

Remarques sur les aspects institutionnels de la gouvernance des régions polaires

M. Frédéric Dopagne

Citer ce document / Cite this document :

Dopagne Frédéric. Remarques sur les aspects institutionnels de la gouvernance des régions polaires. In: Annuaire français de droit international, volume 55, 2009. pp. 601-614;

doi : <https://doi.org/10.3406/afdi.2009.4086>

https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_2009_num_55_1_4086

Fichier pdf généré le 10/04/2018

Abstract

Institutions are barely present in the management of the Antarctic although a permanent secretariat, which is a joint organ of the consultative parties of the Washington Treaty, has been set up. More ample development of institutions does not seem to be required in view of the adoption of a “ natural reserve” scheme based on a ban on exploitation, compliance with which can easily be monitored. Institutions are even less of a factor in the Arctic. The Arctic Council is a diplomatic forum with no power of its own. From the – admittedly politically unrealistic – perspective of a sui generis legal regime guaranteeing the protection of the environment and adequate participation of indigenous peoples, the design of more elaborate institutional mechanisms seems to be required.

Résumé

La dimension institutionnelle n'est guère présente dans la gestion de l'Antarctique. Un secrétariat permanent, organe commun des parties consultatives au traité de Washington, a toutefois été créé. Un plus ample développement institutionnel ne semble pas s'indiquer, compte tenu de l'adoption d'un régime de «réserve naturelle » articulé autour d'une interdiction d'exploitation dont le respect peut être aisément vérifié. La réalité institutionnelle est moins palpable encore dans l'Arctique. Le Conseil de l'Arctique est un forum diplomatique privé de pouvoir propre. Dans la perspective – certes politiquement peu réaliste – d'un régime juridique sui generis, garantissant la protection de l'environnement et une participation adéquate des peuples autochtones, la conception de mécanismes institutionnels plus élaborés paraît s'imposer.

REMARQUES SUR LES ASPECTS INSTITUTIONNELS DE LA GOUVERNANCE DES RÉGIONS POLAIRES

FRÉDÉRIC DOPAGNE

Résumé : La dimension institutionnelle n'est guère présente dans la gestion de l'Antarctique. Un secrétariat permanent, organe commun des parties consultatives au traité de Washington, a toutefois été créé. Un plus ample développement institutionnel ne semble pas s'indiquer, compte tenu de l'adoption d'un régime de « réserve naturelle » articulé autour d'une interdiction d'exploitation dont le respect peut être aisément vérifié. La réalité institutionnelle est moins palpable encore dans l'Arctique. Le Conseil de l'Arctique est un forum diplomatique privé de pouvoir propre. Dans la perspective – certes politiquement peu réaliste – d'un régime juridique *sui generis*, garantissant la protection de l'environnement et une participation adéquate des peuples autochtones, la conception de mécanismes institutionnels plus élaborés paraît s'imposer.

Abstract: Institutions are barely present in the management of the Antarctic although a permanent secretariat, which is a joint organ of the consultative parties of the Washington Treaty, has been set up. More ample development of institutions does not seem to be required in view of the adoption of a “natural reserve” scheme based on a ban on exploitation, compliance with which can easily be monitored. Institutions are even less of a factor in the Arctic. The Arctic Council is a diplomatic forum with no power of its own. From the – admittedly politically unrealistic – perspective of a *sui generis* legal regime guaranteeing the protection of the environment and adequate participation of indigenous peoples, the design of more elaborate institutional mechanisms seems to be required.

À l'occasion de la conclusion de la quatrième année polaire internationale, les États membres du Conseil de l'Arctique et les parties consultatives au traité sur l'Antarctique ont tenu une réunion commune et adopté une déclaration conjointe, le 6 avril 2009 à Washington¹. En soi, l'événement est remarquable : il s'agit de la première rencontre entre les représentants des États impliqués dans la gestion de l'un – au moins – des pôles². Au-delà de l'événement, cependant, il est permis de s'interroger sur l'impact réel de la réunion. Sur le plan politique (ou symbolique ?), celle-ci a peut-être permis de médiatiser avec une résonance particulière les périls environnementaux contemporains, auxquels les régions polaires sont particulièrement exposées tout en en constituant l'alarmant baromètre³. À quelques mois de

(*) Frédéric DOPAGNE, chargé de cours à l'Université de Louvain (UCL)

1. Reproduite dans *Rapport final de la XXXII^e Réunion consultative du Traité sur l'Antarctique – Baltimore (États-Unis d'Amérique) 6-17 avril 2009*, p. 177.

2. Les deux cercles d'États se recoupent partiellement. Sur les huit États membres du Conseil de l'Arctique, cinq (États-Unis, Finlande, Norvège, Russie et Suède) sont des parties consultatives au traité sur l'Antarctique. Le Canada et le Danemark sont des parties non consultatives. L'Islande n'est pas partie au traité.

3. La vulnérabilité particulière des régions polaires est soulignée par l'Assemblée générale dans sa rés. 64/71 du 4 décembre 2009 (15^e considérant du préambule).

la conférence de Copenhague des États parties à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, cela n'était sans doute pas vain. En termes juridiques, en revanche, le contenu de la déclaration conjointe ne se révèle pas, loin s'en faut, d'un grand intérêt. On aurait pu s'attendre à ce que les participants évoquent des actions communes, avec en perspective une collaboration durable. Le développement « d'observations de recherche et d'observations scientifiques coordonnées aux deux pôles afin de comparer la dynamique actuelle des régions polaires et leurs contributions aux processus et changements de la planète Terre » (point 5) est, seul, mentionné à cet égard. La déclaration se limite, pour le surplus, à l'énoncé d'objectifs, de recommandations et d'encouragements de caractère très général, qu'il est d'autant moins difficile de proclamer d'une seule voix qu'ils sont, pour la plupart, déjà adoptés dans le cadre de la coopération antarctique comme dans celui de la coopération arctique. Cela étant dit, ce maigre bilan n'est peut-être pas totalement incompréhensible. Par-delà les risques écologiques majeurs, qui à dire vrai concernent la planète dans son ensemble, les problèmes de l'Arctique ne sont pas les problèmes de l'Antarctique. Les expériences de gouvernance de l'un et l'autre pôles ne se situent pas au même stade de développement⁴. Dans ces conditions, il aurait été surprenant qu'une coopération étroite s'instaure subitement entre les États « responsables » des deux zones, et que la réunion de Washington débouche sur des projets communs plus nombreux et plus concrets. À l'analyse, la relation nouée entre les États membres du Conseil de l'Arctique et les parties consultatives au traité sur l'Antarctique paraît tenir, pour l'essentiel, dans un certain « regard » mutuel, dénué toutefois d'incidence juridique véritable. Aux termes de la déclaration conjointe, en effet, les signataires – en ce compris donc les États membres du Conseil de l'Arctique – « rappellent les obligations imposées [...] dans le Traité sur l'Antarctique relatives à l'échange d'informations scientifiques » (point 3) ; les mêmes – en ce compris donc les parties consultatives au traité sur l'Antarctique – « affirment la valeur de la collaboration et de la coordination entre les États et les résidents de l'Arctique, y compris les peuples autochtones, au profit de la recherche polaire » (point 10). Les deux groupes d'États s'autorisent ainsi, de manière prudente et mesurée, des « interventions » croisées dans leurs domaines respectifs, sous la forme notamment d'une observation des « bonnes pratiques » suivies à l'autre extrémité du globe ou d'un rappel de certains engagements internationaux⁵. La collaboration effective, on le voit, s'avère finalement bien modeste. En tant que telle, elle n'appelle guère, à ce jour, de commentaires sur le plan du droit.

