

N° 279

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance
du 21 février 2002

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 mars 2002

PROJET DE LOI

*relatif à la protection de l'environnement en
Antarctique,*

PRÉSENTÉ

au nom de M. LIONEL JOSPIN,

Premier ministre,

par M. YVES COCHET,

Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

(Renvoyé à la commission des Affaires économiques et du Plan sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement).

ENVIRONNEMENT :

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

I. - Présentation générale

Le continent antarctique est le seul continent qui échappe à la juridiction classique des Etats. Après des débuts de revendication territoriale par tel ou tel Etat riverain de l'Océan austral ou conquérant de ces espaces vierges, le traité sur l'Antarctique conclu à Washington le 1^{er} décembre 1959 a conféré à ce continent un régime international unique en son genre. Le traité, conclu entre tous les Etats qui avaient exprimé des revendications de souveraineté en Antarctique (Argentine, Australie, Chili, France, Nouvelle-Zélande, Norvège et Royaume-Uni), et les Etats qui refusaient de reconnaître ces revendications (Etats-Unis, Russie, Japon, Belgique, Afrique du Sud), est considéré comme ayant « gelé » ces revendications (article 4 du traité). Il a institué un régime de coopération internationale original qui place à égalité tous les Etats parties, qu'ils soient possessionnés ou non.

Le continent antarctique est à la fois un espace vierge, témoin d'équilibres naturels encore très peu affectés par les activités humaines, une source de mémoire du climat mondial dans ses neiges et ses glaces, un point d'observation irremplaçable pour certains phénomènes atmosphériques ou climatiques, et un milieu extrême dans lequel la vie a pu néanmoins s'adapter. La prise de conscience des enjeux essentiels que représente ce continent au regard de l'environnement mondial, malgré son éloignement, a donné lieu à la signature à Madrid, le 4 octobre 1991, d'un protocole au traité, relatif à la protection de l'environnement.

Une première tentative de réglementer l'exploitation des richesses énergétiques et minières en Antarctique dans le cadre de la convention de Wellington sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique ouverte à la signature le 2 juin 1988 se solda par un échec. En revanche, la convention de Londres pour la protection des phoques en Antarctique, signée le 11 février 1972, et la convention pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique adoptée à Canberra le 20 mai 1980 témoignent de la volonté de soumettre ce continent à une protection internationale forte. Le protocole de Madrid consacre cette évolution en faisant de l'Antarctique, selon la déclaration liminaire solennelle, « une réserve naturelle, consacrée à la paix et à la science ».

Le protocole de Madrid et ses quatre annexes, ayant été ratifié par l'ensemble des Parties consultatives, est entré en vigueur le 14 janvier 1998. La France l'a pour sa part ratifié dès 1992. Une annexe V a été adoptée séparément à Bonn au cours de la XVI^{ème} conférence consultative des Parties, et soumise à approbation distincte. Si la France a approuvé cette annexe le 18 novembre 1998, quatre approbations de Parties consultatives manquent encore pour son entrée en vigueur. Cependant le projet de loi, en donnant la base légale nécessaire à un régime d'autorisation, permettra de mettre en application l'annexe V, et notamment de réglementer l'accès aux « zones spécialement protégées » et aux « zones gérées spéciales » de l'Antarctique dont elle prévoit la désignation.

Le protocole édicte une interdiction absolue, pour une durée de cinquante ans, d'exploiter les ressources minérales de l'Antarctique, et encadre strictement les conditions dans lesquelles il pourra être mis fin à ce moratoire. Il soumet toutes les activités qui se déroulent en Antarctique à des obligations de respect de l'environnement, soit par des procédures (telle l'étude d'impact, qui en cas d'impact supérieur à mineur ou transitoire, doit être soumise à la réunion consultative), soit par des règles de fond (telles les interdictions et les obligations qui figurent aux annexes II à V).

Le protocole fait obligation aux Parties de prendre les mesures appropriées pour garantir le respect de ses dispositions, et de les notifier aux autres Parties (article 13).

Les mesures relevant du domaine de la loi sont le principe de la soumission des activités menées en Antarctique à un régime d'autorisation, ou dans certains cas, de déclaration préalable, et les sanctions administratives et pénales nécessaires pour garantir le respect du protocole et de la loi.

Les Etats-Unis, les Pays-Bas, le Japon, le Pérou, la Russie et la Finlande, la Suède, le Royaume-Uni, la Norvège, l'Australie et le Japon ont déjà pris des mesures d'ordre interne. Aucune mesure n'a été prise par l'Uruguay et le Chili, le protocole recevant dans ces Etats une application directe du fait de la ratification.

