Document de travail WP 14, RCTA XXXIX, 2016 *Le Groupe de Travail du COMNAP sur les systèmes aériens sans pilote en Antarctique (GT-UAS)*.

proposant une distance minimale de 100 mètres<sup>48</sup>. Le Comité pour la protection de l'environnement (CPE) a reconnu quant à lui, non seulement l'intérêt de développer les lignes directrices proposées par le COMNAP, mais aussi le besoin d'autres directives, consacrées aux aspects environnementaux de l'usage de drones<sup>49</sup>. Lors de la quarante-et-unième RCTA, en 2018, les Parties ont ainsi adopté des *Lignes directrices environnementales pour l'exploitation des systèmes d'aéronef pilotés à distance (RPAS) en Antarctique*<sup>50</sup>. Ces lignes directrices contiennent des recommandations précises concernant la préparation des opérations et les études d'impact devant être réalisées, les opérations sur place et en vol des UAV, en matière de survol d'espèces sauvages, d'écosystèmes terrestres et d'eaux douces, de considérations humaines ainsi que des rapports devant être émis après le déplacement. Cependant, certains éléments comme la référence à des distances de sécurité à respecter par rapport à la faune sauvage ont été retirés<sup>51</sup>.

## 2. La prise en compte émergente des nouvelles menaces à l'environnement antarctique

Malgré ces mesures, le tourisme – ainsi que les activités connexes, en mer et sur terre – connaissant une croissance exponentielle (44 000 touristes pendant l'été austral 2016-2017 contre 9 000 en 1995-1996), il constitue une réelle menace environnementale<sup>52</sup>. L'une des questions découlant de cette intensification est celle du développement potentiel de la construction d'infrastructures permanentes dans la région, dont des hôtels ou autres structures afin d'accueillir les touristes de plus en plus nombreux. Or, un moratoire sur les infrastructures touristiques terrestres a été envisagé à diverses reprises, notamment lors de la trente-et-unième réunion consultative tenue à Kiev en 2008<sup>53</sup>. Néanmoins, le consensus n'a pu être atteint, notamment du fait des intérêts économiques voire politiques en jeu<sup>54</sup>, mais aussi parce que cette question était réputée déjà implicitement traitée par la Résolution 5(2007) relative aux effets du tourisme à long terme dans laquelle il était recommandé que « [l]es Parties découragent toutes les activités de tourisme qui peuvent pour beaucoup contribuer à la dégradation à long terme de l'environnement en Antarctique et de ses écosystèmes dépendants et associés »<sup>55</sup>. Un moratoire explicite quant au développement de la construction d'infrastructures terrestres

<sup>48</sup> SCAR, *Wildlife approach distances in Antarctica*, document de travail RCTA XXXIXI/WP 27, Santiago 2016, §20: « In the absence of evidence for the Antarctic, encourages Members to consider avoiding UAV launches closer than 100 m to wildlife and to consider avoiding vertical approaches to wildlife with UAVs, until Antarctic-specific information becomes available ». L'Allemagne, dans le WP 1, proposait la création de « zones tampons ».

<sup>49</sup> Rapport final de la RCTA 2016, Santiago, §53 : « le président du CPE a indiqué que le Comité avait examiné plusieurs documents contenant des informations utiles pour comprendre et gérer les aspects environnementaux de l'utilisation de véhicules aériens sans pilote (UAV) en Antarctique. Il a reconnu les avantages que présentaient les UAV pour appuyer la recherche et la surveillance, noté la nécessité continue d'avoir une compréhension scientifique des impacts environnementaux découlant de l'utilisation des UAV, et s'est réjoui de recevoir une synthèse de l'état de l'art concernant les impacts des UAV sur la vie sauvage, établie par le SCAR [...]. Le Comité a indiqué à la RCTA qu'il reconnaissait l'utilité des Lignes directrices du COMNAP pour la Certification et l'exploitation des systèmes aériens sans pilotes en Antarctique (document de travail WP 14). Le Comité a également reconnu le besoin de développer des Lignes directrices relatives aux aspects environnementaux liés aux UAV, et commencerait à développer ces Lignes directrices à l'occasion du XXe CPE ».

<sup>50</sup> Résolution 4(2018) Annexe, *Lignes directrices environnementales pour l'exploitation des systèmes d'aéronef pilotés à distance (RPAS) en Antarctique (v1.1)*, XLIIe RCTA.

<sup>51</sup> Rapport final XLIIe RCTA (2018) §§117-119.

<sup>52</sup> COMBIER E., « Le tourisme, une menace pour l'Antarctique », *Les Echos*, 19 mai 2018 ; BENDER N.A. et al., « Patterns of tourism in the Antarctic Peninsula region: a 20-year analysis », *Antarctic Science*, 2016, 10 p.

<sup>53</sup> Voir le document IP 84, *Land-Based Tourism and the Development of Land-Based Tourism Infrastructure in Antarctica: An IAATO Perspective*, et le Rapport final de la trente-et-unième RCTA, 2008, Kiev, §§235 et suiv.

<sup>54</sup> Le tourisme, tout comme les activités scientifiques, favorise l'implantation humaine dans la région et est ainsi susceptible de devenir un enjeu géopolitique, ainsi que de favoriser des conflits d'intérêts et d'usages entre scientifiques et commerciaux, mais aussi entre États possessionnés et non possessionnés.

<sup>55</sup> Résolution 5(2007), RCTA XXX, New Delhi, 2007.

semblerait toutefois utile et cohérent étant donné le caractère explicite que d'autres recommandations présentent.

Autrefois réservé à une élite, en raison de la durée et du prix des séjours, le tourisme austral s'adresse traditionnellement à une certaine catégorie de clientèle : fortunée, généralement retraitée, venue des pays occidentaux<sup>56</sup>. Pour autant, les activités touristiques en Antarctique ne se réduisent plus aujourd'hui seulement à quelques débarquements en Zodiac ou à des croisières « classiques », mais se diversifient largement vers des activités de survol ou encore, de plus en plus, à des activités à caractère sportif (trekking, courses, kayak, ski, escalade, parachutisme, plongée sous-marine...)<sup>57</sup>, élargissant les catégories de clientèles visées.

C'est donc une nouvelle approche du problème qui doit désormais être développée par les États. Les thèmes de la diversification des activités touristiques, de la croissance de ces activités ainsi que du renforcement des mesures visant au respect des règles existant en la matière ont ainsi été abordés lors d'une conférence organisée du 3 au 5 avril 2019 à Rotterdam, en dehors du cadre du système du Traité sur l'Antarctique, regroupant les représentants de l'IAATO et de certains États dont la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande, ou encore des ONG environnementales<sup>58</sup>. Les participants ont envisagé plusieurs mesures, en particulier l'instauration d'un nombre maximal de touristes par année ou d'un système d'observateurs sur les navires de tourisme (ce qui a récemment été proposé par certains États)<sup>59</sup>, voire des deux mécanismes à la fois.

