



16.030

Message concernant l'approbation et la mise en œuvre du protocole au traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement et de ses annexes I à V

du 4 mars 2016

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre du protocole au traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement et de ses annexes I à V, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

4 mars 2016

Au nom du Conseil fédéral suisse

Le président de la Confédération: Johann N. Schneider-Ammann
Le chancelier de la Confédération: Walter Thurnherr

Vue d'ensemble

Il y a lieu de ratifier le protocole au traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement et ses annexes, et d'adopter leur acte de mise en œuvre, intégré au présent projet sous la forme d'une loi fédérale. Le renforcement de la protection de l'environnement en Antarctique et la possibilité de participer à l'aménagement de la recherche et du tourisme dans la région sont dans l'intérêt de la place scientifique et industrielle suisse.

Contexte

Le traité sur l'Antarctique, conclu en 1959 et auquel la Suisse a adhéré en 1990, ne contient pas de dispositions sur la protection de l'environnement. Cette question n'était en effet pas encore d'actualité dans les années 50. Par la suite, à la faveur des nombreuses réunions consultatives annuelles qui ont précédé l'adoption du protocole au traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, appelé aussi protocole de Madrid (ci-après protocole), différentes dispositions ont été élaborées et adoptées en la matière, sous la forme de recommandations aux parties contractantes.

En 1989, les parties au traité sur l'Antarctique décidèrent de se doter d'un instrument visant la création d'un système global de protection de l'environnement en Antarctique. Leurs travaux donnèrent naissance au protocole, signé le 4 octobre 1991 et entré en vigueur le 14 janvier 1998. Codifiant la protection et la préservation du fragile écosystème du sixième continent, le protocole est une convention internationale qui complète le traité sur l'Antarctique. Il dispose que l'Antarctique doit être ouvert à tous les Etats membres aux fins de la recherche scientifique, à condition toutefois que les activités de recherche n'aient pas d'effets négatifs excessifs sur l'environnement. Il impose également un moratoire sur l'exploitation de ressources minérales et instaure des obligations non seulement pour les Etats membres, mais également pour les personnes physiques et morales.

Teneur du projet

Il y a lieu de ratifier le protocole et ses annexes et d'adopter leur acte de mise en œuvre, intégré au présent projet sous la forme d'une loi fédérale.

Le traité sur l'Antarctique compte aujourd'hui 53 parties contractantes, dont 24 ont un statut dit non consultatif, autrement dit d'observateur. La Suisse fait partie de ces dernières. Lors de la conclusion du traité, seuls les douze Etats fondateurs jouissaient de tous les droits accordés aux membres (statut consultatif). Les conditions objectives d'acquisition de ce statut sont la ratification du Protocole, ainsi que la preuve de la conduite d'activités de recherche scientifique substantielles en Antarctique. A ce jour, suite au développement de ces activités, 17 autres Etats ont acquis le statut consultatif. Ce statut permet aux Etats membres qui le possèdent de participer aux réunions consultatives du traité sur l'Antarctique avec droit de vote, alors que ceux qui n'en bénéficient pas n'y sont admis qu'en qualité d'observateurs. La ratification du protocole ouvrira à la Suisse la possibilité d'obtenir ultérieurement

le statut consultatif et de défendre ainsi plus efficacement les intérêts de la recherche helvétique. L'exploitation d'une station de recherche nationale n'est pas une condition nécessaire à l'obtention du statut. En tant que pays disposant d'une recherche polaire et de haute altitude de pointe, la Suisse possède l'expertise nécessaire pour conduire des recherches en Arctique comme en Antarctique. La communauté scientifique suisse soutient par conséquent l'adhésion au protocole, dont l'application dans notre pays requiert toutefois la création d'une base légale. Les deux principaux arguments en faveur de la ratification du protocole par la Suisse sont, d'une part, le renforcement international de la protection de l'environnement dans l'une des rares régions de la planète dont l'écosystème est encore pratiquement intact et, d'autre part, à une époque où l'utilisation de l'Antarctique aux fins de la recherche et du tourisme ne cesse de gagner en importance, la possibilité d'influer sur la création de conditions appropriées à cet effet. La place scientifique et industrielle suisse sortira elle aussi gagnante de l'opération.

Message

1 Présentation du protocole

1.1 Contexte

A la différence de l'Arctique, qui est constitué uniquement d'eau et de glace, l'Antarctique est un continent rocheux recouvert d'une couche de glace d'une épaisseur pouvant atteindre un à plusieurs kilomètres. Suite aux différentes expéditions antarctiques menées au début du siècle dernier, plusieurs Etats firent valoir des revendications territoriales sur certaines parties du continent. Conclu le 1^{er} décembre 1959 à Washington, à l'initiative des Etats-Unis, le traité sur l'Antarctique a jeté les bases d'une utilisation pacifique du continent reposant sur le principe de coexistence. Il interdit explicitement toute présence militaire et tout acte de guerre et dispose en outre de la suspension de toutes les revendications territoriales. Depuis lors, l'Antarctique sert principalement aux fins de la recherche scientifique, menée pour l'essentiel dans une cinquantaine de stations de recherche permanentes. Pour de nombreux Etats, l'établissement et l'exploitation d'une ou de plusieurs stations de recherche sont également une question de prestige international. On observe en outre en Antarctique, depuis plusieurs années, une augmentation sensible du tourisme en provenance des pays industrialisés. Or cet intérêt croissant – tant scientifique que touristique – pour l'Antarctique a des effets négatifs de plus en plus importants sur l'écosystème très sensible de cette région. En 1991, afin de garantir une protection optimale du continent blanc, les parties contractantes ont adopté à Madrid, lors d'une réunion consultative, le protocole au traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement (ci-après protocole), dont l'objectif prioritaire est de préserver l'équilibre écologique du continent.

S'il a désamorcé le risque de conflit que présentent les revendications territoriales, le traité sur l'Antarctique ne prévoit rien en ce qui concerne la protection du fragile écosystème austral. Ainsi, l'extraction de matières premières n'est pas expressément exclue. Dans les années 70, lorsque l'économie commença à s'intéresser aux probables gisements de pétrole du sous-sol antarctique, se posa donc la question de l'impact qu'auraient des activités minières sur l'environnement. En 1988, après des années de négociations, un projet de convention sur les ressources minérales fut enfin présenté, lors de la réunion annuelle de Wellington. Il soumettait la prospection et l'extraction de matières premières en Antarctique à de strictes prescriptions de protection de l'environnement ainsi qu'à un régime d'autorisations spécifiques. Sous la pression d'organisations de protection de l'environnement, la France et l'Australie retirèrent toutefois leur soutien au projet, le faisant ainsi capoter. Par la suite, la prise de conscience croissante des problèmes environnementaux amena à reconnaître qu'il y avait lieu d'interdire durablement les activités minières, ce qui fut fait avec l'adoption du protocole. L'idée directrice qui présida à son élaboration était d'interdire de façon générale, au moins pour un certain temps, toute activité minière. Le protocole dispose donc d'un moratoire de 50 ans, qui expirera en 2048.