II. - Présentation par articles

Les dispositions du projet de loi s'insèrent dans le code de l'environnement.

L'article 1^{er} du projet de loi crée un livre VII nouveau, intitulé « Protection de l'environnement en Antarctique », comportant un titre unique.

Le chapitre I^{er} rassemble les dispositions communes :

L'article L. 711-1 définit le champ d'application territorial des dispositions nouvelles en reprenant la définition géographique de l'article 6 du traité ;

L'article L. 711-2 soumet les activités exercées en Antarctique à un régime général de déclaration préalable ou d'autorisation, nécessaire pour garantir l'application effective des dispositions du protocole qui prévoient la réalisation d'une évaluation d'impact des activités et la modification, suspension ou l'annulation des activités exercées si leur impact est incompatible avec la protection de l'environnement.

Le I rappelle les principes essentiels du protocole concernant les activités, et en particulier la priorité reconnue aux activités scientifiques, qui constituent l'essentiel des activités françaises actuellement conduites en Antarctique, à travers le groupement d'intérêt public Institut polaire français Paul-Emile Victor. Ce GIP utilise la base française Dumont d'Urville en Terre Adélie, la base franco-italienne Concordia, et participe également à des programmes de recherche d'autres pays.

Les exceptions au régime d'autorisation ou de déclaration sont au nombre de quatre :

- la première exception vise les activités de pêche régies par la convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique, signée à Canberra le 20 mai 1980. Si la pêche demeure soumise aux principes du protocole de Madrid, les Etats parties les mettent en oeuvre par les procédures propres à la convention de Canberra, et par les mesures nationales concernant la pêche ;

- la deuxième exception, fondée sur l'article 6 du traité de Washington du 1^{er} décembre 1959, sur l'Antarctique vise les activités liées à l'exercice de la liberté de navigation et de survol en haute mer ;

- la troisième exception vise les activités autorisées par une autre Partie au protocole ;

- la quatrième exception a trait aux immunités des navires d'Etat français. Seules leurs missions de police (surveillance du respect du traité et du protocole) seront exemptées, ainsi que certaines missions liées à la défense nationale et sans incidence mesurable sur le milieu marin, en particulier les missions de cartographie marine par bathymétrie. En revanche, les navires en mission de recherche scientifique, même s'ils sont des navires d'Etat, devront satisfaire les exigences de l'annexe IV du protocole sur la pollution marine, et leurs missions seront soumises à autorisation conformément à la loi. Les navires d'Etat en mission « de souveraineté » devront cependant s'efforcer de respecter également les mêmes exigences, dans l'esprit du protocole.

L'article L. 711-3 définit le champ d'application s'agissant des personnes. Celui-ci est défini par rapport aux règles du traité (article 3 § 4 du protocole, qui renvoie aux expéditions notifiées selon l'article VII § 5 du traité de 1959). Seront ainsi soumis aux dispositions de la loi :

- d'une part, toutes les personnes, quelle que soit leur nationalité, qui exercent une activité dans le district de Terre Adélie, dont la France revendique la souveraineté ;

- d'autre part, toutes les personnes physiques ou morales de nationalité française, ainsi que les navires et aéronefs battant pavillon français ou immatriculés en France, et ce quelle que soit la partie de l'Antarctique dans laquelle s'exerce l'activité ;

- enfin toutes les personnes qui, quelle que soit leur nationalité et quel que soit le lieu de leur activité sur le continent antarctique, organisent cette activité à partir d'un point quelconque du territoire français, métropolitain ou ultramarin.

Cependant, les ressortissants étrangers pourront s'adresser au pays dont ils ont la nationalité pour obtenir les autorisations requises par le traité, même pour des activités en Terre Adélie.

Le chapitre II regroupe les dispositions relatives aux procédures de déclaration et d'autorisation des activités en Antarctique.

L'article L. 711-4 précise que les dispositions du projet de loi sont dépourvues d'incidence sur les immunités des navires de guerre et autres navires d'Etat étrangers utilisés à des fins non commerciales.

S'agissant des navires d'Etat sous pavillon étranger, il est impossible de les soumettre à la juridiction française du fait des règles du droit de la mer, préservées et rappelées par l'article 6 du traité de l'Antarctique, et confirmées par l'annexe IV du protocole de Madrid (article 11) sur la pollution marine. Les termes utilisés sont les termes mêmes du traité, mais il restera à l'avenir à en dégager une interprétation commune, s'agissant d'un point déterminant pour le champ d'application du protocole. Dans la lecture des autorités françaises, conforme à l'esprit du traité, cette expression vise les navires en mission d'Etat, mais pas les navires dédiés à des programmes de recherche.

