

L'ARCTIQUE : ELDORADO POLAIRE MENACE CHERCHE DESESPEREMENT REGIME DE PROTECTION JURIDIQUE

PAR

Cyril MARE*

Imaginez une étendue blanche à perte de vue. Malgré votre épais manteau, un vent glacial paralyse vos membres. Devant, un guide inuit vous fait signe. Avec peine, vous avancez, déterminé à voir l'un des derniers spécimens de l'un des plus grands carnivores terrestres : l'ours blanc. Vous êtes privilégié, car, bientôt, lui et son habitat auront cessé d'exister. Le désert polaire ne sera plus qu'un lointain souvenir, dont on ne trouvera plus trace que dans les récits aventureux de Jack London. La région arctique, qui s'étend au-delà du cercle polaire (latitude 66°33'N), constitue en effet la première victime du réchauffement climatique. Au cours du XX^e siècle, elle a connu une augmentation de température dix fois plus rapide qu'à l'échelle de la planète. Et le phénomène s'amplifie. En août 2007 et 2008 ont été enregistrés les plus forts reculs de la banquise depuis le début des observations par satellite. Sa disparition totale durant l'été est prévue dès 2050. Avec elle, un écosystème unique s'éteint. Le dégel libère divers polluants emprisonnés dans le sol, comme les nitrates ou le méthane, particulièrement néfastes pour la biodiversité. La faune et la flore endémiques éprouvent des difficultés d'adaptation face à ces bouleversements soudains, alors que d'autres espèces, habituellement présentes plus au sud, commencent à migrer¹. De ce fait, l'alimentation et le mode de vie traditionnels des communautés autochtones sont directement menacés. Cependant, les 4 millions de personnes² qui vivent dans la région circumpolaire ne sont pas les seules concernées, car l'ensemble du climat planétaire est directement régulé par les mouvements océaniques. Or, l'Arctique se trouve au cœur de la circulation thermohaline, communiquant avec l'Atlantique par la baie de Baffin et avec le Pacifique par le détroit de Béring. Leur rencontre donne notamment naissance au célèbre courant chaud, le *Gulf Stream*, partiellement à l'origine de la douceur qui règne en Europe face à la fraîcheur du Canada, pourtant situé sur la même latitude. Si le réchauffement s'accroît encore, comme cela est prévu³, la neige et les conifères deviendront plus fréquents sur le Vieux Continent.

Le cauchemar écologique qui se prépare est paradoxalement vécu comme un rêve inespéré par les pays riverains que sont le Canada, le Danemark (à travers le Groenland), les Etats-Unis, la Norvège et la Russie. L'idéalisme passé des grands découvreurs a cédé la place au réalisme économique d'acteurs soucieux d'assurer leurs positions internationales. Une

* Etudiant en 3^e cycle à l'Université Paris-Nord (Paris XIII, France) et à l'Université Jean-Moulin (Lyon III, France).

¹ Cf. Martin SOMMERKORN / Neil HAMILTON, *Arctic Climate Impact Science, an Update Since ACLA*, rapport pour la World Wide Fund for Nature, avr. 2008, 114 p., disponible sur le site Internet www.panda.org/about_wwf/what_we_do/climate_change/publications/index.cfm?uNewsID=13180.

² Dont environ un tiers sont des indigènes.

³ La plupart des études concordent sur une augmentation d'au moins 3°C pour le milieu terrestre et de 4°C pour le milieu maritime.

nouvelle espèce d'explorateurs a fait son apparition. Aussi déterminée, mais avec un objectif distinct : migrer pour exploiter les richesses du territoire polaire. Selon les estimations de l'Institut américain de surveillance géologique parues en juillet 2008, l'Arctique abriterait plus d'un cinquième des réserves mondiales non encore découvertes d'hydrocarbures. D'importants gisements de minerais seraient également enfouis dans son sous-sol. Le retrait de la banquise devrait les rendre accessibles en permettant la navigation durant une large période de l'année dans les Passages du Nord-Ouest⁴ et du Nord-Est⁵. « *C'est la première fois, selon nos archives, que ces deux passages historiques ont été ouverts la même année. Ils se sont tous les deux refermés le 22 septembre 2008* »⁶, constate le responsable scientifique du Centre national américain de glaciologie, Pablo Clemente-Colon. Sans modifier substantiellement les cartes de navigation, ces nouvelles voies entraîneront une réduction significative des distances, en évitant les larges détours par le cap Horn ou celui de Bonne-Espérance, dans des eaux moins soumises aux aléas de l'instabilité politique ou de la piraterie grandissante. De surcroît, elles faciliteront les activités de pêche et du tourisme déjà florissant, à condition que les infrastructures adéquates soient construites.