1.2 **Aperçu du contenu du protocole et de ses annexes I à V**

Le protocole arrête des règles directement applicables de protection de l'environnement en Antarctique, y compris des écosystèmes marins associés. Ses dispositions de base comprennent des définitions, fixent les objectifs et le contenu de la coopération des parties et posent les grands principes relatifs à la protection de l'environnement. Les nombreuses dispositions finales règlent ensuite la constitution du Comité pour la protection de l'environnement (un organe siégeant annuellement, en même temps que la Réunion consultative), institutionnalisent les inspections mutuelles et définissent les mécanismes de règlement des différends. Le protocole inclut en outre un appendice «Arbitrage», qui règle en détail la procédure de règlements des différends, conformément aux art. 18 à 20 du protocole.

Le protocole est complété par les annexes I à V. L'annexe I est consacrée à l'évaluation d'impact sur l'environnement, qui est un des éléments fondamentaux du protocole. Les parties sont en l'occurrence tenues de procéder à une évaluation préliminaire des activités qu'elles-mêmes ou leurs ressortissants envisagent et, si l'impact de ces activités atteint une certaine intensité, d'effectuer une évaluation globale d'impact sur l'environnement. Il incombe à l'auteur de l'impact d'établir le rapport d'évaluation.

Intitulée «Conservation de la faune et de la flore de l'Antarctique», l'annexe II a pour objet, comme son nom l'indique, la protection de la faune et de la flore du continent. Elle interdit en outre l'introduction d'organismes non indigènes, prévoyant néanmoins la possibilité de déroger à cette règle en cas d'urgence.

L'annexe III définit les modalités de gestion des déchets en Antarctique. Elle dispose de l'obligation de principe d'éliminer tous les déchets, soit en les évacuant hors de la zone du traité sur l'Antarctique, soit par d'autres mesures dont l'incidence sur l'environnement du continent soit minime.

L'annexe IV règle la prévention de la pollution marine. La protection de l'Antarctique ne se limite en effet pas aux terres, mais s'étend aussi aux glaces et aux eaux situées au sud du 60° parallèle sud. L'annexe IV dresse la liste des déchets dont le rejet en mer est interdit. Elle renvoie en outre à la Convention internationale du 2 novembre 1973 pour la prévention de la pollution par les navires¹ (MARPOL 73/78) de l'Organisation maritime internationale (OMI), dont les dispositions règlent la prévention de la pollution aussi bien des eaux que de l'atmosphère.

Enfin, l'annexe V permet de définir des zones spécialement protégées de l'Antarctique et décrit la procédure à suivre à cet effet. Les obligations à observer dans ces zones sont plus strictes que celles prévues de façon générale dans le protocole. Elles sont arrêtées dans des plans de gestion spécifiques, qui limitent les activités menées dans la zone concernée, voire y interdisent toute influence humaine.

¹ RS 0.814.288.2

1.3 Appréciation

Le protocole instaure une réelle protection de l'Antarctique et le met à l'abri d'une exploitation excessive. Dans le même temps, il forme un système conventionnel qui tient dûment compte des intérêts de la recherche scientifique suisse et du tourisme et s'efforce de les concilier avec la protection de l'environnement.

La recherche polaire et de haute altitude suisse – chapeauté et coordonnée par la Commission suisse pour la recherche polaire et de haute altitude (CSPH) – est engagée dans de nombreux projets, aussi bien en Arctique qu'en Antarctique. Soumises à des conditions climatiques similaires, la recherche en haute altitude et celle en milieu polaire sont étroitement apparentées. Notre pays dispose donc d'une expertise très demandée, dans un domaine qui ne cesse de gagner en importance. Depuis les débuts de la recherche en Antarctique, la Suisse participe régulièrement aux expéditions qui y sont organisées, mais n'en a jusqu'ici jamais assumé la conduite. Il pourrait en aller autrement à l'avenir, mais pour cela, il est indispensable qu'elle adhère au protocole.

D'autres raisons expliquent également l'importance du protocole pour la Suisse:

- La recherche polaire est tributaire d'instruments de précision (notamment pour l'extraction de carottes glaciaires), pour la production desquels la Suisse est une place de choix. En raison de la topographie du pays, la recherche glaciologique – dont l'étude des masses glaciaires est une composante essentielle – y est bien établie. L'expérience et les connaissances acquises dans ce domaine par notre pays apportent une contribution de première importance aux recherches sur le climat du continent blanc et du monde entier. Forte de ses nombreux fabricants d'outils de précision, la place économique suisse joue un rôle central dans la conception des instruments nécessaires.
- Les conditions extrêmes régnant en Antarctique sont idéales pour tester et développer de nouvelles technologies et de nouveaux matériaux, ce qui explique que les hautes écoles techniques figurent au premier rang des partisans d'un renforcement des conditions-cadres de leurs activités de recherche en Antarctique. Les passerelles ainsi jetées entre la recherche et l'industrie facilitent les activités de jeunes entreprises innovantes, qui doivent pouvoir effectuer des tests dans des conditions climatiques extrêmes. Le continent blanc et l'océan Austral sont en effet considérés comme des lieux stratégiques pour la réalisation d'infrastructures et de constructions offrant une grande résistance et une haute efficacité énergétique. L'expertise de la Suisse dans le domaine du photovoltaïque et d'autres technologies clés trouve en outre dans les conditions climatiques difficiles de l'Antarctique un terrain idéal pour la recherche appliquée. Enfin, des systèmes de mesure automatisés résistant à l'hiver antarctique sont indispensables pour assurer la collecte de données importantes, tant sur la calotte glaciaire que dans les grands fonds marins.
- L'adhésion au protocole est également indispensable aux activités des entreprises suisses de tourisme qui souhaitent proposer des voyages en Antarctique. Lorsqu'un Etat a adhéré au Protocole, les activités touristiques menées

par les entreprises dont il abrite le siège requièrent une autorisation de sa part. A défaut d'adhésion, les opérateurs touristiques suisses pourraient certes tout de même organiser leurs voyages sans autorisation, mais cela exposerait notre pays à un gros risque d'image sur le plan international, notamment en cas d'atteinte à l'environnement. Les opérateurs suisses feraient en outre l'objet d'une surveillance particulière de la part des Etats membres du protocole, qui connaissent bien évidemment la liste des pays ayant adhéré et pouvant dès lors délivrer des autorisations. Adhérer permettrait au contraire de renforcer ce secteur économique en pleine croissance.

Par ailleurs, en ratifiant le protocole, la Suisse pourra siéger de plein droit au sein du Comité pour la protection de l'environnement et participer activement à l'élaboration du droit relatif à la protection de l'Antarctique.

La ratification est en outre une condition essentielle de l'obtention ultérieure du statut consultatif auprès du traité sur l'Antarctique. Le cas échéant, ce statut permettrait à notre pays de participer de plein droit au traitement de toute question concernant le continent. S'il est certes peu probable que la Suisse établisse une propre station de recherche en Antarctique dans un avenir prévisible, l'adhésion lui permettrait de renforcer son engagement et augmenterait ses chances de pouvoir coopérer étroitement avec un pays tiers disposant de sa propre station.

