



N° 4265

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 juin 2021.

PROJET DE LOI

*autorisant l'approbation de la Mesure 1 (2005) annexe VI
au Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection
de l'environnement, responsabilité découlant de situations critiques
pour l'environnement*

(Renvoyé à la commission des affaires étrangères, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. Jean CASTEX,
Premier ministre,

PAR M. Jean-Yves LE DRIAN,
ministre de l'Europe et des affaires étrangères

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le statut de l'Antarctique a été arrêté par le Traité sur l'Antarctique, signé à Washington le 1^{er} décembre 1959. Ce texte s'applique aux terres et zones maritimes au sud du 60^e parallèle. Il y proscrit toute activité non pacifique.

Le Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement (dit « Protocole de Madrid ») a été signé le 4 octobre 1991. Il complète le Traité et désigne l'Antarctique comme « réserve naturelle, consacrée à la paix et à la science ». Ce protocole est entré en vigueur le 14 janvier 1998. Il était initialement assorti de quatre annexes, adoptées en même temps que lui :

- l'annexe I relative à l'évaluation d'impact sur l'environnement ;
- l'annexe II relative à la conservation de la faune et de la flore en Antarctique ;
- l'annexe III relative à l'évaluation et la gestion des déchets ;
- l'annexe IV relative à la prévention de la pollution marine.

Deux autres annexes ont été adoptées ultérieurement, respectivement le 18 octobre 1991 puis le 14 juin 2005 :

- l'annexe V relative à la protection et la gestion des zones ;
- l'annexe VI relative à la responsabilité découlant de situations critiques pour l'environnement.

Les annexes I à IV ont été ratifiées par la France en même temps que le Protocole de Madrid, en 1992. L'annexe V l'a été en 2005. Il reste donc à ratifier l'annexe VI pour que la France remplisse pleinement ses engagements internationaux vis-à-vis du système du Traité sur l'Antarctique.

En application de l'article 15 du Protocole de Madrid, l'annexe VI impose aux opérateurs ayant une activité en Antarctique de prendre les mesures nécessaires pour prévenir la survenance d'un dommage à l'environnement dans le cadre de leurs opérations et d'adopter des plans d'urgence pour anticiper ces situations. Si un tel dommage survient

néanmoins, les opérateurs sont tenus de mettre en place un dispositif adapté pour mettre fin à l'atteinte à l'environnement. En cas d'inaction de leur part, ils doivent prendre en charge les frais engagés par les Etats pour lutter contre le préjudice.

L'article 1^{er} de l'annexe VI vise ainsi toutes les activités prévues par le Traité sur l'Antarctique susceptibles de causer une « situation critique pour l'environnement », qu'elles soient conduites par des opérateurs privés ou étatiques.

L'annexe VI s'articule ensuite autour de cinq dispositifs qui visent à prévenir la survenance d'une situation critique pour l'environnement, à y faire face si elle survient, à définir les responsabilités des acteurs impliqués dans la gestion d'un incident ainsi qu'à leur ouvrir des voies de recours judiciaires :

a) L'article 3 impose à tout opérateur ayant une activité en Antarctique de réduire le risque d'atteinte à l'environnement que crée cette activité, en prenant les mesures techniques adaptées et « raisonnables », c'est-à-dire proportionnées au risque réel. La vérification du respect de cette exigence est assurée par « la Partie de l'opérateur », qui s'entend comme l'Etat qui autorise l'activité en Antarctique et/ou sur le territoire duquel ledit opérateur organise en amont cette activité (article 2.d) ;

b) L'article 4 dispose que les Parties doivent exiger des opérateurs qui préparent une activité à partir de leur territoire et/ou qu'elles autorisent à avoir une telle activité en Antarctique qu'ils établissent des plans d'urgence « pour faire face aux incidents susceptibles d'avoir des effets négatifs sur l'environnement en Antarctique ». Les Parties sont également tenues de définir des procédures nationales ou internationales permettant de notifier rapidement la survenance d'un incident et d'organiser une coopération – avec le ou les opérateurs concernés, d'autres opérateurs ou d'autres Parties – pour y faire face ;

c) L'article 5 oblige les opérateurs à mener des actions « rapides et efficaces » en cas d'incident lié à leurs activités et prévoit également la procédure à suivre en cas d'inaction des opérateurs. Cet article prévoit ainsi une chaîne d'intervention qui offre la plus grande garantie possible qu'un acteur – l'opérateur, sa Partie et/ou une autre Partie – interviendra pour mettre fin à la menace à l'environnement antarctique ;

d) L'article 6 définit la responsabilité des opérateurs et des Parties. Si un opérateur n'est pas intervenu pour mettre fin à un dommage

environnemental causé par son activité, il doit payer à la Partie qui est intervenue à sa place les coûts qu'elle a engagés – sans préjudice d'éventuelles poursuites engagées par cette Partie. Dans le cas où toutes les Parties resteraient inactives alors que l'opérateur à l'origine du dommage n'a rien fait pour y mettre un terme :

– si cet opérateur est étatique, il doit payer au Fonds du Secrétariat du Traité sur l'Antarctique prévu à l'article 12 le coût des mesures qui auraient dû être prises ;

– si cet opérateur est non-étatique, il doit payer une somme qui reflète, dans la mesure du possible, les coûts des actions qui auraient dû être prises soit au Fonds du Secrétariat du Traité sur l'Antarctique, soit à sa Partie, soit à la Partie qui a utilisé la voie de recours en indemnisation prévu par l'article 7.

La Partie est responsable pour les activités de ses navires et aéronefs dans un cadre non-commercial mais le principe de l'immunité souveraine est rappelé ;

e) L'article 7 prévoit des recours en indemnisation et des actions judiciaires pour assurer l'effectivité de la responsabilité des opérateurs. Une procédure administrative spécifique est applicable aux opérateurs étatiques qui seraient restés inactifs face à une situation critique pour l'environnement liée à leurs activités et alors qu'aucune Partie ne serait intervenue pour y mettre fin. La responsabilité de la Partie de l'opérateur étatique ne peut être établie que par la Réunion consultative du Traité sur l'Antarctique (RCTA), selon que de besoin sur le fondement d'une enquête. Une fois cette responsabilité établie, la RCTA fixe, par une décision, le montant correspondant au coût des mesures qui auraient dû être prises pour lutter contre le sinistre. Il appartient ensuite à l'opérateur étatique de verser cette somme au Fonds du Secrétariat du Traité sur l'Antarctique.