S'expliquent ainsi l'engouement pour ce véritable Eldorado polaire et la multiplication des revendications. Or, comme l'Arctique a toujours constitué une barrière naturelle infranchissable, d'un faible intérêt politique (excepté en matière scientifique ou de dissuasion nucléaire sous-marine), son régime juridique n'a jamais été clairement établi. Les contentieux, parfois anciens, acquièrent donc une nouvelle dimension avec la fonte des glaces. Le Canada et la Russie tentent de s'appropriier les passages qui les bordent, tandis que leurs voisins estiment que ce sont des eaux internationales⁷. D'autres litiges portent sur la délimitation des plateaux continentaux ou des frontières maritimes : entre la Norvège et la Russie dans les îles du Spitzberg, entre les Etats-Unis et le Canada en mer de Beaufort ou encore entre ce dernier et le Danemark au sujet de l'île Hans. Les enjeux sont tels que les pays impliqués n'hésitent pas à faire des démonstrations de force, certes limitées, mais réelles. Il est probable que, en cas de désaccord persistant, le conflit s'aggrave, empêchant toute coopération multilatérale. Lorsque, le 2 août 2007, une équipe de scientifiques russes plante son drapeau à la verticale du pôle Nord, par 4 261 mètres de fond, les autres gouvernements dénoncent immédiatement la portée symbolique de cet acte et ripostent en lançant leurs propres missions. Dans cette course aux ressources, la dispersion des participants risque d'induire un trafic maritime mal contrôlé. Résultat : les activités économiques intensifieraient le réchauffement climatique au lieu de concourir à sa stabilisation. Dès lors, comment concevoir un cadre de coopération pour le développement durable de la région en satisfaisant néanmoins les intérêts contradictoires des riverains ? La gouvernance de l'Arctique ne peut s'effectuer sans le recours au droit international de la mer, mais elle ne peut pas non plus s'en contenter, en raison des spécificités de la région. L'idée d'établir un régime similaire au Traité de l'Antarctique est fréquemment avancée, mais elle s'avère inappropriée en raison des dissemblances entre les deux pôles et du refus explicite des Etats côtiers. En conséquence, il conviendrait de soutenir et de renforcer la seule organisation régionale existante : le Conseil de l'Arctique.

⁴ Il relie le détroit de Davis dans l'Atlantique à celui du Bering dans le Pacifique en traversant le grand archipel du Canada.

⁵ Il longe la côte sibérienne pour rattacher l'Atlantique-Nord au Pacifique.

⁶ « Eté 2008 : l'Arctique libéré des glaces », 20 oct. 2008, disponible sur le site Internet www.ushuaia.com/ushuaia-terre/info-planete/actu-en-continu/environnement/0,,4122805,00-l-arctique-liberee-des-glaces-cet-ete.html.

⁷ Cf. Grégoire GAYARD, « La revendication canadienne de souveraineté sur le Passage du Nord-Ouest. Le choix à double tranchant d'une rhétorique intransigeante », *Annuaire français de relations internationales*, vol. IX, 2008, pp. 803-818.

L'APPLICATION DE LA CONVENTION DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE LA MER : UN PREMIER PAS

Le 28 mai 2008 à Ilulissat (Groenland), les ministres des Affaires étrangères des Etats côtiers de l'Arctique ont établi une déclaration commune sur la gestion future des eaux polaires. Ils ont reconnu l'applicabilité du droit international de la mer, marquant ainsi la fin des hésitations quant à l'emprise sur l'océan de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM). Ce choix devrait favoriser le règlement pacifique des différends entre les signataires. Cependant, il rend incertain l'élaboration d'une collaboration régionale en dépit de dispositions *a priori* intéressantes.

La CNUDM, outil indispensable pour le règlement pacifique des différends

La course aux hydrocarbures arctiques passe notamment par une longue chaîne sous-marine, qui traverse l'océan sur 1 800 km, la dorsale de Lomonosov, que le Canada, le Danemark et la Russie riverains souhaitent concurremment utiliser pour étendre leur plateau continental. Cet espace, défini comme l'ensemble des fonds marins et de leur sous-sol qui se trouvent dans le prolongement naturel du territoire terrestre d'un Etat jusqu'au rebord externe de la marge continentale, est stratégiquement important pour celui-là car il y exerce des droits souverains d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles de tout type, sauf halieutiques⁸. De surcroît, lorsque ledit rebord se produit au-delà de 00 milles marins (370,4 km), l'Etat concerné a la faculté de définir la limite du plateau continental sans dépasser toutefois 350 milles marins (648 km). Dans ce but, il doit démontrer que diverses conditions géologiques et géophysiques sont réunies et soumettre son dossier à la Commission des limites du plateau continental (CLPC), chargée d'examiner la recevabilité des limites fixées par des recommandations définitives et obligatoires⁹.