La procédure de consultation est un instrument permettant de déterminer si un projet de la Confédération est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté (art. 2, al. 2, de la loi sur la consultation, LCo). Or, étant donné que le protocole et ses annexes contribuent à la protection internationale de l'environnement, que leur mise en œuvre ne requerra pas de ressources financières et humaines supplémentaires et qu'elle sera assurée pour l'essentiel par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), on a renoncé dans le cas d'espèce à mener une telle procédure. Ont néanmoins été invités à donner leur avis dans le cadre d'une procédure d'audition informelle les organismes suivants: le Parti socialiste, l'Union Démocratique du Centre, le Parti démocrate-chrétien, le parti PLR. Les Libéraux-Radicaux, le Parti bourgeois-démocratique, le Parti évangélique suisse, l'Union Démocratique Fédérale, Les Verts, le Parti vert-libéral, Greenpeace, le WWF, Oceancare et l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage. Toutes les prises de position reçues sont favorables à la ratification du protocole et de ses annexes I à V.

1.4 Versions linguistiques du protocole

Le protocole est rédigé en anglais, en français, en russe et en espagnol. Toutes les versions linguistiques ont force juridique égale.

2 Commentaire des dispositions du protocole

Art. 1 Définitions

Le protocole reprend la majorité des définitions du Traité sur l'Antarctique et renvoie directement à celles-ci.

Art. 2 Objectif et désignation

Les parties s'engagent à assurer la protection globale de l'environnement en Antarctique ainsi que des écosystèmes dépendants et associés. Elles considèrent en outre l'Antarctique comme une réserve naturelle consacrée à la paix et à la science. Ces dispositions renvoient implicitement aux principaux objectifs du traité sur l'Antarctique.

En incluant les écosystèmes dépendants et associés, le protocole étend ses objectifs à des régions se situant hors de la zone définie comme celle de l'Antarctique (au-delà du 60° parallèle sud). Les parties s'engagent ainsi à s'abstenir de toute activité conduite certes hors de l'Antarctique, mais ayant néanmoins une incidence négative sur ce dernier, du fait que le lieu de l'activité lui est étroitement associé. Citons pour exemple une pollution de la mer causée à un endroit d'où elle peut s'étendre à l'Antarctique.

Art. 3 Principes relatifs à la protection de l'environnement

L'art. 3 complète la protection prévue à l'art. 2 par celle d'autres éléments. Doivent ainsi être préservés la «valeur intrinsèque», les «qualités esthétiques» et l'«état naturel» de l'Antarctique, ainsi que son «intérêt en tant que zone consacrée à la recherche scientifique». Ces notions ne doivent pas être interprétées dans leur sens strict. Cela impliquerait en effet qu'aucune station de recherche ne puisse être exploitée et que la moindre intervention ayant un impact esthétique négatif doive être interdite. Le terme d'esthétique, en particulier, laisse une importante marge d'interprétation. Il faut donc définir la portée des notions ci-dessus à la lumière du principe de proportionnalité, autrement dit comme signifiant que les interventions envisagées dans l'environnement antarctique doivent être aussi limitées que possible.

Pour garantir le respect des principes relatifs à la protection de l'environnement, l'art. 3 dresse une liste des comportements à suivre en relation avec les activités menées en Antarctique. En particulier la planification et la réalisation de ces activités doivent toujours tenir compte de l'environnement. Il existe en l'occurrence une obligation générale d'en limiter les incidences négatives.

Les parties sont en outre tenues d'assurer une surveillance régulière de l'impact des activités en cours sur l'environnement. Le Protocole ne précise toutefois pas ce qu'il faut entendre par «régulière». Les parties disposent donc d'une large marge de manœuvre quant à la fréquence des contrôles.

Art. 4 Relations avec les autres composantes du système du traité sur l'Antarctique

L'art. 4 vise à prévenir tout conflit de droit au sein du système du traité sur l'Antarctique. Il précise à cet effet que le protocole complète le traité, mais sans le modifier ni l'amender.

Art. 6 Coopération

Les parties ont l'obligation de coopérer dans le domaine de la protection de l'environnement. Le but est de faire en sorte que les connaissances en matière de protection de l'environnement en Antarctique soient si possible accessibles à tous. L'article vise également à encourager l'utilisation partagée du matériel – par exemple à la faveur d'expéditions communes –, ainsi que des stations et autres installations. Il s'agit ainsi de réduire les effets des activités humaines sur l'Antarctique.

Cette utilisation commune d'installations existantes ou prévues est un point particulièrement important pour la Suisse. En effet, pour des questions de ressources, il n'est pas prévu d'établir de station suisse dans un avenir prévisible. L'utilisation commune d'installations de recherche est donc judicieuse non seulement du point de vue de la protection de l'environnement, mais également pour des raisons économiques: les Etats qui se sont déjà dotés de telles installations ont tout intérêt, financièrement parlant, à permettre à ceux qui n'en disposent pas de participer avec eux à la recherche en Antarctique.

Art. 7 Interdiction des activités relatives aux ressources minérales

L'exploitation des ressources minérales fait l'objet d'un moratoire de 50 ans. Sont concernées toutes les ressources non vivantes et non renouvelables, y compris les combustibles fossiles ainsi que les minéraux métalliques et non métalliques.

Ce n'est qu'à l'expiration du moratoire que la Réunion consultative pourra discuter de l'éventuelle levée de l'interdiction et prendre une décision en la matière. En adhérant au protocole, la Suisse pourra participer à cette décision.

Art. 8 Evaluation d'impact sur l'environnement

L'art. 8 fixe les conditions rendant obligatoires la réalisation d'une évaluation d'impact sur l'environnement. L'étendue et le contenu de l'évaluation selon le protocole sont fixés en détail à l'annexe I de ce dernier. Relevons que l'évaluation d'impact sur l'environnement selon le protocole doit être distinguée de l'étude d'impact sur l'environnement réglée aux art. 10a ss de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)², même si les deux instruments présentent certaines similitudes.

Le protocole s'applique à toutes les activités conduites dans la zone géographique de l'Antarctique pour lesquelles une notification préalable est requise, conformément à

l'art. VII, par. 5, du traité sur l'Antarctique. Les principaux champs d'application de l'art. 8 sont clairement la recherche scientifique et le tourisme. La pêche et la simple navigation, qui sont autorisées en vertu d'autres conventions internationales, ne sont pas soumises à l'obligation d'évaluation d'impact sur l'environnement.

Selon l'importance de leur impact sur l'environnement, l'art. 8 distingue trois catégories d'activités:

1. activités ayant un impact moindre que mineur ou transitoire;
2. activités ayant un impact mineur ou transitoire;
3. activités ayant un impact supérieur à un impact mineur ou transitoire.

