

89.049

**Message
relatif au Traité du 1^{er} décembre 1959 sur l'Antarctique**du 16 août 1989

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, par le présent message, un projet d'arrêté fédéral portant approbation du Traité du 1^{er} décembre 1959 sur l'Antarctique.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

16 août 1989

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz

Le chancelier de la Confédération, Buser



Condensé

La Suisse se propose d'adhérer au Traité sur l'Antarctique qui a été signé à Washington le 1^{er} décembre 1959 par douze Etats. Constitué de quatorze articles, ce Traité pose les principes de la non-militarisation et non-nucléarisation, de la liberté de la recherche scientifique et du gel de toutes les prétentions territoriales en Antarctique.

Le Traité de Washington institue un système hiérarchisé, en ce sens qu'il est fondé non seulement sur l'adhésion des Etats, mais aussi sur la participation effective de ceux-ci à la recherche scientifique. C'est ainsi qu'en sus des douze Etats signataires, parmi lesquels on compte les sept pays «possessionnés», à savoir ceux qui ont fait valoir unilatéralement des prétentions territoriales en Antarctique, il est un certain nombre d'Etats qui ont adhéré au Traité par la suite et démontré l'«intérêt» qu'ils portent à l'Antarctique, en y menant des activités substantielles de recherche scientifique, telles que l'établissement d'une station ou l'envoi d'expéditions. Ces Etats, dénommés Parties consultatives, jouissent d'un statut privilégié au sein du système antarctique. Toutefois, les Parties contractantes qui ne bénéficient pas de ce statut sont elles aussi associées de manière satisfaisante à la mise en œuvre du Traité.

C'est en qualité de simple Partie contractante que notre pays adhérerait au Traité de 1959: un statut de Partie consultative n'est en effet pas envisageable tant que l'intérêt que revêt l'Antarctique pour les chercheurs suisses ne s'est pas concrétisé dans des programmes de recherche nationaux.

Une adhésion au Traité de Washington devrait permettre à nos hommes de science de participer dans de meilleures conditions aux recherches et expéditions organisées par d'autres pays et pourrait ainsi stimuler les initiatives de recherche sur le plan interne. Elle serait ainsi susceptible de déboucher, à plus long terme, sur le statut de Partie consultative, selon le développement atteint par les activités scientifiques suisses. Une telle adhésion contribuerait également à renforcer les principes de non-militarisation, de non-nucléarisation et de liberté de la recherche scientifique qui forment les piliers du Traité de 1959, principes qui sont en pleine harmonie avec notre politique étrangère.

Message

1 Introduction

11 Description

Contrairement à l'Arctique, mer semi-fermée bordée de terres, l'Antarctique est un continent entouré de mer. Avec une superficie de près de 14 millions de km², soit un dixième de la surface terrestre ou une fois et demie celle de l'Europe, le continent austral est divisé en une partie orientale et une partie occidentale, séparées par les Montagnes transantarctiques, chaîne dont les sommets atteignent une altitude de 4000 m.

Lointain et difficile d'accès, le sixième continent se signale par son climat rigoureux et par le fait qu'il est presque entièrement recouvert d'une calotte glaciaire. Celle-ci atteint une épaisseur de 4750 m, la moyenne étant de 2450 m. Son poids énorme a provoqué un affaissement du sol de 600 m environ, avec la conséquence que les fonds marins bordant l'Antarctique se situent à une profondeur relativement grande.

Sur les rives du continent, cette masse glaciaire est prolongée par de vastes plateformes de glace flottante, notamment dans les mers de Weddell et de Ross (plateformes Ronnie, Filchner et Ross). Le volume à peu près constant de la calotte est d'environ 30 millions de km³, soit 90 pour cent du volume total de glace sur la terre et 75 pour cent de l'ensemble de nos réserves d'eau douce. Si la totalité de la glace antarctique venait à fondre, le niveau des océans augmenterait de 70 m environ, et le fondement rocheux du continent remonterait de plusieurs centaines de mètres. La partie orientale de l'Antarctique se présenterait alors comme un haut plateau continu, tandis que sa partie occidentale formerait un archipel sillonné par de profonds bras de mer.

Des plateformes glaciaires en bordure du continent se détachent les icebergs antarctiques. Il s'agit de masses flottantes naturelles d'une superficie de 60 à 100 km² dont la pointe se situe à 100 m environ au-dessus du niveau de la mer, l'épaisseur de leur base immergée étant de 500 à 600 m.

En hiver, l'océan Antarctique, espace reliant les océans Pacifique, Atlantique et Indien, est presque entièrement recouvert de glace. Le gel hivernal de l'eau maritime aboutit à la formation d'eaux lourdes, riches en sel et en oxygène, qui se déplacent vers les profondeurs puis s'écoulent vers le Nord, jouant un grand rôle pour la circulation et l'oxygénation de l'ensemble des mers. L'océan Antarctique forme un écosystème pratiquement indépendant, les baleines étant seules à traverser la limite formée par la convergence antarctique (voir ch. 13).

Durant l'été austral, les rares zones libres de glace, sises en bordure du continent, sont partiellement couvertes de mousse et de lichen. Le seul animal terrestre est un petit insecte sans ailes, les phoques et manchots ne pouvant être qualifiés de terrestres puisqu'ils tirent leur subsistance de la mer. L'écosystème de l'océan Antarctique est riche et la faune marine y abonde; outre les poissons, baleines, phoques et manchots, elle comprend une grande population de krill, petites écrevisses dont la teneur en protéines est élevée.

L'Antarctique n'est pas peuplée au sens courant du terme. En hiver, 900 personnes environ provenant de treize pays travaillent dans les 34 stations affectées à la recherche scientifique et aux observations météorologiques (voir annexe 1). En été, ce chiffre dépasse 2000 personnes.

12 Découverte

Ce sont les célèbres expéditions du capitaine britannique James Cook qui, à la fin du 18^e siècle, ont suscité l'intérêt pour l'Antarctique. Le continent proprement dit fut découvert en 1820, successivement par l'Anglais Bransfield, l'Américain Palmer et le Russe Bellinghausen. La France, quant à elle, peut se réclamer de l'expédition de Dumont d'Urville qui, à la tête de ses deux corvettes, découvrit en 1840 un territoire qu'il baptisa «Terre Adélie», du nom de sa femme.

Pendant près d'un demi-siècle, l'Antarctique fut oubliée, sauf des phoquiens qui chassaient à sa périphérie. C'est le sixième Congrès de géographie de Berlin (1895) qui relança l'exploration de l'Antarctique dont les premières expéditions maritimes avaient permis de fixer les contours. Les expéditions à terre, de plus en plus nombreuses, entreprises par l'Allemagne, l'Angleterre, l'Argentine, la Belgique, la France, le Japon, la Norvège et la Suède, furent dirigées vers le Pôle dont la découverte devint l'enjeu d'une compétition acharnée: c'est le Norvégien Amundsen qui l'atteindra le premier le 14 décembre 1911, alors que son rival, le Britannique Scott, mourra de manière tragique sur le chemin du retour du pôle.

L'utilisation, à partir de 1930, de l'avion, des liaisons radio et des véhicules à chenilles pour les déplacements terrestres va bouleverser les conditions de vie en Antarctique, mettant ainsi fin à l'ère héroïque des exploits individuels. Les expéditions seront désormais le fait d'efforts nationaux financés par des gouvernements intéressés à l'avenir de l'Antarctique.

13 Définitions

Définir l'Antarctique n'est pas une tâche aisée dès lors qu'au moins deux formules ont été retenues.

Une première définition est celle qui figure à l'article VI du Traité sur l'Antarctique du 1^{er} décembre 1959. Selon cette définition, le Traité s'applique à la région située au Sud du parallèle de 60° Sud. Demeurent réservés, aux termes de ce même article, «les droits . . . reconnus à tout Etat par le droit international en ce qui concerne les parties de haute mer se trouvant dans la région ainsi délimitée». Cette réserve soulève des questions d'interprétation, en particulier celle de

savoir si le terme «parties de haute mer» couvre l'ensemble des étendues maritimes situées entre le continent austral et le parallèle de 60° Sud¹⁾.

Une autre définition, utilisée surtout pour des besoins scientifiques, est celle insérée dans la Convention du 20 mai 1980 sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (voir ch. 313). Selon cet instrument, la limite de la région se situe à la ligne de convergence, soit aux points où les eaux glaciales de l'Antarctique recontrent celles, plus chaudes, des océans environnants²⁾.

14 Intérêts

141 Intérêt scientifique

Depuis de nombreuses années, le milieu antarctique fascine les savants. Cette fascination dérive notamment des particularités suivantes:

1. La région antarctique influence les mouvements d'air et d'eaux maritimes dans l'hémisphère Sud. Pour comprendre le climat de la planète, il faut pouvoir expliquer l'équilibre de la chaleur atmosphérique existant au-dessus du sixième continent, l'échange de chaleur entre l'atmosphère et l'océan Antarctique, ainsi que les éléments susceptibles de modifier cet équilibre.
2. Située à l'abri de toute source de pollution humaine, l'Antarctique est un espace idéal pour observer la dissémination d'éléments polluants et pour servir de plateforme d'alerte.
3. Des forages dans la calotte glaciaire de l'Antarctique, suivis d'analyses des carottes extraites, permettent d'identifier les variations climatiques et écologiques du passé; ils renseignent aussi sur les causes de ces variations et, parfois, sur leurs effets.
4. Les courants circompolaires de l'océan Antarctique sont un phénomène unique. De plus, cet océan fournit, pour l'ensemble des mers de notre planète, une bonne moitié des eaux froides des grandes profondeurs; or celles-ci sont essentielles pour la circulation verticale des eaux maritimes et pour la biosphère du milieu marin.
5. Si la faune des eaux antarctiques est moins variée que celle des mers tropicales, les populations par espèce sont plus nombreuses. Le krill revêt un intérêt certain vu sa place dans la chaîne alimentaire (voir ch. 142). Une

¹⁾ Ni les quatre Conventions sur le droit de la mer conclues à Genève le 29 avril 1958 (RS 0.747.305.11, 0.747.305.12, 0.747.305.13 et 0.923.05), ni la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ouverte à la signature le 10 décembre 1982 – qui n'est pas encore entrée en vigueur – ne se préoccupent spécifiquement du sort des eaux antarctiques. Une première thèse consiste à soutenir que le sixième continent est doté d'une mer territoriale, d'un plateau continental et d'une zone économique de 200 milles marins, ce qui aurait pour effet de limiter la portée de la référence à la haute mer, figurant à l'article VI du Traité de 1959 sur l'Antarctique. Selon une seconde thèse, cette référence se rapporte à l'ensemble des espaces marins compris entre le territoire terrestre et le parallèle de 60° Sud. Voir C. C. Joyner et P. J. Lipperman, «Conflicting Jurisdictions in the Southern Ocean: The Case of an Antarctic Minerals Regime», *Virginia Journal of International Law*, vol. 27, 1986, pp. 1–38.