Si elle laisse passablement indifférent par son objet propre, la déclaration conjointe du 6 avril 2009 a en revanche pour mérite de donner un coup de projecteur sur les « institutions » – le terme est, à ce stade, employé dans son acception la plus large – que l'on peut, *grosso modo*, identifier comme étant en charge des questions générales se rapportant, respectivement, à l'Arctique et à l'Antarctique. L'accent, en la matière, est, d'ordinaire, placé davantage sur les problèmes juridiques de fond. Ceux-ci sont bien connus. Il s'agit, très globalement, de questions touchant à la souveraineté sur les espaces concernés, à leur utilisation (usages militaires,

4. Sur ce point spécifique, voy. *infra*, I.

5. En ce sens, voy. déjà la résolution 3 (2007), dans laquelle les parties consultatives au traité sur l'Antarctique « not[e]nt qu'à leur réunion du 26 octobre 2005, les ministres du Conseil de l'Arctique ont exhorté tous les pays membres dudit Conseil à poursuivre et à étendre leur surveillance à long terme du changement dans toutes les parties de l'Arctique ainsi qu'à créer un réseau coordonné d'observation de l'Arctique » (*Rapport final de la XXX^e Réunion consultative du Traité sur l'Antarctique – New Delhi (Inde) 30 avril-11 mai 2009*, p. 191). Voy. également la déclaration de Salekhard de 2006, dans laquelle les États membres du Conseil de l'Arctique « *welcome the Edinburgh Declaration on the International Polar Year 2007-2008, adopted by the Antarctic Treaty Consultative Meeting of 2006 proposing closer collaboration with the Arctic Council and request the [Senior Arctic Officials] to explore ways and means of promoting such collaboration* » (disponible sur <http://www.arctic-council.org>).

recherche scientifique, exploitation des ressources, navigation – s’agissant de l’Arctique –, tourisme, etc.) et à la protection de leur environnement. Au sud, ces questions de fond paraissent, dans l’ensemble, avoir trouvé – au moins provisoirement – des solutions⁶. Compte tenu de la fonte des glaces, elles se posent aujourd’hui avec une acuité croissante au nord, sans avoir jusqu’à présent reçu de réponse spécifique⁷. Les aspects institutionnels sont, en tout état de cause, généralement négligés. C’est, a-t-on souvent écrit, parce que les institutions sont très largement inexistantes dans la gouvernance des régions polaires. Le propos doit être quelque peu nuancé. Une certaine tendance à l’institutionnalisation peut en effet être discernée. Le phénomène se révèle toutefois extrêmement limité à ce jour (I). Et il semble peu probable qu’il ne le demeure pas dans un avenir prévisible (II).

I. – LA SITUATION INSTITUTIONNELLE EXISTANTE

La réalité institutionnelle dans l’Antarctique reste modeste nonobstant un développement récent (A). Dans l’Arctique, elle est à peine perceptible (B).

A. L’Antarctique

On connaît la parcimonie avec laquelle les États ont consenti à mettre sur pied des institutions relatives à la gestion de l’Antarctique⁸. La Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines, créée par la convention de Canberra de 1980, est la première à voir le jour⁹ ; composée de représentants des États parties, elle est dotée de « la personnalité morale » et bénéficie, sur le territoire de l’Australie, des privilèges et immunités reconnus par l’accord de siège conclu avec cet État (articles VII et VIII de la convention)¹⁰. Encore faut-il remarquer que, derrière des apparences institutionnelles, le fonctionnement de la commission persiste à relever d’un modèle fortement interétatique : les États membres individuels conservent ainsi la maîtrise à la fois de l’entrée en vigueur des mesures de conservation arrêtées par la commission (voy. article IX, § 6) et des inspections menées dans le cadre du système d’observation et de contrôle (voy. article XXIV). Le protocole de Madrid de 1991 instaure pour sa part un Comité

6. À la faveur de ce qu’il est convenu d’appeler le système du traité sur l’Antarctique, constitué du traité de Washington de 1959, de la convention de Londres de 1972 pour la protection des phoques de l’Antarctique, de la convention de Canberra de 1980 sur la conservation de la faune et de la flore marines de l’Antarctique et du protocole de Madrid de 1991 relatif à la protection de l’environnement.

7. Voy. notamment H. DE POOTER, *L’emprise des États côtiers sur l’Arctique*, Paris, Pedone, 2009 ; E. FRANKX, *Maritime Claims in the Arctic. Canadian and Russian Perspectives*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993 ; C. LE BRIS, « Le dégel en Arctique : briser la glace entre États dans l’intérêt de l’humanité », *RGDIP*, 2008, pp. 329 et s. ; A. PROELSS / T. MÜLLER, « The Legal Regime of the Arctic Ocean », *ZaôRV*, 2008, pp. 651 et s. ; St. HOLMES, « Breaking the Ice : Emerging Legal Issues in Arctic Sovereignty », *Chic. JIL*, 2008, pp. 323 et s. ; F. QUILLERÉ-MAJZOUB, « Glaces polaires et icebergs : *quid juris gentium* ? », cet *Annuaire*, 2006, pp. 432 et s. ; J. ASHLEY ROACH, « International Law and the Arctic : A Guide to Understanding the Issues », *Southw. JIL*, 2009, pp. 301 et s. ; les contributions à un symposium sur ce thème rassemblées dans *Vanderb. JTL*, 2009, pp. 1063 et s.

8. Cette absence de formalisme a, du reste, été présentée jusqu’à un certain moment comme l’un des facteurs du bon fonctionnement global de l’administration de l’Antarctique : voy. J. COURATIER, *Le système antarctique*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 351.

9. Voy. généralement D. VIGNES, « La convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l’Antarctique », cet *Annuaire*, 1980, pp. 754 et s. ; Fr. FRANCIONI, « La conservation et la gestion des ressources de l’Antarctique », *RCADI*, t. 260 (1996), pp. 291 et s.

10. La Commission est assistée d’un comité scientifique, composé de la même façon intergouvernementale (art. XIV et XV), et s’appuie sur un secrétariat (art. XVII).

pour la protection de l'environnement (articles 11 et 12), composé de représentants des États parties, et dont le statut n'est pas autrement précisé. Faut-il le dire, la dimension institutionnelle n'en est pas véritablement développée¹¹.

Sur cette toile de fond, la récente création d'un secrétariat (permanent¹²) du traité sur l'Antarctique ne saurait manquer d'être soulignée. Une telle structure était, à dire vrai, devenue indispensable, compte tenu de l'augmentation sensible du nombre de parties au traité de Washington¹³ mais aussi et surtout du nouveau cadre juridique résultant du protocole de Madrid (tâches administratives à accomplir¹⁴ et nécessité pour le Comité pour la protection de l'environnement de disposer de l'assistance d'un organe permanent)¹⁵. L'apparition effective du secrétariat s'est cependant révélée laborieuse. Un consensus autour de sa création est acquis dès 1992¹⁶. Sa mise en œuvre se heurte toutefois durant plusieurs années au désaccord des États quant à la localisation de son siège. Une fois Buenos Aires choisie à cet effet¹⁷, les parties consultatives adoptent, en 2003, sur pied de l'article IX, § 1^{er}, du traité sur l'Antarctique, une mesure instituant le secrétariat¹⁸. Dans l'attente de son approbation par chacune des parties consultatives et de sa prise d'effet conformément à l'article IX, § 4, du traité, une décision visant à l'application provisoire de ses principales dispositions est adoptée dans le même temps¹⁹. Le texte d'un accord de siège entre « la Réunion consultative du Traité sur l'Antarctique » et l'Argentine est, en outre, annexé à la mesure instituant le secrétariat²⁰. L'accord est censé être entré en vigueur à la date de sa conclusion (article 25, § 1^{er}, de l'accord), mais ne peut être conclu qu'à la suite de la prise d'effet de la mesure instituant le secrétariat (article 5, § 2, de la mesure). Dans l'intervalle, l'accord sera lui aussi appliqué à titre provisoire, sur la base de l'« engage[ment] » de l'Argentine²¹ et de l'« accept[at]ion » de ce dernier par les parties consultatives²². La mesure instituant le secrétariat a finalement pris effet le 6 octobre 2009. De son côté, l'accord a finalement été conclu, et est entré en vigueur, le 14 mai 2010²³.