Parmi les pays arctiques, la Russie fut la première à soumettre sa requête en 2001, n'hésitant pas à soutenir que la dorsale de Lomonosov prolonge le plateau sibérien jusqu'au pôle Nord sur une zone équivalente à l'Afrique du Sud. Ces prétentions furent logiquement contestées par les autres intéressés et la Commission estima les éléments fournis insuffisants pour donner une suite favorable. La Russie tente depuis d'étayer son dossier. La deuxième demande fut émise le 27 novembre 2006 par la Norvège¹⁰. Le Canada et le Danemark préparent la leur, multipliant les expéditions scientifiques pour appuyer leur position. Seuls les Etats-Unis restent en retrait et s'inquiètent des procédures entamées par leurs voisins. Bien qu'ils cherchent à collecter des indices susceptibles d'élargir leurs possessions territoriales, aucune requête de leur part ne pourra être déposée : ils ne sont toujours pas partie à la CNUDM, même s'ils respectent *de facto* la plupart de ses dispositions¹¹. Cette situation les désavantage d'autant que le délai de 10 ans dont dispose chaque pays à compter de l'entrée en vigueur de la Convention (pour lui-même) afin de déposer une demande d'extension du plateau continental¹² arrivera bientôt à son terme pour le reste des puissances

⁸ Art. 77 de la CNUDM.

⁹ Art. 76 de la CNUDM.

¹⁰ Source ONU, disponible sur le site Internet

www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_nor.htm.

¹¹ Selon la Commission américaine de recherche en Arctique, les Etats-Unis pourraient réclamer une zone de 450 000 km², s'ils devenaient partie au traité. Dans le cas contraire, leurs prétentions seraient nettement moindres.

¹² A l'exception des pays qui ont ratifié la CNUDM avant le 13 mai 1999, date d'adoption des Directives scientifiques et techniques concernant l'extension du plateau continental, qui peuvent le faire jusqu'au 13 mai 2009.

circumpolaires. C'est pourquoi, suite à l'invitation du président américain George W. Bush, la Commission des Affaires étrangères du Sénat a recommandé le 31 octobre 2007 d'accepter la ratification. Le nouveau Président élu, Barack Obama, était alors membre de cette formation. Le soutien qu'il témoigne envers l'écologie et le contenu de la Déclaration d'Illulissat en faveur du droit international de la mer laissent penser que l'événement pourrait intervenir durant son mandat, comme l'a évoqué le Secrétaire d'Etat adjoint américain John Negroponte¹³. En outre, un délai supplémentaire sera vraisemblablement octroyé aux Etats-Unis, en raison de l'afflux probable de cas devant la CLPC à l'approche de la date-butoir du 13 mai 2009. L'organe avoue être déjà engorgé, alors qu'il examine seulement la sixième demande depuis son entrée en fonction. Iouri Kazmine, un des membres de la Commission (parmi les 21 Etats représentés dont la Russie), a indiqué le 31 août 2008 qu'elle « *pourra prendre sa décision sur la demande de la Russie [...] dans trois ans* »¹⁴. En attendant, l'Arctique reste dans un épais brouillard.

La CNUDM, outil incertain pour la coopération arctique

La CNUDM et les instruments qui lui sont liés offrent un cadre potentiel pour stimuler la coopération en Arctique dans les domaines de la sécurité maritime, de la gestion de la pêche et de la préservation de l'environnement. Néanmoins, les dispositions concernées ne sont qu'incitatives, donnant la possibilité aux Etats de les ignorer. Option qu'ils semblent avoir choisi...

L'entente balbutiante sur la sécurité maritime

Lors des négociations de la 3^e Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, les eaux du Grand Nord furent peu abordées, jugées trop tumultueuses dans le contexte de Guerre froide. Le Canada insista néanmoins pour insérer un article 234 dans le projet final de Convention, qui vise implicitement l'Arctique. En effet, il confère le droit aux Etats côtiers de prendre des mesures de lutte contre la pollution marine dans les espaces recouverts par les glaces comprises dans leur zone économique exclusive (ZEE) quand la navigation y est impossible ou exceptionnellement dangereuse pour des raisons climatiques ou de praticabilité. Dès l'adoption du texte, le Canada et l'URSS l'employèrent pour soutenir leurs revendications respectives et conclurent un accord reconnaissant l'Arctique comme une zone spéciale pour la navigation et la protection de l'environnement. Par l'intermédiaire de ces réglementations, ils sont parvenus à entraver la traversée de bâtiments étrangers. Même détourné, l'article 234 a contribué à la préservation de l'océan. Néanmoins, il a aussi exacerbé les rapports avec les Etats-Unis, mécontents de ne pas circuler librement. En outre, l'article 234, comme le sujet auquel il se rapporte, est directement menacé par le réchauffement. Les éléments exigés pour son application – des conditions climatiques sévères et la nécessité d'une couverture des glaces la plus grande partie de l'année – se vérifieront moins dans l'avenir. La disposition pourrait perdre sa substance.

C'est pourquoi le Canada proposa d'harmoniser les diverses législations nationales. Sous les auspices de l'Organisation maritime internationale (OMI), les discussions aboutirent à la publication, fin 2002, des Directives sur le fonctionnement des navires dans les eaux

¹³ Stéphane KOVACS, « Les ressources de l'Arctique attisent les appétits », *Le Figaro*, 29 mai 2008, disponible sur le site Internet www.lefigaro.fr/international/2008/05/29/01003-20080529ARTFIG00319-les-ressources-de-l-arctique-attisent-les-appetits.php.