Plusieurs facteurs doivent être pris en considération aux fins du classement. Ainsi, relèvent de la catégorie 1 les activités qui ne portent atteinte à l'intégrité d'un écosystème que dans une mesure très limitée. Toute altération subie par l'écosystème doit disparaître et ce dernier retrouver son état initial en l'espace de quelques jours ou semaines. La catégorie 2 regroupe les activités ayant une influence mesurable sur l'environnement antarctique. Leur impact se réduit néanmoins à un niveau négligeable après une année au plus. Enfin, sont classées dans la catégorie 3 les activités qui ont un impact évident sur un écosystème. Le retour à l'état initial prend plusieurs années ou les conséquences des activités sont irréversibles. Si l'évaluation préliminaire d'impact sur l'environnement indique que les activités envisagées relèvent de la catégorie 3, il y a lieu de réaliser une évaluation globale d'impact sur l'environnement.

Le classement d'activités dans l'une des trois catégories est régi par le principe de précaution, ce qui signifie qu'en cas d'incertitude quant à l'attribution à une catégorie donnée, les activités concernées doivent toujours être classées dans la catégorie immédiatement supérieure.

Etant donné qu'elles doivent réaliser elles-mêmes l'évaluation préliminaire, les parties disposent d'une importante marge de manœuvre. A cet égard, la formulation ouverte des dispositions concernées fait que les conditions d'une application uniforme du protocole en matière d'évaluation de l'impact d'une activité ne sont pas réunies. Les parties jouissent donc d'une grande liberté dans la conception pratique de l'évaluation d'impact sur l'environnement (voir à ce sujet les commentaires relatifs à l'annexe I).

Art. 9 Annexes

L'art. 9 dispose que les annexes I à V font partie intégrante du protocole. Il précise en outre que des annexes additionnelles ainsi que des amendements et des modifications des annexes peuvent être adoptés et prendre effet conformément à l'art. IX du traité sur l'antarctique.

Art. 10 Réunions consultatives du traité sur l'Antarctique

La Réunion consultative est l'organe délibératif constitué conformément à l'art. IX du traité sur l'Antarctique. Elle est également compétente pour les questions relevant du protocole et peut prendre des mesures dans ce domaine, toujours en vertu de

l'art. IX du traité sur l'Antarctique. Elle est en outre chargée d'examiner les travaux du Comité pour la protection de l'environnement et se doit de mettre à profit les expériences, les conseils et les recommandations de ce dernier.

Art. 11 Comité pour la protection de l'environnement

L'art. 11 institue le Comité pour la protection de l'environnement. Chaque partie a le droit d'y nommer un représentant, qui peut être accompagné d'experts, dont le nombre n'est pas limité.

Les parties contractantes du traité sur l'Antarctique qui ne sont pas également parties au protocole ne peuvent toutefois déléguer aux réunions du comité que de simples observateurs. Pour participer pleinement aux délibérations et aux votes du comité, la Suisse doit donc adhérer au protocole. Le Comité pour la protection de l'environnement a beaucoup gagné en importance ces dernières années, devenant un organe autonome placé sous l'égide de la Réunion consultative.

Art. 12 Fonctions du Comité

Le Comité pour la protection de l'environnement a pour fonction principale de conseiller la Réunion consultative du traité sur l'Antarctique sur la mise en œuvre du protocole. Il exécute en outre d'autres mandats que la Réunion consultative lui confie.

L'art. 12 dresse une liste détaillée des thèmes relevant de la compétence du comité. Parmi les fonctions les plus importantes figure l'émission d'avis sur l'efficacité des mesures prises conformément au protocole, sur la nécessité d'adopter d'autres mesures ou de nouvelles annexes, sur les procédures d'inspection, ou encore sur l'élargissement des zones protégées en Antarctique.

Art. 14 Inspection

Le Comité pour la protection de l'environnement est autorisé, pour assurer cette protection, à nommer des observateurs chargés d'effectuer des inspections. Les parties ont l'obligation de coopérer avec les observateurs et de leur garantir le libre accès aux installations à contrôler ainsi qu'aux documents exigés en vertu du protocole. Les rapports d'inspection sont adressés aux parties concernées, qui ont la possibilité de les commenter. Ils sont ensuite transmis, avec les éventuels commentaires, à toutes les parties ainsi qu'au comité.

Art. 15 Actions en cas d'urgence

A des fins de prévention et de limitation des atteintes à l'environnement, l'art. 15 oblige les parties à élaborer des plans d'urgence applicables en cas d'événements imprévus. Elles sont tenues en particulier, d'une part, de mettre en place des mesures permettant de réagir rapidement et efficacement aux cas d'urgence qui pourraient survenir en relation avec le déroulement des programmes de recherche scientifique, des activités touristiques et de toute autre activité gouvernementale ou non gouvernementale et, d'autre part, d'élaborer des plans d'urgence à mettre en œuvre en cas

d'incidents susceptibles d'avoir des effets négatifs sur l'environnement en Antarctique.

Art. 16 Responsabilité

L'art. 16 ne règle pas les questions de responsabilité à proprement parler. Il se contente d'obliger les parties à compléter le protocole par des dispositions en la matière propres à garantir la couverture de tout dommage résultant de leurs activités en Antarctique.

Après treize ans de négociations, lors de la XXVIII^e Réunion consultative à Stockholm en 2005, les parties ont toutefois adopté une annexe VI, intitulée «Responsabilité découlant de situations critiques pour l'environnement». Celle-ci n'entrera cependant en vigueur que lorsque toutes les parties consultatives l'auront reprise dans leur droit national, ce qui ne devrait pas être le cas avant plusieurs années. Il semblerait en outre que cette annexe sera amendée lors d'une prochaine Réunion consultative. Sa ratification par la Suisse serait donc pour l'instant prématurée.

Art. 18 et 19 Règlement de différends et choix de la procédure de règlement des différends

Le principe qui prévaut est celui du règlement des différends par des moyens pacifiques. Les parties au différend doivent se consulter et choisir l'une des deux procédures de règlement prévues par le protocole. La procédure débute par une demande de consultation que l'une des parties au différend adresse à l'autre en vue du règlement du litige.

Conformément à l'art. 19, les parties au protocole ont le choix entre deux procédures de règlement des différends, à savoir la Cour internationale de justice et le Tribunal arbitral; elles peuvent aussi opter pour les deux. Chaque partie fait son choix, moyennant une déclaration écrite, au moment où elle signe, ratifie, accepte ou approuve le protocole, ou encore au moment où elle y adhère ou à tout autre moment ultérieur. Le choix de la procédure concerne uniquement le règlement des différends relatifs à l'interprétation ou à l'application des art. 7, 8 et 15 ainsi que des dispositions des annexes, à moins que l'annexe concernée n'en dispose autrement.

La partie qui n'opère aucun choix est présumée accepter la compétence du Tribunal arbitral. Si les parties à un différend n'ont pas fait le même choix, c'est également la procédure devant le Tribunal arbitral qui s'applique. La Suisse accorde la priorité au mécanisme éprouvé de règlement des différends de la Cour internationale de justice.

Art. 20 Procédure de règlement des différends

Si les parties à un différend ne parviennent pas à s'accorder sur une procédure de règlement pacifique conformément à l'art. 18, la procédure selon l'art. 19, par. 4 et 5, s'applique. Elle débute également à la demande de l'une des parties au différend, qui ne peut toutefois être présentée avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la demande de consultation prévue à l'art. 18.