11. La convention de Wellington de 1988 sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique, jamais entrée en vigueur, prévoyait en revanche une structure passablement élaborée (commission, comité consultatif, réunion spéciale des parties, secrétariat).

12. Les tâches de secrétariat des réunions consultatives étaient, jusqu'alors, assurées à tour de rôle par l'État hôte de la réunion.

13. J. VERHOEVEN, « General Introduction », in J. VERHOEVEN / Ph. SANDS / M. BRUCE (éd.), *The Antarctic Environment and International Law*, Londres-Dordrecht-Boston, Graham & Trotman, 1992, p. 17. Le traité lie à ce jour 48 États, dont 28 ont le statut de partie consultative.

14. Voy. par ex. la diffusion des informations s'agissant des procédures d'évaluation d'impact sur l'environnement (art. 6 de l'annexe I au protocole).

15. Ph. GAUTIER, « Institutional Developments in the Antarctic Treaty System », in Fr. FRANCIONI / T. SCOVAZZI (éd.), *International Law for Antarctica*, 2^e éd., La Haye-Londres-Boston, Kluwer Law International, 1996, p. 34.

16. Voy. *Rapport final de la XVII^e Réunion consultative du Traité sur l'Antarctique – Venise (Italie) 11-20 novembre 1992*, pp. 419 et s.

17. Décision 1 (2001), *Rapport final de la XXIV^e Réunion consultative du Traité sur l'Antarctique – Saint-Pétersbourg (Fédération de Russie) 9-20 juillet 2001*, p. 43.

18. Mesure 1 (2003), *Rapport final de la XXVI^e Réunion consultative du Traité sur l'Antarctique – Madrid (Espagne) 9-20 juin 2003*, p. 57. Sur le caractère contraignant des mesures adoptées au titre de l'article IX, voy. C. FOCARELLI, « The Legal Nature of the Acts Adopted Under Article IX of the Antarctic Treaty and Their Implementation in Italy », in Fr. FRANCIONI / T. SCOVAZZI (éd.), *International Law for Antarctica*, 2^e éd., La Haye-Londres-Boston, Kluwer Law International, 1996, pp. 505 et s.

19. Décision 2 (2003), *Rapport final de la XXVI^e Réunion consultative du Traité sur l'Antarctique – Madrid (Espagne) 9-20 juin 2003*, p. 286.

20. *Ibid.*, p. 61.

21. Lettre du 16 juin 2003 du ministre des affaires étrangères de l'Argentine au président de la XXVI^e réunion consultative du traité sur l'Antarctique, *ibid.*, p. 483.

22. Décision 2 (2003), précitée, § 9.

23. Voy. [http://www.ats.ug].

Comment qualifier juridiquement le secrétariat ? L'esprit juridique est sans doute spontanément attiré par le concept d'organisation internationale, qui lui est familier. L'on sait néanmoins qu'en marge de l'organisation internationale à proprement parler, une variété d'autres formes institutionnelles moins abouties, conçues au gré des besoins politiques de leurs fondateurs, se rencontrent dans la pratique contemporaine²⁴. Il est, notamment, assez courant que les conférences diplomatiques se réunissant de manière périodique s'appuient sur une structure administrative légère, destinée pour l'essentiel à assurer la préparation, le secrétariat proprement dit et le suivi des sessions²⁵. Il y a de bonnes raisons de penser que l'on se situe en l'occurrence dans cette hypothèse²⁶. Le secrétariat du traité sur l'Antarctique saurait difficilement être considéré comme une organisation internationale. Aux termes de la mesure l'instituant (art. 1^{er}), il est expressément réputé constituer, plus simplement, un « organe de la [Réunion consultative du traité sur l'Antarctique] ». Plus fondamentalement, comment parler d'une organisation internationale en l'absence de toute représentation de ses États membres au sein de l'entité en cause ? Une organisation internationale est avant tout une association d'États (ou d'autres sujets du droit des gens)²⁷. On voit mal ceux-ci ne pas s'assurer une place au cœur de l'organisation – même « intégrée » – par-delà sa création. Réduit tout au contraire à un ensemble de fonctionnaires – neuf à ce jour –, le secrétariat ne répond pas à ce critère essentiel de l'organisation internationale²⁸.

En tout état de cause, le secrétariat paraît dépourvu d'une personnalité propre en droit international. Selon l'accord de siège (art. 2), il jouit, certes, de « la personnalité et [de] la capacité juridiques nécessaires pour remplir ses fonctions sur le territoire de la République argentine »²⁹. La disposition signifie toutefois que les autorités argentines ont l'obligation de ne pas dénier au secrétariat la qualité de sujet de droit dans leur ordre juridique interne. Elle n'implique aucunement que celui-ci bénéficie d'une personnalité internationale. L'intention des États concernés, déterminante en la matière³⁰, fait ici manifestement défaut : loin d'être conçu comme un sujet autonome, le secrétariat est explicitement présenté comme un organe « subordonné » aux parties consultatives (article 1^{er} de la mesure l'instituant). À la lumière des fonctions qui lui sont dévolues, ce n'est en vérité guère surprenant : l'exercice de fonctions purement administratives de « soutien » aux parties consultatives et au Comité pour la protection de l'environnement (voy. article 2

24. Voy. généralement J. KLABBERS, « Institutional Ambivalence by Design : Soft Organizations in International Law », *Nordic JIL*, 2001, pp. 403 et s.

25. Voy. à ce sujet O. FERRAJOLO, « Les réunions des États parties aux traités relatifs à la protection de l'environnement », *RGDIP*, 2003, spéc. p. 87, concluant à un *fonctionnement* similaire à celui des organisations internationales.

26. Il y a certes ici une relative originalité tenant au fait que la structure en question est créée par une décision de la conférence diplomatique elle-même, au titre donc du « droit dérivé » que celle-ci est habilitée à produire, et non directement par le traité en vertu duquel ladite conférence se réunit.

27. On relira la définition qu'en donne M. VIRALLY : une « association d'États, constituée en vue de remplir certaines fonctions d'intérêt commun et dotée, à cet effet, d'un appareil permanent d'organes » (« Panorama du droit international contemporain. Cours général de droit international public », *RCADI*, t. 183 (1983-V), p. 254).

28. Ce qui n'est en rien incompatible avec le fait que le secrétariat et son personnel bénéficient, aux termes de l'accord de siège, de privilèges et immunités largement comparables à ceux classiquement accordés aux organisations internationales : le secrétariat demeure une réalité fonctionnelle, et les fonctions en cause gagnent à être protégées.

29. Sur l'option consistant à limiter la capacité au territoire de l'État hôte, voy. Ph. GAUTIER, *op. cit.*, pp. 36-37. Pour rappel, cette option avait également été retenue à l'égard de la Commission instituée par la convention de Canberra (art. VIII).