¹⁴ « Revendications russes en Arctique : la décision de l'ONU attendue dans trois ans », *Ria Novosti*, 31 août 2008, disponible sur le site Internet fr.rian.ru/world/20070831/75913344.html.

arctiques recouvertes par les glaces¹⁵, également nommées Code polaire. Ces recommandations visent à réduire les risques liés à la circulation des bateaux dans ce type de milieu. En juin 2004, l'Association internationale des sociétés de classification (IACS), organisation non gouvernementale disposant du statut d'observateur à l'OMI, a conçu des standards techniques de construction pour la coque et les machineries des vaisseaux regroupées dans les Conditions unifiées de l'IACS pour les navires polaires. Ces deux documents gagneraient à être appliqués uniformément sur l'ensemble des voies arctiques. Cependant, comme ils sont dépourvus de force obligatoire, leur destinée est incertaine. Seule la pression combinée des gouvernements sur les sociétés de transport permettra de sécuriser les convois maritimes et donc l'industrie de la pêche.

L'entente improbable sur la pêche

Selon l'article 62 de la CNUDM, les Etats côtiers possèdent, au sein de leur ZEE, des droits exclusifs sur l'exploration, l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources halieutiques. Certaines d'entre elles, très présentes en Arctique, échappent néanmoins à ce régime. Ce sont les poissons chevauchants, qui se trouvent « dans les zones économiques exclusives de plusieurs Etats côtiers ou à la fois dans la zone économique exclusive et dans un secteur adjacent à la zone »¹⁶, ainsi que les grands migrateurs, nommément désignés en annexe I du Traité. Pour assurer leur conservation et leur développement, les pays sont encouragés à s'entendre directement ou par l'intermédiaire d'une organisation régionale¹⁷. Cette dernière n'existe pas dans le Grand Nord, où la banquise a toujours empêché l'essor d'une pêche industrielle et recouvert les espaces de haute mer. Sa dégradation pourrait inciter les gouvernements riverains à compenser ce vide réglementaire en s'inspirant des directives issues de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons (ANUP) de 2001. Juridiquement, l'hypothèse est envisageable, puisque tous ont ratifié cet instrument. Politiquement, les complications rencontrées par l'Islande, la Norvège et la Russie pour établir une coopération dans la seule mer de Barents témoignent de la réalité difficile des rapports interétatiques. Pourtant, les risques d'extinction qui pèsent sur plusieurs espèces endémiques impliquent une gestion prudente et cohérente de la pêche, incluant un système de quotas et d'autorisations préalables.

Abstraction faite de l'ANUP, des programmes régionaux tels que la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (CPANE) de 1992 constituent des modèles possibles pour l'Arctique. D'ailleurs, l'éventuel élargissement du champ d'application de la CPANE à l'océan glacial a été évoqué par la Commission européenne¹⁸. La proximité géographique des deux bassins, la participation déjà effective du Danemark et les réussites du Traité militeraient en sa faveur, si les Etats arctiques n'y décelaient pas une tentative de mainmise des Vingt-Sept sur les ressources qu'ils convoitent. Ils préféreraient sans doute opter pour la formation d'une organisation plus indépendante.

L'entente semi-fermée sur l'environnement

La CNUDM pourrait servir de pilier à la formation d'un traité régional si les Etats s'accordaient à reconnaître à l'océan polaire la qualité de « mer fermée ou semi-fermée », c'est-à-

¹⁵ Robert BRIDGES, « IACS polar rules : harmonization of ice class », *Research and Development Lloyd's Register*, 7 sept. 2004, 24 p., disponible sur le site Internet www.arcop.fi/workshops/ws5day1_bridges.pdf.

¹⁶ Art. 63 de la CNUDM.

¹⁷ Art. 63 et 64 de la CNUDM.

¹⁸ Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen, « L'Union Européenne et la région arctique », COM(2008)763, 20 nov. 2008, Bruxelles, 14 p.

dire « un golfe, un bassin ou une mer entourée par plusieurs Etats et relié(e) à une autre mer ou à l'océan par un passage étroit ou constitué(e), entièrement ou principalement, par les mers territoriales et les zones économiques exclusives de plusieurs Etats »¹⁹. Il apparaît tout d'abord que l'Arctique est effectivement encerclé par cinq pays et leurs ZEE. Ces dernières couvrent une part importante, mais pas déterminante, de l'espace maritime. Ensuite, l'Arctique rejoint l'Atlantique par le détroit de Fram et le Pacifique par celui de Béring, deux passages relativement étroits. A moins que ces dispositions concernent uniquement les mers proprement dites – alors que le terme « océan » n'est pas défini juridiquement –, les eaux du pôle Nord répondent pleinement à la description. Elles sont donc en mesure d'espérer l'application de l'article 123, qui invite les riverains à coopérer, « *directement ou par l'intermédiaire d'une organisation régionale appropriée* », en matière de ressources biologiques, de préservation de l'environnement marin et de recherche scientifique. Une fois de plus, les dispositions évoquées ne sont pas opposables aux Etats-Unis. N'étant pas le fruit d'une codification de la coutume internationale préexistante, elles ne pourront pas non plus être invoquées à leur encontre sous cette forme. Toutefois, peu importe finalement : l'article 123 se contente d'encourager les parties, mais ne les y oblige pas. Au-delà de l'instrument juridique, la véritable interrogation reste la volonté politique.