Les articles 8 à 10 prévoient des limites et des exonérations de responsabilité pour les opérateurs qui interviennent en Antarctique. Ainsi, un opérateur ne peut se voir imputer la responsabilité d'un dommage à l'environnement s'il a agi pour sauver des vies humaines ou assurer leur sécurité, ou si le dommage résulte d'une catastrophe naturelle imprévisible, d'un événement terroriste ou d'un acte de belligérance. De même, la responsabilité d'une Partie ne peut être engagée à la place de celle d'un de ses opérateurs non-étatiques qui serait resté inactif face à un dommage qu'il a causé, si cette Partie avait préalablement adopté les mesures internes nécessaires à l'application de l'annexe VI. L'article 9 prévoit des plafonds

forfaitaires de responsabilité pour les dommages causés par un navire de moins de 2 000 tonnes ou pour les dommages qui ne font pas intervenir de navire. Pour les dommages causés par des navires d'un tonnage supérieur à 2 000 tonnes, les plafonds de responsabilité sont fixés par tranches de tonnage, de manière dégressive, chaque tranche s'appliquant au nombre de tonnes au-dessus de la limite de la tranche précédente. Toutefois, ces plafonds de responsabilité ne s'appliquent pas s'il est prouvé que le dommage a été causé de manière délibérée par l'opérateur, dans l'intention de causer une telle situation ou de façon téméraire avec la conscience que le sinistre était probable.

Les articles 11 et 12 fixent, enfin, les aspects financiers du dispositif prévu. Les Parties doivent ainsi « exiger[r] » de leurs opérateurs qu'ils s'assurent pour faire face aux frais qu'ils seraient tenus d'engager pour mettre fin à un sinistre qu'ils auraient causé. Les Parties « peu[ven]t exiger » que leurs opérateurs souscrivent une assurance ou une autre garantie financière pour faire face aux sommes qu'ils seraient obligés de verser aux Parties ou au Fonds du Secrétariat du Traité sur l'Antarctique en cas d'inaction de leur part face à un dommage à l'environnement qu'ils auraient causé. L'obligation d'assurance imposée et celle laissée à l'appréciation des Etats Parties par l'annexe VI visent à la fois les opérateurs étatiques et non-étatiques. Toutefois, l'annexe laisse la possibilité aux Parties d'assurer elles-mêmes leurs opérateurs étatiques.

Telles sont les principales observations qu'appelle l'annexe VI au Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, responsabilité découlant de situations critiques pour l'environnement, adoptée à Stockholm le 14 juin 2005.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'Europe et des affaires étrangères,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi autorisant l'approbation de la Mesure 1 (2005) annexe VI au Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, responsabilité découlant de situations critiques pour l'environnement, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique

Est autorisée l'approbation de la Mesure 1 (2005) annexe VI au Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, responsabilité découlant de situations critiques pour l'environnement (ensemble une annexe), adoptée à Stockholm le 14 juin 2005 et dont le texte est annexé à la présente loi.

Fait à Paris, le 16 juin 2021.

Signé : Jean CASTEX,

Par le Premier ministre :
*Le ministre de l'Europe
et des affaires étrangères*

Signé : Jean-Yves LE DRIAN

MESURE 1 (2005)

ANNEXE VI

AU PROTOCOLE AU TRAITÉ SUR L'ANTARCTIQUE RELATIF À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, RESPONSABILITÉ DÉCOULANT DE SITUATIONS CRITIQUES POUR L'ENVIRONNEMENT (ENSEMBLE UNE ANNEXE), ADOPTÉE À STOCKHOLM LE 14 JUIN 2005

Les Représentants recommandent à leurs Gouvernements que :

- i) L'annexe jointe à la présente mesure devienne l'annexe VI relative à la responsabilité découlant de situations critiques pour l'environnement du protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement ;
- ii) L'annexe prenne effet à la date à laquelle cette mesure aura été approuvée par toutes les parties consultatives habilitées à participer à la XXVIII^e réunion consultative du Traité sur l'Antarctique.

Pièce jointe – Annexe VI au Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement.

Annexe VI au Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement :
« Responsabilité découlant de situations critiques pour l'environnement »

Préambule

Les Parties,

Reconnaissant l'importance de prévenir, de réduire au minimum et de contenir l'impact des situations critiques pour l'environnement sur l'environnement en Antarctique et les écosystèmes dépendants et associés ;

Rappelant l'article 3 du Protocole, en particulier que les activités sont organisées et conduites dans la zone du Traité sur l'Antarctique de façon à accorder la priorité à la recherche scientifique et à préserver la valeur de l'Antarctique en tant que zone consacrée à une telle recherche ;

Rappelant également l'obligation à l'article 15 du Protocole de mettre en place des actions rapides et efficaces en réponse à des situations critiques pour l'environnement et d'établir des plans d'urgence pour faire face aux incidents susceptibles d'avoir des effets négatifs sur l'environnement en Antarctique ou les écosystèmes dépendants et associés ;

Rappelant en outre l'article 16 du Protocole en vertu duquel les Parties au Protocole se sont engagées, conformément aux objectifs du Protocole en matière de protection globale de l'environnement en Antarctique et des écosystèmes dépendants et associés d'élaborer, dans une ou plusieurs annexes au Protocole, des règles et procédures relatives à la responsabilité pour les dommages résultant d'activités se déroulant dans la zone du Traité sur l'Antarctique et couvertes par le Protocole ;

Notant la Décision 3 (2001) de la XXIV^e réunion consultative du Traité sur l'Antarctique sur l'élaboration d'une annexe relative aux aspects de responsabilité des situations critiques pour l'environnement comme étant une étape vers l'instauration d'un régime de responsabilité et ce, conformément à l'article 16 du Protocole ; et

Eu égard à l'article IV du Traité sur l'Antarctique et à l'article 8 du Protocole ;

Sont convenues de ce qui suit :

Article 1^{er}

Champ d'application

La présente annexe s'applique aux situations critiques pour l'environnement dans la zone du Traité sur l'Antarctique, qui ont trait à des programmes de recherche scientifique, au tourisme et à toutes autres activités gouvernementales et non gouvernementales dans la zone du Traité sur l'Antarctique pour lesquelles une notification préalable est requise en vertu du paragraphe 5 de l'article VII du Traité sur l'Antarctique, y compris les activités connexes de soutien logistique. Les mesures et plans nécessaires pour prévenir de telles situations critiques et pour y répondre sont également inclus dans la présente annexe. Cette dernière s'appliquera à tous les navires de tourisme entrant dans la zone du Traité sur l'Antarctique. Elle s'appliquera également aux situations critiques pour l'environnement dans la zone du Traité sur l'Antarctique qui ont trait à d'autres navires et activités en fonction de la décision qui serait prise conformément à l'article 13.