²⁾ Du côté de l'océan Pacifique, cette ligne coïncide à peu près avec le parallèle de 60° Sud; du côté de l'océan Indien, elle se situe à proximité du parallèle de 50° Sud (voir Annexe 2).

question particulièrement intéressante est celle de la relation entre les quantités de krill et de phytoplancton, nourriture principale du krill.

6. Sont également utiles les recherches géologiques, puisque la structure et la géologie de la région sise à la limite entre Antarctique de l'Ouest et de l'Est sont mal connues, comme l'est également le potentiel de ressources minérales du continent austral (voir ch. 142).
7. Les animaux ont dû s'adapter au climat rigoureux de la région. Les poissons l'ont fait en produisant une sorte de substance antigèle dans leur sang. Venu de zones tempérées, en général pour un temps limité, l'homme doit lui aussi s'habituer au climat. Les mécanismes d'adaptation ainsi développés intéressent la recherche médicale.
8. Les fréquences radio sont parfois perturbées, sur toute l'étendue du globe, par des cyclones magnétiques résultant de l'interaction entre des particules solaires et l'atmosphère magnétique de la terre. Les causes et effets de ces cyclones devraient être étudiés à proximité des pôles géomagnétiques. Aussi est-il plus commode de le faire en Antarctique, sur terre ferme, que d'utiliser des plateformes flottantes en Arctique.
9. La rigueur du climat met à rude épreuve installations et appareils techniques. Cette épreuve peut servir de test de qualité précieux à ceux qui les ont conçus et fabriqués.

Ainsi l'Antarctique est un laboratoire de recherche privilégié pour les hommes de science. Ceux-ci peuvent y examiner «en vase clos» des questions et phénomènes dont l'intérêt, le plus souvent, transcende les limites de la région étudiée.

142 Intérêt économique

La première activité économique de l'homme dans la région avait été la chasse aux phoques à fourrure, exterminés en peu d'années. Par la suite, les activités humaines entreprises en Antarctique furent motivées surtout par la curiosité et l'intérêt scientifique. Dès le début du 20^e siècle, une dimension économique, la chasse à la baleine, vint s'y ajouter, mais par la suite, la diminution alarmante des populations baleinières nécessita de sévères restrictions de capture par la voie conventionnelle¹⁾. Aujourd'hui, c'est notamment la pêche du krill qui revêt un certain intérêt économique. On récolte environ 500 000 t de krill par année, principalement pour en faire de la nourriture pour animaux. Une surexploitation du krill, prisé par les baleines, risque de faire dépérir celles-ci, redevenues nombreuses. La pêche du krill demande donc à être surveillée.

Les ressources minérales de la région sont mal explorées. Le continent comme tel semble receler notamment des dépôts d'or, d'argent, de cobalt, de fer, de cuivre, de nickel, d'étain et d'uranium, mais leur importance n'est pas connue; de plus, les Montagnes transantarctiques contiennent des gisements de charbon. Les fonds marins adjacents au continent pourraient, quant à eux, contenir des réserves d'hydrocarbures. A l'heure actuelle, ni le développement, ni même l'exploration systématique des ressources minérales de l'Antarctique ne s'impose. D'une part,

¹⁾ Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine, conclue à Washington le 2 décembre 1946 (RS 0.922.74).

de telles activités se heurteraient aux obstacles formidables que sont l'inaccessibilité et le climat de la région, ce à quoi s'ajoutent, sur le continent austral, la nécessité de percer une carapace glaciaire de plus de 2000 m et, en mer, celle d'opérer à de grandes profondeurs et dans des eaux turbulentes traversées par des icebergs. D'autre part, le besoin de développer les ressources en cause ne s'est pas encore fait sentir vu les réserves existant ailleurs dans le monde, y compris celles des grands fonds marins. A ces deux séries d'obstacles vient se joindre la fragilité de l'écosystème antarctique.

143 Intérêt stratégique

Un des objectifs essentiels visés par le Traité de 1959 sur l'Antarctique était d'empêcher que le sixième continent et les espaces attenants deviennent un enjeu stratégique, notamment entre les deux superpuissances. Cet objectif, mieux que toute autre considération, montre l'intérêt stratégique qu'aurait pu présenter cette région en l'absence du Traité. Il fait également ressortir l'importance de cet instrument, dont la disparition risquerait non seulement de raviver des controverses territoriales latentes (voir ch. 21), mais aussi de provoquer une course vers la militarisation du continent et des eaux qui l'entourent.

144 Appréciation

La description qui précède montre que la recherche scientifique est, et demeurera pour de longues années, l'activité principale de l'homme en Antarctique. S'y ajoute bien entendu le souci de préserver et de protéger un environnement à la fois fragile et essentiel pour l'avenir de la planète.

L'essor de la recherche scientifique a été favorisé par la transformation de l'Antarctique en zone de paix et par le gel des revendications territoriales (voir ch. 221 et 222).

Si l'exploitation des ressources biologiques continue à revêtir un certain intérêt économique, cette activité ne saurait être intensifiée indéfiniment. L'exploration et le développement des ressources minérales, pour leur part, posent des problèmes techniques, écologiques et commerciaux considérables. Il s'ensuit que l'intérêt économique que présente le sixième continent est nettement en retrait par rapport à son intérêt scientifique.

2 Le Traité sur l'Antarctique du 1^{er} décembre 1959

21 Situation antérieure au Traité de 1959

211 Les Etats «possessionnés»

L'intérêt que présente la région pour l'implantation de stations scientifiques ou de bases a amené sept Etats à formuler, dès 1908, des revendications territoriales sur l'Antarctique: l'Argentine, l'Australie, le Chili, la France, la Norvège, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni. Ces réclamations unilatérales, fondées sur des titres aussi divers que la découverte, l'occupation, la contiguïté, voire l'exercice d'acti-

tés scientifiques, visent la plus grande partie du continent et portent sur des secteurs triangulaires ayant le Pôle comme sommet. Les secteurs revendiqués par l'Argentine, le Chili et le Royaume-Uni se chevauchent (voir Annexe 2).

212 Tentatives d'internationalisation de l'Antarctique

L'action des sous-marins allemands pendant la Seconde Guerre mondiale a mis en évidence le potentiel stratégique de l'Antarctique. Ce potentiel, ainsi que les prétentions territoriales des sept Etats possessionnés (voir ch. 211), ont amené la communauté internationale à se demander, au moment de la création des Nations Unies, s'il fallait internationaliser l'Antarctique. Cependant, l'hypothèse de la soumission à un régime de tutelle aussi bien que l'idée d'un *condominium* exercé par la communauté internationale, voire celle d'une internationalisation conventionnelle, sombreront vite avec l'instauration de la guerre froide.

Ce n'est qu'en 1958, avec l'Année géophysique internationale (AGI), que la question du statut de l'Antarctique resurgira. Désireux de mettre à profit cet événement, les Etats-Unis, le 3 mai 1958, adressèrent aux onze autres pays ayant participé en Antarctique aux activités scientifiques de l'AGI une note diplomatique qui esquissait les grandes lignes d'un traité, fondées notamment sur le refus des deux superpuissances de reconnaître les revendications territoriales existantes (voir 211). La note américaine aboutit à des travaux préparatoires qui s'étendirent sur quinze mois, puis à une conférence diplomatique qui eut lieu à Washington d'octobre à décembre 1959.

Le 1^{er} décembre 1959, les douze Etats qui avaient pris part à l'AGI, soit les sept pays possessionnés ainsi que l'Afrique du Sud, la Belgique, les Etats-Unis, le Japon et l'Union soviétique, signèrent le Traité définissant le régime de l'Antarctique. Cet instrument entra en vigueur le 23 juin 1961, une fois que tous les Etats signataires l'eurent ratifié.

22 Contenu du Traité de 1959

221 Grands principes

Le Traité de 1959 pose trois principes fondamentaux:

- la non-militarisation et non-nucléarisation de la région antarctique,
- la liberté de la recherche accompagnée de l'échange d'informations, de personnel scientifique et de résultats,
- le gel des revendications territoriales.

222 Règles matérielles

L'article I interdit en Antarctique toute activité militaire quelle qu'elle soit; la région définie à l'article VI (voir ch. 13) est ainsi réservée aux activités pacifiques.

Ce principe de non-militarisation est complété, à l'article V, par celui de non-nucléarisation: il est interdit de procéder en Antarctique à des explosions nucléaires, même pacifiques, ou à l'élimination de déchets radioactifs. L'article V

précise qu'au cas où seraient conclus à l'avenir des accords sur l'utilisation de l'énergie nucléaire, y compris les explosions nucléaires et l'élimination de déchets radioactifs, auxquels participeraient toutes les Parties consultatives (voir ch. 223.1), les règles établies par ces accords s'appliqueront en Antarctique.

L'article II consacre la liberté de la recherche scientifique. L'article III, corollaire de la disposition précédente, établit l'obligation de coopérer au moyen d'échanges de renseignements sur les recherches projetées, d'échanges de personnel scientifique et de communication des résultats obtenus.