30. Voy. *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif du 11 avril 1949, *CIJ Rec.* 1949, p. 179.

de la mesure l'instituant)³¹ ne requiert pas la création d'un sujet autonome, qui puisse mettre en œuvre des capacités internationales et spécialement celles qui sont inhérentes à la personnalité du droit des gens (conclure des traités, établir des relations officielles, participer aux mécanismes généraux de la responsabilité). D'un exercice de ces capacités, l'on ne trouve, au demeurant, nulle trace dans la pratique – certes largement « provisoire » jusqu'il y a peu (voy. ci-avant) – du secrétariat. Celui-ci n'a même pas été en mesure de conclure son propre accord de siège³². Il établira peut-être des relations – conventionnelles ou autres – avec, par exemple, la commission instituée par la convention de Canbera³³. À ce jour, cependant, les effectivités ne témoignent d'aucune personnalité internationale autre que celle des parties consultatives.

En définitive, le secrétariat agit – assez banalement³⁴ – comme l'organe commun des parties consultatives, seules titulaires des droits, obligations et responsabilités éventuelles³⁵. L'avancée institutionnelle que représente sa création demeure, à ce titre, très limitée. Il n'y a pas nécessairement à le déplorer : l'important est que l'institution soit adaptée à la fonction. On y reviendra³⁶.

B. L'Arctique

La réalité institutionnelle est bien plus ténue encore s'agissant de l'Arctique. Un secrétariat permanent a été établi auprès du Conseil euro-arctique Barents³⁷. Un autre auprès du Conseil nordique des ministres³⁸. Ces forums intergouvernementaux régionaux ne regroupent cependant pas l'ensemble des États arctiques, et ne se consacrent pas spécifiquement aux problèmes de la zone polaire. Tel est en revanche le cas du Conseil de l'Arctique. Force est toutefois de constater que celui-ci se situe, à ce jour, au degré zéro de l'institutionnalisation.

31. Comp. « l'ampleur et la diversité » des fonctions de la Commission administrative du fleuve Uruguay, soulignées par la Cour au moment de confirmer que ladite Commission constitue « une organisation internationale dotée de la personnalité juridique » (CIJ, *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*, arrêt, 20 avril 2010, disponible sur [http://www.icj-cij.org], §§ 89 et 93).

32. Ce sont les parties consultatives, agissant par le truchement du président de la XXXIII^e réunion, qui étaient chargées de le faire (art. 5, § 2, de la mesure instituant le secrétariat). Comp. l'accord de siège avec l'Australie conclu par la commission qu'institue la convention de Canbera. Sur le lien entre le défaut de capacité du secrétariat de la convention des Nations unies sur les changements climatiques de conclure un accord de siège avec l'Allemagne et l'absence d'une claire reconnaissance de la personnalité internationale dudit secrétariat, voy. l'avis du Bureau des affaires juridiques des Nations Unies cité par O. FERRAJOLO, *op. cit.*, p. 84 et note 52.

33. La commission, qui coopère « avec les parties consultatives », est habilitée à conclure des accords avec des « organisations » et à inviter celles-ci à envoyer des observateurs à ses réunions (art. XXIII, §§ 1^{er} et 4, de la convention de Canbera).

34. Le secrétariat du GATT était, de la même façon, et nonobstant son origine onusienne (voy. Ph. GAUTIER, *op. cit.*, pp. 38-39), l'organe commun d'une conférence diplomatique se réunissant périodiquement.

35. Les (réunions des) parties consultatives ne deviennent pas elles-mêmes une organisation internationale, dont le secrétariat serait l'(unique !) organe. Elles restent le « forum » intergouvernemental, dépourvu de personnalité propre, qu'elles ont toujours été (voy. R.-J. DUPUY, « Le traité sur l'Antarctique », cet *Annuaire*, 1960, p. 127, ainsi que A. VAN DER ESSEN, « Les réunions consultatives du traité sur l'Antarctique », *RBDI*, 1980, p. 20).

36. Voy. *infra*, II.A.

37. Voy. l'accord du 15 novembre 2007 entre la Finlande, la Norvège, la Russie et la Suède sur l'établissement du « Secrétariat international Barents », et l'accord de siège du même jour avec la Norvège, disponibles sur [http://www.beac.st]. Il est remarquable que ce secrétariat soit créé à la faveur d'un traité alors que le Conseil euro-arctique repose simplement sur une déclaration politique (la déclaration de Kirkenes de 1993). Il est plus singulier encore que ce traité ne soit pas conclu entre tous les membres du Conseil euro-arctique (le Danemark, l'Islande et la Commission européenne n'y étant pas parties).

38. Voy. [http://www.norden.org].

Le Conseil de l'Arctique est fondé en 1996³⁹, à la faveur d'une déclaration politique adoptée à Ottawa⁴⁰ par les représentants des huit États qui en deviendront ses membres⁴¹ (Canada, Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Russie, Suède et États-Unis). Il vise à promouvoir la coopération régionale sur les problèmes communs intéressant l'Arctique – à l'exception des questions touchant à la sécurité militaire –, en particulier la protection de l'environnement⁴² et le développement durable (déclaration d'Ottawa, § 1^{er}). Son originalité principale réside sans le moindre doute dans la place qu'il accorde, à cette fin, à des peuples autochtones établis sur le territoire de certains des États précités⁴³ : réputés « *permanent participants* » (déclaration d'Ottawa, § 2), les représentants de ces peuples prennent part, sur un pied d'égalité avec les membres, à toutes les réunions et activités du Conseil⁴⁴. Il est tout à fait remarquable que des peuples autochtones se voient associés à ce point au fonctionnement d'une structure intergouvernementale⁴⁵ ; pareille intégration reflète le rôle souvent décisif qu'ils ont joué et continuent de jouer dans la gestion des affaires régionales⁴⁶. En sus des membres et participants permanents, le Conseil compte encore des observateurs⁴⁷ : des États⁴⁸, des (démembrements d') organisations internationales⁴⁹ – l'Union européenne, dont trois États membres font partie du Conseil de l'Arctique, souhaite obtenir le statut⁵⁰ – et des ONG⁵¹. Le Conseil, pour le surplus, se réunit en principe tous les deux ans au niveau ministériel, et, dans l'intervalle, au niveau des « *Senior Arctic Officials* ». Il peut compter sur divers groupes de travail. Ses décisions se prennent par consensus. Il est, fondamentalement, privé du pouvoir d'adopter

39. Sur les initiatives antérieures et les discussions ayant entouré son émergence, voy. gén. D.R. ROTHWELL, *The polar regions and the development of international law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 221 et s.

40. Disponible sur [http://www.arctic-council.org].

41. Le cercle des membres est, apparemment, fermé. Le critère de leur sélection initiale est toutefois purement géographique, ce qui devrait mettre la composition du Conseil à l'abri des critiques en termes de légitimité qui ont longtemps été adressées au système du traité sur l'Antarctique.

42. Il s'agit historiquement de la préoccupation première du Conseil, qui représente une « consolidation » de la *Arctic Environmental Protection Strategy* initiée en 1991 par la déclaration de Rovaniemi.

43. Aleut International Association, Inuit Circumpolar Council, Russian Association of Indigenous Peoples of the North, Saami Council (participants permanents originaires), Arctic Athabaskan Council, Gwich'in Council International (participants permanents admis en 2000).