Article 2

Définitions

Aux fins de la présente annexe :

a) Par « décision », on entend une décision adoptée conformément au règlement intérieur des réunions consultatives du Traité sur l'Antarctique et mentionnée dans la Décision 1 (1995) de la XIX^e réunion consultative du Traité sur l'Antarctique ;

b) Par « situation critique pour l'environnement », on entend tous les événements accidentels qui se sont produits après l'entrée en vigueur de la présente annexe et qui se traduisent par ou menacent de se traduire de manière imminente par un impact significatif et nuisible sur l'environnement en Antarctique ;

c) Par « opérateur », on entend une personne physique ou morale, qu'elle soit gouvernementale ou non gouvernementale, qui organise des activités devant être conduites dans la zone du Traité sur l'Antarctique. Un opérateur n'inclut pas une personne physique qui est un employé, un entrepreneur, un sous-traitant ou un agent, ou qui est au service d'une personne physique ou morale, gouvernementale ou non gouvernementale, qui organise des activités devant être conduites dans la zone du Traité sur l'Antarctique, et n'inclut pas une personne morale qui est un entrepreneur ou un sous-traitant agissant au nom d'un opérateur étatique ;

d) Par « opérateur de la Partie », on entend un opérateur qui organise, sur le territoire de cette Partie, des activités devant être conduites dans la zone du Traité sur l'Antarctique, et

i) Ces activités sont sujettes à l'autorisation par cette Partie pour la zone du Traité sur l'Antarctique ; ou

ii) Dans le cas d'une Partie qui n'autorise pas formellement des activités pour la zone du Traité sur l'Antarctique, ces activités sont sujettes à une procédure réglementaire comparable de cette Partie.

Les termes et expressions « son opérateur », « la Partie de l'opérateur » et « la Partie de cet opérateur » seront interprétés en conformité avec cette définition ;

e) Par « raisonnable », lorsque ce terme est appliqué aux mesures de prévention et aux actions en cas d'urgence, on entend les mesures ou actions qui sont appropriées, possibles, proportionnées et fondées sur la disponibilité de critères objectifs et d'informations, y compris ;

i) Les risques pour l'environnement en Antarctique et le taux de sa résilience ;

ii) Les risques pour la vie et la sécurité humaines ; et

iii) La faisabilité économique et technologique.

f) Par « actions en cas d'urgence », on entend des mesures raisonnables prises après qu'une situation critique pour l'environnement s'est produite pour éviter, réduire au minimum ou contenir l'impact de cette situation critique pour l'environnement qui, à cette fin, peuvent inclure des opérations de nettoyage dans des circonstances appropriées, et notamment la détermination de la gravité de cette situation critique et de son impact ;

g) Par « Parties », on entend les Etats pour lesquels la présente annexe a pris effet conformément à l'article 9 du Protocole.

Article 3

Mesures de prévention

1. Chaque Partie exige de ses opérateurs qu'ils prennent des mesures de prévention raisonnables dans le but de réduire le risque que surviennent des situations critiques pour l'environnement et leur impact négatif potentiel.

2. Au nombre des mesures de prévention peuvent figurer :

a) Des structures ou du matériel spécialisés qui sont incorporés dans la conception et la construction d'infrastructures et de moyens de transport ;

b) Des procédures spécialisées qui sont incorporées dans le fonctionnement ou l'entretien d'infrastructures et de moyens de transport ; et

c) Une formation spécialisée du personnel.

Article 4

Plans d'urgence

1. Chaque Partie exige de ses opérateurs qu'ils :

a) Etablissent des plans d'urgence pour faire face aux incidents susceptibles d'avoir des effets négatifs sur l'environnement en Antarctique ou sur les écosystèmes dépendants et associés ; et

b) Coopèrent pour élaborer et mettre en œuvre ces plans.

2. Les plans d'urgence comprennent, selon que de besoin, les éléments suivants :

a) Procédures pour faire une évaluation de la nature de l'incident ;

b) Procédures de notification ;

c) Identification et mobilisation de ressources ;

d) Plans d'intervention ;

e) Formation ;

f) Tenue à jour des dossiers ; et

g) Démobilisation.

3. Chaque Partie établit et applique des procédures en vue d'une notification immédiate et d'une action en coopération en cas de situation critique pour l'environnement, et elle encourage l'utilisation de ces procédures par ses opérateurs qui causent des situations critiques pour l'environnement.

Article 5

Actions en cas d'urgence

1. Chaque Partie exige de chacun de ses opérateurs qu'il prenne des actions rapides et efficaces en réponse aux situations critiques pour l'environnement qui pourraient résulter des activités de cet opérateur.

2. Dans les cas où un opérateur ne prend pas des actions rapides et efficaces, la Partie de cet opérateur et d'autres Parties sont encouragées à prendre de telles actions, y compris par le truchement de leurs agents et opérateurs qu'elles ont spécifiquement autorisés à les prendre en leur nom.

3. a) D'autres Parties souhaitant prendre des actions en réponse à une situation critique pour l'environnement en application du paragraphe 2 ci-dessus notifient au préalable leur intention de le faire à la Partie de l'opérateur et au secrétariat du Traité sur l'Antarctique afin que la Partie de l'opérateur prenne elle-même des actions, sauf lorsqu'une menace d'impact significatif et nuisible pour l'environnement en Antarctique est imminente et qu'il serait raisonnable dans toutes les circonstances de prendre immédiatement de telles actions, cas dans lequel elles notifient aussi rapidement que possible la Partie de l'opérateur et le secrétariat du Traité sur l'Antarctique ;

b) Ces autres Parties ne prennent pas d'actions en réponse à une situation critique pour l'environnement en application du paragraphe 2 ci-dessus sauf lorsqu'une menace d'impact significatif et nuisible pour l'environnement en Antarctique est imminente et qu'il serait raisonnable dans toutes les circonstances de prendre immédiatement de telles actions ou sauf lorsque la Partie de l'opérateur n'a pas, dans un délai raisonnable, notifié au secrétariat du Traité sur l'Antarctique qu'elle prendra elle-même de telles actions ou lorsque ces actions n'ont pas été prises dans un délai raisonnable après une telle notification ;

c) Dans le cas où la Partie de l'opérateur prend elle-même des actions en cas d'urgence mais est prête à être aidée par une autre Partie ou d'autres Parties, la Partie de l'opérateur coordonnera ces actions.