Les principes qui précèdent sont complétés par l'article IV, qui gèle les revendications territoriales pour toute la durée du Traité. La non-militarisation et la libre poursuite d'activités de recherche ne sont en effet concevables que si les revendications en question sont mises en veilleuse. Concrètement, la neutralisation prévue à l'article IV signifie que le Traité de 1959 n'affecte ni les réclamations territoriales ni les objections à celles-ci. Il signifie en outre que, tant que dure le Traité, les Etats Parties n'ont pas le droit d'élargir les revendications existantes, ni celui d'en avancer de nouvelles.

Le gel des revendications territoriales ne pouvait manquer de se répercuter sur l'exercice de la juridiction, problème partiellement réglé à l'article VIII. Il ressort de cette disposition que le personnel scientifique échangé dans le cadre de l'article III et les observateurs agissant dans le cadre du système de vérification prévu à l'article VII (voir ch. 223.2) relèvent, pendant leur séjour en Antarctique, de la juridiction de la Partie contractante dont ils sont les ressortissants pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Cette disposition devra être complétée, le moment venu, par des mesures convenues ou des instruments conventionnels afin de régler la question de la juridiction dans toute son étendue.

On peut se demander si et dans quelle mesure les règles qu'énonce le Traité de 1959 s'étendent à des tiers. L'article X répond partiellement à cette question en engageant les Parties contractantes «à prendre des mesures appropriées» en vue d'empêcher que quiconque «n'entreprenne dans l'Antarctique aucune activité contraire aux principes ou intentions du . . . Traité». Cela signifie que les Parties contractantes doivent s'assurer que les chercheurs provenant de pays tiers, tels que les savants suisses associés à des missions, se conforment aux règles du Traité. L'article X est également applicable à d'autres visiteurs de la région, y compris les touristes.

Cette disposition, ainsi que l'effectivité que le Traité de 1959 dans son ensemble a acquise pendant plus d'un quart de siècle, ont amené quelques auteurs¹⁾ à lui attribuer au moins partiellement le caractère de régime objectif, soit une opposabilité *erga omnes*, ce qui signifierait que certaines obligations découlant de ce régime s'imposeraient aux Etats tiers. Si cette thèse peut paraître excessive sur le

¹⁾ Voir par exemple R. E. Guyer, «The Antarctic System», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 139, 1973-II, pp. 149-226, aux pp. 224-225; E. Klein, *Statusverträge im Völkerrecht*, Berlin, 1980.

plan juridique¹⁾, l'opposabilité *erga omnes* existe certainement, dans une large mesure, sur le plan des réalités politiques. Le régime de 1959 a en effet été édifié et géré par des Etats dont la présence en Antarctique repose sur des activités concrètes et suivies. Quiconque souhaite, aujourd'hui, exercer dans cette région une des activités permises par le Traité de 1959 doit, en fait, respecter les principales dispositions de celui-ci et subir le contrôle des Parties consultatives (voir ch. 223.1); et quiconque y entreprend une activité proscrite par le Traité s'expose à être rappelé à l'ordre. Pour ce qui est des obligations découlant du Traité de 1959, l'adhésion à celui-ci ne modifie donc guère la situation de fait; en revanche, le refus d'un Etat d'y adhérer prive celui-ci de certains droits prévus par cet instrument.

223 Mise en œuvre

223.1 Etats Parties au Traité et Parties consultatives

Le Traité de 1959 ne place pas l'ensemble des Parties contractantes sur un pied d'égalité. Certaines parmi celles-ci – les Parties consultatives – forment un noyau ou «club» au sein de la communauté conventionnelle. Il s'agit des douze signataires du Traité de 1959, auxquels sont venus s'ajouter un certain nombre d'Etats qui ont adhéré au Traité par la suite et qui ont démontré «l'intérêt» qu'ils portent à l'Antarctique «en y menant des activités substantielles de recherche scientifique telles que l'établissement d'une station ou l'envoi d'une expédition» (art. IX, par. 2)²⁾. Les Etats appartenant à ce noyau jouissent d'une position privilégiée dans la mise en œuvre des dispositions matérielles du Traité sur l'Antarctique.

Tous les deux ans, en effet, les représentants des Parties consultatives tiennent des réunions régulières³⁾ pour délibérer sur la gestion de l'Antarctique. Sont venues s'y ajouter les nombreuses réunions spéciales qui ont abouti à la conclusion de la Convention de Canberra de 1980 relative à la conservation de la faune et de la flore, ainsi qu'à celle de la Convention de Wellington de 1988 sur les ressources minérales (voir ch. 313 et 314).

A l'issue de leurs réunions régulières, les représentants des Parties consultatives peuvent recommander à leurs gouvernements l'adoption de mesures assurant le respect des principes et la poursuite des objectifs du Traité, notamment l'utilisation pacifique de l'Antarctique, la liberté et la coopération en matière de recherche scientifique, l'exercice du droit de vérification (voir ch. 223.2) et de la juridiction (voir ch. 222), ainsi que la conservation de la faune et de la flore. Ces

¹⁾ Ph. Cahier, «Le problème des effets des traités à l'égard des Etats tiers», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 143, 1974-III, pp. 595-732, aux pp. 663-665; B. Simma, «Le Traité sur l'Antarctique crée-t-il un régime objectif ou non?», in: F. Francioni/T. Scovazzi (éd.), *International Law for Antarctica*, Milan, 1987, pp. 137-153.

²⁾ Les Etats en cause resteront Parties consultatives aussi longtemps que cette condition est remplie. Celle-ci ne s'applique toutefois pas aux douze signataires du Traité.

³⁾ Depuis l'entrée en vigueur du Traité, quatorze réunions régulières ont déjà eu lieu, la quinzième devant se tenir à Paris en automne 1989. Ces réunions durent quinze jours et sont précédées, six mois avant, d'une réunion préparatoire.

mesures, une fois que les Parties consultatives les auront adoptées par consensus, revêtiront le caractère de recommandations. Dès leur approbation par les Gouvernements de toutes les Parties consultatives, elles se mueront en «mesures convenues», c'est-à-dire en règles obligatoires qui, cependant, ne lieront que les Parties consultatives. Il existe à présent environ 150 recommandations¹⁾.

La position privilégiée concédée aux Parties consultatives pour l'administration d'une région où aucune souveraineté étatique n'a pu s'imposer à ce jour a provoqué des critiques (voir ch. 32). Mais elle a garanti le bon fonctionnement du système, sans doute parce que la gestion de ce dernier est l'œuvre de ceux-mêmes qui portent un intérêt réel et effectif au sixième continent. A cela s'ajoute que ces critiques ont en grande partie perdu leur justification.

En effet, depuis 1983 les Etats Parties au Traité de 1959 qui n'ont pas de statut consultatif peuvent participer en qualité d'observateurs aux réunions consultatives²⁾. Cette participation ne se distingue de la qualité de Partie consultative que sur deux points:

- l'Etat observateur ne peut prendre part au processus de prise de décisions, mais il s'agit là d'un inconvénient mineur, vu la règle du consensus pratiquée au sein des réunions consultatives,
- conséquence logique, cet Etat ne sera pas tenu de se conformer aux mesures convenues adoptées par les Parties consultatives³⁾.

A l'heure actuelle, 39 Etats sont Parties au Traité de 1959, dont 22 jouissent du statut consultatif (Annexe 3). Le premier nombre reflète le poids croissant de la communauté antarctique qui, à l'heure actuelle, regroupe presque un quart des Etats; un tiers de ce nombre sont d'ailleurs des pays en développement⁴⁾. Tous les membres permanents du Conseil de sécurité appartiennent au cercle des Parties consultatives; et la moitié des Etats Parties au Traité de 1959 sont des pays européens⁵⁾. On notera enfin que, depuis 1980, dix-huit Etats ont adhéré au Traité sur l'Antarctique⁶⁾, ce qui témoigne de l'attrait que cet instrument vieux de trente ans continue à exercer sur les membres de la communauté internationale.

223.2 Système de vérification

Pour assurer le respect du principe fondamental de l'utilisation pacifique (art. I et V) et, notamment, pour empêcher que des activités militaires ne soient déguisées en recherches scientifiques, l'article VII instaure un système de vérification qui

¹⁾ Reproduites dans *Handbook of the Antarctic Treaty System*, 5^e éd., Cambridge, Scott Polar Institute, février 1987.

²⁾ Voir la Recommandation XIII-15 (1983), *Handbook, op. cit.*, p. 6113.

³⁾ Voir la Recommandation VIII-8 (1975), *ibid.*, p. 6501.

⁴⁾ Argentine, Brésil, Chili, Chine, Colombie, Cuba, Equateur, Inde, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pérou, République démocratique populaire de Corée, République de Corée, Roumanie, Uruguay.

⁵⁾ Ne manquent à l'appel que les Etats suivants: Albanie, Chypre, Irlande, Islande, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Monaco, Portugal, Saint-Marin, Suisse, Yougoslavie.

⁶⁾ Autriche, Canada, Chine, Colombie, Cuba, Equateur, Espagne, Finlande, Grèce, Hongrie, Inde, Italie, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pays-Bas, Pérou, République démocratique populaire de Corée, République de Corée, Suède.

n'est pas sans rappeler celui prévu par le Traité sur l'espace du 27 janvier 1967 (RS 0.790)¹⁾. Chaque Partie consultative est habilitée à désigner des observateurs de sa nationalité dont les noms doivent être communiqués aux autres Parties consultatives. Ces observateurs peuvent, à tout moment et sans préavis, inspecter n'importe quelle station ou installation en Antarctique, de même que tout navire ou aéronef aux points de débarquement ou d'embarquement de fret et de personnel en Antarctique; ils sont également habilités à effectuer des inspections aériennes.