Par ailleurs, l'accroissement des activités touristiques a pour corollaire la multiplication des pollutions directement liées à ces activités, notamment des pollutions plastique et sonore, qui sont des problématiques certes émergentes pour la communauté internationale, mais aussi particulièrement préoccupantes pour la biodiversité marine et terrestre. Dans la Résolution 5(2019) adoptée lors de la quarante-deuxième RCTA et intitulée *Réduire la pollution plastique en Antarctique et dans l'océan Austral*, les Parties reconnaissent, certes, que « la majorité des plastiques trouvés en Antarctique provient de sources extérieures à l'Antarctique ». Cependant, elles souhaitent « minimiser » cette pollution et recommandent aux gouvernements d'échanger des d'informations, de développer des recherches et d'examiner la question des microplastiques dans le cadre de toute révision future des annexes II et IV du Protocole de Madrid (portant respectivement sur la conservation de la faune et de la flore et la pollution en général). Elles recommandent aussi d'« encourager toutes les personnes relevant de leurs juridictions qui organisent ou conduisent des activités touristiques ou non gouvernementales dans la zone du Traité sur l'Antarctique et les programmes antarctiques nationaux à éliminer les produits d'hygiène personnelle contenant des perles de microplastique de la zone du Traité sur

<sup>56</sup> STROBEL M., TÉTARD F., « Le tourisme en Antarctique : un enjeu géopolitique ? », pp. 167-177, *Hérodote*, vol. 4, n° 127, 2007, p. 172. Selon l'IAATO, 36% des personnes ayant visité le continent en 2006-2007 venaient des États-Unis, 13,5% du Royaume-Uni, 12% d'Allemagne, 8% d'Australie, et 5,5% du Canada.

<sup>57</sup> Voir schéma 4 dans *Adventure Tourism: Activities Undertaken by IAATO Members*, Document d'information (IP 78/RCTA XXXVII) présenté par l'IAATO lors de la 37<sup>ème</sup> RCTA (Brasilia, 2014). Voir aussi CHOQUET A. « Le tourisme extrême en Antarctique : un besoin de règles pour un marché d'aventures », pp. 33-54 in DELAPLACE M., GRAVARI-BARBAS M., *Nouveaux territoires touristiques. Invention, reconfigurations, repositionnements*, Presses de l'Université du Québec, 2016, pp. 36 et s.

<sup>58</sup> DENIS A., « En Antarctique, une nouvelle espèce invasive nommée touriste », précit.

<sup>59</sup> Voir le document de travail WP 43, RCTA 2019 Prague. *Un système d'observateurs à bord pour les navires touristiques opérant dans la zone du Traité sur l'Antarctique* (France, Royaume-Uni, Argentine). Le document rappelle que les inspections internationales sont le principal mécanisme disponible pour superviser les différents aspects des activités touristiques à bord des navires de croisière, et que le Traité sur l'Antarctique prévoit déjà que les navires dans la zone du Traité peuvent être inspectés « aux points de débarquement ou d'embarquement de fret ou de personnel dans l'Antarctique » (article VII(3)). Les États proposent ainsi que ces inspections en vertu du Traité « complétées par la mise en place d'un système d'observateurs à bord pour les navires touristiques de façon à s'adapter de manière appropriée à l'essor et aux caractéristiques du tourisme actuel ». Ce système pourrait s'inspirer du système d'observateurs de l'IAATO. Les auteurs proposent ainsi de créer un groupe de contact intersession pour imaginer les modalités de ces observateurs.

*l'Antarctique* », l'interdiction des produits cosmétiques contenant des microbilles de plastique fait partie des mesures les plus communément adoptées par les États en vue de lutter contre la pollution des océans par les particules micro-plastiques<sup>60</sup>.

Concernant la pollution sonore, qui résulte notamment des activités de navigation ou de pilotage pour les drones et constitue un dérangement potentiellement très important pour les espèces vivantes qui utilisent le son pour communiquer, se nourrir, se repérer, un document de travail présenté par le Comité scientifique (SCAR) lors de la RCTA de 2019<sup>61</sup> souligne les lacunes scientifiques existant encore en la matière et les actions à privilégier pour y remédier. Il recommande ainsi que le Comité sur la protection de l'environnement (CPE), mis en place par le Protocole de Madrid, « encourage le développement des recherches et autres activités décrites dans les remarques ci-dessus afin de combler les lacunes dans les données probantes requises pour appuyer la prise de décisions et l'élaboration », ce qui témoigne de la nouveauté de ces questions pour ces institutions et de la volonté de s'en saisir.

Les autres instances du système du Traité sur l'Antarctique ainsi que d'autres entités à l'extérieur du système ont également commencé à travailler sur ces nouvelles menaces, qui touchent des espaces de plus en plus reculés du fait des courants marins, mais aussi du développement spatial des activités humaines. La CCAMLR tout d'abord a, elle aussi, décidé d'entamer des travaux sur la question des débris marins<sup>62</sup>. L'Association des tour-opérateurs de l'Antarctique (IAATO, voir *infra*) a quant à elle adopté des lignes directrices relatives à la réduction des déchets, afin de sensibiliser les touristes à la pollution – y compris plastique – et leur demander de préparer leur séjour en prévoyant un minimum d'articles à jeter<sup>63</sup>. Les membres de l'Association se sont ainsi engagés à réduire leur consommation de plastique. Enfin, l'Organisation maritime internationale, organisation globale ayant une compétence sectorielle en matière de navigation (voir *infra*), est particulièrement avancée sur ces questions puisque la pollution de déchets de matières plastiques par les navires est en grande partie régie, depuis la fin des années 1980, par la Convention MARPOL<sup>64</sup> et le bruit anthropique sous-marin est l'objet de lignes directrices applicables aux navires de commerce depuis 2014<sup>65</sup>. L'incertitude relative aux impacts ponctuels ou cumulés de ces sources de pollution justifie ici encore une approche fondée sur la précaution.

Cette mobilisation pour la prévention des risques issus des « nouvelles » menaces témoigne de l'importante complémentarité entre les diverses organisations et entités compétentes dans la région, y compris en dehors, donc, du système du Traité sur l'Antarctique, organisations et entités qui sont souvent à l'origine des innovations applicables à la région.

<sup>60</sup> Voir pour la France les lois n° 2018-938 du 30 octobre 2018 *relative à l'interdiction de certains produits en plastique à usage unique* et n° 2016-1087 du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, art. 124, ainsi que pour les États-Unis le *United States Microbead-free Water Act* de 2015. Voir également KENTIN E. et KAARTO H., « An EU Ban on Microplastics in Cosmetic Products and the Right to Regulate », *RECIEL, Special Issue*, 2018, vol. 27, p. 254.

<sup>61</sup> WP 68 (SCAR), RCTA 2019, Prague, *Bruit d'origine anthropique dans l'Océan Austral : une actualisation*.

<sup>62</sup> Voir le point 5.76 du *Rapport de la trente-huitième réunion de la Commission*, CCAMLR-38, Hobart, Australie, 21 octobre – 1<sup>er</sup> novembre 2019.