44. *Arctic Council Rules of Procedure* (1998), disponibles sur [http://www.arctic-council.org], §§ 4-5. Concrètement, si les six participants permanents s'opposent à un projet, aucune décision ne sera prise sur ce dernier (T. KOIVUROVA / L. HEINÄMÄKI, « The Participation of Indigenous Peoples in International Norm-Making in the Arctic », *Polar Record*, 2006, p. 101).

45. Une position équivalente ne leur est pas reconnue, par exemple, au niveau du Conseil euro-arctique Barents et du Conseil régional Barents, seul un groupe de travail étant dans ce cadre composé spécifiquement de leurs représentants (voy. [http://www.beac.st]).

46. E.T. BLOOM, « Establishment of the Arctic Council », *AJIL*, 1999, p. 712.

47. Un « *Joint Communiqué* » des gouvernements des États arctiques, accompagnant la déclaration d'Ottawa, précise que le statut d'observateur est destiné aux entités « *with Arctic interests* ». La condition rappelle l'« intérêt [...] port[é] à l'Antarctique », nécessaire à la reconnaissance du statut de partie consultative (art. IX, § 2, du traité de Washington).

48. Allemagne, France, Espagne, Pays-Bas, Pologne et Royaume-Uni.

49. Par ex. le PNUE.

50. Poussée par le Parlement européen (voy. la résolution du 9 octobre 2008 sur la gouvernance arctique, P6_TA(2008)0474, disponible sur [http://www.europarl.europa.eu], § 14), la Commission a décidé de solliciter le statut d'observateur auprès du Conseil de l'Arctique (voy. la communication du 20 novembre 2008 de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'Union européenne et la région arctique, COM(2008) 763 final, disponible sur [http://www.europa.eu], p. 12). Il semble que le différend entre l'UE et les États arctiques au sujet de la vente dans l'Union des produits dérivés du phoque (voy. le règlement (CE) n° 1007/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009, *JO*, n° L 286 du 31 octobre 2009, p. 36, et le recours en annulation introduit à son encontre devant le Tribunal le 11 janvier 2010, aff. T-18/10, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a. c. Parlement et Conseil*, *JO*, n° C 100 du 17 avril 2010, p. 41) hypothèque politiquement une telle demande (*Le Monde*, 20 mars 2010).

51. Par ex. le WWF.

des règles contraignantes – à la différence notable des parties consultatives dans l'Antarctique.

D'évidence, le Conseil de l'Arctique ne peut être rangé dans la catégorie des organisations internationales⁵². Ce n'est pas tant qu'il ne repose pas sur un traité : l'on sait que la pratique s'accommode – exceptionnellement, il est vrai – d'organisations fondées sur un accord de nature politique⁵³. C'est, surtout, qu'un appareil permanent d'organes, élément essentiel de l'organisation internationale⁵⁴, lui fait radicalement défaut. L'unique indice d'une certaine institutionnalisation est la décision des présidences norvégienne, danoise et suédoise du Conseil, dans le cadre de leurs objectifs communs pour la période 2007-2013, de maintenir un même secrétariat en Norvège tout au long de cette période plutôt que de faire supporter la charge du secrétariat par chacun des trois États à tour de rôle⁵⁵. C'est bien timide, on en conviendra. Le Conseil reste, modestement, le « *high level forum* » décrit par la déclaration d'Ottawa (§ 1^{er}), et voulu comme tel⁵⁶, à savoir une conférence diplomatique passablement ordinaire, dépourvue de personnalité internationale⁵⁷. Il conviendra de déterminer si un tel schéma permet de satisfaire les besoins contemporains de coopération dans l'Arctique⁵⁸.

II. – LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE

Réalité instrumentale, l'institution n'a de sens que par rapport aux fonctions dont il a été jugé utile de lui confier l'exécution⁵⁹. C'est donc le régime juridique aménagé sur le fond qui, de manière fondamentale, dicte le degré d'institutionnalisation requis, dans l'administration des régions polaires comme en toute matière. Un bref détour par les règles matérielles applicables semble, dans ce contexte, nécessaire afin d'apprécier si la situation institutionnelle décrite ci-avant répond adéquatement aux objectifs poursuivis, au sud et au nord respectivement, ou si une évolution devrait se dessiner sur ce plan. La difficulté est toutefois que, si les États paraissent être tombés d'accord quant à la finalité de la gestion de l'Antarctique et au régime mis en place à cet effet (A), on est encore loin à ce jour de pareil consensus s'agissant de l'Arctique (B).

A. L'Antarctique

L'Antarctique, comme l'on sait, n'est pas un élément du « patrimoine commun de l'humanité » : il constitue plutôt une « réserve naturelle, consacrée à la paix et à la science » (article 2 du protocole de Madrid). Il ne saurait être question de revenir longuement sur ces deux notions dans le cadre de ces lignes. Il s'agit simplement

52. En ce sens, R. WOLFRUM, « The Arctic in the Context of International Law », *ZaöRV*, 2009, p. 542 ; C. LE BRIS, *op. cit.*, p. 354.

53. Voy. le cas bien connu de l'OSCE, sans autre instrument constitutif que les accords d'Helsinki de 1975 ayant donné naissance à la CSCE.

54. Voy. la définition de M. Virally, citée *supra*, note 27.

55. Voy. la déclaration de Tromsø adoptée en 2009 par le Conseil de l'Arctique, disponible sur [http://www.arctic-council.org], pp. 8-9.

56. Le Canada était partisan, en 1996, de créer un secrétariat (D.R. ROTHWELL, *op. cit.*, p. 243) ; la réticence des États-Unis a conduit à concevoir un simple forum (E.T. BLOOM, *op. cit.*, p. 714).

57. A. PROELSS / T. MÜLLER, *op. cit.*, p. 686, note 154.

58. Voy. *infra*, II.B.

59. S'agissant de l'organisation internationale, voy. spéc. *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*, avis consultatif du 8 juillet 1996, *CIJ Rec* 1996 (I), p. 78, § 25 ; *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*, précité, § 89.

de rappeler que des logiques différentes les animent, et de souligner l'impact que cette distinction revêt en termes institutionnels.

La qualification de l'Antarctique comme patrimoine commun de l'humanité⁶⁰ aurait impliqué une exploitation de ses ressources naturelles « dans l'intérêt de l'humanité ». Une telle exploitation – c'est-à-dire une exploitation assortie de mécanismes de solidarité, qui permette une redistribution adéquate des richesses au bénéfice, en particulier, des États en développement – paraît en effet, plus que tout autre principe, au cœur du concept de patrimoine commun⁶¹. La non-appropriation est également une caractéristique du concept⁶² ; elle peut cependant exister en dehors de tout patrimoine commun, pour des raisons politiques ou de sécurité, comme en témoigne l'article IV, § 2, du traité sur l'Antarctique, adopté alors que l'idée même de patrimoine commun de l'humanité n'avait pas encore vu le jour⁶³. De même, il n'y a sans doute pas de patrimoine commun sans utilisation pacifique⁶⁴ ; ce dernier principe s'impose néanmoins indépendamment de tout patrimoine commun, en vertu de la règle générale inscrite à l'article 2, § 4, de la Charte des Nations Unies⁶⁵. L'exploitation dans l'intérêt de l'humanité est en revanche intrinsèquement liée à la notion de patrimoine commun : le patrimoine commun l'implique – car l'on n'exploite pas à des fins « privatives » les choses indivises –, et elle n'a de sens que dans le cadre de celui-ci – car l'on exploite rarement dans l'intérêt général ce qui relève de la propriété « privée ». D'un point de vue plus politique, c'est bien, au demeurant, parce qu'il était censé permettre d'organiser une exploitation des ressources qui ne profite pas exclusivement à ceux qui étaient techniquement et financièrement en mesure de la mener qu'un certain nombre d'États ont – avec un succès variable – milité en faveur d'une élévation de divers espaces au rang de patrimoine commun. Il n'est pas sûr que le discours philanthropique sur un « patrimoine commun de l'humanité » ait été, à cet égard, des plus sincères – et convaincants –, quand le but était, très prosaïquement, de s'assurer une part du butin à prélever dans le territoire concerné. L'important est toutefois de constater que c'est à un régime d'exploitation – modalisée en vue de partager équitablement ses fruits – que destinait, dans l'Antarctique comme ailleurs, la qualification de patrimoine commun de l'humanité.