Art. 21–27 Dispositions relatives aux institutions, à la procédure et au droit des traités

Les art. 21 à 27 contiennent les règles relatives aux institutions, à la procédure et au droit des traités usuelles dans les accords environnementaux internationaux.

Appendice Arbitrage

Chaque partie doit désigner au moins un arbitre dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur du protocole pour la partie concernée. Le nombre d'arbitres désignés dans une procédure concrète est de trois. Les arbitres doivent connaître le droit international, avoir l'expérience des affaires de l'Antarctique, être impartiaux et disposer des compétences nécessaires.

Le tribunal arbitral se compose de trois arbitres. Chaque partie en nomme un dans un délai donné. Le troisième arbitre est désigné d'un commun accord entre les parties au différend. Si le deuxième ou le troisième arbitre n'est pas nommé dans les délais prévus, il appartient au président de la Cour internationale de justice de procéder à la désignation. Les arbitres doivent être choisis sur la liste prévue à l'art. 2 de l'appendice.

La notification de la procédure doit inclure un exposé de la demande et des motifs qui la fondent. Le tribunal arbitral adopte son propre règlement. Celui-ci doit impérativement permettre à chaque partie au différend d'exercer son droit d'être entendue. Sauf accord contraire des parties au différend, l'arbitrage a lieu à La Haye.

S'il se considère *prima facie* compétent et que les conditions nécessaires sont réunies, le tribunal arbitral peut décider de mesures conservatoires, qui s'appliqueront jusqu'à ce qu'il ait statué. Si les mesures conservatoires sont particulièrement urgentes, une partie au différend peut demander que le Tribunal arbitral soit constitué dans un délai raccourci.

Annexe I Evaluation d'impact sur l'environnement

L'annexe I du protocole contient la description détaillée de l'évaluation d'impact sur l'environnement.

Toute activité doit être soumise à une évaluation préliminaire d'impact sur l'environnement, puis, selon le résultat de cette dernière, classée dans l'une des trois catégories prévues. L'évaluation préliminaire doit comprendre au moins une description de l'activité envisagée, y compris de son but, de sa localisation, de sa durée et de son intensité. Le rapport d'évaluation doit en outre présenter les éventuelles alternatives possibles ainsi que tous les impacts prévisibles de l'activité. Si l'évaluation préliminaire montre que l'activité envisagée relève des catégories 1 ou 2, la réalisation du projet concerné peut débuter; aucune autre mesure n'est requise.

Si l'activité est classée dans la catégorie 3, l'art. 3 de l'annexe I prescrit la réalisation d'une évaluation globale d'impact sur l'environnement. Ce même art. 3 dresse en outre la liste des éléments à présenter dans le rapport d'évaluation. Les activités relevant de la catégorie 3 doivent ensuite être surveillées de façon appropriée, afin

d'en évaluer et vérifier l'impact sur l'environnement. Le projet d'évaluation globale d'impact sur l'environnement est public et doit être adressé à toutes les parties. Un délai de 90 jours leur est accordé pour faire connaître leurs commentaires.

La procédure de réalisation de l'évaluation globale d'impact sur l'environnement décrite à l'annexe I n'accorde aucun droit matériel aux parties, ni au Comité pour la protection de l'environnement. Leurs commentaires n'ont pas d'effet contraignant.

L'art. 8, par. 2, du protocole oblige certes chaque partie à s'assurer que les procédures d'évaluation prévues à l'annexe I sont appliquées, mais n'exige pas que soit prévue une procédure d'autorisation obligatoire par l'Etat. L'art. 3 de l'annexe II dispose en revanche expressément de l'obligation d'obtenir une autorisation en cas d'atteinte à la faune et à la flore de l'Antarctique. On peut en conclure que l'on s'est sciemment abstenu de prévoir une procédure d'autorisation en relation avec les évaluations d'impact sur l'environnement. Or, même si l'autorisation de l'Etat n'est pas obligatoire, il faut néanmoins en prévoir une, si l'on veut servir efficacement le but du protocole, à savoir assurer la protection globale de l'environnement en Antarctique. L'art. 8, par. 2, du protocole laisse de fait aux parties le libre choix de la façon dont elles entendent assurer la réalisation des évaluations d'impact sur l'environnement décrites à l'annexe I.

Concrètement, cela signifie qu'il incombe à chaque partie de garantir que l'évaluation préliminaire et – si nécessaire – l'évaluation globale d'impact sur l'environnement soient réalisées dans les règles de l'art. Un moyen éprouvé d'y parvenir consiste à appliquer une procédure d'autorisation. Adopté par la majorité des Etats membres du protocole, ce moyen s'offre à la Suisse également. En Suisse, les demandes relatives aux évaluations d'impact sur l'environnement doivent être adressées à l'autorité responsable des affaires relevant du traité sur l'Antarctique et du protocole, autrement dit au DFAE. Au besoin, ce dernier fait appel à l'expertise d'autres départements ou offices (DETEC / OFEV), afin de s'assurer que l'évaluation soit pertinente et solidement fondée (art. 14 et 15 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration³).

Si les activités sont conduites par deux Etats ou plus, les Etats concernés peuvent convenir entre eux de celui qui réalisera l'évaluation préliminaire et l'éventuelle évaluation globale. En règle générale, il s'agira de celui qui est responsable de la plus grande partie de l'expédition ou qui dispose de la plus grande expérience des activités en Antarctique.

L'art. 7 précise que les prescriptions de l'annexe I ne s'appliquent pas aux cas d'urgence. Il y a cas d'urgence lorsque la sauvegarde de vies humaines, la sécurité de navires, d'aéronefs ou d'équipements de grande valeur, la protection d'installations ou encore celle de l'environnement requièrent une intervention immédiate. Toutes les parties ainsi que le Comité pour la protection de l'environnement doivent être immédiatement informés de la survenance d'un cas d'urgence. Un rapport d'enquête détaillé doit ensuite être présenté dans les 90 jours à compter de la fin de l'intervention.

³ RS 172.010.1

Annexe II Conservation de la faune et de la flore de l'Antarctique

L'annexe II interdit toute prise d'animaux ou de plantes, sauf si une autorisation expresse a été délivrée à cet effet (permis). Une autorisation n'est délivrée que si la prise sert à des fins scientifiques ou est destinée à une institution à caractère pédagogique ou culturel (musée, jardin zoologique, etc.).

L'octroi d'une autorisation est en outre soumis à la stricte application du principe de proportionnalité, ce qui signifie que l'autorisation n'est délivrée que si les obligations suivantes sont toutes respectées: il ne doit pas être pris davantage de mammifères, d'oiseaux ou de plantes indigènes que ceux strictement nécessaires aux fins de la recherche; il faut veiller à ce que les populations de mammifères ou d'oiseaux concernées par la prise puissent se reconstituer la saison suivante par reproduction naturelle; enfin, la diversité des espèces et les habitats essentiels à leur existence ainsi que l'équilibre des systèmes écologiques existant en Antarctique doivent impérativement être préservés.