<sup>63</sup> Voir les *Reducing Waste – Guidelines for Visitors to Antarctica*, disponibles sur le site de l'IAATO au lien suivant : [https://documents.ats.aq/ATCM42/att/ATCM42\\_att098\\_e.pdf](https://documents.ats.aq/ATCM42/att/ATCM42_att098_e.pdf).

<sup>64</sup> La pollution des mers par les déchets plastiques entre directement dans l'annexe V à la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires du 2 novembre 1973, relative à la prévention de la pollution par les ordures des navires. L'Annexe adoptée en 1987 interdit le rejet à la mer de « toutes les matières plastiques, y compris mais sans s'y limiter les cordages et les filets de pêche synthétiques, les sacs à ordures en matière plastique et les cendres de matières plastiques incinérées » (règle n° 3).

<sup>65</sup> OMI, *Directives visant à réduire le bruit sous-marin produit par les navires de commerce pour atténuer leurs incidences néfastes sur la faune marine*, MEPC.1/Circ.833, adoptées le 7 avril 2014.

## II. L'ENCADREMENT COMPLEMENTAIRE DES « NOUVELLES » ACTIVITES EN DEHORS DU SYSTEME DU TRAITE SUR L'ANTARCTIQUE : ENTRE COOPERATION, INNOVATION ET PRECAUTION

Diverses organisations, régionales ou internationales et gouvernementales ou non, participent à la construction du régime applicable aux activités humaines dans la zone australe, en coopération avec celles faisant partie du système du Traité sur l'Antarctique. Ces institutions sont à l'origine d'un important degré d'innovation, mais aussi de précaution, en accord avec les grands principes consacrés au sein des institutions régionales. Elles permettent surtout d'intégrer la défense d'intérêts externes au système, en ce qui concerne la gestion des activités touristiques, de navigation ou d'utilisation de drones, en vue d'équilibrer la prise de décision de manière parfois plus protectrice. Les ONG et associations, en ce sens, jouent un rôle moteur dans l'évolution du régime de l'Antarctique (A), de même que certaines organisations globales, au premier rang desquelles l'Organisation maritime internationale (OMI) (B).

### A. Le rôle moteur de la coopération avec les organisations non gouvernementales et en particulier l'Association internationale des voyageurs antarctiques

L'Association internationale des voyageurs antarctiques (IAATO, pour *International Association of Antarctica Tour Operators*) a été créée, en 1991 – parallèlement à l'adoption du Protocole de Madrid – par sept voyageurs, en vue de coordonner leurs activités touristiques et de développer et promouvoir ces activités dans une logique de sécurité de l'environnement et des personnes, en vue d'assurer la durabilité de leurs activités<sup>66</sup>. Elle représente la majeure partie des opérateurs qui proposent des expéditions en Antarctique, comportant désormais plus d'une centaine de membres<sup>67</sup>. L'action conjointe de cette association en matière de réglementation et de régulation du tourisme dans la région s'est avérée déterminante (1), jouant parfois un rôle moteur et *a priori* encore plus protecteur comme en matière d'utilisation de drones à des fins touristiques (2), malgré la portée juridique limitée des normes développées.

#### 1. L'action déterminante et stratégique de l'Association internationale des voyageurs antarctiques pour atténuer les effets de l'intensification du tourisme en Antarctique

L'IAATO a développé, dès sa création, ses propres réglementations, des lignes directrices volontaires à destination de ses membres ainsi que des visiteurs, sous la forme d'une « autoréglementation »<sup>68</sup>. En effet, elle demande à ses membres de « *subscribe to the principle that their planned activities will have no more than a minor or transitory impact on the Antarctic environment [...]* »<sup>69</sup>. Cet encadrement volontaire n'est cependant ni concurrent ni indépendant par rapport au droit développé dans le cadre du système antarctique. L'Association demande en effet expressément aux différents opérateurs et voyageurs (exploitants de navires ou exploitants terrestres, agents maritimes, agents de voyage, sociétés de voyage qui affrètent des navires et des avions à des exploitants...) de respecter les règles énoncées par le Traité sur

<sup>66</sup> Elle se présente ainsi sur son site internet : « *IAATO is a member organization founded in 1991 to advocate and promote the practice of safe and environmentally responsible private-sector travel to the Antarctic* ». Informations disponibles au lien suivant : <https://iaato.org/fr/what-is-iaato>. Voir également les statuts de l'Association, *Bylaws–May 2017*, Article II : Objectives (disponibles en ligne <https://iaato.org/fr/bylaws>).

<sup>67</sup> Site internet de l'IAATO : <https://apps.iaato.org/iaato/member/list.xhtml>.

<sup>68</sup> CHOQUET A., « Le cadre juridique des activités touristiques et non gouvernementales en Antarctique », pp. 61-69, *TÉOROS*, vol. 28, N° 1 2009, p. 64.

<sup>69</sup> Statuts, Article II(E).

l'Antarctique et le Protocole de Madrid, qui sont donc considérées comme le fondement de la réglementation des activités dans la zone, les directives mises en place par l'IAATO se présentant plutôt comme des compléments à ces normes, ou encore comme leur relais vis-à-vis du secteur privé.

Dans ce contexte, l'IAATO est invitée comme expert depuis 1992 au sein de la RCTA<sup>70</sup> et participe activement aux réunions consultatives du système du Traité sur l'Antarctique, en proposant, notamment des documents de travail, qui rendent compte de ses activités et en informant les États de la pratique des opérateurs privés voire des États en matière touristique par le biais de rapports, de bases de données ou encore de l'élaboration de statistiques, comme le montrent les rapports finaux annuels de cette réunion consultative<sup>71</sup>.

L'Association est composée de différents comités : comité exécutif, comité des finances, des membres, des affaires maritimes, des règlements ou encore des opérations sur le terrain. Elle réunit ses membres au moins une fois par an depuis sa création. Ces derniers adoptent des décisions relatives aux politiques de l'Association, à ses procédures, aux défis ou encore aux tâches à accomplir, à la majorité des deux tiers<sup>72</sup>. Les Parties au Traité sur l'Antarctique sont invitées à faire participer leurs représentants aux sessions ouvertes de la réunion annuelle de l'Association, de même que les organisations présentant un « *intérêt direct* » pour les questions antarctiques. Les réunions annuelles ne sont néanmoins pas ouvertes au public ou à la presse, et aucun compte rendu détaillé n'est publié<sup>73</sup>. Les différents instruments volontaires développés dans ce cadre par l'Association reprennent ainsi, en grande partie, les obligations prévues dans le cadre du système du Traité sur l'Antarctique et des recommandations déjà adoptées : l'interdiction d'entrer dans des zones spécialement protégées, l'obligation d'observer les espèces à distance, d'évaluer les impacts des activités planifiées sur l'environnement, ou encore d'envisager des mesures d'atténuation des effets des activités ainsi que des plans d'urgence. L'objectif mis en avant par l'IAATO est de former un « *corps d'ambassadeurs* » œuvrant pour la protection du continent<sup>74</sup>.