LA PERSPECTIVE D'UN TRAITE SUR L'ARCTIQUE : UN PAS CHASSE

Datée, la CNUDM n'a pas prévu les conséquences du changement climatique sur un océan auquel elle s'intéresse d'ailleurs fort peu. Elle n'aborde pas ou mal les spécificités de ces eaux froides, préférant soutenir la liberté de navigation au détriment de la protection de l'environnement. Par définition, elle n'effleure pas non plus le sujet des terres arctiques. Dans sa résolution du 9 octobre 2008, le Parlement européen suggère donc « *de parvenir à l'adoption d'un traité international pour la protection de l'Arctique, s'inspirant du Traité sur l'Antarctique, complété par le Protocole de Madrid en 1991* »²⁰. Cette proposition est audacieuse au regard du régime unique dont bénéficie le continent austral. Plusieurs de ses dispositions trouveraient un écho dans la région nordique. Cependant, les antagonismes entre les deux pôles sont trop considérables pour que l'éventuel traité sur l'Arctique ne soit autre chose qu'un modèle (très) réduit de celui sur l'Antarctique.

Le système du Traité sur l'Antarctique, une transposition ambitieuse

L'objectif du Protocole au Traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement et des écosystèmes dépendants et associés dans cette région, signé le 4 octobre 1991 à Madrid, selon lequel, « *les parties s'engagent à assurer la protection globale de l'environnement en Antarctique et des écosystèmes dépendants et associés* »²¹, correspond parfaitement à ce qui est attendu de la part des Etats arctiques. De même que l'obligation de coopérer pour l'élaboration et la conduite de toute activité dans la zone définie²², conformément à des principes suffisamment stricts²³, portant sur la conservation de la faune et de la flore et la prévention de la pollution marine. De nombreux sanctuaires existent²⁴, alors que, dans le

¹⁹ Art. 122 de la CNUDM.

²⁰ Parlement européen, « Gouvernance de l'Arctique dans un environnement mondialisé », Résolution P6_TA(2008)0474, 9 oct. 2008.

²¹ Art. 2 du Protocole de Madrid.

²² Art. 6 du Protocole de Madrid.

²³ Art. 3 du Protocole de Madrid.

²⁴ Cf. Annexe V du Protocole de Madrid.

Grand Nord, si près de 20 % des terres arctiques sont classées en zones protégées, très peu de mers le sont²⁵. Tous les gouvernements ont promis de protéger au moins 12 % de leur espace national arctique. Le Canada et la Russie n'ont toujours pas atteint ce seuil.

Le Protocole de Madrid propose aussi un mécanisme relativement souple et efficace de règlement des différends, proche de l'article 287 de la CNUDM et adapté aux réticences de soumission des pays polaires. Lors de son adhésion, chaque Etat peut choisir la compétence de la Cour internationale de justice (CIJ) ou d'un tribunal arbitral. La compétence du second s'impose en l'absence de déclaration ou en cas de choix divergent entre deux Etats. Si les parties à un différend ne parviennent pas à le régler par tout moyen pacifique au terme de douze mois, le litige est soumis à la procédure déterminée, à la demande de l'une d'entre elles. De plus, pour assurer le respect des dispositions, des inspections sont réalisées par des observateurs désignés par toute partie ou lors de réunions consultatives. Elles sont sanctionnées par un rapport, dont la seule force contraignante réside dans sa publicité.

Indépendamment du Protocole, le système du Traité sur l'Antarctique comporte d'autres instruments susceptibles d'intéresser l'Arctique. D'une part, la Convention sur la protection des phoques de 1972, qui vise à réguler la chasse commerciale de ces animaux, pourrait être utilisée comme exemple pour les espèces nordiques menacées. D'autre part, la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marine de 1982, qui tend à sauvegarder les ressources halieutiques vivantes sans en empêcher la capture, serait adaptée aux nécessités concurrentes de l'essor de la pêche et de la préservation de l'écosystème. L'introduction d'espèces étrangères dans les réserves devrait être prohibée comme sur le continent austral. A ce sujet, peu d'accords ont été conclus pour protéger celles en voie de disparition²⁶ et la plupart sont caduques. Il faudrait répertorier les principales victimes dans une liste annexée au traité, en partenariat avec la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES). Enfin, le système du Traité sur l'Antarctique réunit l'ensemble des pays riverains.

Les autorités détiennent donc un instrument juridique prédéfini auquel elles sont déjà habituées. Les thèmes de l'Arctique sont fréquemment évoqués lors des réunions des parties consultatives. Cependant, la conception d'un nouveau traité ne semble pourtant pas à l'ordre du jour.