Une autre voie, on l'a rappelé, a finalement été privilégiée – même si elle est placée sous le signe de « l'intérêt de l'humanité » (préambule du protocole de Madrid) : la « réserve naturelle », et l'idée sous-jacente de « sanctuarisation » de l'Antarctique

60. Sur les différents aspects du concept, voy. gén. A.-Ch. KISS, « La notion de patrimoine commun de l'humanité », *RCADI*, t. 175 (1982-II), pp. 99 et s., not. p. 135.

61. Voy., s'agissant de la Zone, l'article 140, § 1^{er}, de la convention de Montego Bay. L'accord de 1979 régissant les activités des États sur la Lune et les autres corps célestes est moins clair. Un régime international régissant l'exploitation des ressources naturelles y est simplement envisagé pour l'avenir (art. 11, § 5). Il n'est pas précisé explicitement que cette exploitation devra se faire dans l'intérêt de l'humanité. Le régime en question devra néanmoins avoir pour but de « ménager une répartition équitable entre tous les États parties des avantages qui résulteront [des] ressources, une attention spéciale étant accordée aux intérêts et aux besoins des pays en développement » (art. 11, § 7, d), ce qui s'inscrit dans la même conception générale.

62. Voy., s'agissant de la Zone, l'article 137, § 1^{er}, de la convention de Montego Bay, et, s'agissant de la Lune et des autres corps célestes, l'article 11, § 2, de l'accord de 1979.

63. Voy. également l'article II du traité de 1967 sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, qui prévoit un principe de non-appropriation à l'égard de l'espace extra-atmosphérique dans son ensemble – et non seulement à l'égard de la Lune et des autres corps célestes, seuls désignés comme le patrimoine commun de l'humanité en vertu de l'accord de 1979.

64. Voy., s'agissant de la Zone, l'article 141 de la convention de Montego Bay, et, s'agissant de la Lune et des autres corps célestes, l'article 3, § 1^{er}, de l'accord de 1979.

65. Voy. du reste, s'agissant de la Zone, l'article 138 de la convention de Montego Bay, et, s'agissant de la Lune et des autres corps célestes, l'article 2 de l'accord de 1979.

à des fins de protection de son environnement. Au centre du régime⁶⁶ : l'interdiction de toute activité relative aux ressources minérales, autre que la recherche scientifique (article 7 du protocole). L'exploitation de ces ressources est, de la sorte, radicalement prohibée. On est loin de la logique du patrimoine commun, qui permet, et commande même, une exploitation – dans l'intérêt de l'humanité. Ainsi conçue, la « réserve naturelle » semble indiquer, rétrospectivement, que l'Antarctique n'a jamais pu appartenir au patrimoine commun⁶⁷ – car l'on voit mal les États renoncer subitement à exploiter un « patrimoine », fût-il indivis. Elle paraît également, et ceci est plus important, fermer largement la porte à une application future du concept de patrimoine commun à l'Antarctique – car, si toute exploitation est interdite, il n'est plus besoin de chercher à exploiter « dans l'intérêt de l'humanité » afin d'éviter que quelques-uns s'accaparent les richesses de la région. En tant que telle, l'interdiction d'exploitation ne vaut, assurément, que pour les États parties au protocole de Madrid⁶⁸, conformément à l'effet relatif des traités⁶⁹. Certes, elle ne vaut encore qu'aussi longtemps que l'article 7 du protocole est maintenu en vigueur⁷⁰. En dépit cependant de ces aléas, qui, *ratione personae* et *ratione temporis*, semblent peser formellement sur l'interdiction, la communauté internationale dans son ensemble – en ce compris les États tiers au protocole, et notamment ceux qui, hier, revendiquaient le rattachement de l'Antarctique au patrimoine commun – paraît aujourd'hui accepter le principe de cette interdiction⁷¹, et rien n'indique que certains pourraient souhaiter la remettre en cause dans un avenir prévisible⁷². L'adoption de la résolution 49/80, en 1994, dans laquelle l'Assemblée générale des Nations Unies « not[e] avec satisfaction » l'interdiction visée à l'article 7 du protocole, illustre tout spécialement ce remarquable consensus⁷³.

L'abandon de l'idée de patrimoine commun en faveur d'un régime de « réserve naturelle », articulé autour d'une règle d'interdiction d'exploitation, n'est pas sans conséquences sur le plan institutionnel. L'« inscription » au patrimoine commun aurait appelé la mise sur pied de mécanismes complexes affectés à l'organisation, à la conduite et au contrôle de l'exploitation des ressources, ainsi qu'à la répartition équitable des avantages économiques tirés de cette exploitation ; des mécanismes similaires à ceux prévus dans le cas de la Zone⁷⁴, et dont la gestion aurait nécessité

66. Voy. J.-P. PUISOCHET, « Le Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement (Madrid, 4 octobre 1991) », cet *Annuaire*, 1991, p. 763.

67. Comp. la qualification de l'Antarctique de patrimoine commun de l'humanité par les chefs d'État et de gouvernement de l'OUA en 1985 (texte reproduit dans doc. A/40/666). Ceci soulève la question de savoir qui a qualité pour procéder à pareille qualification.

68. C'est-à-dire au maximum les États parties au traité de Washington (art. 21-22 du protocole).

69. Voy. néanmoins l'article 13, § 5, du protocole. La disposition ne suffit pas toutefois à faire de celui-ci un « régime objectif ». Sur le problème, mais par rapport au traité de Washington, voy. B. SIMMA, « The Antarctic Treaty as a Treaty Providing for an "Objective Regime" », *Cornell ILJ*, 1986, pp. 189 et s.

70. Selon l'article 25, § 5, du protocole, cependant, une modification ou un amendement de l'article 7 doit inclure un régime juridique obligatoire déterminant les activités relatives aux ressources minérales qui sont acceptables. Ce qui ne garantit toutefois pas en soi une interdiction perpétuelle de l'exploitation.

71. Il n'est pas établi pour autant que celle-ci ait acquis un statut coutumier.

72. La Malaisie elle-même, qui fut à la tête du combat pour la reconnaissance de l'Antarctique comme patrimoine commun de l'humanité, aurait évoqué la possibilité de son adhésion au système du traité sur l'Antarctique : voy. « Sentinelle », n° 113 (2007), accessible sur [http://www.sfdi.org].

73. Voy. l'analyse approfondie de cette évolution par Fl. AUMOND, « La "convergence antarctique". Radioscopie de l'actuel consensus concernant la gestion du continent blanc », *JDI*, 2009, pp. 1213 et s. D'aucuns regretteront peut-être l'absence de désignation de l'Antarctique comme un élément du patrimoine commun, et la priorité accordée à l'environnement par rapport au développement. Ce serait toutefois perdre de vue que l'élimination des inégalités de développement ne passe pas nécessairement par une exploitation (commune) des richesses non appropriées en souveraineté, au détriment de l'environnement des espaces concernés. Bien d'autres techniques peuvent être imaginées à cet effet, qui reposent sur des transferts de richesses entre souverains.