Les animaux énumérés à l'appendice A de l'annexe II (otarie à fourrure et phoque de Ross) sont qualifiés d'«espèces spécialement protégées» et bénéficient à ce titre d'une protection accrue. Leur prise peut certes également être autorisée, mais à des conditions particulièrement strictes. Il faut notamment qu'elle réponde à un but scientifique indispensable et qu'elle soit si possible pratiquée au moyen de techniques ne causant pas la mort.

Les demandes d'autorisation pour une activité relevant de l'annexe II doivent être adressées au DFAE, qui peut faire appel à l'expertise d'autres autorités ou des milieux scientifiques.

L'art. 4 interdit l'introduction d'espèces non indigènes. Là aussi, des exceptions sont néanmoins possibles, moyennant l'octroi d'une autorisation expresse. L'appendice B de l'annexe II dresse la liste exhaustive des espèces pouvant faire l'objet d'une telle autorisation. Il s'agit en l'occurrence des plantes domestiques ainsi que des plantes et animaux de laboratoire, y compris les virus, bactéries, levures et champignons. L'autorisation doit être de durée déterminée et les animaux ou les plantes pour lesquels elle a été délivrée doivent, avant son expiration, être évacués de l'Antarctique ou détruits par incinération ou par tout autre moyen aussi efficace.

Il est en outre interdit d'introduire des oiseaux vivants en Antarctique. Quant aux volailles et produits à base de volaille importés, ils doivent avoir été contrôlés quant à l'absence de traces de maladies. Enfin, les restes de volaille doivent aussi être évacués de l'Antarctique ou détruits par incinération ou par tout autre moyen aussi efficace.

Annexe III Elimination et gestion des déchets

L'obligation d'éliminer les déchets est régie par le principe de causalité et par celui de proportionnalité. Le second doit en l'occurrence être interprété comme suit: si l'élimination de déchets ou de constructions cause une pollution dont l'impact sur l'environnement est supérieur à celui qu'aurait le fait de les laisser sur place, il faut renoncer à les éliminer.

L'art. 2, ch. 1, dresse une longue liste des types de déchets que leur producteur est tenu d'évacuer de l'Antarctique. Le ch. 3 autorise cependant une autre forme d'élimination que l'évacuation pour les cadavres d'animaux, les cultures effectuées en laboratoire de microorganismes et de plantes pathogènes ainsi que les produits avicoles, qui peuvent être incinérés.

Les déchets combustibles doivent être brûlés dans des incinérateurs prévus à cet effet. Aucune valeur limite n'étant spécifiée pour les émissions nocives des incinérateurs, il y a lieu de s'en tenir en la matière aux recommandations du Comité pour la protection de l'environnement. La combustion de déchets à ciel ouvert est interdite depuis 1999.

L'art. 4 règle les autres formes d'élimination des déchets et interdit en particulier toute élimination dans les zones libres de glace ou dans les systèmes d'eau douce. De plus, les eaux usées, les effluents domestiques liquides et les autres déchets liquides ne doivent pas être déversés sur la glace de mer, sur les plateformes glaciaires ou sur le glacier continental. Ils peuvent cependant être évacués en mer, pour autant que les conditions propices à une dilution initiale et à une dispersion rapide soient réunies. Si les quantités sont importantes, ils doivent en outre être préalablement traités par macération. L'art. 7 contient une liste de produits interdits – biphényles polychlorés (PCB), sols non stériles, copeaux de polystyrène ou autres matériaux d'emballages similaires et pesticides – et dispose qu'ils ne doivent pas être introduits sur le continent, sur les plateformes glaciaires ou dans les eaux de l'Antarctique.

Les parties qui mènent des activités en Antarctique sont tenues de mettre en œuvre un système de classification des déchets visant à faciliter leur élimination. Ce système compte cinq groupes de déchets: eaux usées et effluents liquides domestiques, autres déchets liquides et chimiques, déchets solides à brûler, autres déchets solides et, enfin, matières radioactives. Les parties ont en outre l'obligation d'élaborer des plans de gestion des déchets, qu'elles doivent revoir et, si nécessaire, mettre à jour chaque année. Chaque site fixe, campement et navire doit disposer de son propre plan, qui précisera notamment comment les sites existants d'élimination des déchets et les sites de travail abandonnés sont nettoyés et comment la gestion des déchets et en particulier leur élimination définitive sont organisées. De plus, chaque partie doit tenir un inventaire de tous les emplacements des activités antérieures et en cours. Les procédures arrêtées dans l'annexe III concernent prioritairement les pays qui disposent d'installations fixes (stations) en Antarctique. Tant qu'elle n'exploitera pas de propre station, la Suisse n'est donc pas concernée.

Annexe IV Prévention de la pollution marine

L'annexe IV traite de la pollution due aux navires. Dans ce domaine, il existe déjà tout un ensemble d'instruments conventionnels conclus sous l'égide de l'OMI et couvrant toutes les pollutions causées par des navires. La Suisse a ratifié en particulier la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires et ses annexes (voir ch. 1.2).

Les parties doivent veiller à ce que les navires battant leur pavillon soient équipés de citernes et autres contenants dont la capacité soit suffisante pour qu'ils puissent

opérer en Antarctique en autarcie. Cela concerne tous les types de déchets produits à bord qui ne tombent pas sous le coup des exceptions énumérées ci-dessus. Les armateurs concernés doivent en outre avoir conclu des contrats avec des installations de réception où débarquer les déchets après le départ de l'Antarctique. Enfin, les parties disposant de ports voisins de l'Antarctique sont tenues de les équiper d'installations adéquates où les navires de retour de l'Antarctique puissent débarquer leurs déchets. Hormis quelques embarcations de sport ou de plaisance, aucun bateau battant pavillon suisse ne s'est engagé dans les eaux de l'Antarctique à ce jour.

Annexe V Protection et gestion des zones

Conformément à l'annexe V, on entend par zones les «zones spécialement protégées de l'Antarctique», qui sont soumises à un régime spécial. Ces zones peuvent être aussi bien terrestres que maritimes. L'art. 3 dresse la liste des caractéristiques qui font qu'une région est éligible au statut de zone spécialement protégée. L'accès à ces zones est interdit, sauf aux personnes munies d'une autorisation spéciale délivrée dans chaque cas particulier conformément à l'art. 7. Les zones spécialement protégées sont désignées comme telles en raison de leur vulnérabilité, à des fins de protection de l'environnement ou en considération de l'intérêt qu'elles présentent pour la recherche.

Il faut en outre distinguer les «zones spécialement protégées de l'Antarctique» des «zones gérées spéciales de l'Antarctique». Ces dernières sont des régions où la réalisation d'activités est soumise à des conditions restrictives. Chaque partie, le Comité pour la protection de l'environnement et la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique sont habilités à proposer à la Réunion consultative du traité sur l'Antarctique qu'une région soit désignée comme zone gérée spéciale. En 2014, l'Antarctique en comptait sept au total. Contrairement aux zones spécialement protégées, il n'est pas exigé d'autorisation pour y pénétrer.