Le système du Traité sur l'Antarctique, une transposition inadéquate

L'article 7 du Protocole de Madrid prohibe « toute activité relative aux ressources minérales, autre que la recherche scientifique ». Ce principe, proche de celui appliqué à la Lune, ne convient pas à l'Arctique. En effet, le but n'est pas d'y interdire le développement économique, mais de l'encadrer de façon à sauvegarder l'environnement. Surtout, le pôle Sud n'est pas le pôle Nord. Sans compter leur seule position géographique, tout les oppose. Un continent inhabité et entouré de mers fait face à un océan bordé de terres peuplées. Des ressources mal identifiées et encore inexploitées dans l'un, le contraire dans l'autre. Difficile également de

²⁵ Cf. Conservation of Arctic Fauna and Flora (CAFF), « Plan stratégique pour la conservation de la biodiversité arctique », sept. 1998, 8 p., disponible sur le site Internet arcticportal.org/uploads/hw/Kd/hwKdRxnTLfzt5cewJeEtig/Strategic-Plan-for-hte-Conservation-of-Arctic-Biological-Diversity.pdf.

²⁶ Pour illustration, la Convention pour la conservation des otaries à fourrure du Pacifique-Nord de 1911, l'Accord sur la conservation des ours polaires de 1973 ou celui sur la conservation du troupeau de caribous Porcupine de 1987.

créer « une réserve naturelle consacrée à la paix »²⁷ dans une région où les Etats-Unis installent leur système antimissiles, où la Russie procède à des essais militaires, où le Canada multiplie les patrouilles de souveraineté et dont le centre est un lieu de pèlerinage pour les sous-marins nucléaires du monde entier. Bref, la réussite du régime antarctique résulte aussi de l'intérêt limité qu'il représente pour les pays en cause. Sinon, il ne demeurerait pas une *terra nullius*.

L'élément le plus approprié du système du Traité sur l'Antarctique pourrait être celui qui n'est pas entré en vigueur : la Convention de Wellington sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales du 2 juin 1988. Contrairement au Protocole de Madrid qui lui fut préféré, elle soumettait l'exploration et l'exploitation des richesses naturelles du continent à une autorisation préalable recouvrant deux conditions. Tout d'abord, une Commission des ressources minérales définissait les zones d'activités minières, après avis d'un Comité scientifique consultatif. Ensuite, l'opérateur concerné devait obtenir un permis délivré par un second Comité, en subissant une procédure d'évaluation, d'une part de l'impact de son action sur l'environnement et d'autre part de ses capacités techniques à préserver l'écosystème en cas d'accident. D'ailleurs, dès lors qu'un dommage serait causé, sa responsabilité objective pourrait être engagée. Adaptées à l'Arctique, ces dispositions permettraient de tirer profit du sol et du sous-sol océaniques, en préservant néanmoins le milieu maritime et en bénéficiant d'un appareil institutionnel préétabli, capable d'intégrer tous les acteurs, dont les communautés autochtones.

Sauf que l'intention politique manque. A Ilulissat, les Etats côtiers ont estimé que leurs droits sur une large partie de l'océan leur conféraient une responsabilité particulière dans sa protection, évinçant ainsi les trois autres pays circumpolaires²⁸ et l'Union européenne (UE) de l'échelon décisionnel. Leur position en faveur du droit international de la mer leur a aussi permis d'écarter la nécessité d'un régime juridique, international et complet, pour gouverner la région. Il est objectivement peu probable que les puissances arctiques changent d'avis à court terme, alors que leurs revendications respectives n'ont pas abouti. Etablir un traité dans un tel contexte limiterait son champ d'application spatial – quelles eaux seraient concernées ? – et matériel – comment encadrer la gestion de ressources dont les parties se disputent les droits ? Un moratoire sur leur exploitation pourrait être édicté jusqu'à la résolution des litiges et/ou le développement de technologies propres, si les gouvernements ne se montraient pas aussi impatients. Prendre en considération leurs comportements permet d'ailleurs de mieux adapter les propositions d'accord. Par exemple, les Etats-Unis et la Russie sont traditionnellement réfractaires aux conventions obligatoires, préférant conserver une liberté d'action significative. Sur ce point, la gestion par consensus du Conseil de l'Arctique devrait permettre d'éviter les blocages inhérents aux procédures de vote à l'unanimité.

LE RENFORCEMENT DU CONSEIL DE L'ARCTIQUE : UN PAS EN AVANT

De nos jours, l'Arctique n'est soumis à aucun système de normes internationales précises et ordonnées. Il relève essentiellement d'une gouvernance de « *soft law* », qui débuta en 1991 avec la Stratégie de protection environnementale de l'Arctique, rapidement absorbée par le Conseil de l'Arctique (CA). Malgré certaines avancées, celui-là n'est pas parvenu à

²⁷ Art. 2 du protocole de Madrid.