Rendu possible par l'absence de titres territoriaux généralement reconnus et le gel des revendications de souveraineté, ce système de vérification, dominé par les Parties consultatives, semble avoir donné satisfaction. De 1964 à 1980, plusieurs de ces Parties, notamment les Etats-Unis, ont procédé à des inspections qui, du reste, n'ont révélé aucune violation du Traité de 1959²⁾. En adhérant à cet instrument, notre pays serait tenu de tolérer toute inspection conduite par une Partie consultative sans pouvoir lui-même conduire des opérations de vérification. Mais en fait, cette obligation incomberait à la Suisse même si elle restait en dehors du Traité sur l'Antarctique, en raison de la situation de fait (voir ch. 222). Le système de vérification institué par le Traité est par ailleurs un facteur de paix et de stabilité et, comme tel, profite à l'ensemble de la communauté internationale.

223.3 Règlement pacifique des différends

L'article XI porte sur le règlement pacifique des différends relatifs à l'interprétation ou à l'application du Traité de 1959. Si un litige n'a pas été réglé soit par la négociation directe, soit par un autre moyen pacifique, il ne peut ensuite être soumis à la Cour internationale de Justice à La Haye que du consentement de tous les Etats Parties au litige. La juridiction de la Cour revêt ainsi un caractère facultatif.

224 Adhésion

Ouvert à l'adhésion des Etats membres des Nations Unies, le Traité de 1959 l'est aussi à tout autre Etat qui pourrait être invité à s'y joindre par l'ensemble des Parties consultatives (art. XIII). Restée à l'écart des Nations Unies, la Suisse ne peut adhérer au Traité qu'avec l'accord des Parties consultatives. Pour s'assurer de cet accord, des démarches diplomatiques ont été entreprises auprès de chacun des 22 Etats ayant un statut consultatif. Ces démarches n'ayant que valeur de sondage, il conviendra, une fois que les Chambres fédérales auront adopté l'arrêté fédéral relatif au Traité de 1959, que la Suisse présente une demande formelle d'adhésion aux Etats-Unis d'Amérique, Etat dépositaire du Traité (art. XIII, par. 3). Toutes les Parties consultatives ont d'ores et déjà fait connaître que l'adhésion de la Suisse serait, le moment venu, bien accueillie.

¹⁾ Aux termes de l'article XII de ce Traité, les stations et installations ainsi que le matériel et les véhicules spatiaux se trouvant sur la Lune ou sur d'autres corps célestes sont accessibles à toute Partie contractante. Les visites projetées doivent toutefois être annoncées à l'avance.

²⁾ R. Moncayo, «L'utilisation de l'Antarctique à des fins pacifiques», in Francioni/Scovazzi, *op. cit.*, pp. 171–172.

225 **Durée du Traité et mécanisme de révision**

Le Traité de 1959 ne précise pas sa propre durée. Sous réserve de ce qui va suivre, cet instrument aura ainsi été conclu pour une durée illimitée et, en particulier, n'expirera pas en 1991. Le Traité renferme en revanche des règles détaillées sur sa modification.

Une première voie, prévue à l'article XII, paragraphe premier, celle de l'amendement, peut être utilisée à tout moment par toute Partie consultative. Les amendements adoptés par cette voie entreront en vigueur lorsqu'ils auront été ratifiés par toutes les Parties consultatives. Les autres Parties au Traité ne participeront pas à la prise de décision et ne seront pas liées par ces amendements, mais elles cesseront d'être Parties au Traité si elles omettent de les ratifier dans les deux ans à dater de leur entrée en vigueur.

Une seconde voie, ouverte par l'article XII, paragraphe 2, est la possibilité offerte à toute Partie consultative, à l'expiration d'une période de trente ans à compter de l'entrée en vigueur du Traité, soit à partir du 23 juin 1991, de demander la convocation d'une conférence de révision¹⁾. Les propositions faites lors d'une telle conférence devront, cette fois, être approuvées par la majorité de l'ensemble des Parties au Traité, cette majorité devant par ailleurs comprendre celle des Parties consultatives. Les amendements ainsi adoptés entreront en vigueur lorsqu'ils auront été ratifiés par toutes les Parties consultatives, mais ils ne lieront les Parties au Traité qui n'ont pas cette qualité que dans la mesure où elles les auront ratifiés. Ici encore, le refus de ratifier un amendement entré en vigueur entraînera l'exclusion après l'écoulement d'un délai de deux ans. Si, en revanche, un amendement adopté n'entre pas en vigueur dans les deux ans à compter de la date de son approbation, toute Partie, consultative ou non, pourra se retirer du Traité.

Le système fort complexe qui vient d'être décrit appelle quelques commentaires. On notera d'abord la position privilégiée des Parties consultatives, les autres Parties au Traité ne pouvant infléchir le processus de prise de décision – et ce dans une mesure limitée – que dans le cadre d'une éventuelle conférence de révision; en contrepartie, ces autres Parties ne seront pas liées par l'amendement. Mais, vu le contenu du Traité de 1959, il est essentiel de préserver l'unité de ce texte, d'où l'élimination de celles des Parties contractantes non consultatives qui auront omis de ratifier un amendement entré en vigueur, d'où également le droit concédé à toute Partie, consultative ou non, de se retirer du Traité au cas où un amendement déjà adopté au cours de la conférence de révision n'entrerait pas en vigueur. On ajoutera qu'à ce jour la procédure d'amendement prévue au paragraphe premier de l'article XII n'a jamais été appelée à fonctionner et qu'il apparaît comme peu probable, pour l'instant, qu'en 1991 l'une ou l'autre des Parties consultatives prenne le risque de déstabiliser le système en place en sollicitant la convocation d'une conférence de révision.

¹⁾ Reste à savoir s'il s'agit là d'une occasion unique, qui doit être saisie à l'issue même du délai de trente ans, ou si, après l'expiration de ce délai, la voie de la conférence de révision restera ouverte en permanence.

- 3 Le système Antarctique**
- 31 Le Traité de 1959 et les instruments supplémentaires**
- 311 Le Traité de 1959 et son évolution**

Le régime établi par le Traité de 1959 s'est progressivement enrichi d'instruments supplémentaires. Si le Traité sur l'Antarctique, essentiellement de nature politique, n'encourageait aucune forme d'exploitation des ressources biologiques ou minérales dans le continent austral, il ne l'interdisait pas davantage, ce qui suffisait pour considérer ces activités comme licites au regard du droit international. Désireuses de ne pas perdre le contrôle de la situation et d'éviter en particulier que les Nations Unies ne se chargent de combler ces lacunes, les Parties consultatives décidèrent de formuler les règles nécessaires en dehors du cadre propre du Traité de 1959, au moyen de conventions distinctes. C'est ainsi que trois instruments ont été élaborés par des conférences diplomatiques sur la base de projets mis au point lors de réunions consultatives: la Convention de Londres du 1^{er} juin 1972 pour la protection des phoques de l'Antarctique, la Convention de Canberra du 20 mai 1980 sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique et, enfin, la Convention de Wellington du 2 juin 1988 sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique.

312 Convention pour la protection des phoques de l'Antarctique

Ce texte procède du même esprit que la Convention internationale du 2 décembre 1946 pour la réglementation de la chasse à la baleine (RO 1980 1072, 1982 168), qui fut élaborée pour assurer la survie des espèces baleinières menacées par une chasse effrénée. Ratifiée seulement par 13 Etats, la Convention de Londres prévoit que les phoques ne seront tués ou capturés que dans la mesure autorisée par la Convention. Celle-ci n'interdit donc pas totalement les prises.

313 Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines dans l'Antarctique

La Convention de Canberra, comme d'ailleurs celle de Londres sur la protection des phoques, s'inscrit dans le cadre d'un objectif du Traité de 1959: l'article IX, lettre f, de celui-ci prévoit que les représentants des Parties consultatives doivent recommander à leurs gouvernements des mesures pour protéger et conserver la faune et la flore dans l'Antarctique. C'est ainsi que, dès leur première réunion à Canberra, en 1961, les Parties consultatives se sont préoccupées de préserver l'écosystème de l'Antarctique, notamment en assurant la conservation de ses ressources biologiques. En adoptant, en 1980, un traité sur la «conservation» de la faune et la flore, dont le champ d'application s'étend, au-delà du parallèle de 60° Sud, jusqu'à la ligne de convergence (voir ch. 13), les Parties consultatives ont surtout voulu en assurer l'utilisation «rationnelle», ce qui signifie qu'un niveau assurant l'accroissement maximum des ressources vivantes doit être garanti.

Sur le plan institutionnel, la Convention de Canberra crée une Commission de conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique. Cet organe, qui est assisté d'un Comité scientifique et d'un Secrétariat, a son siège à Hobart (Tasmanie). S'il suffit, pour devenir Partie à la Convention, de manifester un intérêt pour les activités de recherche ou de capture en Antarctique, il faut en revanche se livrer à de telles activités pour être agréé membre de la Commission.

314 Convention sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique

La présomption que le sous-sol de l'Antarctique peut contenir des gisements de minéraux a amené les Parties consultatives à légiférer en matière d'exploration et de développement des ressources minérales, bien que le Traité de 1959 soit muet sur la question. L'étude de celle-ci a été justifiée par les risques que de telles activités feront peser sur l'environnement de l'Antarctique et sur la recherche scientifique. Elle a abouti, le 2 juin 1988, à l'adoption de la Convention sur les ressources minérales. Ce texte, applicable aux fonds marins situés en deçà de la limite extérieure du plateau continental antarctique, se fonde sur le principe que la région sera a priori fermée à toute activité minière, à l'exception de la prospection. Une décision éventuelle d'ouvrir certaines zones à l'exploration et au développement incomberait à une Commission des ressources minérales qui statuerait sur la base de préavis donnés par des Comités de la réglementation.

32 Le système antarctique et les Nations Unies ¹⁾

Le système antarctique s'est développé à l'écart des Nations Unies et, pendant vingt ans, ses initiateurs ont cherché à le protéger contre toute intrusion. De plus en plus, cependant, des voix se sont élevées au sein des Nations Unies pour contester ce système, parfois considéré comme étant géré par un «club» d'Etats nantis, et pour réclamer un large partage des ressources antarctiques.