4. Toutefois, lorsqu'on ne sait pas exactement quelle est la Partie éventuelle qui est la Partie de l'opérateur ou lorsqu'il semble qu'il peut y avoir plus d'une de ces Parties, toute Partie prenant des actions en cas d'urgence fera de son mieux pour se livrer, s'il y a lieu, à des consultations et elle informera autant que possible le secrétariat du Traité sur l'Antarctique de la situation.

5. Les Parties qui prennent des actions en cas d'urgence consultent et coordonnent leurs actions avec toutes les autres Parties prenant de telles actions, se livrant à des activités à proximité de la situation critique pour l'environnement ou touchées par la situation critique pour l'environnement et, autant que possible, elles tiennent compte de tous les avis d'experts qui ont été donnés par les délégations d'observateurs permanents aux réunions consultatives du Traité sur l'Antarctique, par d'autres organisations ou par d'autres experts compétents.

Article 6

Responsabilité

1. Un opérateur qui ne prend pas des actions rapides et efficaces en réponse aux situations critiques pour l'environnement résultant de ses activités est tenu, en vertu du paragraphe 2 de l'article 5, de payer les coûts de ces actions qu'auraient prises des Parties à celles-ci.

2. a) Lorsqu'un opérateur étatique aurait dû prendre des mesures en vue de réagir de manière rapide et efficace mais ne l'a pas fait et lorsqu'aucune Partie n'a pris de mesure d'urgence, l'opérateur étatique est tenu de payer au fonds auquel il est fait référence à l'article 12 les coûts des mesures qui auraient dû être prises ;

b) Lorsqu'un opérateur non étatique aurait dû prendre des actions rapides et efficaces mais ne l'a pas fait et lorsqu'aucune Partie n'a pris une telle action, l'opérateur non étatique est tenu de payer une somme d'argent qui reflète dans toute la mesure du possible les coûts des actions qui auraient dû être prises. Cette somme doit être payée soit directement au fonds auquel il est fait référence à l'article 12, soit à la Partie de cet opérateur, soit encore à la Partie qui applique le mécanisme dont il est fait mention au paragraphe 3 de l'article 7. Une Partie recevant cette somme fait de son mieux pour verser une contribution au fonds auquel il est fait référence à l'article 12, qui est au moins égale à la somme d'argent reçue de l'opérateur.

3. La responsabilité est absolue.

4. Lorsqu'une situation critique pour l'environnement résulte des activités de deux ou plusieurs opérateurs, ceux-ci en assument la responsabilité conjointe et solidaire mais un opérateur qui établit qu'une partie seulement de cette situation résulte de ses activités sera considéré responsable pour cette partie uniquement.

5. Bien qu'une Partie soit responsable en vertu de cet article de ne pas avoir pris des actions rapides et efficaces en réponse à des situations critiques pour l'environnement causées par ses navires de guerre, navires de guerre auxiliaires ou d'autres navires ou aéronefs appartenant à ou exploités par cet Etat et pour le moment affectés uniquement à des fins gouvernementales non commerciales, aucune des dispositions de la présente annexe n'a pour objet d'affecter en vertu du droit international l'immunité souveraine de ses navires de guerre, navires de guerre auxiliaires ou d'autres navires ou aéronefs.

Article 7

Recours

1. Seule une Partie qui, en vertu du paragraphe 2 de l'article 5, a pris des actions en cas d'urgence peut, en vertu du paragraphe 1 de l'article 6, intenter un recours en indemnisation contre un opérateur non étatique et ce recours peut être porté devant les tribunaux d'une seule Partie où l'opérateur s'est constitué en société ou a ses

principaux bureaux ou son lieu habituel de résidence. Toutefois, au cas où l'opérateur ne s'est pas constitué en société dans une Partie ou n'a pas ses principaux bureaux ou son lieu habituel de résidence sur le territoire de cette Partie, le recours peut être porté devant les tribunaux de la Partie de l'opérateur au sens du paragraphe *d* de l'article 2. De tels recours en indemnisation sont présentés dans les trois ans qui suivent la date à laquelle a commencé l'action en cas d'urgence pour réagir à la situation critique ou dans les trois ans qui suivent la date à laquelle la Partie qui intente ce recours connaissait ou aurait raisonnablement dû connaître l'identité de l'opérateur, des deux dates la dernière. Un recours contre un opérateur non étatique ne pourra en aucun cas être intenté plus de 15 ans après le début de l'action prise en cas d'urgence.

2. Chaque Partie veille à ce que ses tribunaux possèdent la compétence nécessaire pour accepter des recours en application du paragraphe 1 ci-dessus.
3. Chaque Partie veille à ce que soit en place un mécanisme relevant de sa législation nationale pour l'application de l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 6 à chacun de ses opérateurs non étatiques au sens du paragraphe *d* de l'article 2 ainsi que, dans la mesure du possible, à tout opérateur non étatique qui s'est constitué en société, ou a ses principaux bureaux ou son lieu habituel de résidence sur le territoire de cette Partie. Chaque Partie informe toutes les Parties de ce mécanisme en vertu du paragraphe 3 de l'article 13 du Protocole. Lorsque plusieurs Parties ont la possibilité de faire appliquer l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 6 à un opérateur non étatique donné au titre du présent paragraphe, ces Parties doivent se consulter sur la question de savoir laquelle des Parties doit prendre des mesures d'exécution. Le mécanisme dont il est fait mention dans le présent paragraphe ne sera pas invoqué plus de 15 ans après la date à laquelle la Partie cherchant à invoquer ce mécanisme a pris connaissance de la situation critique pour l'environnement.
4. La responsabilité d'une Partie en tant qu'opérateur étatique en vertu du paragraphe 1 de l'article 6 n'est établie que conformément à toute procédure d'enquête qui peut être arrêtée par les Parties, aux dispositions des articles 18, 19 et 20 du Protocole et, s'il y a lieu, à l'appendice au Protocole sur l'arbitrage.
5.
 - a) La responsabilité d'une Partie en tant qu'opérateur étatique en vertu de l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article 6 n'est établie que par la réunion consultative du Traité sur l'Antarctique et, si la question devait demeurer non résolue, que conformément à la procédure d'enquête qui peut être mise en place par les Parties, aux dispositions des articles 18, 19 et 20 du Protocole et, s'il y a lieu, à l'appendice au Protocole sur l'arbitrage ;
 - b) Les coûts des actions qui auraient dû être prises et ne l'ont pas été et qui doivent être payées par un opérateur étatique au Fonds auquel il est fait référence à l'article 12, sont approuvés au moyen d'une décision. La réunion consultative du Traité sur l'Antarctique demandera, en tant que besoin, l'avis du Comité pour la protection de l'environnement.
6. Au titre de la présente annexe, les dispositions des paragraphes 4 et 5 de l'article 19 et du paragraphe 1 de l'article 20 du Protocole et, s'il y a lieu, l'appendice au Protocole sur l'arbitrage, ne s'appliquent qu'à la responsabilité d'une Partie en tant qu'opérateur étatique pour l'indemnisation des actions d'urgence qui ont été prises en réponse à une situation critique pour l'environnement ou pour paiement au Fonds.