²⁸ Finlande, Islande et Suède.

asseoir son autorité. Quelques améliorations seraient nécessaires pour rendre efficiente cette institution reconnue par la Déclaration d'Ilulissat.

Une institution de soft law actuellement limitée

Instauré par la Déclaration d'Ottawa (Canada) en 1996, le Conseil de l'Arctique est désormais l'unique forum de discussion réunissant les huit Etats du cercle polaire. Son objectif est de promouvoir la coopération entre les signataires sur les questions arctiques communes, spécialement en matière de développement durable et de protection de l'environnement. Pour y parvenir, il appuie et dirige plusieurs groupes de travail, censés œuvrer chacun dans un domaine spécifique. La principale force de cette institution réside dans son ouverture. Sous certaines conditions, elle autorise toute grande organisation représentative d'une communauté autochtone à participer de façon permanente aux pourparlers, mais sans droit de vote²⁹. Elle admet aussi à titre d'observateurs plusieurs pays non arctiques³⁰, organisations internationales³¹ ou non gouvernementales. De la sorte, le CA a su s'imposer comme le lieu de la discussion scientifique, produisant des informations fiables sur les impacts du changement climatique dans la région. Grâce aux études réalisées, il a pu soumettre de nombreuses propositions aux gouvernements afin de permettre un essor économique respectueux de l'environnement.

Cependant, l'organisation n'est pas devenue le lieu de décision. Les Etats s'engagent souvent sur de faibles enjeux et n'adoptent que des solutions nationales. Ils ne fournissent pas non plus au CA les ressources suffisantes pour remplir efficacement ses fonctions. Absence de contributions obligatoires. Absence de secrétariat permanent. Absence de coordination effective entre les groupes de travail, dont les recherches sont orientées par des crédits (publics ou privés) intéressés et peuvent se chevaucher inutilement. Bilan : une politique peu précise, peu globalisée et peu ambitieuse. D'autant que le Conseil subit la concurrence d'autres organisations internationales, qui interviennent également dans le Grand Nord et dans des domaines similaires³². Son autorité, déjà malmenée par ses membres, s'en trouve affaiblie. C'est pourquoi la déclaration finale de la 8^e Conférence des parlementaires de la région arctique d'août 2008³³ confirme la volonté de ne pas concevoir de régime particulier, mais invite l'intégralité des acteurs, y compris l'UE, à émettre des propositions pour renforcer la base juridique et économique du CA.

Une institution de soft law réellement optimisable

Selon la Déclaration d'Ottawa, les attributions du Conseil portent sur les « *problèmes communs de l'Arctique* »³⁴ liés au développement et à la protection de l'environnement. Vu les contraintes qu'elle va faire peser sur la région, l'exploitation des ressources naturelles et des voies maritimes relève potentiellement de sa compétence. Le mandat du CA est donc relativement adapté pour répondre aux menaces actuelles et futures, quoique, dans

²⁹ Six ONG sont actuellement concernées : la Conférence circumpolaire inuit (ICC), le Conseil same, l'Association russe des peuples indigènes septentrionaux (RAIPON), l'Association internationale des Aléoutes, le Conseil arctique de l'Athabaska et le Conseil international des Gwich'in.

³⁰ Tous européens : Espagne, France, Italie, Royaume-Uni, Pays-Bas et Pologne.

³¹ Dont la Conférence des parlementaires de la région arctique, l'Union internationale pour la conservation de la nature et l'Université de l'Arctique.

³² Dont le Conseil euro-arctique des Barents et le Forum nordique.

³³ Déclaration finale, 8^e Conférence des parlementaires de la région arctique, Fairbanks (Etats-Unis), 12-14 août 2008, disponible sur le site Internet www.arcticparl.org/announcements.aspx?id=3319.

³⁴ Cf. la Déclaration sur la création du Conseil de l'Arctique, §1-a.

l'hypothèse – presque d'école – d'un conflit militaire, le forum soit totalement désarmé. Il gagnerait d'ailleurs à se concentrer sur les sujets qui sont strictement régionaux, évitant la dispersion des initiatives locales, et qui ne sont pas traités par d'autres institutions en dehors de sa collaboration. Etablir une politique de *leadership* sur le Grand Nord contribuerait à renforcer sa position, à multiplier les partenariats et à donner une plus grande publicité à ses analyses. Dans ce sens, il serait souhaitable de préciser le rôle des observateurs et d'intégrer à ce titre la Commission européenne et la Chine, qui le demandent. Certes, ces acteurs auront à cœur de défendre leurs intérêts, mais fourniront un soutien matériel et politique non négligeable. D'autant que l'Union européenne, dont trois des Etats circumpolaires sont membres, sera directement concernée par l'essor du trafic maritime tant sur le plan environnemental qu'économique. Les sociétés de pétrole, de pêche et de transport pourraient prendre part aux débats afin d'être sensibilisées aux risques de pollution et de partager leurs opinions avec les groupes de travail.