Observant néanmoins un accord tacite selon lequel cette revendication ne devait être abordée qu'une fois la nouvelle Convention sur le droit de la mer adoptée, des pays en développement, notamment la Malaisie et Antigua-et-Barbuda, obtinrent en 1983 que fût inscrite à l'ordre du jour de la 38^e Assemblée générale des Nations Unies la question de l'Antarctique. Outre la création d'un comité *ad hoc* sur l'Antarctique, ces Etats exigèrent que les Parties consultatives fassent rapport à la communauté internationale sur leurs activités, que tout régime des ressources minérales suive le modèle de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ouverte à la signature le 10 décembre 1982, qui met en exergue la notion de patrimoine commun de l'humanité, et, enfin, que l'Afrique du Sud soit exclue des réunions consultatives.

Ayant pour l'heure repoussé ces revendications, l'Assemblée générale adopta, le 15 décembre 1983, une Résolution (38/77) demandant au Secrétaire général des

¹⁾ Voir A. de Marffy, «L'Antarctique: Quatre ans de débats à l'ONU», *Espaces et ressources maritimes* 1987, n° 2, pp. 3-31.

Nations Unies une étude d'ensemble factuelle et objective de tous les aspects de la question. Cette étude (A/39/583), publiée le 31 octobre 1984, constitue un document fondamental sur la question de l'Antarctique. Celle-ci figurera désormais à l'ordre du jour de chaque Assemblée générale; elle a donc été déjà discutée à six reprises.

Si, en 1984, la Résolution sur la question de l'Antarctique (39/152) fut encore adoptée par consensus, en revanche, en 1985, 1986, 1987 et 1988, les Etats Parties au Traité de 1959 ont refusé de participer à l'adoption des résolutions pertinentes¹⁾.

Ce refus de participation découla, d'une part, de l'appel lancé aux Parties consultatives d'exclure l'Afrique du Sud des réunions consultatives et, d'autre part, de la prétention d'imposer à ces Parties un moratoire sur l'établissement d'un régime des ressources minérales en Antarctique. L'adoption, le 2 juin 1988, de la Convention de Wellington a donné une nouvelle dimension au débat.

4 Motifs en faveur de l'adhésion de la Suisse au Traité du 1^{er} décembre 1959

41 Motifs d'ordre général

Les trois principes sur lesquels repose le Traité de 1959 – non-militarisation et non-nucléarisation, liberté et promotion de la recherche scientifique, gel des revendications territoriales – sont en parfaite harmonie avec notre politique étrangère et méritent notre soutien. L'Antarctique doit demeurer une zone de paix. Cela n'est possible que si les revendications territoriales – d'ailleurs non reconnues par la Suisse – restent gelées; cette dernière idée doit donc également être appuyée, d'autant plus que seule une réglementation neutralisant les prétentions territoriales permet de maintenir la liberté intégrale de la recherche scientifique²⁾.

Au cours de ses trente ans d'existence, le Traité de 1959 sur l'Antarctique a fait ses preuves. Oeuvre des Etats qui ont témoigné un intérêt actif au continent austral en y poursuivant des recherches, cet instrument a largement démontré son effectivité et son efficacité: la paix, la liberté de la recherche et l'environnement³⁾ ont été préservés. Ce but n'aurait pas pu être atteint sans le Traité de 1959, car les revendications soit de souveraineté territoriale soit de liberté illimitée que les Etats n'auraient pas manqué de formuler en son absence auraient provoqué des conflits, voire l'anarchie. Une telle anarchie pourrait encore venir se substituer au régime actuel si celui-ci était abandonné à la faveur d'une nouvelle négociation

¹⁾ Cf. les Résolutions 40/156 A et B du 16 décembre 1985, 41/88 A et B du 4 décembre 1986, 42/46 A et B du 30 novembre 1987 et 43/84 A et B du 7 décembre 1988.

²⁾ Dans les espaces assujettis à la souveraineté territoriale d'un Etat, la conduite d'activités de recherche scientifique dépend du consentement de cet Etat. Aujourd'hui, le principe du consentement prévaut même dans des espaces maritimes nationaux tels que la zone économique exclusive ou le plateau continental, où l'Etat côtier n'exerce que des droits fonctionnels. Voir l'article 246 de la Convention de 1982 sur le droit de la mer.

³⁾ Cf. sur ce point le Rapport du Secrétaire général sur la question de l'Antarctique, Nations Unies, document A/39/583, partie I, paragraphe 150.

globale au sein des Nations Unies qui pourrait s'étendre sur de nombreuses années et se solder par un échec. La Suisse n'a aucun intérêt à favoriser une telle évolution en restant en dehors du Traité de 1959, cela d'autant plus qu'elle est de fait déjà assujettie aux principales obligations énoncées par cet instrument sans pour autant pouvoir jouir de certains droits prévus par celui-ci (voir ch. 222).

Si le Traité sur l'Antarctique mérite ainsi le soutien que peut lui apporter notre pays, et si celui-ci a intérêt à le faire, il ne faut pas perdre de vue que ce Traité a également besoin de notre appui. Depuis 1983, en effet, le système antarctique subit l'assaut de certains Etats en développement qui voudraient le remplacer par un régime comparable à celui réservé aux grands fonds marins par la Convention de 1982 sur le droit de la mer (voir ch. 32). L'Antarctique et ses ressources devraient ainsi être qualifiées de patrimoine commun de l'humanité, ce qui impliquerait la gestion de ce patrimoine par un mécanisme universel et au profit de tous les membres de la communauté internationale. Une telle évolution pourrait appeler des réserves.

En premier lieu, la mise sur pied, pour l'Antarctique, d'un système analogue à celui prévu par la Convention sur le droit de la mer pourrait rapidement ouvrir à des activités d'exploration et de développement une région pourtant caractérisée par sa fragilité écologique. En revanche, le système actuel, notamment à travers la Convention de Wellington du 2 juin 1988 sur les ressources minérales, protège l'environnement de la région australe en se donnant pour but essentiel de soustraire cette région aux activités en cause (voir ch. 314).

En second lieu, s'il est exact que le régime à deux niveaux établi en 1959 (voir en particulier ch. 223.1) consacre une différenciation, celle-ci repose sur des données objectives: peuvent être admis au sein du «club» des Parties consultatives tous les Etats qui démontrent l'intérêt concret qu'ils portent à l'Antarctique et qui sont en mesure de contribuer effectivement à sa gestion. Autrement dit, l'Antarctique est administrée principalement par ceux qui sont en mesure d'assurer sa protection. Par ailleurs, ce genre de différenciation n'est pas l'apanage du Traité de 1959. Il suffit, pour s'en convaincre, de songer à la position des membres permanents du Conseil de sécurité ou à la composition des organes exécutifs d'entités tels que l'Organisation maritime internationale, la Banque internationale de reconstruction et de développement, ou le Fonds monétaire international. Les Parties consultatives ont du reste atténué la différence établie par le système en ménageant, dès 1983, un statut d'observateur au sein des réunions consultatives à toutes les Parties au Traité de 1959. Qui plus est, on se souviendra (voir ch. 223.1) que tout Etat Partie à ce Traité peut accéder au rang de Partie consultative, à condition de démontrer qu'il porte un intérêt effectif à l'Antarctique «en y menant des activités substantielles de recherche scientifique telles que l'établissement d'une station ou l'envoi d'une expédition» (art. IX, par. 2). Ainsi, si le Traité de 1959 privilégie les Parties consultatives, il le fait surtout dans un souci d'efficacité et d'effectivité.

Plus les Etats Parties à ce Traité seront nombreux, moins les attaques portées à l'ordre qu'il a établi auront d'effet. C'est pourquoi, lors des sondages effectués auprès des Gouvernements des 22 Parties consultatives, celles-ci ont réagi favorablement à l'idée d'une adhésion de la Suisse; elles y voient l'expression d'un appui prodigué aux principes fondamentaux du Traité. Un tel appui serait

d'autant plus facile à accorder qu'il n'engendrerait pas de problèmes politiques majeurs: la communauté antarctique se compose en effet de pays de l'Est aussi bien que de l'Ouest, d'Etats en développement aussi bien que d'Etats industrialisés (voir Annexe 3).

On notera enfin que plusieurs des pays européens dont la situation est comparable à celle de la Suisse sont déjà devenus Parties au Traité de 1959, voire Parties consultatives.

42 Motifs particuliers à la Suisse

421 Recherche scientifique

Si la Suisse, pays dépourvu de littoral maritime, ne figure pas parmi les Etats ayant pris part aux grandes découvertes dans les régions polaires, les glaciers forment un champ d'étude familier pour nos savants. Ceux-ci ont donc l'habitude des surfaces recouvertes de neige pendant la majeure partie de l'année.

Dès le début de ce siècle, les chercheurs suisses ont fait, au fil des ans, des contributions non négligeables à la connaissance des régions polaires. Au début, ces contributions se rapportaient surtout à l'Arctique; à preuve la traversée du Groenland effectuée en 1912 par Alfred de Quervain ou la fondation en 1956, sur l'initiative de la Suisse, de l'Expédition glaciologique internationale du Groenland, entreprise à laquelle se sont associés le Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la France et l'Autriche. Ultérieurement, l'intérêt des chercheurs suisses allait s'étendre à l'Antarctique. Vu l'absence de programme national suisse de recherches antarctiques, nos savants ont toutefois dû mener leurs activités dans le cadre de programmes organisés notamment par les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la République fédérale d'Allemagne.

C'est ainsi que plusieurs savants suisses, provenant des Universités de Bâle et de Berne, ont pu s'insérer dans des projets américains. De même les Etats-Unis ont-ils accueilli, à plusieurs reprises, une équipe de l'Institut de physique de l'Université de Berne dont les recherches portaient en particulier sur la pollution de l'atmosphère. Un biologiste de l'Université de Bâle a pu prendre part, pendant plus d'une année, au British Antarctic Survey. Enfin, plusieurs chercheurs suisses ont entrepris, à bord du navire «Polarstern» du Programme antarctique allemand, des travaux océanographiques dans la mer de Weddell.