Bien que volontaires, ces normes sont loin d'être dénuées d'intérêt et de portée<sup>75</sup>, pour plusieurs raisons. D'abord, elles permettent d'élargir, *ratione personae*, la portée juridique des obligations applicables dans la région. En effet, tous les États dont les navires opèrent en Antarctique ne sont pas membres du Traité de 1959 : ce serait le cas concernant plus d'un tiers des navires exploités par des membres de l'Association, avec un nombre moyen de passagers plus important<sup>76</sup>. Les règles juridiques développées dans le cadre régional ayant un effet relatif, leur diffusion aux opérateurs privés par le biais de normes de droit souple, dont l'adhésion est érigée en condition pour obtenir la qualité de membre de l'Association et gagner ainsi en visibilité et en légitimité, renforce considérablement la portée de ces règles.

<sup>70</sup> Conformément aux articles 39 à 45 du *Règlement intérieur de la RCTA* ainsi que son annexe. Depuis 2016 l'IAATO est aussi observateur au sein du Comité pour la protection de l'environnement (Décision 1(2016)).

<sup>71</sup> L'ensemble des documents d'information ainsi que des rapports annuels des activités de l'IAATO est disponible sur son site internet au lien suivant : <https://iaato.org/past-iaato-information-papers>.

<sup>72</sup> Statuts, Article V(E). Voir aussi le site internet de l'IAATO, <https://iaato.org/fr/annual-meeting>. L'Association précise que lorsque des décisions sont prises ou que des changements interviennent, un réseau de courrier électronique étendu et efficace permet à tous ses membres d'être rapidement mis à jour.

<sup>73</sup> Les décisions et autres éléments d'actualité sont relayés par le biais du *Media Center* de l'institution sur son site internet, en tant que « *News Releases* » : <https://iaato.org/news-from-iaato>.

<sup>74</sup> Ce qui permet de conforter la présomption de compatibilité entre les activités touristiques et le statut juridique de l'Antarctique. Voir les Statuts (*Bylaws*), Article II(H).

<sup>75</sup> CHOQUET A., « Le cadre juridique des activités touristiques... » précit., p. 65.

<sup>76</sup> Rapport final de la trente-et-unième RCTA, Kiev, 2008, §232. Voir par ailleurs le document d'information XXX RCTA/IP110, *Information Outreach to Private One-Off Non Member Expeditions*, présenté par l'IAATO à la trentième réunion consultative (New Delhi, 2007) selon lequel ces navires sont surtout des navires individuels, yachts ou croisières de luxe. Voir aussi *Non-IAATO Tourism and Visitation in Antarctica*, ATCM 11, IP 75, XXXIII ATCM, 2010, Punta del Este.

En outre, *ratione materiae*, bien que les règles en question ne valent pas officiellement certification, les membres de l'IAATO sont sanctionnés en cas de non-respect par décision du *Compliance & Dispute Resolution Committee* et du Comité exécutif, risquant la perte de leur droit de vote ou autres sanctions jusqu'à l'exclusion de l'Association, ce qui ne serait pas sans conséquence sur leur image<sup>77</sup>. Ainsi, étant donné que les activités touristiques sont autorisées dans la région, c'est une collaboration vertueuse qui est entretenue entre l'IAATO et le système du Traité sur l'Antarctique. Par exemple, les *Directives pour les visiteurs de l'Antarctique* ainsi que des *Directives pour ceux qui organisent et conduisent des activités touristiques et non gouvernementales en Antarctique*, attachées à la Recommandation XVIII-1 adoptée en 1994 par la RCTA, s'inspirent largement des guides techniques à destination des visiteurs et des voyageurs développés dans le cadre de l'IAATO, guides qui s'inspiraient déjà des règles consacrées par l'organisation régionale, témoignant d'une influence réciproque vertueuse et permettant en retour de consolider les normes développées par l'Association. Les normes souples à destination du secteur privé développées par l'IAATO se trouvent ainsi en partie transformées en règles contraignantes par le biais de leur novation en droit dérivé des institutions du système du Traité sur l'Antarctique.

## 2. Une intervention des ONG et associations allant parfois au-delà des règles adoptées au sein du système du Traité sur l'Antarctique malgré une portée juridique limitée

Les normes incitatives adoptées par l'IAATO vont parfois plus loin, en termes de protection de l'environnement antarctique et de prévention des dommages pouvant découler des activités menées par les opérateurs privés, que celles adoptées dans le cadre public régional du système du Traité sur l'Antarctique. Bien que le sujet soit abordé au sein de la réunion consultative du traité sur l'Antarctique, l'Association internationale a ainsi adopté dès 2015 un moratoire concernant l'utilisation récréative des drones ou « UAV » (voir *supra*), dans le cas où leur impact pourrait être « plus que mineur ou transitoire »<sup>78</sup>. Le moratoire a été renouvelé depuis, y compris pour l'année 2019-2020, comme décidé lors de la réunion annuelle de l'IAATO tenue au printemps 2019<sup>79</sup>. Des procédures spécifiques ont également été adoptées concernant les navires touristiques opérant à proximité de baleines<sup>80</sup>.

Ces mesures ne lient donc, certes, que les opérateurs membres de l'Association et concernent seulement les utilisations récréatives, et non scientifiques, de ces engins<sup>81</sup> ; pour

<sup>77</sup> Article III(G) des statuts de l'IAATO : « *Members who are not in good standing will be subject to reprimand, probation or expulsion, after review by the Compliance and Dispute Resolution Committee, Executive Committee and Members, according to the Rules of Procedure for Enforcing Compliance* » et Article III(L) : « *All Members, as a condition of Membership, are to participate in and be bound by the IAATO Rules of Procedure for Enforcing Compliance the IAATO Codes of Conduct relevant to their Activities, as adopted* ». Voir par exemple le document *IAATO statement regarding change of One Ocean Expeditions' status to 'member not in good standing'*, la compagnie étant cependant ici sanctionnée uniquement pour non-paiement des cotisations dues à l'IAATO.

<sup>78</sup> Voir notamment *IAATO policies on the use of unnamed aerial vehicles (UAVs) in Antarctica: Update for the 2016/17 season*, RCTA XXXIX/ IP 120.

<sup>79</sup> Voir le site internet de l'Association : « *IAATO Members have agreed that they will not allow the recreational use of drones, or Unmanned Aerial Vehicles (UAVs), in the unique, and often wildlife-rich, coastal areas of Antarctica until more is known about their responsible use. The ban will be reviewed annually in May to allow for potential technological advances and further developments within the regulatory community* ». <https://iaato.org/fr/frequently-asked-questions#Can%20I%20fly%20my%20drone%20in%20Antarctica?> Les réunions annuelles de l'Association ne sont pas publiques et il n'existe pas de compte rendu détaillé en ligne, bien que les revues de presse permettent de mettre en avant certaines décisions, de même que les rapports d'informations adressés lors des RCTA.