L'article L. 711-5 définit le champ d'application respectif des procédures de déclaration préalable et d'autorisation, en fonction du degré d'impact des activités sur l'environnement : celles dont l'impact est « au moins mineur ou transitoire » relèvent de la procédure d'autorisation ; les autres activités font l'objet d'une simple déclaration préalable. Cette déclaration, dans le cadre d'une procédure légère, permettra essentiellement de vérifier, au regard d'une liste limitative, que ces activités n'affecteront pas l'environnement de l'Antarctique ; elles pourront alors être dispensées d'étude d'impact.

L'article L. 711-6 prévoit que la délivrance d'une autorisation est subordonnée à la réalisation d'une évaluation préalable, dans des conditions qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

L'article L. 711-7 précise la nature des prescriptions auxquelles pourra être subordonnée la délivrance de l'autorisation, pour des motifs tirés exclusivement de la protection de l'environnement.

L'article L. 711-8 rend la procédure d'autorisation applicable à la mise hors service d'une installation.

L'article L. 711-9 renvoie à un décret en Conseil d'Etat la fixation des conditions générales et particulières du régime de déclaration préalable et d'autorisation, ainsi que la définition du régime applicable aux installations existantes.

Le chapitre III édicte des sanctions administratives et pénales.

L'article L. 711-10 prévoit la possibilité de suspendre ou soumettre à prescriptions spéciales une activité ayant fait l'objet d'une simple déclaration, en cas d'atteinte à l'environnement.

L'article L. 711-11 prévoit la possibilité de suspendre, annuler ou modifier une autorisation, en cas d'atteinte à l'environnement.

L'article L. 711-12 définit le régime des sanctions administratives applicables lorsque l'activité déclarée ou autorisée n'est pas exercée par la personne responsable en conformité avec les termes de la déclaration ou de l'autorisation.

L'article L.711-13 prévoit pour l'autorité administrative la possibilité de sanctionner les responsables d'activités incompatibles avec le protocole de Madrid, d'abord par un avertissement, puis en cas de réitération par le refus de toute autorisation pendant une durée de cinq ans.

L'article L. 711-14 édicte des sanctions pénales. Les Parties au traité de l'Antarctique les plus importantes ont fait de même, et la France se doit de disposer de tous les outils pour faire respecter le protocole de Madrid.

L'article L. 711-15 institue une exemption de responsabilité pénale, dans les cas prévus par le protocole à chacune de ses annexes.

L'article L. 711-16 détermine les agents habilités à constater les infractions. Il s'agira pour l'essentiel des fonctionnaires relevant du Territoire des terres australes et antarctiques françaises et présents dans la zone de la Terre Adélie.

L'article L. 711-17 prévoit que, outre les tribunaux compétents en application de l'article 382 du code de procédure pénale, et le tribunal de Saint-Denis de la Réunion au titre de sa compétence générale à l'égard du territoire des Terres australes et antarctiques françaises, le tribunal de grande instance de Paris sera également compétent pour le jugement de ces infractions.

L'article L.711-18 renvoie à un décret en Conseil d'Etat la fixation des modalités d'application du chapitre III.

L'article 2 du projet de loi rappelle que le protocole de Madrid engage la France pour tous les territoires sous sa souveraineté. Il précise que les dispositions du projet de loi sont applicables à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, aux îles Wallis et Futuna, aux Terres australes et antarctiques françaises ainsi qu'à Mayotte.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi relatif à la protection de l'environnement en Antarctique, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article 1^{er}

Il est ajouté au code de l'environnement un livre VII intitulé « Protection de l'environnement en Antarctique ».

Le livre VII comprend un titre unique intitulé « Mise en oeuvre du protocole au traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement, signé à Madrid le 4 octobre 1991 », comportant les articles L. 711-1 à L. 711-18 suivants :

« *CHAPITRE I^{er}*

« *Dispositions communes*

« Art. L. 711-1. - Pour l'application des dispositions du présent titre, l'Antarctique s'entend comme la zone définie à l'article 6 du traité sur l'Antarctique conclu à Washington le 1^{er} décembre 1959, c'est-à-dire la zone située au sud du 60^{ème} degré de latitude sud, y compris toutes les plates-formes glaciaires.

« Art. L. 711-2. - I. - L'organisation et la conduite d'activités en Antarctique prennent en considération, selon les modalités prévues au présent titre, la protection de l'environnement et des écosystèmes dépendants et associés, ainsi que la préservation de l'Antarctique en tant que zone consacrée à la science.