Sur le plan institutionnel, l'intérêt croissant des chercheurs suisses pour l'Arctique et l'Antarctique a abouti à la fondation, en 1984, de la Commission suisse pour la recherche polaire. Organe commun des Académies suisses des sciences naturelles, techniques et humaines, cette commission a pour tâches de stimuler et de coordonner les recherches polaires en Suisse, de sensibiliser les milieux intéressés et l'opinion publique à ces recherches, de servir de trait d'union entre savants et milieux politiques ou industriels, et d'intensifier la coopération internationale. C'est à l'instigation de la commission que l'Académie suisse des sciences naturelles est devenue, en 1987, membre associé du Scientific Committee on Antarctic Research (SCAR), interlocuteur scientifique des Parties consultatives dans le cadre du système antarctique, la qualité de membres réguliers du SCAR

étant réservée aux organismes scientifiques des Parties consultatives. On peut ainsi affirmer que la Suisse a déjà franchi, sur le plan non gouvernemental, le pas qu'il lui reste à faire sur le plan intergouvernemental en devenant Partie au Traité de 1959.

L'intérêt accru que les savants suisses manifestent ainsi pour les régions polaires se reflète dans leur participation active à des projets européens. Si, à l'heure actuelle, ces projets se rapportent avant tout à l'Arctique, des programmes relatifs à l'Antarctique sont également en gestation.

L'essor de la recherche suisse en Antarctique se heurte cependant à un obstacle de taille. Grâce à l'hospitalité offerte par des Parties consultatives du Traité de 1959, la science suisse a pu accumuler, à des frais minimes, une somme enviable de connaissances et d'expériences dans différents domaines de la recherche antarctique. Au cours de ces dernières années, les Parties consultatives sont devenues moins accommodantes, lassées sans doute d'être constamment appelées à donner sans recevoir en retour, c'est-à-dire sans que la Suisse adhère au Traité de 1959.

Une adhésion de la Suisse à ce Traité en qualité de simple Partie contractante permettrait de réaliser l'objectif que se sont fixé les savants de notre pays: participer, en partenaires égaux, à des projets internationaux tels que l'Ocean Drilling Programme¹⁾ et se ménager de nouvelles possibilités de recherche. Il serait en revanche prématuré et inapproprié d'envisager d'ores et déjà la démarche suivante que pourrait constituer une demande tendant à obtenir le statut de Partie consultative. Prématuré parce que la prudence commande de suivre attentivement, pendant un certain nombre d'années, l'évolution du système antarctique et d'évaluer les avantages qui pourraient en résulter pour la Suisse²⁾; inapproprié parce qu'il est d'usage, au sein de ce système, de procéder par étapes, en commençant par l'adhésion au Traité de 1959. Pour ces mêmes motifs, il serait peu indiqué de chercher à adhérer dès à présent à la Convention de Londres de 1972 pour la protection des phoques et à la Convention de 1980 sur la conservation de la faune et de la flore marines (voir ch. 312 et 313).

422 Ressources naturelles

Le système antarctique a tendance à s'étendre aux ressources naturelles du sixième continent et des espaces marins adjacents. Les trois Conventions supplémentaires décrites sous chiffre 31 en témoignent.

Toute activité d'exploration et de développement des ressources naturelles dans la région risque de poser des problèmes sérieux pour l'environnement local autant que global. C'est pourquoi les instruments précités placent l'accent sur la

¹⁾ Par le biais du Fonds national suisse de la recherche scientifique, la Suisse participe du reste financièrement à ce Programme dans le cadre du European Consortium for Ocean Drilling. Des chercheurs de l'Institut de géologie de l'EPFZ ont d'ailleurs effectué des forages à grande profondeur dans les eaux antarctiques (mer de Weddell, plateau de Kerguelen, baie de Prydz).

²⁾ Cette procédure est d'autant plus nécessaire que l'obtention de la qualité de Partie consultative comporte la reconnaissance du caractère obligatoire des mesures convenues arrêtées par les Parties consultatives (voir ch. 223.1).

protection de l'environnement plutôt que sur les activités en cause. On a même prétendu que le seul fait d'envisager de telles activités met en danger l'environnement particulièrement fragile de l'Antarctique. On répondra à cet argument que l'absence de tout régime conventionnel en la matière aurait des conséquences bien plus graves encore puisque tout Etat et ses ressortissants pourraient alors agir à leur guise et sans avoir à observer des règles quelconques. L'adoption d'un régime analogue à celui réservé aux grands fonds marins par la Convention de 1982 sur le droit de la mer aurait, quant à elle, l'effet décrit sous chiffre 41.

Au cours des années à venir, la mise en œuvre du système antarctique nécessitera l'adoption de nouvelles mesures par les réunions consultatives. La Suisse a tout intérêt à participer à ce processus législatif continu en qualité d'observateur actif, ne serait-ce que pour contribuer au maintien de la liberté de la recherche scientifique et à la protection de l'environnement.

43 Conclusion

L'absence complète de la Suisse du système antarctique ne se justifie plus. Rouage central de ce système, le Traité de 1959 a fait ses preuves: il a soustrait le continent austral aux ambitions territoriales pour y faire régner la paix et la liberté de la recherche scientifique. Ces objectifs s'accordent parfaitement avec la politique étrangère de notre pays.

Plus concrètement, une adhésion de la Suisse au Traité sur l'Antarctique permettrait aux chercheurs suisses de poursuivre et d'élargir leurs travaux scientifiques consacrés à la région. Elle nous permettrait aussi de faire entendre notre voix lorsqu'il s'agira de continuer à construire l'avenir du sixième continent et, notamment, de veiller à la préservation de son état naturel.

5 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

L'entrée en vigueur pour la Suisse du Traité du 1^{er} décembre 1959 sur l'Antarctique n'aura pas d'effets sur l'état du personnel et, de surcroît, sa mise en œuvre n'engendrera aucune charge financière pour la Confédération.

6 Programme de la législature

Le projet est mentionné dans le programme de la législature 1987–1991 (FF 1988 I 353, appendice 2).

7 Base juridique

71 Constitutionnalité

La constitutionnalité du projet d'arrêté fédéral autorisant l'adhésion de la Suisse au Traité du 1^{er} décembre 1959 sur l'Antarctique repose sur l'article 8 de la constitution, qui donne à la Confédération la compétence de conclure des traités

internationaux. La compétence de l'Assemblée fédérale découle de l'article 85, chiffre 5, de la constitution.

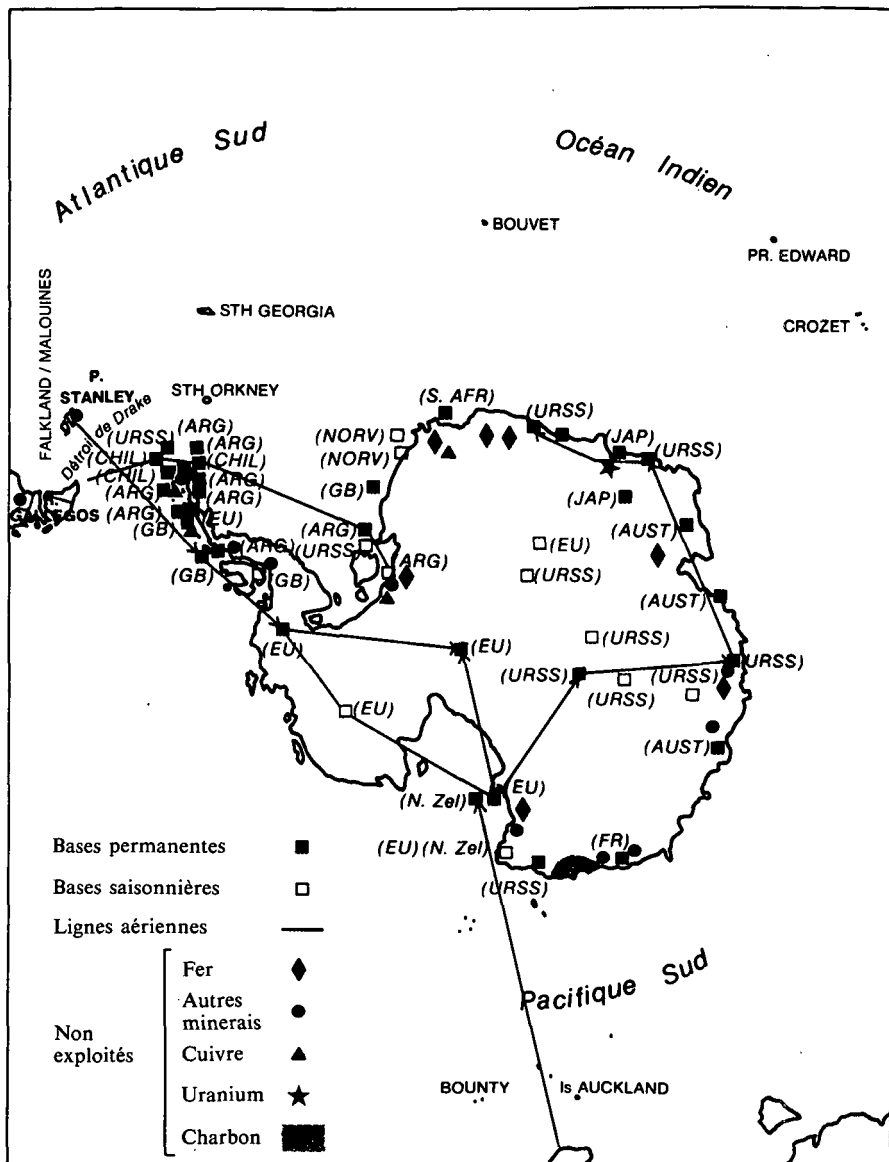
72 Assujettissement au référendum facultatif en matière de traités internationaux