<sup>80</sup> *New IAATO Procedures for Operating in the Vicinity of Whales*, Information Paper 97, XLII ATCM, Prague, 2019.

<sup>81</sup> Le sujet est à l'ordre du jour de la réunion consultative des Parties au Traité sur l'Antarctique. Voir l'Annexe à la décision relative au plan de travail stratégique pluriannuel de la Réunion consultative, *Rapport final provisoire de la 39<sup>ème</sup> réunion consultative (Santiago, 2016)*. Le sujet a été abordé au sein du Comité pour la protection de

autant, elles s'avèrent pour l'instant beaucoup plus protectrices que les lignes directrices relatives aux aspects environnementaux de l'utilisation des UAV adoptées par la RCTA. Pour Anne Choquet, l'IAATO a ici adopté une stratégie de « *prévention offensive* », allant encore plus vite et plus loin que les règles adoptées dans le cadre institutionnel du système du Traité sur l'Antarctique. Pour l'auteur, cette stratégie de précaution s'explique par le fait que « *seul un comportement exemplaire de ses adhérents lui permettra de pérenniser sa place dans la gestion des activités touristiques et non-gouvernementales au sein du système du Traité sur l'Antarctique* »<sup>82</sup>. L'incitation à préserver activement le « sanctuaire » dédié à la science et à la recherche apparaît ainsi finalement plus pressante pour les opérateurs privés, qui voient dans la « *discipline environnementale* » et la précaution la garantie de la pérennité de leurs activités<sup>83</sup>, tandis que les États, au sein du système, demeurent tiraillés entre les divers intérêts des secteurs public et privé, ainsi qu'entre une volonté de souplesse synonyme d'un important degré de marge de manœuvre et de liberté, mais aussi de respect des buts et principes du Traité fondateur.

L'IAATO n'est cependant pas la seule entité privée influente et compétente dans la région. L'*Antarctic and Southern Ocean Coalition* (ASOC) est une autre organisation qui possède le statut d'observateur au sein de la RCTA depuis 1991 et représente un groupe d'ONG compétentes en matière environnementale. Elle est, elle aussi, particulièrement active, y compris dans le domaine touristique, mais en représentant, de son côté, plutôt que les intérêts des opérateurs, ceux de la société civile<sup>84</sup>. L'ONG plaidait ainsi en 2012 par exemple pour un renforcement concret de l'encadrement des activités touristiques en vue de prendre en compte leur évolution : « *some aspects of tourism, particularly expansion, diversification and new site occupation, which are mutually interlinked, should be addressed in a proactive manner through legally binding regulation* »<sup>85</sup>. Elle ajoutait alors que d'importants efforts devraient être faits en matière de contrôle et de surveillance de ces activités, par l'ensemble des parties prenantes de la région : « *identifying tourism impacts requires additional monitoring efforts that should be paid for by Parties, the industry, consumers, and/or some forms of partnership* »<sup>86</sup>.

L'ASOC de conclure en prévenant que si la RCTA échouait à résoudre le problème du tourisme dans un délai raisonnable, les valeurs intrinsèques défendues par le système du Traité sur l'Antarctique seraient menacées : « *the chances are that tourism will continue its dynamic trajectory and the Antarctic values the 1991 Protocol aims to protect will be placed in jeopardy* ». L'importance d'un durcissement du cadre juridique applicable à la région en matière de tourisme ainsi qu'une plus grande surveillance de ces activités permettraient donc de préserver l'esprit initial du Traité sur l'Antarctique, et donc l'intégrité du système dans son ensemble, en même temps que l'intégrité de l'espace lui-même et de l'environnement. L'ASOC alertait encore en 2019 sur la nécessité pour les Parties au système du Traité sur l'Antarctique

l'environnement qui a constitué un groupe de travail « *afin d'élaborer des lignes directrices supplémentaires pour la gestion des aspects environnementaux liés à l'utilisation des aéronefs sans pilote à bord (UAV)* ». Le Comité scientifique a rédigé un rapport sur les impacts des UAV sur la faune sauvage.

<sup>82</sup> CHOQUET A., « Des drones à des fins touristiques en Antarctique ? ... », précit., p. 751. Voir aussi p. 754.

<sup>83</sup> Comme l'affirme l'IAATO sur son site internet, son objectif est de prouver que les activités touristiques sont bien compatibles avec les dispositions du Traité sur l'Antarctique, et qu'elles ont ainsi vocation à se développer de manière pérenne : « *Our agreed best practices demonstrate that first-hand, environmentally responsible tourism is possible in remote and fragile wilderness areas* ».

<sup>84</sup> L'ASOC regroupe 150 organisations, présentes dans 40 pays, et mobilisées pour protéger l'environnement antarctique. Par exemple, dans le Document IP 55 présenté par l'ASOC lors de la trente-cinquième RCTA (Hobart, 2012), *Key Issue for a Strategic Approach to Review Tourism Policies*, l'ONG prône un renforcement du cadre juridique applicable au tourisme, par le biais notamment d'activités d'inspections. Voir aussi le document IP 85 intitulé *Tourism and the Duty for ATCP Action* dans lequel l'ONG faisait part, lors de la RCTA de 2007, de ses inquiétudes devant l'accélération des taux de croissance du tourisme en Antarctique.

<sup>85</sup> Document IP 55, *Key Issue for a Strategic Approach to Review Tourism Policies*, 2012.

<sup>86</sup> *Ibid.* [https://www.asoc.org/storage/documents/Meetings/ATCM/XXXV/ATCM35\\_ip055\\_e.pdf](https://www.asoc.org/storage/documents/Meetings/ATCM/XXXV/ATCM35_ip055_e.pdf).

d'adopter des mesures de beaucoup plus proactives et de s'engager, en ce sens, dans la création d'aires protégées, afin de faire « *revivre l'esprit du Traité sur l'Antarctique* »<sup>87</sup>.

Les associations ou ONG constituent ainsi de puissants vecteurs d'innovation et d'ambition au sein de la région antarctique et sont elles aussi les gardiennes de l'héritage que constitue le Traité sur l'Antarctique, comme cela avait également été illustré par la décision d'interdire les activités minières dans la zone, fortement influencée par les actions menées par l'ASOC<sup>88</sup>, ou encore concernant le travail effectué pour développer le réseau d'aires marines protégées dans la région par certaines ONG regroupées cette fois-ci au sein de l'*Antarctic Ocean Alliance* (AOA)<sup>89</sup>. La diversité des intérêts des parties prenantes est donc vitale pour la survivance de ce système ainsi que pour l'interprétation évolutive de ses règles.

### *B. La complémentarité de la coopération engagée avec les organisations internationales globales : les règles dérogatoires au droit commun relatives à la navigation australe*

La navigation n'est pas, tout comme le tourisme, une activité « nouvelle » en Antarctique. Cependant, les difficultés d'accès et les conditions très particulières des régions polaires ont nécessité une approche spécifique, à partir du moment où cette activité s'est intensifiée du fait du développement des activités de recherche scientifique, de tourisme et de pêche, la navigation en conditionnant la réalisation.