Chaque partie doit désigner une autorité étatique compétente pour délivrer les autorisations d'accès aux zones spécialement protégées. L'autorisation permet non seulement de pénétrer dans la zone concernée, mais également d'y conduire des activités, dont l'étendue doit être conforme au plan de gestion de la zone. Chaque partie, le Comité pour la protection de l'environnement et la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique sont habilités à proposer à la Réunion consultative du traité sur l'Antarctique qu'une région soit désignée comme zone spécialement protégée. La Réunion consultative statue sur la proposition en concertation avec les organes ci-dessus. La procédure d'autorisation est régie par l'art. IX, par. 1, du traité sur l'Antarctique. En Suisse, le département responsable des affaires concernant l'Antarctique est le DFAE. Celui-ci est donc compétent pour examiner si les conditions de l'autorisation d'accès sont remplies et, dans l'affirmative, pour délivrer les autorisations. Au besoin, le DFAE peut consulter d'autres autorités ainsi que des instituts de recherche. Si les activités sont conduites en commun par plusieurs Etats, il incombe aux Etats concernés de décider lequel d'entre eux demande l'autorisation.

3 Présentation de la loi d'application (loi fédérale)

3.1 Aperçu de la loi d'application

Le protocole prévoit pour l'essentiel des règles qui sont directement applicables. Quelques-unes de ses dispositions requièrent néanmoins, en vue de leur application, que les parties adoptent une réglementation nationale. En particulier, chaque partie est responsable de la réalisation des évaluations d'impact sur l'environnement des activités envisagées en Antarctique, ainsi que de l'octroi des autorisations nécessaires. Il est donc indispensable de légiférer sur ces éléments. Or il n'est guère possible d'intégrer les dispositions correspondantes dans la structure de la LPE. Celle-ci ne contient en effet par principe que des règles servant la protection de l'environnement en Suisse. Elle présente donc un caractère essentiellement horizontal, alors qu'il s'agit ici de régler uniquement les activités menées en Antarctique. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose d'inscrire les dispositions de mise en œuvre du protocole dans une loi spécifique. Le projet désigne le DFAE comme autorité d'exécution car les affaires concernant l'Antarctique sont de sa compétence. Le DFAE consultera toutefois le DETEC, en particulier l'OFEV, qui dispose, en tant qu'autorité spécialisée, d'une vaste expérience en matière d'évaluations d'impact sur l'environnement en Suisse. Il faut souligner que si plusieurs Etats participent à un projet de recherche commun, ces Etats doivent s'accorder sur lequel d'entre eux fera la demande d'autorisation que présuppose l'évaluation d'impact sur l'environnement. En règle générale, cette tâche revient à celui qui a la plus grande expérience des affaires de l'Antarctique.

Les infractions intentionnelles aux prescriptions du protocole (absence de l'autorisation nécessaire pour conduire des activités soumises à autorisation en Antarctique) est un autre élément qu'il incombe à chaque partie de régler et de réprimer dans son droit interne. Le protocole n'oblige certes pas à sanctionner les infractions, mais il n'en est pas moins nécessaire, pour garantir le respect de l'obligation d'obtenir une autorisation de l'Etat, de prévoir une disposition pénale. Chaque partie doit en outre désigner qui est chargé de mettre en œuvre les mesures d'urgence prévues en cas de situation critique pour l'environnement (art. 15 du protocole). Enfin, la loi d'application doit également prévoir une disposition désignant l'autorité compétente. L'art. 1 en relation avec l'art. 7 de l'annexe V du protocole oblige en effet chaque partie à désigner une autorité chargée de délivrer les autorisations d'accès aux zones spécialement protégées de l'Antarctique.

3.2 Dispositif proposé

L'adoption d'une loi d'application est également nécessaire pour accorder aux privés des droits et leur imposer des obligations qui ne découlent pas directement du protocole. Le nombre d'articles se limite au minimum requis. Simple et pragmatique, la solution proposée est conforme à la conception du droit qui prévaut en Suisse.

La loi d'application règle l'obligation d'obtenir une autorisation pour conduire des activités scientifiques, touristiques ou d'une quelconque autre nature en Antarctique.

Les demandes d'autorisation devront être adressées au département compétent (DFAE). Le projet dispose également de l'obligation de réaliser, avant d'exécuter les activités envisagées, une évaluation de leur impact sur l'environnement en Antarctique. Conformément au principe de causalité, les coûts de l'évaluation seront à la charge de la partie qui aura fait la demande d'autorisation.

Le protocole ne prévoit pas de dispositions pénales, si bien que quiconque pourrait enfreindre impunément les obligations qu'il énonce. L'adoption de dispositions pénales dans la loi d'application vise donc à améliorer l'applicabilité des obligations relatives à la protection de l'environnement en Antarctique.

3.3 **Commentaire des dispositions de la loi d'application**

Art. 2 Evaluation d'impact sur l'environnement

Le protocole oblige, dans son annexe I, les parties qui prévoient de mener des activités en Antarctique à préalablement évaluer l'impact de ces activités sur l'environnement. Il ne précise toutefois pas qui doit réaliser les évaluations, ni qui doit en assumer les coûts. Conformément au principe de causalité, il convient de mettre les coûts à la charge de la partie qui présente la demande d'autorisation. L'art. 2 dispose par conséquent qu'il incombe à la partie envisageant les activités de réaliser l'évaluation et de prendre en charge les coûts qui en résultent.

Art. 3 Plans et mesures d'urgence

Le protocole prévoit à son art. 15 que des mesures d'urgence doivent immédiatement être mises en œuvre en cas de situation critique pour l'environnement, quels que soient les activités en jeu. De cet article du protocole découle une obligation d'intervenir pour prévenir les atteintes à l'environnement. L'al. 1 dispose par conséquent d'une obligation générale de mettre en œuvre des mesures d'urgence en cas de nécessité.

Les plans d'urgence doivent être établis à l'avance, pour toutes les activités. Ils servent à anticiper les risques auxquels l'environnement de l'Antarctique est exposé du fait des activités qui y sont menées. Toute partie qui prévoit de réaliser une activité en Antarctique est tenue d'élaborer un plan d'urgence spécifique. Les particuliers soumettent leur plan d'urgence au DFAE en même temps que leur demande d'autorisation relative à la conduite d'activités en Antarctique.