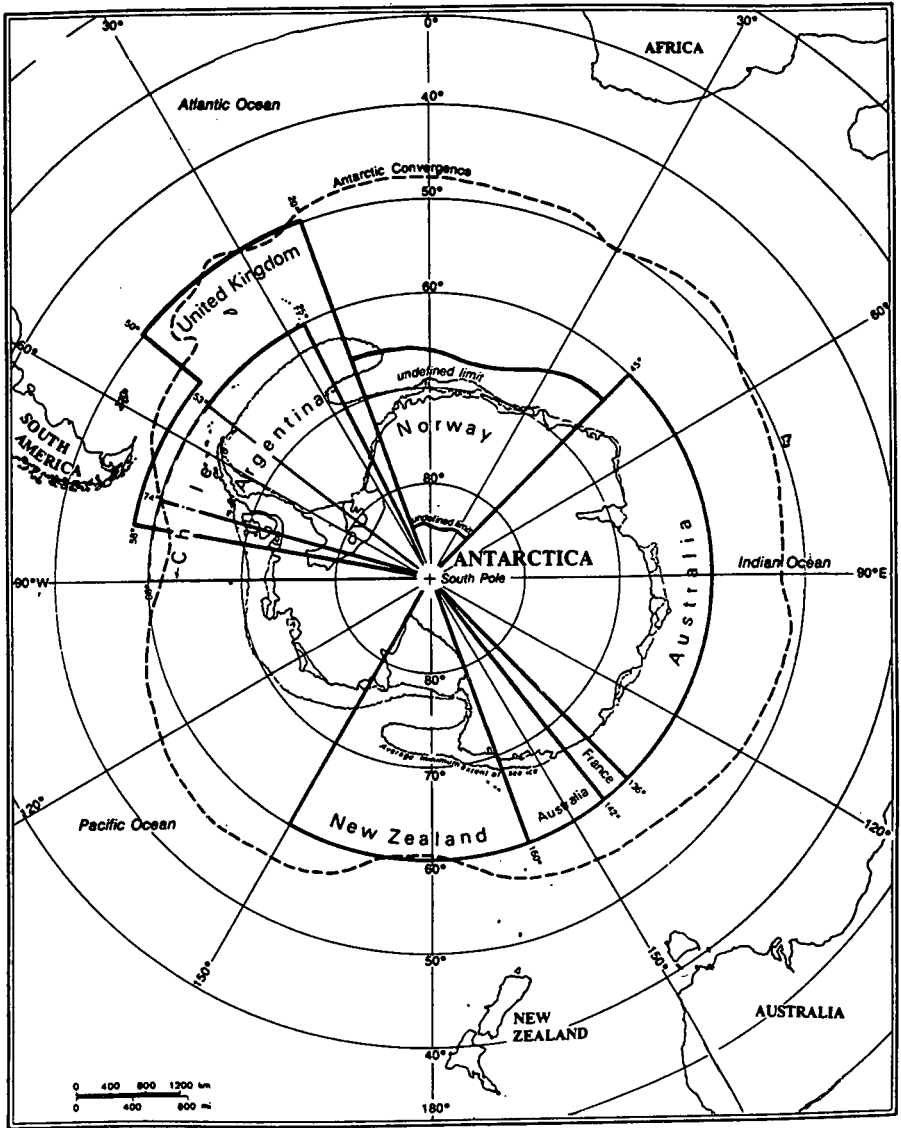
Le Traité du 1^{er} décembre 1959 sur l'Antarctique est conclu pour une durée illimitée. Les Parties contractantes ne peuvent s'en retirer, sauf dans des situations très particulières (voir ch. 225). En vertu de l'article 89, 3^e alinéa, lettre a, de la constitution, le projet d'arrêté fédéral soumis à votre approbation est donc assujetti au référendum facultatif.

33089

Présences réelles

Bases scientifiques





Traité du 1^{er} décembre 1959 sur l'Antarctique

(Etat au 1^{er} avril 1989)

39 Etats contractants comprenant

a. 22 Parties consultatives, soit:

12 Etats signataires:

7 Etats «possessionnés»: Argentine, Australie, Chili, France, Norvège, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni;

5 autres Etats: Afrique du Sud, Belgique, Etats-Unis, Japon, Union soviétique; ainsi que

10 Etats qui mènent des activités substantielles en Antarctique:

Brésil, Chine, Espagne, Inde, Italie, Pologne, République démocratique allemande, République fédérale d'Allemagne, Suède, Uruguay;

b. 17 Etats n'ayant pas la qualité de Partie consultative, soit:

Autriche, Bulgarie, Canada, Colombie, Cuba, Danemark, Equateur, Finlande, Grèce, Hongrie, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pays-Bas, Pérou, République démocratique populaire de Corée, République de Corée, Roumanie, Tchécoslovaquie.

33089

Arrêté fédéral
relatif au Traité du 1^{er} décembre 1959 sur l'Antarctique

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 8 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 16 août 1989¹⁾,
arrête:

Article premier

¹ Le Traité du 1^{er} décembre 1959 sur l'Antarctique est approuvé.

² Le Conseil fédéral est autorisé à adresser à l'Etat dépositaire, soit les Etats-Unis d'Amérique, une demande d'adhésion de la Suisse à ce Traité.

Art. 2

Le présent arrêté est sujet au référendum facultatif en matière de traités internationaux d'une durée indéterminée et non dénonçables (art. 89, 3^e al., let. a, cst.).

33089

Traité sur l'Antarctique

Texte original

Signé à Washington, le 1^{er} décembre 1959

Les Gouvernements

de l'Argentine,

de l'Australie,

de la Belgique,

du Chili,

de la République Française,

du Japon,

de la Nouvelle-Zélande,

de la Norvège,

de l'Union Sud-Africaine,

de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques,

du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord,

et des Etats-Unis d'Amérique,

Reconnaissant qu'il est de l'intérêt de l'humanité tout entière que l'Antarctique soit à jamais réservée aux seules activités pacifiques et ne devienne ni le théâtre ni l'enjeu de différends internationaux;

Appréciant l'ampleur des progrès réalisés par la science grâce à la coopération internationale en matière de recherche scientifique dans l'Antarctique;

Persuadés qu'il est conforme aux intérêts de la science et au progrès de l'humanité d'établir une construction solide permettant de poursuivre et de développer cette coopération en la fondant sur la liberté de la recherche scientifique dans l'Antarctique telle qu'elle a été pratiquée pendant l'Année Géophysique Internationale;

Persuadés qu'un Traité réservant l'Antarctique aux seules activités pacifiques et maintenant dans cette région l'harmonie internationale, servira les intentions et les principes de la Charte des Nations Unies;

Sont convenus de ce qui suit:

Article I

1. Seules les activités pacifiques sont autorisées dans l'Antarctique. Sont interdites, entre autres, toutes mesures de caractère militaire telles que l'établissement de bases, la construction de fortifications, les manœuvres, ainsi que les essais d'armes de toutes sortes.

2. Le présent Traité ne s'oppose pas à l'emploi de personnel ou de matériel militaires pour la recherche scientifique ou pour toute autre fin pacifique.

Article II

La liberté de la recherche scientifique dans l'Antarctique et la coopération à cette fin, telles qu'elles ont été pratiquées durant l'Année Géophysique Internationale, se poursuivront conformément aux dispositions du présent Traité.

Article III

1. En vue de renforcer dans l'Antarctique la coopération internationale en matière de recherche scientifique, comme il est prévu à l'Article II du présent Traité, les Parties Contractantes conviennent de procéder, dans toute la mesure du possible:

- (a) à l'échange de renseignements relatifs aux programmes scientifiques dans l'Antarctique, afin d'assurer au maximum l'économie des moyens et le rendement des opérations;
- (b) à des échanges de personnel scientifique entre expéditions et stations dans cette région;
- (c) à l'échange des observations et des résultats scientifiques obtenus dans l'Antarctique qui seront rendus librement disponibles.

2. Dans l'application de ces dispositions, la coopération dans les relations de travail avec les Institutions Spécialisées des Nations Unies et les autres organisations internationales pour lesquelles l'Antarctique offre un intérêt scientifique ou technique, sera encouragée par tous les moyens.

Article IV

1. Aucune disposition du présent Traité ne peut être interprétée:

- (a) comme constituant, de la part d'aucune des Parties Contractantes, une renonciation à ses droits de souveraineté territoriale, ou aux revendications territoriales, précédemment affirmés par elle dans l'Antarctique;
- (b) comme un abandon total ou partiel, de la part d'aucune des Parties Contractantes, d'une base de revendication de souveraineté territoriale dans l'Antarctique, qui pourrait résulter de ses propres activités ou de celles de ses ressortissants dans l'Antarctique, ou de toute autre cause;
- (c) comme portant atteinte à la position de chaque Partie Contractante en ce qui concerne la reconnaissance ou la non reconnaissance par cette Partie, du droit de souveraineté, d'une revendication ou d'une base de revendication de souveraineté territoriale de tout autre Etat, dans l'Antarctique.

2. Aucun acte ou activité intervenant pendant la durée du présent Traité ne constituera une base permettant de faire valoir, de soutenir ou de contester une revendication de souveraineté territoriale dans l'Antarctique, ni ne créera des droits de souveraineté dans cette région. Aucune revendication nouvelle, ni aucune extension d'une revendication de souveraineté territoriale précédemment affirmée, ne devra être présentée pendant la durée du présent Traité.

Article V

1. Toute explosion nucléaire dans l'Antarctique est interdite, ainsi que l'élimination dans cette région de déchets radioactifs.
2. Au cas où seraient conclus des accords internationaux, auxquels participeraient toutes les Parties Contractantes dont les représentants sont habilités à participer aux réunions prévues à l'Article IX, concernant l'utilisation de l'énergie nucléaire y compris les explosions nucléaires et l'élimination de déchets radioactifs, les règles établies par de tels accords seront appliquées dans l'Antarctique.

Article VI

Les dispositions du présent Traité s'appliquent à la région située au sud du 60° degré de latitude Sud, y compris toutes les plates-formes glaciaires; mais rien dans le présent Traité ne pourra porter préjudice ou porter atteinte en aucune façon aux droits ou à l'exercice des droits reconnus à tout Etat par le droit international en ce qui concerne les parties de haute mer se trouvant dans la région ainsi délimitée.