Bien que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) contienne des dispositions spécifiques aux régions polaires<sup>90</sup>, l'Organisation maritime internationale (OMI) est considérée comme « *l'organisation internationale compétente* »<sup>91</sup> en matière de navigation<sup>92</sup>. C'est donc au sein de celle-ci que l'encadrement juridique de la navigation en

<sup>87</sup> « ASOC calls on Antarctic Treaty Parties to revive spirit of the Antarctic Treaty and take action to preserve the world's last great wilderness », *site internet de l'ASOC, News*, 11 juillet 2019.

<sup>88</sup> L'ASOC a d'ailleurs été créée en 1978 dans ce contexte précis, alors que les négociations concernant l'adoption d'un accord sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique, qui ont abouti à l'adoption de la Convention de Wellington, signée en 1988 mais jamais entrée en vigueur, débutaient à peine. Voir le site de l'ASOC : <https://www.asoc.org/about/history>, ainsi que BEURIER J.P., KISS A., *Droit international de l'environnement*, Pedone, 4ème ed., 2010, p. 331, ou encore OUDE-ELFERINK A.G., « The continental shelf of Antarctica : implications of the requirement to make a submission to the CLCS under Article 76 of the LOS Convention », pp. 485-520, *The international journal of marine and coastal law*, vol. 17., n° 4., 2002, p. 494.

<sup>89</sup> L'ONG AOA a notamment contribué, par son expertise et ses activités de plaidoyer, à la création de l'AMP de la mer de Ross qui constitue la plus grande AMP du monde (elle s'étend sur plus de 1,55 million de km<sup>2</sup>), après de nombreuses années de travail et de discussion, en 2016 : CCAMLR, *Mesure de conservation 91-05* (2016). Voir le site de l'ONG : <https://www.asoc.org/advocacy/marine-protected-areas/ross-sea>.

<sup>90</sup> L'article 234 de la CNUDM précise : « *Les Etats côtiers ont le droit d'adopter et de faire appliquer des lois et règlements non discriminatoires afin de prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin par les navires dans les zones recouvertes par les glaces et comprises dans les limites de la zone économique exclusive, lorsque des conditions climatiques particulièrement rigoureuses et le fait que ces zones sont recouvertes par les glaces pendant la majeure partie de l'année font obstacle à la navigation ou la rendent exceptionnellement dangereuse, et que la pollution du milieu marin risque de porter gravement atteinte à l'équilibre écologique ou de le perturber de façon irréversible. Ces lois et règlements tiennent dûment compte de la navigation, ainsi que de la protection et de la préservation du milieu marin sur la base des données scientifiques les plus sûres dont on puisse disposer* ».

<sup>91</sup> Conformément à l'expression utilisée à de nombreuses reprises au sein de la CNUDM : voir les articles 197 à 201 notamment concernant la pollution du milieu marin, qui s'adressent - aux États Parties, « par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes ».

<sup>92</sup> L'article 1(a) de la Convention du 6 mars 1948, portant création de l'OMI en tant qu'institution spécialisée des Nations Unies précise que les objectifs de l'Organisation sont notamment : « *To provide machinery for co-operation among Governments [...] and to encourage the general adoption of the highest practicable standards in matters concerning maritime safety, efficiency of navigation and prevention and control of marine pollution from ships* ». La navigation internationale, à travers le principe de l'exclusivité de la compétence de l'État du pavillon, faisait en effet partie des domaines caractéristiques de l'exercice de sa souveraineté par l'État, ce qui justifiait à l'époque une vision restrictive des pouvoirs et fonctions de l'organisation.

Antarctique s'est opéré, conformément au principe de spécialité des organisations internationales<sup>93</sup>. L'OMI comprenant un nombre d'États Parties beaucoup plus important que les organisations du système du Traité sur l'Antarctique (174 États membres), cette approche complémentaire entre organisations globales et régionales apparaît particulièrement pertinente et efficace, pouvant permettre de pallier certains manques propres au cadre régional.

L'OMI a d'abord pris en compte la spécificité de la région polaire dans le cadre de la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL), adoptée en 1973 et complétée par le Protocole de 1978. L'Annexe I porte sur les règles relatives à la pollution par les hydrocarbures, tandis que l'Annexe V précise les règles relatives à la prévention de la pollution par les ordures des navires. Ces annexes permettent de désigner des zones spéciales dans lesquelles la réglementation est renforcée par rapport aux règles générales. La Méditerranée, l'Antarctique, la mer Baltique ou encore en mer Noire requièrent une protection particulière du fait de la fragilité de leurs écosystèmes en matière de pollution et de trafic maritime, et bénéficient d'une telle protection. Pour être désignée ainsi, une zone spéciale MARPOL doit être une zone vulnérable aux dommages causés par des activités de navigation internationale et répondre à des critères cumulés, à la fois océanographiques, écologiques ainsi qu'en termes de trafic maritime, critères exposés dans des lignes directrices<sup>94</sup>.

L'accident de l'*Explorer*, navire de croisière opérant entre Ushuaia et l'Antarctique et ayant heurté un iceberg le 23 novembre 2007<sup>95</sup>, mais aussi celui de l'*Ushuaia Adventure* ayant heurté la glace de la péninsule antarctique le 4 décembre 2008<sup>96</sup>, ont permis de prendre conscience des risques engendrés par l'augmentation du trafic maritime lié à l'accroissement du tourisme en Antarctique, et ont ainsi engendré d'importantes évolutions des dispositions applicables dans cet espace. En 2010, le Comité sur la protection de l'environnement (CPEM) de l'OMI a dans ce contexte interdit l'utilisation et le transport de fioul lourd autour de l'Antarctique, amendant la Convention<sup>97</sup>. Ces mesures demeurent néanmoins sectorielles et dérogoires au droit commun. Elles ont nécessité le développement d'un cadre juridique renforcé et plus complet.

<sup>93</sup> Dans son avis consultatif relatif à la Licéité de la menace et de l'utilisation des armes nucléaires sollicité par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la CIJ, s'interroge sur la portée de la condition de recevabilité prévue par l'article 96(2) de la Charte des Nations Unies en vertu duquel l'avis consultatif demandé doit se poser « dans le cadre de [l']activité » de l'institution requérante. Or, à la lumière de l'acte constitutif de l'OMS, la Cour constate que la licéité de l'emploi d'armes nucléaires dans le cadre de conflits armés ne relève pas de ses compétences directes. La requête fut considérée irrecevable : « une telle compétence ne saurait en effet être considérée comme nécessairement impliquée par la Constitution de l'organisation au vu des buts qui ont été assignés à cette dernière par ses États membres ». La CIJ rappelle ainsi que les organisations internationales ne disposent pas de compétences générales mais de compétences d'attribution. Elles obéissent au principe de spécialité, selon lequel elles sont « dotées par les États qui les créent des compétences d'attribution dont les limites sont fonction des intérêts communs que ceux-ci leur donnent pour mission de promouvoir ». *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*, avis consultatif du 8 juillet 1996, *CIJ Recueil* 1996 p. 66, §25.