74. Voy. les articles 150 et s. de la convention de Montego Bay.

la création d'une organisation internationale comparable à l'Autorité internationale des fonds marins⁷⁵. La « réserve naturelle » ne demande pas tant. En particulier, le respect de l'interdiction d'exploitation des ressources minérales semble pouvoir être aisément assuré grâce à la technique des inspections étatiques, qui a fait ses preuves sous l'empire du traité de Washington (article VII)⁷⁶ et dont le modèle a, pour ce motif, été reproduit dans le protocole de Madrid (article 14) ; il n'est, à cet effet, nul besoin d'une structure administrative lourde et onéreuse. L'analyse pourra paraître banale, voire sans intérêt. À l'heure de la « mise en service » effective d'un secrétariat permanent – et, répétons-le, celui-ci était devenu indispensable –⁷⁷, il n'est peut-être pas totalement superflu de le souligner néanmoins : à la lumière des objectifs et règles de conduite adoptés, et compte tenu du consensus apparemment durable qui les entoure, la gestion de l'Antarctique ne paraît pas nécessiter de tendre vers une institutionnalisation supplémentaire jusqu'à nouvel ordre.

B. L'Arctique

Faut-il le rappeler, il n'existe pas à ce jour pour l'Arctique de « système » comparable à celui du traité sur l'Antarctique, qui réglerait de manière globale la question des usages militaires, celle de l'exploitation des ressources naturelles, ou encore celle de la protection de l'environnement. Une partie de la doctrine n'a pas manqué de faire remarquer, non sans raison, que, s'agissant à tout le moins de la sauvegarde de l'environnement, les activités menées dans la région ne l'étaient pas pour autant dans un vide juridique complet⁷⁸. Au-delà en effet des instruments de *soft law* élaborés dans le cadre du Conseil de l'Arctique, divers traités bilatéraux ont été conclus entre États de la région ; celle-ci relève par ailleurs du champ d'application de plusieurs traités multilatéraux conclus à l'échelon universel, dont l'importance saute aux yeux quand on sait que les menaces les plus graves pesant sur l'Arctique proviennent de phénomènes globaux (changement climatique, etc.)⁷⁹. Le « régime » juridique ainsi formé est-il toutefois suffisant pour faire face aux risques écologiques liés à l'exploitation massive des ressources que les appétits grandissants exprimés aujourd'hui laissent présager pour demain ? Rien n'est moins sûr. La convention de Montego Bay, en particulier, dont il est habituellement fait beaucoup de cas car elle contiendrait des dispositions dont le potentiel en termes de protection de l'environnement arctique aurait jusqu'à présent été négligé⁸⁰, ne s'avère pas une panacée. L'un des États riverains de l'Arctique, les États-Unis, n'y est pas partie à ce jour⁸¹. Son article 234, consacré à la préservation du milieu marin dans les zones recouvertes par les glaces durant la majeure partie de l'année, ne prévoit, modestement, que le « droit » des États côtiers d'adopter et de faire appliquer des lois et règlements – qui « tiennent dûment compte de la navigation » – en matière de pollution par les navires ; en outre, il ne sera, par hypothèse – la fonte desdites glaces –, bientôt plus applicable. Quant à l'article 123 de la convention, c'est également de manière très précautionneuse qu'il envisage une coopération entre États riverains d'une

75. Voy. les articles 156 et s. de la convention de Montego Bay.

76. Voy. J. COURATIER, *op. cit.*, p. 126.

77. Voy. *supra*, I.A.

78. Voy. not. R. WOLFRUM, *op. cit.*, pp. 533 et s. ; A. PROELSS / T. MÜLLER, *op. cit.*, pp. 686-687.

79. Voy. une recension des instruments applicables à l'Arctique dans C. LE BRIS, *op. cit.*, p. 353, notes 150-156, et, surtout, dans l'étude préparée pour le WWF par T. KOIVUROVA et E.J. MOLENAAR, *International Governance and Regulation of the Marine Arctic. Overview and Gap Analysis*, 2009, disponible sur [http://www.wwf.se].

80. Voy. not. H. CORELL, « The Arctic : An Opportunity to Cooperate and Demonstrate Statesmanship », *Vanderb. JTL*, 2009, pp. 1069-1070 ; R. WOLFRUM, *op. cit.*, pp. 539-540.

81. Et il n'est pas établi que les dispositions en question soient le reflet du droit coutumier.

mer fermée ou semi-fermée, notamment dans le domaine de la préservation du milieu marin (« devraient coopérer », « s'efforcent de coordonner ») ; son application bute, en tout état de cause, sur le problème préalable de la qualification de l'océan arctique comme mer fermée ou semi-fermée au sens de l'article 122⁸².

Dans ces conditions, l'idée d'un traité sur l'Arctique, dont la finalité première – ou au moins l'un des principaux objectifs – serait la protection de l'environnement, et qui permettrait de combler en la matière les lacunes de la réglementation existante, paraît évidemment séduisante⁸³. D'un tel traité, de multiples projets ont été rédigés, dans des cercles académiques ou associatifs⁸⁴. Ce n'est pas le lieu d'en procurer un examen détaillé. On rappellera simplement la prudence avec laquelle il convient, en l'occurrence, de manier le parallélisme entre les deux pôles. Un traité sur l'Arctique ne saurait se contenter de reproduire les solutions en vigueur dans l'Antarctique⁸⁵. Une différence essentielle sépare en effet l'une et l'autre zones : la présence de populations sur le territoire de certains des États arctiques. Cette donnée humaine fait échec à elle seule à une transposition du modèle de la « réserve naturelle », et de l'interdiction (radicale) d'exploitation des ressources qui en constitue le dispositif central. Un régime *sui generis* devrait alors être conçu, qui réserve aux populations précitées une place appropriée dans la gouvernance de la région⁸⁶ ainsi qu'une part adéquate des revenus tirés de ses richesses. La déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones⁸⁷, dépourvue en soi de valeur contraignante⁸⁸, pourrait trouver là une occasion de voir plusieurs de ses dispositions concrétisées⁸⁹.

Force est toutefois de constater que les États les plus intéressés considèrent le cadre juridique existant comme tout à fait suffisant, et sont défavorables à l'élaboration d'un régime d'ensemble pour l'Arctique. Cette position est exprimée très clairement dans la déclaration d'Ilulissat, adoptée le 28 mai 2008 par les cinq États riverains de l'océan arctique (Canada, Danemark, États-Unis, Norvège, Russie)⁹⁰. Elle ne surprendra guère, de la part des puissances qui exercent aujourd'hui une souveraineté – ou des « droits souverains » ou encore une « juridiction » – sur des parties de la région concernée. Il est peut-être plus singulier qu'elle soit partagée

82. Comp. par ex. R. WOLFRUM, *op. cit.*, p. 539, et A. PROELSS / T. MÜLLER, *op. cit.*, pp. 684-685, respectivement favorable et opposés à pareille qualification.

83. Voy. not. D.R. ROTHWELL, « International Law and the Protection of the Arctic Environment », *ICLQ*, 1995, pp. 298-299.

84. Voy. par ex. le projet de D. PHARAND (1991), disponible sur [http://www.carc.org], ou celui du Cercle polaire (2008), disponible sur [http://www.lecerclepolaire.com]. Voy. gén. T. KOIVUROVA, « Alternatives for an Arctic Treaty – Evaluation and a New Proposal », *Rev. Eur. Comm. Int. Env. L.*, 2008, pp. 14 et s.