Article VII

1. En vue d'atteindre les objectifs du présent Traité et d'en faire respecter les dispositions, chacune des Parties Contractantes dont les représentants sont habilités à participer aux réunions mentionnées à l'Article IX de ce Traité, a le droit de désigner des observateurs chargés d'effectuer toute inspection prévue au présent Article. Ces observateurs seront choisis parmi les ressortissants de la Partie Contractante qui les désigne. Leurs noms seront communiqués à chacune des autres Parties Contractantes habilitées à désigner des observateurs; la cessation de leurs fonctions fera l'objet d'une notification analogue.
2. Les observateurs désignés conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent Article auront complète liberté d'accès à tout moment à l'une ou à toutes les régions de l'Antarctique.
3. Toutes les régions de l'Antarctique, toutes les stations et installations, tout le matériel s'y trouvant, ainsi que tous les navires et aéronefs aux points de débarquement et d'embarquement de fret ou de personnel dans l'Antarctique, seront accessibles à tout moment à l'inspection de tous observateurs désignés conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent Article.
4. Chacune des Parties Contractantes habilitées à désigner des observateurs peut effectuer à tout moment l'inspection aérienne de l'une ou de toutes les régions de l'Antarctique.
5. Chacune des Parties Contractantes doit, au moment de l'entrée en vigueur du présent Traité en ce qui la concerne, informer les autres Parties Contractantes et par la suite leur donner notification préalable:
 - (a) de toutes les expéditions se dirigeant vers l'Antarctique ou s'y déplaçant, effectuées à l'aide de ses navires ou par ses ressortissants, de toutes celles qui seront organisées sur son territoire ou qui en partiront;

- (b) de l'existence de toutes stations occupées dans l'Antarctique par ses ressortissants;
- (c) de son intention de faire pénétrer dans l'Antarctique, conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'Article I du présent Traité, du personnel ou du matériel militaires quels qu'ils soient.

Article VIII

1. Afin de faciliter l'exercice des fonctions qui leur sont dévolues par le présent Traité et sans préjudice des positions respectives prises par les Parties Contractantes en ce qui concerne la juridiction sur toutes les autres personnes dans l'Antarctique, les observateurs désignés conformément aux dispositions du paragraphe 1 de l'Article VII et le personnel scientifique faisant l'objet d'un échange aux termes de l'alinéa 1 (b) de l'Article III du Traité ainsi que les personnes qui leur sont attachées et qui les accompagnent, n'auront à répondre que devant la juridiction de la Partie Contractante dont ils sont ressortissants, en ce qui concerne tous actes ou omissions durant le séjour qu'ils effectueront dans l'Antarctique pour y remplir leurs fonctions.

2. Sans préjudice des dispositions du paragraphe 1 du présent Article et en attendant l'adoption des mesures prévues à l'alinéa 1 (e) de l'Article IX, les Parties Contractantes se trouvant parties à tout différend relatif à l'exercice de la juridiction dans l'Antarctique devront se consulter immédiatement en vue de parvenir à une solution acceptable de part et d'autre.

Article IX

1. Les représentants des Parties Contractantes qui sont mentionnées au préambule du présent Traité se réuniront à Canberra dans les deux mois suivant son entrée en vigueur et, par la suite, à des intervalles et en des lieux appropriés, en vue d'échanger des informations, de se consulter sur des questions d'intérêt commun concernant l'Antarctique, d'étudier, formuler et recommander à leurs Gouvernements des mesures destinées à assurer le respect des principes et la poursuite des objectifs du présent Traité, et notamment des mesures:

- (a) se rapportant à l'utilisation de l'Antarctique à des fins exclusivement pacifiques;
- (b) facilitant la recherche scientifique dans l'Antarctique;
- (c) facilitant la coopération scientifique internationale dans cette région;
- (d) facilitant l'exercice des droits d'inspection prévus à l'Article VII du présent Traité;
- (e) relatives à des questions concernant l'exercice de la juridiction dans l'Antarctique;
- (f) relatives à la protection et à la conservation de la faune et de la flore dans l'Antarctique.

2. Toute Partie Contractante ayant adhéré au présent Traité conformément aux dispositions de l'Article XIII a le droit de nommer des représentants qui

participeront aux réunions mentionnées au paragraphe 1 du présent Article, aussi longtemps qu'elle démontre l'intérêt qu'elle porte à l'Antarctique en y menant des activités substantielles de recherche scientifique telles que l'établissement d'une station ou l'envoi d'une expédition.

3. Les rapports des observateurs mentionnés à l'Article VII du présent Traité seront transmis aux représentants des Parties Contractantes qui participent aux réunions mentionnées au paragraphe 1 du présent Article.

4. Les mesures prévues au paragraphe 1 du présent Article prendront effet dès leur approbation par toutes les Parties Contractantes dont les représentants étaient habilités à participer aux réunions tenues pour l'examen desdites mesures.

5. L'un quelconque ou tous les droits établis par le présent Traité peuvent être exercés dès son entrée en vigueur, qu'il y ait eu ou non, comme il est prévu au présent Article, examen, proposition ou approbation de mesures facilitant l'exercice de ces droits.

Article X

Chacune des Parties Contractantes s'engage à prendre des mesures appropriées, compatibles avec la Charte des Nations Unies, en vue d'empêcher que personne n'entreprenne dans l'Antarctique aucune activité contraire aux principes ou aux intentions du présent Traité.

Article XI

1. En cas de différend entre deux ou plusieurs des Parties Contractantes en ce qui concerne l'interprétation ou l'application du présent Traité, ces Parties Contractantes se consulteront en vue de régler ce différend par voie de négociation, enquête, médiation, conciliation, arbitrage, règlement judiciaire ou par tout autre moyen pacifique de leur choix.

2. Tout différend de cette nature qui n'aura pu être ainsi réglé, devra être porté, avec l'assentiment dans chaque cas de toutes les parties en cause, devant la Cour Internationale de Justice en vue de règlement; cependant l'impossibilité de parvenir à un accord sur un tel recours ne dispensera aucunement les parties en cause de l'obligation de continuer à rechercher la solution du différend par tous les modes de règlement pacifique mentionnés au paragraphe 1 du présent Article.

Article XII

1. (a) Le présent Traité peut être modifié ou amendé à tout moment par accord unanime entre les Parties Contractantes dont les représentants sont habilités à participer aux réunions prévues à l'Article IX. Une telle modification ou un tel amendement entrera en vigueur lorsque le Gouvernement dépositaire aura reçu de toutes ces Parties Contractantes avis de leur ratification.

- (b) Par la suite une telle modification ou un tel amendement entrera en vigueur à l'égard de toute autre Partie Contractante lorsqu'un avis de ratification émanant de celle-ci aura été reçu par le Gouvernement dépositaire. Chacune de ces Parties Contractantes dont l'avis de ratification n'aura pas été reçu dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la modification ou de l'amendement conformément aux dispositions de l'alinéa 1 (a) du présent Article, sera considérée comme ayant cessé d'être partie au présent Traité à l'expiration de ce délai.
2. (a) Si à l'expiration d'une période de trente ans à dater de l'entrée en vigueur du présent Traité, une des Parties Contractantes dont les représentants sont habilités à participer aux réunions prévues à l'Article IX, en fait la demande par une communication adressée au Gouvernement dépositaire, une Conférence de toutes les Parties Contractantes sera réunie aussitôt que possible, en vue de revoir le fonctionnement du Traité.
- (b) Toute modification ou tout amendement au présent Traité, approuvé à l'occasion d'une telle Conférence par la majorité des Parties Contractantes qui y seront représentées, y compris la majorité des Parties Contractantes dont les représentants sont habilités à participer aux réunions prévues à l'Article IX, sera communiqué à toutes les Parties Contractantes par le Gouvernement dépositaire dès la fin de la Conférence, et entrera en vigueur conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent Article.
- (c) Si une telle modification ou un tel amendement n'est pas entré en vigueur, conformément aux dispositions de l'alinéa 1 (a) du présent Article, dans un délai de deux ans à compter de la date à laquelle toutes les Parties Contractantes en auront reçu communication, toute Partie Contractante peut, à tout moment après l'expiration de ce délai, notifier au Gouvernement dépositaire qu'elle cesse d'être partie au présent Traité; ce retrait prendra effet deux ans après la réception de cette notification par le Gouvernement dépositaire.

Article XIII

1. Le présent Traité sera soumis à la ratification des Etats signataires. Il restera ouvert à l'adhésion de tout Etat membre des Nations Unies, ou de tout autre Etat qui pourrait être invité à adhérer au Traité avec le consentement de toutes les Parties Contractantes dont les représentants sont habilités à participer aux réunions mentionnées à l'Article IX du Traité.
2. La ratification du présent Traité ou l'adhésion à celui-ci sera effectuée par chaque Etat conformément à sa procédure constitutionnelle.
3. Les instruments de ratification et les instruments d'adhésion seront déposés près le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, qui sera le Gouvernement dépositaire.
4. Le Gouvernement dépositaire avisera tous les Etats signataires et adhérents de la date de dépôt de chaque instrument de ratification ou d'adhésion ainsi que de la

date d'entrée en vigueur du Traité et de toute modification ou de tout amendement qui y serait apporté.

5. Lorsque tous les Etats signataires auront déposé leurs instruments de ratification, le présent Traité entrera en vigueur pour ces Etats et pour ceux des Etats qui auront déposé leurs instruments d'adhésion. Par la suite, le Traité entrera en vigueur, pour tout Etat adhérent, à la date du dépôt de son instrument d'adhésion.

6. Le présent Traité sera enregistré par le Gouvernement dépositaire conformément aux dispositions de l'Article 102 de la Charte des Nations Unies.

Article XIV

Le présent Traité, rédigé dans les langues anglaise, française, russe et espagnole, chaque version faisant également foi, sera déposé aux archives du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique qui en transmettra des copies certifiées conformes aux Gouvernements des Etats signataires ou adhérents.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires soussignés, dûment autorisés, ont apposé leur signature au présent Traité.

Fait à Washington, le premier décembre mille neuf cent cinquante-neuf.

Suivent les signatures

33089