Article 8

Exonérations de responsabilité

1. Un opérateur n'est pas tenu pour responsable en vertu de l'article 6 s'il prouve que la situation critique pour l'environnement est le fait :
 - a) D'un acte ou d'une omission nécessaire pour protéger la vie ou la sécurité humaines ; ou
 - b) D'un événement constituant dans les circonstances de l'Antarctique une catastrophe naturelle de caractère exceptionnel, qui n'aurait pas pu être raisonnablement prévue, que ce soit en général ou dans le cas particulier, sous réserve que toutes les mesures de prévention raisonnables ont été prises afin de réduire le risque de situations critiques pour l'environnement et leur impact négatif potentiel ;
 - c) D'un acte de terrorisme ; ou
 - d) D'un acte de belligérance contre les activités de l'opérateur.
2. Une Partie ou ses agents ou opérateurs qu'elle a spécifiquement autorisés à prendre de telles actions en son nom, ne sont pas tenus responsables d'une situation critique pour l'environnement résultant d'actions prises en cas d'urgence par celle-ci en vertu du paragraphe 2 de l'article 5 dans la mesure où ces actions ont été raisonnables dans toutes les circonstances.

Article 9

Plafonds de responsabilité

1. Le montant maximum pour lequel chaque opérateur peut être tenu responsable en vertu du paragraphe 1 ou du paragraphe 2 de l'article 6 dans le cas de chacune des situations critiques pour l'environnement, est le suivant :
 - a) Dans le cas d'une situation critique pour l'environnement résultant d'un événement qui fait intervenir un navire :
 - i) Un million de DTS pour un navire dont la jauge ne dépasse pas 2 000 tonneaux ;
 - ii) Pour un navire d'un jaugeage plus élevé, le montant suivant qui s'ajoute à celui qui est mentionné au i) ci-dessus :

- Pour chaque tonneau de 2 001 à 30 000 tonnes, 400 DTS ;
- pour chaque tonneau de 30 001 à 70 000 tonnes, 300 DTS ; et
- pour chaque tonneau en sus de 70 000 tonnes, 200 DTS ;

b) Dans le cas d'une situation critique pour l'environnement résultant d'un événement qui ne fait pas intervenir un navire, trois millions de DTS.

2. a) Nonobstant l'alinéa a du paragraphe 1 ci-dessus, la présente annexe n'affectera pas :

i) La responsabilité ou le droit de limiter la responsabilité en vertu d'un des traités internationaux applicables en matière de limitation de la responsabilité ; ou

ii) La mise en œuvre d'une réserve émise en vertu d'un tel traité pour exclure l'application des plafonds dans le cas de certaines demandes ; sous réserve que les plafonds applicables soient au moins aussi élevés que les suivants pour un navire d'un jaugeage ne dépassant pas 2 000 tonnes, un million de DTS ; et, pour un navire d'un jaugeage supérieur au précédent, en plus, pour un navire d'un jaugeage allant de 2 001 à 30 000 tonnes, 400 DTS pour chaque tonneau ; pour un navire d'un jaugeage allant de 30 001 à 70 000 tonnes, 300 DTS pour chaque tonneau ; et, pour chaque tonneau dépassant 70 000 tonnes, 200 DTS ;

b) Aucune des dispositions de l'alinéa a ci-dessus n'influera soit sur les plafonds de responsabilité fixés à l'alinéa a du paragraphe 1 ci-dessus qui s'applique à une Partie en tant qu'opérateur gouvernemental soit sur les droits et obligations des Parties qui ne sont pas parties à l'un des traités susmentionnés, ou sur l'application des paragraphes 1 et 2 de l'article 7.

3. La responsabilité ne sera pas limitée s'il est prouvé que la situation critique pour l'environnement résulte d'un fait ou d'une omission de l'opérateur, commis délibérément avec l'intention de causer une telle situation, ou témérairement et avec la conscience qu'une telle situation critique résulterait probablement.

4. La réunion consultative au Traité sur l'Antarctique revoit tous les trois ans, ou plus tôt à la demande d'une Partie, les plafonds visés aux alinéas a et b du paragraphe 1 ci-dessus. Toutes les modifications apportées à ces plafonds, qui seront arrêtées après consultation entre les Parties et sur la base d'avis, y compris d'avis scientifiques et techniques, le seront en application de la procédure décrite au paragraphe 2 de l'article 13.

5. Aux fins du présent article :

a) Le terme « navire » désigne tout bâtiment opérant en milieu marin et englobe les hydroptères, aéroglisseurs, engins submersibles, engins flottants et plates-formes fixes et flottantes ;

b) Le terme « DTS » désigne le droit de tirage spécial tel qu'il est défini par le Fonds monétaire international ;

c) Le tonnage d'un navire est le tonnage brut calculé sur la base des règles de jaugeage contenues dans l'annexe I de la Convention internationale de 1969 sur le jaugeage des navires.

Article 10

Responsabilité de l'État

Une Partie n'est pas tenue pour responsable si un opérateur autre que ses opérateurs étatiques ne prend pas d'action en cas d'urgence dans la mesure où cette Partie a pris des mesures appropriées qui sont du ressort de sa compétence, y compris l'adoption de lois et règlements, des actions administratives et des mesures d'exécution, pour garantir le respect de la présente annexe.