Art. 4 Autorisation relative à la conduite d'activités en Antarctique

Chacune des parties contractantes est tenue de soumettre toutes les activités pour lesquelles une notification préalable est requise à une procédure d'évaluation (art. 8, par. 2, du protocole en relation avec l'art. VII, par. 5 du traité sur l'Antarctique). Ces activités sont les suivantes: toutes les expéditions se dirigeant vers l'Antarctique ou s'y déplaçant, effectuées à l'aide de navires ou par des ressortissants de la partie contractante, ainsi que toutes celles qui sont organisées sur son territoire ou qui en partent. Etant donné qu'en droit suisse, le port du pavillon maritime suisse est régi

par le principe de la nationalité, seuls les citoyens suisses peuvent enregistrer un yacht sous pavillon suisse. Il s'ensuit que tous les citoyens suisses sont soumis à l'obligation d'obtenir une autorisation, quel que soit leur lieu de domicile. Sont également soumises à cette obligation toutes les personnes morales de droit privé ou de droit public ayant leur siège en Suisse, dans la mesure où les activités sont organisées en Suisse ou ont la Suisse comme point de départ. De plus, comme il peut être nécessaire, selon les circonstances, de procéder à une évaluation globale, la demande d'autorisation doit être déposée au moins cinq mois avant le début des activités. L'autorisation est accordée si le rapport présenté par le requérant – sur lequel le DFAE fonde son évaluation d'impact sur l'environnement – est en tous points conforme aux prescriptions du protocole et si l'évaluation montre que les activités prévues auront au plus un impact mineur ou transitoire. Les prescriptions déterminantes sont en particulier celles des art. 3 et 7 ainsi que des annexes II à V du protocole. La question de la délimitation entre un impact mineur ou transitoire et un impact supérieur est laissée en grande partie à l'appréciation de l'autorité qui délivre l'autorisation. Une délimitation précise n'est possible que lorsque le protocole prévoit une interdiction spécifique, comme l'interdiction d'exploiter des ressources minérales (art. 7).

Art. 5 Autorité compétente au sens des annexes II et V

L'annexe V du protocole définit l'autorité compétente comme la personne ou l'organisme que la partie concernée désigne expressément comme telle. Le département responsable étant le DFAE, l'art. 4 le désigne comme autorité compétente. La seule attribution de l'autorité compétente au sens de l'annexe V du protocole est de délivrer les autorisations d'accès aux zones spécialement protégées de l'Antarctique.

Art. 6 Dispositions pénales

Pour que les dispositions du protocole soient effectivement appliquées, il est indispensable de prévoir des dispositions pénales. Les États membres ont pratiquement tous inscrit de telles dispositions dans leur législation nationale, afin de pouvoir réprimer les violations du protocole. Les peines prévues dans le projet s'inspirent de celles dont dispose l'art. 60, al. 1 et 2, LPE.

Art. 7 Juridiction pénale

Le Ministère public du canton de Bâle-Ville est désigné comme autorité de poursuite pénale exclusive. Cette compétence exclusive de la juridiction bâloise se justifie par plusieurs raisons: d'une part, les affaires pénales résultant de violations du protocole devraient être peu nombreuses et il paraît donc indiqué de ne les confier qu'à une seule autorité. Cela lui permettra notamment d'acquiescer plus rapidement le savoir-faire nécessaire. La compétence exclusive des autorités de poursuite pénale du canton de Bâle-Ville est en outre garante d'une application uniforme du droit. D'autre part, les dispositions pénales concernent au moins en partie des questions de navigation maritime, qui sont déjà du ressort du Ministère public du canton de Bâle-Ville (art. 15 de la loi fédérale du 23 septembre 1953 sur la navigation maritime sous

pavillon suisse⁴). Les autres ministères publics cantonaux n'ont aucun rapport avec la navigation maritime.

Art. 8 Dispositions d'exécution

Le Conseil fédéral a la compétence de régler les modalités de la mise en œuvre du protocole. Se fondant sur l'art. 46a de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁵, il fixera en particulier des émoluments appropriés pour les décisions et les autres prestations du DFAE.

4 Conséquences du protocole, de ses annexes et de la loi d'application

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Le protocole au traité sur l'Antarctique, ses annexes et la loi d'application ne produiront que peu d'effets. Selon toute vraisemblance, le nombre de demandes d'autorisation pour une expédition restera limité. Le surcroît de de travail et de dépenses pourra donc être couvert par les ressources existantes.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Le ministère public du canton de Bâle-Ville est compétent en matière de poursuites pénales. On peut néanmoins partir du principe que cette tâche pourra être accomplie avec les ressources disponibles. Pour le reste, le projet n'a aucun effet sur les cantons et les communes ni sur les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

4.3 Conséquences économiques

Le protocole, ses annexes et la loi d'application ont des conséquences positives sur l'économie. Les conditions extrêmes régnant en Antarctique sont en effet idéales pour tester de nouvelles technologies et de nouveaux matériaux. De plus, la recherche polaire est tributaire d'instruments de précision, que la Suisse est à même de fournir.

⁴ RS 747.30

⁵ RS 172.010

4.4 Conséquences environnementales

Le protocole, ses annexes et la loi d'application n'ont pas de conséquences sur l'environnement en Suisse. En adhérant au protocole, la Suisse assume par contre sa part de responsabilité pour la préservation de l'environnement en Antarctique.

5 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

5.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁶, ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015. La décision concernant l'adhésion au Protocole n'a été prise qu'après la conclusion du programme de la législature 2011–2015⁷.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

D'une part, le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.)⁸, qui dispose que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. D'autre part, l'art. 184, al. 2, Cst. confère au Conseil fédéral la compétence de signer des traités internationaux et de les ratifier. Enfin, l'art. 166, al. 2, Cst., confère à l'Assemblée fédérale la compétence de les approuver, sauf si leur conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (voir art. 7a, al. 1, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration; LOGA).

La compétence de la Confédération d'émettre des lois de mise en œuvre dans le domaine de la protection de l'environnement repose sur l'art. 74, al. 1, Cst. Conformément à cette norme de compétence, la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes.

6.2 Forme de l'acte à adopter

D'une part, l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. dispose qu'un traité international est sujet au référendum lorsqu'il contient des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. D'autre part, l'art. 22, al. 4, de la loi sur le Parlement dispose que sont réputées fixer des règles de

⁶ FF 2012 349

⁷ FF 2012 6667

⁸ RS 101

droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences.

Les deux conditions ci-dessus étant remplies, il y a lieu de prévoir le référendum pour l'arrêté fédéral portant approbation du protocole, de ses annexes et de la loi d'application. Selon l'art. 141a, al. 2, Cst., lorsque l'arrêté portant approbation d'un traité international est sujet au référendum, l'Assemblée fédérale peut y intégrer les modifications constitutionnelles ou législatives liées à la mise en œuvre du traité. L'arrêté fédéral relatif à l'objet du présent message inclut donc la loi d'application du protocole et de ses annexes.

6.3 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet n'est pas en contradiction avec d'autres obligations internationales de la Suisse. Il comble une lacune du droit applicable en Suisse en matière de protection de l'environnement international.

6.4 Frein aux dépenses

L'approbation du protocole, de ses annexes et de la loi d'application n'entraîne aucun coût et n'est donc pas soumise aux prescriptions du frein aux dépenses.

6.5 Conformité à la loi sur les subventions

L'adhésion au protocole et à ses annexes ainsi que l'adoption de leur loi d'application n'entrent pas dans le champ d'application de la loi sur les subventions.

6.6 Délégation de compétences législatives

Le Conseil fédéral est habilité, au besoin, à régler les modalités de la mise en œuvre du protocole dans une ordonnance d'exécution dépendante. Ses compétences se limitent à préciser les dispositions du protocole, de ses annexes et de la loi d'application.

6.7 Protection des données

La protection des données n'est pas concernée par le projet.