<sup>94</sup> Les critères pour désigner de telles zones ont été exposés dans la Résolution A.927(22) du 29 novembre 2001. Agenda item 11, *Guidelines for the designation of special areas under MARPOL 73/78 and guidelines for the identification and designation of particularly sensitive areas*.

<sup>95</sup> Construit en 1969, le *M/V Explorer* était le premier navire spécifiquement conçu pour les croisières polaires, ainsi que du premier à avoir coulé dans cette région. Il battait pavillon libérien et transportait une centaine de passagers en plus des membres de l'équipage. L'armateur était une agence de tourisme suédoise et le gestionnaire une compagnie basée à Monaco. Il transportait 178 m<sup>3</sup> de gazole et 24 m<sup>3</sup> d'huile de lubrification.

<sup>96</sup> Le *M/V Ushuaia Adventure* transportait 89 passagers en plus de l'équipage et a entraîné une importante fuite de pétrole. Sur ces deux incidents voir notamment ANDERSON H.E., « Polar Shipping, The Forthcoming Polar Code and Implications for the Polar Environments », pp. 59-83, *Journal of Maritime Law and Commerce*, vol. 43, n 1, January, 2012, p. 68.

<sup>97</sup> MEPC 60/22, Annex 10, Resolution MEPC.189(60), adopted on 26 March 2010: *Amendments to the Annex of the Protocol of 1978 relating to the International Convention for the prevention of pollution from ships (Addition of a new Chapter 9 to MARPOL Annex I)*. Le nouveau Chapitre s'intitule « *Special requirements for the use or carriage of oils in the Antarctic sea* ». La nouvelle règle 43 interdit le transport en vrac en tant que cargaison ou le transport et l'utilisation en tant que combustible des produits suivants : le pétrole brut d'une densité à 15°C

L'OMI a développé par la suite un Code pour la navigation polaire, dédié à la fois à la navigation en Arctique et en Antarctique. Ce code permet de prendre en compte les spécificités de l'environnement polaire en termes de sûreté et sécurité maritime (glace, conditions météorologiques extrêmes, obscurité, latitude élevée, isolement), mais aussi de protection de l'environnement fragile de ces régions. Une marée noire ou une simple fuite de pétrole serait en effet extrêmement dommageable à l'environnement polaire. Le Comité sur la sécurité maritime (MSC) et le CPEM de l'OMI ont produit, dès 2002, des lignes directrices relatives à la navigation dans l'océan Arctique, adoptées en tant que « circulaires » de ces comités. Il n'a été question d'inclure l'Antarctique dans cette réglementation souple qu'à partir de 2008. Le 2 décembre 2009, les *Directives pour les navires exploités dans les eaux polaires* étaient adoptées par la résolution A.1024(26). Ce sont ces lignes directrices qui ont permis le développement progressif, dans les années suivantes, d'un « Code polaire » juridiquement contraignant. Pour Jiayu Bai, ainsi, « [t]he journey of the Polar Code from soft to hard law was long and difficult »<sup>98</sup>.

L'OMI a finalement adopté formellement le *Recueil international de règles applicables aux navires exploités dans les eaux polaires* (*Recueil sur la navigation polaire* ou *Code polaire*) en 2014 et en 2015 en s'assurant, par l'amendement des conventions SOLAS (Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer) et MARPOL, et non pas par le biais d'une nouvelle convention, de rendre ces dispositions obligatoires pour l'ensemble de leurs États membres. Les dispositions relatives à la protection de l'environnement ont été approuvées par le Comité sur la protection de l'environnement marin lors de sa 67<sup>e</sup> session en 2014, de même que les amendements à la Convention MARPOL nécessaires<sup>99</sup> (Première partie du *Code polaire*). Cette première partie, relative aux mesures de sécurité, propose une approche par objectifs pour laquelle le choix des moyens utilisés en vue d'atteindre le résultat est libre. Cette approche permet la flexibilité et l'opérationnalité des standards techniques. La seconde partie relative à la prévention des mesures de pollution a quant à elle été adoptée en mai 2015 lors de la 68<sup>e</sup> session du Comité<sup>100</sup>. Les deux parties du Code sont obligatoires.

C'est la procédure d'acceptation tacite prévue par la Convention MARPOL pour ses annexes qui a été utilisée : les dispositions sont considérées comme acceptées tant que les États représentant plus de la moitié de la flotte marchande ne s'y opposent pas. Le Code est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Ces dispositions visent à prévenir les risques liés à l'intensification de la navigation en Arctique, et réagir en cas d'accident, mais permettent aussi de limiter cette navigation dans les « zones maritimes particulièrement vulnérables » (ZMPV), par le biais de la Convention MARPOL. La mise en œuvre du Code polaire a donc vocation à constituer la garantie que l'intensification, d'ores et déjà à l'œuvre, de la navigation, se fera de la manière la moins préjudiciable possible pour l'environnement<sup>101</sup>.

Sur le fond, le *Recueil* exige notamment l'obtention d'un certificat pour les navires destinés à l'exploitation dans les eaux polaires. Il contient des dispositions techniques relatives à la structure du navire, sa stabilité et les équipements de sécurité. Une parfaite stabilité du navire

supérieure à 900 kg/m<sup>3</sup> ; les hydrocarbures, autres que le pétrole brut, d'une densité à 15°C supérieure à 900 kg/m<sup>3</sup> ou d'une viscosité cinématique à 50°C d'une densité supérieure à 180 mm<sup>2</sup>/s ; ou le bitume, le goudron et leurs émulsions. Une exception est prévue pour les navires qui participent à des opérations visant à assurer la sécurité des navires ou à une opération de recherche et de sauvetage.

<sup>98</sup> BAI J., « The IMO Polar Code: The Emerging Rules of Arctic Shipping Governance », pp. 674-699, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 30, 2015, p. 678.

<sup>99</sup> MEPC 67/20, 30 octobre 2014, section 9, annexes 10 et 11.

<sup>100</sup> MEPC 68/21/Add.1, Annexe 10. Résolution MEPC.264(68) adoptée le 15 mai 2015, *Recueil international de règles applicables aux navires exploités dans les eaux polaires* (*Recueil sur la navigation polaire*).

<sup>101</sup> Voir notamment ANDERSON H.E., « Polar Shipping, The Forthcoming Polar Code and Implications for the Polar Environments », précit., pp. 67 et suiv et p. 83. L'auteur note que la principale cause de trafic maritime dans l'Antarctique est liée aux activités touristiques.

en conditions glaciaires est exigée. Toutes les portes, équipements de sauvetage, doivent être fonctionnels dans des conditions de glace. La partie I-A du Code contient également des règles relatives à la préparation du voyage, les documents, la communication, l'entraînement de l'équipage. Un certificat de navire polaire et un manuel opérationnel pour les eaux polaires doivent être emmenés à bord. Un plan de voyage doit également être inclus. Concernant la pollution marine, le rejet de pétrole ou de mélanges est interdit, conformément à l'annexe 1 de MARPOL. Une approche stricte est aussi consacrée dans le Chapitre 2, relatif à l'interdiction du rejet de substances dangereuses. Sur certains aspects, néanmoins, le respect de MARPOL est jugé suffisant et des règles additionnelles ne sont pas prévues.