Article 11

Assurance et autre sécurité financière

1. Chaque Partie exige de ses opérateurs qu'ils aient une couverture d'assurance ou une autre sécurité financière adéquate comme la garantie d'une banque ou d'une institution financière similaire, pour couvrir la responsabilité en vertu du paragraphe 1 de l'article 6 à concurrence des plafonds auxquels il est fait référence aux paragraphes 1 et 2 de l'article 9.

2. Chaque Partie peut exiger de ses opérateurs qu'ils aient une assurance ou une autre sécurité financière adéquate comme la garantie d'une banque ou d'une institution financière similaire, pour couvrir la responsabilité en vertu du paragraphe 2 de l'article 6 à concurrence des plafonds auxquels il est fait référence aux paragraphes 1 et 2 de l'article 9.

3. Nonobstant les paragraphes 1 et 2 ci-dessus, une Partie peut s'assurer elle-même pour couvrir ses opérateurs étatiques, y compris ceux qui se livrent à des activités dont l'objet est de promouvoir la recherche scientifique.

Article 12

Le Fonds

1. Le secrétariat du Traité sur l'Antarctique gère et administre un fonds en conformité avec les décisions, y compris les dispositions qu'auront adoptées les Parties et ce, afin d'assurer *inter alia* le remboursement des coûts raisonnables et justifiés encourus par une ou plusieurs des Parties lorsqu'elles prennent des actions en cas d'urgence conformément au paragraphe 2 de l'article 5.

2. Une ou plusieurs Parties peuvent faire, à la réunion consultative du Traité sur l'Antarctique, une proposition de remboursement à payer sur le Fonds. Une telle proposition peut être approuvée par la réunion consultative du

Traité sur l'Antarctique ; dans ce cas-là, elle le sera au moyen d'une décision. La réunion consultative du Traité sur l'Antarctique peut, s'il y a lieu, demander l'avis du Comité pour la protection de l'environnement sur cette proposition.

3. En vertu du paragraphe 2 ci-dessus, la réunion consultative du Traité sur l'Antarctique prend dûment en considération des circonstances et critères particuliers comme : l'opérateur responsable était un opérateur de la Partie demandant le remboursement ; l'identité de l'opérateur responsable demeurait inconnue ou n'était pas sujette aux dispositions de la présente annexe ; il y avait une défaillance imprévu de la compagnie d'assurance ou de l'institution financière appropriée ; ou il y avait une exonération prévue à l'article 8.

4. Tout Etat ou toute personne peut faire des contributions volontaires au Fonds.

Article 13

Amendement ou modification

1. La présente annexe peut être amendée ou modifiée par une mesure adoptée conformément au paragraphe 1 de l'article IX du Traité sur l'Antarctique.
2. Dans le cas d'une mesure relevant du paragraphe 4 de l'article 9 et, dans tout autre cas, à moins que la mesure en question n'en dispose autrement, l'amendement ou la modification est considéré comme approuvé et prend effet un an après la clôture de la réunion consultative du Traité sur l'Antarctique au cours de laquelle il a été adopté, à moins qu'une ou plusieurs Parties consultatives au Traité sur l'Antarctique ne notifient au dépositaire durant cette période qu'elles souhaitent une extension de cette période ou qu'elles ne peuvent approuver la mesure en question.
3. Tout amendement ou toute modification de la présente annexe qui prend effet conformément au paragraphe 1 ou 2 ci-dessus prend ensuite effet à l'égard de toute autre Partie à la date de réception par le dépositaire de la notification d'approbation par celle-ci.

**Projet de loi
autorisant l'approbation de la Mesure 1 (2005) annexe VI au Protocole au Traité sur
l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, responsabilité découlant de
situations critiques pour l'environnement**

NOR : EAEJ2112264L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence :

Le statut de l'Antarctique a été arrêté par le Traité sur l'Antarctique, signé à Washington le 1^{er} décembre 1959. Ce texte s'applique aux terres et zones maritimes au sud du 60^{ème} parallèle. Il y proscrie toute activité non-pacifique.

Dans l'ensemble de la zone du Traité, les revendications territoriales des sept Etats « possesseurs »¹ sont gelées – c'est-à-dire ni reconnues, ni rejetées mais mises en sommeil –, la liberté de recherche scientifique affirmée et la coopération internationale encouragée.

Le Traité sur l'Antarctique compte aujourd'hui 54 Etats parties, dont 29 Parties dites « consultatives », c'est-à-dire dont l'activité en Antarctique justifie de leur octroyer le pouvoir décisionnel à la Réunion consultative du Traité sur l'Antarctique (RCTA) qui se tient chaque année. Ces Parties peuvent adopter des « Mesures » ou des « Décisions » dont les dispositions ont valeur contraignante. Certaines doivent faire l'objet d'une approbation. Pour être opposable, toute Mesure fait l'objet d'une publication au Journal officiel de la République française. La France a compté parmi les douze signataires du Traité en 1959 et bénéficie depuis cette date du statut de Partie consultative qui lui permet de participer à l'élaboration et à l'adoption des Mesures à la RCTA.

Adopté le 4 octobre 1991, le Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement (dit « Protocole de Madrid »)² comporte 27 articles. Il désigne le continent austral comme « *réserve naturelle, consacrée à la paix et à la science* » (article 2). Il définit les principes fondamentaux qui s'appliquent aux activités humaines en Antarctique (article 3) et interdit toutes les activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique autres que la recherche scientifique (article 7). Il crée un régime de protection environnementale spécifique qui interdit d'exploiter les ressources minérales dans la zone du Traité, c'est-à-dire dans la région située au sud du 60^{ème} degré de latitude Sud y compris toutes les plates-formes glaciaires, et soumet à une autorisation préalable, elle-même fondée sur une étude d'impact environnemental, les activités susceptibles d'affecter l'environnement antarctique (article 8, complété par l'annexe I). Ce protocole est entré en vigueur le 14 janvier 1998 et jusqu'en 2048. Il ne peut être modifié qu'avec l'accord unanime de toutes les Parties consultatives au Traité sur l'Antarctique.