« II. - Ces activités sont soumises soit à déclaration préalable, soit à autorisation dans les conditions définies au chapitre II, à l'exception :

« - des activités de pêche régies par la convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique, signée à Canberra le 20 mai 1980 ;

« - de l'exercice de la liberté de navigation et de la liberté de survol en haute mer conformément au droit international ;

« - des activités autorisées par une autre Partie au protocole de Madrid ;

« - des activités exercées par des navires et aéronefs de l'Etat français ou exploités par celui-ci dans le cadre de leurs missions de police et de défense nationale.

« Art. L. 711-3. - Sont soumises aux dispositions du présent titre :

« a) Les personnes, quelle que soit leur nationalité, qui exercent une activité dans le district de Terre Adélie relevant de l'administration du territoire des Terres australes et antarctiques françaises, ainsi que tout navire ou aéronef utilisé à cette fin ;

« b) Les personnes physiques de nationalité française et les personnes morales constituées conformément au droit français qui organisent des activités dans les autres parties de l'Antarctique ou y participent, ainsi que les navires battant pavillon français et les aéronefs immatriculés en France utilisés à cette fin ;

« c) Les personnes qui, quelle que soit leur nationalité, organisent sur le territoire français ou à partir de celui-ci des activités se déroulant dans une partie quelconque de l'Antarctique, ou y participent.

« Art. L. 711-4. - Aucune disposition du présent titre ne porte atteinte aux immunités prévues par le droit international dont jouissent les navires de guerre et les autres navires d'Etat étrangers utilisés à des fins non commerciales.

« CHAPITRE II

« Déclaration et autorisation

« *Art. L. 711-5.* - I. - Les activités ayant sur l'environnement en Antarctique un impact au moins mineur ou transitoire, au sens de l'article 8 du protocole de Madrid, sont soumises à autorisation.

« II. - Les autres activités sont soumises à déclaration préalable.

« *Art. L. 711-6.* - La délivrance d'une autorisation est subordonnée à la réalisation préalable d'une évaluation de l'impact de l'activité sur l'environnement.

« Sous réserve de l'article L. 711-13, l'autorisation ne peut être accordée que s'il résulte de l'évaluation que l'impact de l'activité est compatible avec la conservation de l'environnement de l'Antarctique.

« *Art. L. 711-7.* - L'autorisation peut être assortie en tant que de besoin de prescriptions relatives notamment :

« - aux zones géographiques intéressées ;

« - à la période durant laquelle les activités se déroulent ;

« - au matériel utilisé, en particulier aux conditions d'utilisation des matériaux radioactifs à des fins scientifiques ;

« - aux équipements et plans de préparation aux situations d'urgence ;

« - au mode de gestion des déchets.

« *Art. L. 711-8.* - La mise hors service d'une installation autorisée est elle-même soumise à autorisation.

« *Art. L. 711-9.* - Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent chapitre. Il détermine notamment les autorités compétentes pour la délivrance des autorisations, les activités visées au II de l'article L. 711-5, le contenu et les modalités de mise en oeuvre de l'évaluation préalable d'impact, la procédure applicable aux déclarations et aux demandes d'autorisation et le régime applicable aux installations existantes.

« CHAPITRE III

« Contrôles et Sanctions

« Section 1

« Contrôles et sanctions administratifs

« *Art. L. 711-10.* - Une activité déclarée peut être suspendue, interrompue ou soumise à des prescriptions spéciales lorsqu'il apparaît qu'elle porte à

l'environnement des atteintes plus graves que celles identifiées au moment de sa déclaration ou d'une nature différente. Sauf en cas d'urgence, l'auteur de la déclaration est mis à même au préalable de présenter ses observations.

« *Art. L. 711-11.* - Une autorisation peut être suspendue, abrogée ou modifiée lorsqu'il apparaît que l'activité autorisée porte à l'environnement des atteintes plus graves que celles identifiées au moment de sa délivrance ou d'une nature différente. Sauf en cas d'urgence, le titulaire de l'autorisation est mis à même au préalable de présenter ses observations.

« *Art. L. 711-12.* - L'autorité administrative peut enjoindre à une personne responsable d'une activité déclarée ou autorisée en application du chapitre II de mettre les conditions d'exercice de celle-ci en conformité avec les termes de la déclaration ou de l'autorisation.

« Si, à l'expiration du délai fixé par la mise en demeure, la personne n'a pas obtempéré à cette injonction, l'autorité administrative peut faire application des dispositions du premier alinéa des articles L. 711-10 et L. 711-11.