85. En ce sens, voy. not. C. LE BRIS, *op. cit.*, p. 355 ; T. KOIVUROVA, *op. cit.*, p. 17. Voy. aussi l'intervention de Mme Ashton, Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, lors du débat au Parlement européen concernant la politique de l'UE sur les questions arctiques, le 10 mars 2010 (disponible sur [http://www.europarl.europa.eu]).

86. Voy., pour rappel, leur statut actuel de participants permanents au sein du Conseil de l'Arctique, *supra*, I.B.

87. Annexe à la rés. 61/295 adoptée par l'Assemblée générale le 13 septembre 2007.

88. Sur le respect de ses dispositions, voy. ses articles 38 et 42.

89. Voy. spécialement art. 3, 4 *in fine*, 19, 20, 26, 27, 28, 29, §§ 1^{er}-2, 30 et 32.

90. Disponible sur [http://www.oceanlaw.org]. « [A]n extensive international legal framework applies to the Arctic Ocean [...]. Notably, the law of the sea provides for important rights and obligations concerning the delineation of the outer limits of the continental shelf, the protection of the marine environment, including ice-covered areas, freedom of navigation, marine scientific research, and other uses of the sea. We remain committed to this legal framework [...]. This framework provides a solid foundation for responsible management by the five coastal States and other users of this Ocean through national implementation and application of relevant provisions. We therefore see no need to develop a new comprehensive international legal regime to govern the Arctic Ocean ». L'argument du droit de la mer ne sera évidemment pleinement recevable dans le chef des États-Unis qu'une fois la convention de Montego Bay ratifiée par ceux-ci.

par la Commission européenne⁹¹. Quoi qu'il en soit, l'on voit mal, dans un tel contexte, comment, politiquement, un traité sur l'Arctique pourrait être négocié à court terme. Il semble, à cet égard, particulièrement difficile d'envisager de tirer parti des dispositions de la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, contre l'adoption de laquelle deux des États précités – le Canada et les États-Unis – ont voté ; la déclaration d'Ottawa établissant le Conseil de l'Arctique prend d'ailleurs le soin de préciser que « *[t]he use of the term "peoples" in this declaration shall not be construed as having any implications as regard the rights which may attach to the term under international law* ».

Dans ces circonstances, la situation institutionnelle dans l'Arctique devrait, selon toute vraisemblance, stagner très largement. Il est probable que, consolidant la pratique récente d'un secrétariat commun à trois présidences successives⁹², un secrétariat permanent du Conseil de l'Arctique sera, à un certain moment, créé, comme en écho à celui du traité sur l'Antarctique. L'on n'ira sans doute pas beaucoup plus loin. Le régime *sui generis* évoqué plus haut impliquerait de concevoir des techniques de gouvernance et de contrôle passablement sophistiquées, afin d'organiser une exploitation mesurée des ressources, dans le respect de l'environnement et au profit – à tout le moins – des peuples autochtones : par exemple, des inspections, conduites non par les États⁹³ mais par une organisation internationale compte tenu de la complexité du cadre juridique dans lequel elles auraient à se déployer. Le Conseil de l'Arctique risque, tout au contraire, de demeurer l'instance informelle et dénuée de pouvoir contraignant qu'il est à présent. Certains de ses États membres se sont, du reste, prononcés sans ambiguïté contre toute transformation du Conseil « *into a formal international organization, particularly one with assessed contributions* », et pour son maintien en tant que « *high-level forum devoted to issues within its current mandate* »⁹⁴. Le Conseil paraît même, quelquefois, ne plus être regardé comme l'institution autour de laquelle est censée s'articuler la coopération dans la région, comme en témoigne l'adoption, par les seuls États riverains de l'océan arctique, de la déclaration d'Ilulissat⁹⁵.

Un rapide survol des institutions existantes montre, on a pu le constater, une situation notablement différente dans les deux régions polaires. Au sud, un secrétariat permanent, qui était devenu nécessaire, et qui devrait se révéler suffisant – en

91. Voy. sa communication précitée du 20 novembre 2008, pp. 11-12 : « Il existe déjà un vaste cadre juridique international qui s'applique également à l'Arctique », aussi l'UE devrait-elle s'employer à soutenir l'élaboration future d'un « système coopératif de gouvernance arctique s'appuyant sur la convention [de Montego Bay] » ; [il] conviendrait de préconiser la mise en œuvre dans leur intégralité des obligations déjà existantes plutôt que de proposer de nouveaux instruments juridiques ». Comp. la résolution du 9 octobre 2008 du Parlement européen, précitée, § 15 : le Parlement « suggère que la Commission soit prête à œuvrer en faveur de l'ouverture de négociations internationales visant à parvenir à l'adoption d'un traité international pour la protection de l'Arctique ».

92. Voy. *supra*, I.B.

93. Voy., pour rappel, art. VII du traité sur l'Antarctique et art. 14 du protocole de Madrid.

94. Gouvernement des États-Unis, *Directive on Arctic Region Policy* (9 janvier 2009), in *Weekly Compilation of Presidential Documents* (2009), disponible sur [http://www.gpoaccess.gov], p. 49.

95. Dans la déclaration, précitée, les cinq États se décrivent comme étant « *in a unique position* » pour traiter des problèmes de l'Arctique. Ils ont beau affirmer – dans le dernier paragraphe du document – qu'ils comptent « *continue to contribute actively to the work of the Arctic Council* », ce dernier ne semble pas moins marginalisé. Comp. les conclusions du Conseil de l'Union européenne sur les questions arctiques, adoptées le 8 décembre 2009, dans lesquelles le Conseil « *recognizes the Arctic Council as the primary competent body for circumpolar regional cooperation* » (doc. 16857/09, disponible sur [http://www.consilium.europa.eu]).

tout cas aussi longtemps que c'est un régime de « réserve naturelle », centré sur une prohibition absolue dont l'observation est aisément vérifiable, qu'il est chargé de faire fonctionner. Au nord, une conférence diplomatique, aussi rudimentaire que traditionnelle, et un secrétariat permanent à peine en germe, qui devrait en tout état de cause s'avérer largement insuffisant – si du moins l'on opte pour un régime spécifique, propre à garantir à la fois la sauvegarde de l'environnement et la subsistance des peuples autochtones. Cette dernière orientation, on l'a dit, a toutefois peu de chances d'être privilégiée dans un avenir proche ; un *statu quo* institutionnel semble, partant, se dessiner dans l'Arctique. Ce n'est certes pas gravissime. Dans l'Antarctique, divers « bricolages » ont permis, longtemps durant, d'assurer tant bien que mal une gestion globalement compétente de la région, notamment en matière de protection de l'environnement ⁹⁶. De ce point de vue, l'administration de l'Arctique peut, répétons-le, s'appuyer dès aujourd'hui sur un nombre non négligeable de normes internationales. L'expérience de l'Antarctique, et plus précisément l'adoption du protocole de Madrid, montre cependant aussi qu'une « heureuse surprise » ne doit pas être exclue *a priori*. Il ne faudrait donc sans doute pas trop vite désespérer, pour l'Arctique, d'un traité ambitieux, qui aille au-delà du cadre juridique existant. Ni cesser de plaider en faveur des développements institutionnels qui, nécessairement, devraient accompagner pareil traité.

96. Voy. Fr. ORREGO VICUÑA, « The Effectiveness of the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty », in O. SCHRAM STOKKE / D. VIDAS (éd.), *Governing the Antarctic. The Effectiveness and Legitimacy of the Antarctic Treaty System*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 191 ; J. VERHOEVEN, *op. cit.*, p. 17.