¹ France, Argentine, Australie, Chili, Norvège, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni

² Document accessible sur le site du Secrétariat du Traité sur l'Antarctique : https://documents.ats.aq/cep/handbook/Protocol_f.pdf

L'article 15 du Protocole prévoit donc l'obligation de mettre en place des actions rapides et efficaces en réponse à des situations critiques pour l'environnement définies dans la présente annexe comme « *tous les événements accidentels qui se sont produits après l'entrée en vigueur de la présente annexe et qui se traduisent par ou menacent de se traduire de manière imminente par un impact significatif et nuisible sur l'environnement en Antarctique* » et d'établir des plans d'urgence pour faire face aux incidents susceptibles d'avoir des effets négatifs sur l'environnement en Antarctique ou les écosystèmes dépendants et associés. Conformément aux objectifs du Protocole en matière de protection globale de l'environnement en Antarctique et des écosystèmes dépendants et associés, les Parties au Protocole se sont engagées à élaborer, dans une ou plusieurs annexes au Protocole, des règles et procédures relatives à la responsabilité pour les dommages résultant d'activités se déroulant dans la zone du Traité sur l'Antarctique et couvertes par le Protocole (article 16 du Protocole).

Certaines dispositions du Protocole de Madrid sont donc mises en œuvre par des annexes, au nombre de cinq. Les quatre premières ont été adoptées en même temps que le Protocole le 4 octobre 1991 :

- l'annexe I relative à l'évaluation d'impact sur l'environnement ;
- l'annexe II relative à la conservation de la faune et de la flore en Antarctique ;
- l'annexe III relative à l'évaluation et gestion des déchets ;
- l'annexe IV relative à la prévention de la pollution marine.

Deux autres annexes ont été adoptées ultérieurement :

- l'annexe V relative à la protection et gestion des zones, le 18 octobre 1991 ;
- l'annexe VI relative à la responsabilité découlant de situations critiques pour l'environnement, le 14 juin 2005 (ci-après l'annexe VI).

Les annexes I à IV ont été approuvées par la France en même temps que le Protocole de Madrid, en 1992³. L'annexe V l'a été en 2005⁴. Pour que la France remplisse ses engagements internationaux vis-à-vis du Système du Traité sur l'Antarctique, l'annexe VI doit encore être approuvée.

Le Traité sur l'Antarctique du 1^{er} décembre 1959 et le Protocole relatif à la protection de l'environnement qui le complète, signé à Madrid le 4 octobre 1991, ont été introduits respectivement dans la législation interne par les décrets n°61-1300 du 30 novembre 1961⁵ et n°98-861 du 18 septembre 1998⁶.

II - Objectifs de la mesure :

La présente annexe VI poursuit les objectifs du Protocole en matière de protection globale de l'environnement en Antarctique et des écosystèmes dépendants et associés, en élaborant des règles de procédures relatives à la responsabilité pour les dommages résultant d'activités se déroulant dans la zone du Traité sur l'Antarctique.

³ Ainsi, la loi n°92-1318 du 18 décembre 1992 *autorisant l'approbation du Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement* vise indistinctement le Protocole et ses quatre premières annexes.

⁴ Le texte de l'annexe V a été publié au *Journal officiel* de la République française par le [décret n°2005-1075 du 23 août 2005](#).

⁵ [Décret n° 61-1300 du 30 novembre 1961 portant publication du traité sur l'Antarctique](#), signé le 1^{er} décembre 1959.

⁶ [Décret n° 98-861 du 18 septembre 1998 portant publication du protocole au traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement](#), signé à Madrid le 4 octobre 1991.

L'annexe VI vient en application de l'article 15 du Protocole de Madrid relatif aux actions à mettre en œuvre en cas de situations critiques pour l'environnement dans la zone du Traité sur l'Antarctique. Une situation critique pour l'environnement est définie comme étant tout évènement accidentel qui se traduit ou qui menace de se traduire de manière imminente par un impact significatif et nuisible sur l'environnement en Antarctique.

L'objectif de ce texte, né d'une volonté des Parties de préserver la valeur de l'Antarctique en tant que territoire et espace maritime consacré à la recherche scientifique, est de réduire ou de traiter une situation critique imputable à certains opérateurs ou de prévenir les risques susceptibles de la provoquer.

Ces opérateurs s'entendent comme étant des personnes morales ou physiques, qu'elles soient gouvernementales ou non gouvernementales, organisant dans la zone du Traité de l'Antarctique des programmes de recherche scientifique, des activités de tourisme, ou toute autre activité, y compris des frais de soutien logistique, qui doivent faire l'objet d'une notification préalable en vertu du paragraphe 5 de l'article VII du Traité sur l'Antarctique⁷.

A cet effet, l'annexe VI instaure un régime de responsabilité spécifique et impose aux Etats parties de mettre à la charge des opérateurs des mesures de prévention, des plans d'urgence et des souscriptions d'assurances.

Elle impose ainsi aux opérateurs ayant une activité en Antarctique de prendre les mesures nécessaires pour prévenir la survenance d'un dommage à l'environnement dans le cadre de leurs opérations et d'adopter des plans d'urgence pour anticiper ces situations.

En cas de survenance d'un tel dommage, les opérateurs sont également tenus de mettre en place un dispositif adapté pour mettre fin à l'atteinte à l'environnement. Enfin, ils doivent prendre en charge les frais engagés par les Etats pour lutter contre le préjudice en cas d'inaction de leur part.

L'annexe VI est composée de douze articles et s'articule autour de cinq dispositifs qui visent à prévenir la survenance d'une situation critique pour l'environnement, à y faire face si elle survient, à définir les responsabilités des acteurs impliqués dans la gestion d'un incident ainsi qu'à leur ouvrir des voies de recours judiciaires :

a) L'article 3 impose à tout opérateur ayant une activité en Antarctique de réduire le risque d'atteinte à l'environnement que crée cette activité, en prenant les mesures techniques adaptées et « raisonnables », c'est-à-dire proportionnées au risque réel. Ces mesures visent notamment l'adaptation de ses structures et matériels, de ses procédures d'entretien et de fonctionnement de ses infrastructures et moyens de transport et de la formation de ses personnels aux risques liés à ses activités. La vérification du respect de cette exigence est assurée par « la Partie de l'opérateur », qui s'entend comme l'Etat qui autorise l'activité en Antarctique et/ou sur le territoire duquel ledit opérateur organise en amont cette activité (article 2.d).