Ces derniers devraient être réorganisés et redéfinis de façon à différencier et rationaliser leurs activités, en les soumettant aux principes dégagés par la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de juin 1992, tels que le principe de précaution. Cinq domaines sont à couvrir prioritairement : la biodiversité, les populations (autochtones principalement), la navigation, les ressources naturelles et halieutiques. Pour faciliter leur coordination, il serait préférable que le CA se réunisse au moins une fois par an et que le Secrétariat devienne permanent et indépendant. La Norvège, le Danemark et la Suède, qui vont se succéder à la présidence de l'organisation, ont déjà convenu de maintenir la même administration à Tromsø (Norvège) de 2006 à 2013. Pourquoi ne pas conserver ce site s'il démontre sa viabilité au terme de cette période ? Surtout, la performance et la pérennité des politiques entreprises supposent des membres d'une part l'engagement de prendre des mesures internes conformes aux recommandations du Conseil et d'autre part l'acceptation d'une contribution régulière et obligatoire au budget. Des fonds supplémentaires sont à obtenir auprès de sources extérieures. Grâce à un système de péages prélevés dans les grands ports ou auprès des compagnies d'affréteurs. Ou grâce à une participation aux frais de partenaires prêts à investir, comme le Japon, qui aimerait s'approvisionner en énergie autrement que par le détroit de Malacca.

En outre, l'ambition réitérée de préserver le mode de vie autochtone expliquerait également que les associations participantes disposent de procédures avantageuses. Parmi lesquelles, un droit de veto suspensif contre tout ou partie des décisions du Conseil, sur un vote à la majorité des deux tiers d'entre elles, l'obtention d'une structure administrative centralisée grâce à la fusion du Secrétariat des peuples indigènes avec le Secrétariat intergouvernemental et l'instauration d'un quota de chercheurs indigènes dans les groupes de travail. Les connaissances traditionnelles acquises au fil des générations sont susceptibles de servir aux études scientifiques qui tentent de décrypter l'évolution du climat. Elles justifient également que les communautés nordiques soient mieux associées à l'élaboration et au suivi des politiques de proximité. Or, dans la Déclaration d'Ilulissat, les gouvernements ont éludé les moyens de résorber l'influence néfaste du changement climatique sur le mode de vie autochtone. Le président de l'ICC, Aggaluk Lynge, fut le seul délégué d'une ONG invité au sommet. Aucune autre communauté ne fut représentée. Les Etats-Unis et le Canada ont d'ailleurs voté contre la Déclaration des droits des peuples autochtones du 13 septembre 2007. La Russie s'est abstenue. Les pays côtiers ne semblent pas prêts à partager leurs ressources. Même avec les premiers habitants de la région.

**

*

Lors de la réunion des huit pays les plus industrialisés³⁵(G8), du 7 au 9 juillet 2008 à Toyako (Japon), les chefs d'Etat et de gouvernement se sont engagés à diminuer de moitié leurs émissions de gaz à effets de serre d'ici 2050. Pour la première fois, les Etats-Unis ont accepté une contrainte chiffrée. Cette avancée est primordiale pour les négociations menées en vue de la Conférence sur le climat à Copenhague (Danemark) de 2009, chargée de donner suite au Protocole de Kyoto (Japon) sur la réduction des émissions polluantes responsables du réchauffement climatique. Le lieu de la conférence et son thème pourraient aussi être employés pour encourager les Etats-Unis à ratifier la CNUDM et relancer l'initiative d'un traité sur l'Arctique.

Néanmoins, priorité à la résolution des différends territoriaux. Dans l'attente, tout cadre de coopération sera menacé par la possibilité d'un conflit. Les pays devraient être invités à présenter leurs dossiers à la CLPC le plus tôt possible et dans un intervalle de temps limité pour que la Commission puisse les étudier parallèlement. L'examen des autres demandes en cours pourrait être, avec l'accord des parties concernées, suspendue. Il conviendrait de fournir des moyens supplémentaires à la Commission pour améliorer et accélérer son activité. A l'occasion de la Déclaration d'Ilulissat, le ministre danois des Affaires étrangères, Per Stig Moeller, a tenté : « *la course vers le pôle Nord a été annulée* »³⁶. Peut-être pour son pays, vu que lors du référendum du 26 novembre 2008, le Groenland s'est prononcé en faveur d'une autonomie renforcée, obtenant notamment le contrôle de ses ressources minérales et le droit à l'autodétermination. Autrement dit, la course ne ferait que continuer. Avec un nouveau protagoniste extrêmement dépendant de ses réserves en hydrocarbure. Tandis que l'exploitation de l'Arctique approche, la perspective d'une coopération intergouvernementale s'éloigne.

³⁵ Etats-Unis, Japon, Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie, Canada et Russie.

³⁶ Jean ETIENNE, « Un Sommet pour l'Arctique, son environnement... et ses richesses », *Futura-sciences*, 29 mai 2008, disponible sur le site Internet www.futura-sciences.com/fr/news/t/climatologie-1/d/un-sommet-pour-larctique-son-environnement-et-ses-richesses_15691/.