L'ensemble de ces mesures est le résultat d'un compromis réalisé entre différents intérêts très puissants dans ces espaces, en particulier pour l'Arctique qui est un océan et non un continent, entièrement ouvert à la navigation : les intérêts relatifs à la protection de l'environnement doivent être conciliés avec le principe de la liberté de navigation en haute mer et dans la ZEE, les États riverains doivent concilier leurs intérêts relatifs à l'exploitation et la protection des ressources situées sous leur juridiction nationale avec les intérêts des États non côtiers, notamment en matière de commerce, etc. Résultat de ces compromis, les mesures environnementales ne sont pas jugées entièrement suffisantes par les commentateurs<sup>102</sup>. Par exemple, le Code polaire n'interdit pas l'utilisation de fuel lourd (*black carbone emissions*), bien que cela soit fait par un autre biais concernant l'Antarctique. En outre, le Code ne prévoit pas de mesure spécifique concernant les eaux de ballast et donc le risque de pollution biologique, par le biais de la propagation d'espèces invasives. Pour autant, la complémentarité des autres conventions de l'OMI, dont la Convention de 2014 sur la gestion des eaux de ballast (BWC) et la Convention relative aux systèmes antisalissures de 2005, permet un encadrement complet des différentes activités susceptible d'engendrer des risques pour la conservation de l'environnement et de la biodiversité en Antarctique. Ainsi, « *[o]ne of the most serious challenges for the Polar Code is the issue of how to balance the Code with both the different interests of the IMO member states and the rules that are currently in effect* »<sup>103</sup>. En tout état de cause, la réglementation globale mise en place par l'OMI constitue un complément absolument nécessaire à l'action régionale menée au sein du système du Traité sur l'Antarctique.

La compétence potentielle d'autres organisations globales et mécanismes de coopération peut également être mobilisée dans le cadre de l'encadrement des « nouvelles » activités en Antarctique. La Commission baleinière internationale<sup>104</sup>, la Commission des limites du plateau continental<sup>105</sup> ou encore les institutions qui résulteront probablement du futur Accord de mise

<sup>102</sup> BAI J., « The IMO Polar Code: The Emerging Rules of Arctic Shipping Governance », précit., p. 688.

<sup>103</sup> *Eod. Loc.*, p. 692. Comme le précise l'auteur, les règles adoptées à l'échelle nationale peuvent néanmoins être plus strictes. Par exemple, concernant l'Arctique, les règles russes sur la navigation dans le passage du Nord-Ouest imposant une taxe et une autorisation gouvernementale lors du passage d'un navire dans certaines zones. La Russie a également adopté dans la région septentrionale des mesures de protection de l'environnement beaucoup plus strictes que les règles internationales, sur le fondement de l'article 234.

<sup>104</sup> L'océan Austral est un sanctuaire au sens de la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine, dans lequel la chasse commerciale à la baleine est interdite sur le fondement de l'article V(1)(c) et de l'article II(7)(b) de l'Annexe (Schedule) à la Convention adoptée en 1979.

<sup>105</sup> Les revendications territoriales étant gelées sur le continent austral, la Commission des limites du plateau continental ne peut se prononcer sur les demandes d'extension du plateau continental exprimées par les États « côtiers » de la région désireux de sauvegarder leurs droits dans l'éventualité où le régime juridique de l'Antarctique serait amené à évoluer. Voir les demandes de l'Australie (Notification CLCS/44 S, 15 novembre 2004. Recommandations du 9 avril 2008, CLCS/58) et de l'Argentine (Notification CLCS/64 et CLCS/76, 1er mai 2009. Recommandations du 11 mars 2016, CLCS/93). Ces revendications ont engendré l'opposition de nombreux États et ont été gelées. Voir aussi OUDE-ELFERINK A.G., « The continental shelf of Antarctica : implications of the requirement to make a submission to the CLCS under Article 76 of the LOS Convention », pp. 485-520, *The international journal of marine and coastal law*, vol. 17., n° 4., 2002 et HERNANDEZ-SALAS C.R.,

en œuvre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer<sup>106</sup>, pourraient voir leurs compétences s'appliquer de manière sectorielle et ponctuelle.

En conclusion, l'intensification et le renouvellement des activités humaines en Antarctique, principalement liés à l'accès facilité à ce continent gelé et aux progrès technologiques, ainsi qu'à la rentabilité croissante des activités touristiques dans cet espace, sont actuellement au cœur des préoccupations relatives à l'évolution de son régime juridique. Ce régime demeure caractérisé par la mise en œuvre d'une approche préventive voire précautionneuse, assurant son effectivité et sa solidité à long terme et témoignant ainsi de l'influence de sa spécificité sur les règles adoptées. Néanmoins, il semble que cette spécificité ne soit pas pour autant une garantie immuable. En effet, l'action conjointe des États et organisations représentant les divers intérêts en présence dans la région demeure nécessaire pour assurer et pérenniser leur équilibre, mais pourrait peut-être à terme faire pencher la balance vers des stratégies favorisant non plus la prudence, mais les intérêts stratégiques et économiques des États et opérateurs privés pourtant absents des fondements du Traité sur l'Antarctique. Si ces activités ont individuellement, en outre, un faible impact sur l'environnement, leur effet cumulatif ne devrait pas être sous-estimé.

Il reste par ailleurs difficile de savoir si le modèle antarctique est réellement transposable à d'autres régions du globe, du fait de sa spécificité géographique et environnementale mais aussi de celle des choix politiques et juridiques qui ont été opérés depuis les années 1950. Certains aspects caractéristiques de son régime, tels que les normes relatives aux études d'impact environnemental ou encore sa gouvernance régionale favorisant la rencontre et la conciliation d'intérêts distincts, ainsi que le rôle accordé à tout type d'expertise, sont néanmoins tout à fait susceptibles d'inspirer le développement d'autres régimes. De plus, son appréhension précoce, préventive et fondée sur le dialogue des problématiques émergentes confirme l'idée selon laquelle le régime applicable à l'Antarctique constitue un véritable laboratoire normatif.

« Distinguished *Status Quo*: The American Antarctic Quadrant after Submissions on the Limits of the Continental Shelf », pp. 285-304, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 30, 2015, p. 286.

<sup>106</sup> Cet accord s'appliquera à l'ensemble des espaces situés au-delà des limites de la juridiction nationale, haute mer et Zone, bien que ses relations avec les accords régionaux existants n'aient pas encore été clairement définis. Voir l'ensemble des documents issus des négociations en cours de cet accord sur le site de la Division des affaires maritimes et océaniques de l'ONU <https://www.un.org/bbnj/content/fourth-substantive-session>.