« *Art. L. 711-13.* - L'autorité administrative peut donner un avertissement à toute personne dont il est établi qu'elle a mené des activités incompatibles avec le protocole de Madrid et le présent titre. Cette personne est préalablement invitée à présenter ses observations. Dès lors que deux avertissements ont été délivrés dans un délai de cinq années, toute autorisation est refusée pour ce motif pendant une durée de cinq ans suivant le second avertissement.

« *Section 2*

« ***Sanctions pénales***

« *Art. L. 711-14.* - Les infractions au présent titre commises par les personnes mentionnées à l'article L. 711-3 sont sanctionnées comme suit :

« 1° Le fait d'organiser ou de participer à une activité qui n'a pas fait l'objet de l'autorisation prévue au I de l'article L. 711-5 ou de méconnaître les conditions de cette autorisation est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende ;

« 2° Est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende :

« - le fait de mener en Antarctique une activité de prospection ou d'exploitation des ressources minérales, à l'exception des activités menées pour les besoins de la recherche scientifique dans les limites de l'autorisation délivrée à cet effet ;

« - le fait de commercialiser les matériaux résultant d'une activité illicite de prospection ou d'exploitation de ressources minérales en Antarctique ;

« 3° Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende le fait d'introduire en Antarctique ou d'y éliminer des déchets radioactifs ;

« 4° Les personnes morales peuvent être déclarées responsables, dans les conditions prévues à l'article 121-2 du code pénal, des infractions définies dans le présent titre. Elles encourent la peine d'amende selon les modalités prévues à l'article 131-38 du même code ;

« 5° Les matériels qui ont servi ou étaient destinés à commettre l'infraction ou les matériaux qui en sont le produit peuvent être confisqués.

« *Art. L. 711-15.* - Les faits mentionnés au 1° de l'article L. 711-14 ne sont pas sanctionnés pénalement dans les cas d'urgence se rapportant à la sauvegarde de la vie humaine, à la sécurité des navires, des aéronefs ou des équipements et installations de grande valeur, ou à la protection de l'environnement, rendant impossible une demande d'autorisation préalable conformément au présent titre.

« *Art. L. 711-16.* - Sont habilités à rechercher et à constater les infractions au présent titre et aux textes pris pour son application, outre les officiers de police judiciaire agissant conformément aux dispositions du code de procédure pénale :

« - les agents des douanes ;

« - les agents habilités à relever les infractions à la législation sur les réserves naturelles ;

« - les administrateurs des affaires maritimes, les inspecteurs des affaires maritimes, les officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes, les contrôleurs des affaires maritimes et les syndics des gens de mer, les commandants, commandants en second et officiers en second des bâtiments de l'Etat ainsi que les commandants de bord des aéronefs de l'Etat, chargés de la surveillance en mer.

« *Art. L. 711-17.* - Sans préjudice des règles de compétence définies par l'article 382 du code de procédure pénale et des dispositions de l'article L. 935-1 du code de l'organisation judiciaire, le tribunal de grande instance de Paris est compétent pour juger les infractions aux dispositions du présent titre et aux textes pris pour son application constatées en Antarctique en dehors du district de Terre Adélie relevant des Terres australes et antarctiques françaises.

« *Art. L. 711-18.* - Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent chapitre. »

Article 2

Le livre VI du code de l'environnement est modifié ainsi qu'il suit :

I. - Il est ajouté au titre I^{er} un chapitre III intitulé « Antarctique » comportant l'article L. 613-1 suivant :

« *Art. L. 613-1.* - Les articles L. 711-1 à L.711-18 sont applicables à la Nouvelle-Calédonie. »

II. - Il est ajouté au titre II un chapitre III intitulé « Antarctique » comportant l'article L. 623-1 suivant :

« *Art. L. 623-1.* - Les articles L. 711-1 à L. 711-18 sont applicables à la Polynésie française. »

III. - Il est ajouté au titre III un chapitre IV intitulé « Antarctique » comportant l'article L. 634-1 suivant :

« *Art. L. 634-1.* - Les articles L. 711-1 à L. 711-18 sont applicables à Wallis-et-Futuna. »

IV. - Il est ajouté au titre IV l'article L. 640-3 suivant :

« *Art. L. 640-3.* - Les articles L. 711-1 à L.711-18 sont applicables aux Terres australes et antarctiques françaises. »

V. - Il est ajouté au titre V un chapitre VI intitulé : « Antarctique » comportant l'article L. 656-1 suivant :

«*Art. L. 656-1.* - Les articles L. 711-1 à L.711-18 sont applicables à Mayotte. »

Fait à Paris, le 27 mars 2002

Par le Premier ministre :

Signé : LIONEL JOSPIN

Le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement :

Signé : Yves COCHET