⁷Article 1 de l'annexe : « La présente annexe s'applique aux situations critiques pour l'environnement dans la zone du Traité de l'Antarctique, qui ont trait à des programmes de recherche scientifique, au tourisme et à toutes autres activités gouvernementales et non gouvernementales dans la zone du traité ». Article 5 du traité sur l'Antarctique : « 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 par. 2 de l'Art. 1 du présent Traité, du personnel ou du matériel militaires quels qu'ils soient ».

b) L'article 4 dispose que les Parties doivent exiger des opérateurs qui préparent une activité à partir de leur territoire et/ou qu'elles autorisent à avoir une telle activité en Antarctique qu'ils établissent des plans d'urgence « pour faire face aux incidents susceptibles d'avoir des effets négatifs sur l'environnement en Antarctique ».

Ces dispositions sont toutefois d'une application souple, dans la mesure où si l'annexe VI mentionne sept rubriques possibles pour le contenu des plans d'urgence, ces éléments sont considérés comme pouvant être inclus au plan d'urgence « selon que de besoin ». Ceci laisse aux opérateurs une marge d'appréciation quant à l'analyse des risques liés à leurs activités et à la manière de les prendre en compte dans les plans d'urgence.

Les Parties sont également tenues de définir des procédures nationales ou internationales permettant de notifier rapidement la survenance d'un incident et d'organiser une coopération – avec le ou les opérateurs concernés, d'autres opérateurs ou d'autres Parties – pour y faire face.

c) L'article 5 oblige les opérateurs à mener des actions « rapides et efficaces » en cas d'incident lié à leurs activités et prévoit également la procédure à suivre en cas d'inaction des opérateurs.

– la Partie de l'opérateur prend les actions nécessaires pour mettre fin à l'incident. Elle agit soit de sa propre initiative, soit après notification de l'incident par d'autres Parties ;

– d'autres Parties peuvent prendre des actions en ce sens :

– en complément de l'action de la Partie de l'opérateur : elles doivent alors notifier leur intention d'agir à ladite Partie de l'opérateur et au secrétariat du Traité sur l'Antarctique (STA), mais elles peuvent aussi intervenir directement si la gravité de la situation l'exige ;

– en coordination avec la Partie de l'opérateur : si cette dernière intervient mais accepte de recevoir de l'aide, la Partie de l'opérateur coordonne les opérations ; ou

– en remplacement de l'action de la Partie de l'opérateur, si cette dernière ne notifie pas au STA son intention d'agir dans un délai raisonnable ou si elle reste inactive après avoir effectué une telle notification.

Cet article prévoit ainsi une chaîne d'intervention qui offre la plus grande garantie possible qu'un acteur – l'opérateur, sa Partie et/ou une autre Partie – interviendra pour mettre fin à la menace à l'environnement antarctique. Ce système comporte une certaine souplesse en laissant aux Parties le soin d'apprécier ce qu'est un « délai raisonnable », en fonction de la nature et de la gravité de la situation, du lieu où elle survient, des moyens disponibles etc.

d) L'article 6 définit la responsabilité des opérateurs et des Parties. Si un opérateur n'est pas intervenu pour mettre fin à un dommage environnemental causé par son activité, il doit payer à la Partie qui est intervenue à sa place les coûts qu'elle a engagés – sans préjudice d'éventuelles poursuites engagées par cette Partie. Dans le cas où toutes les Parties resteraient inactives alors que l'opérateur à l'origine du dommage n'a rien fait pour y mettre un terme :

– si cet opérateur est étatique, il doit payer au fonds du STA prévu à l'article 12 le coût des mesures qui auraient dû être prises ;

– si cet opérateur est non-étatique, il doit payer une somme qui reflète, dans la mesure du possible, les coûts des actions qui auraient dû être prises soit au Fonds du Secrétariat du Traité sur l'Antarctique, soit à sa Partie, soit à la Partie qui a utilisé la voie de recours en indemnisation prévu par l'article 7. Dans les deux derniers cas, une partie qui reçoit un versement de l'opérateur concerné doit verser au Fond du STA une somme au moins équivalente. Cet opérateur non-étatique peut choisir de payer la somme à la Partie sur le territoire de laquelle il a organisée son activité ou à celle où il s'est constitué en société ou à ses bureaux ou sa résidence habituelle.

La Partie est responsable pour les activités de ses navires et aéronefs dans un cadre non-commercial mais le principe de l'immunité souveraine est rappelé.

e) L'article 7 prévoit des recours en indemnisation et des actions judiciaires pour assurer l'effectivité de la responsabilité des opérateurs.

Un recours en indemnisation permet à la Partie qui a pris des mesures pour mettre fin à un incident, alors que l'opérateur non-étatique qui en est à l'origine est resté inactif, de demander à un tribunal qu'il contraigne ledit opérateur à lui rembourser les frais engagés. Le recours est porté :

– soit devant une juridiction de la Partie où l'opérateur s'est constitué en société, à ses bureaux principaux ou sa résidence habituelle ;

– soit, si l'opérateur s'est constitué en société, à ses bureaux principaux ou sa résidence habituelle dans un Etat tiers, devant une juridiction de la Partie de l'opérateur au sens de l'article 2 paragraphe d de l'annexe VI – c'est-à-dire la Partie sur le territoire de laquelle l'opérateur a préparé son activité et/ou dont il a reçu l'autorisation de la conduire.

Ce recours peut être engagé au maximum trois ans après le début de l'action entreprise par l'Etat pour mettre fin au sinistre ou trois ans après la date à laquelle il a eu connaissance de l'identité de l'opérateur fautif. Si ces deux dates sont connues, le délai de trois ans court à compter de la plus tardive. Mais dans tous les cas, le recours ne peut intervenir plus de quinze ans après le début de l'action d'urgence prise par l'Etat. Chaque Partie doit s'assurer que son droit interne donne compétence à ses juridictions pour connaître de tels recours.

III – Historique des négociations

Les négociations qui ont conduit à l'adoption de l'annexe VI ont trouvé leur origine dans l'adoption du Protocole de Madrid par la 11^{ème} Réunion consultative extraordinaire du Traité sur l'Antarctique (RCETA), le 4 octobre 1991. Elles ont duré près de 13 ans, de novembre 1992 à juin 2005.

L'Acte final de la 11^{ème} RCETA a rappelé l'engagement des Etats, affirmé par les articles 15 et 16 du Protocole de Madrid, d'établir un régime de responsabilité en lien avec une situation critique pour l'environnement dans une annexe à ce Protocole. **La 17^{ème} RCTA (novembre 1992) a lancé les premiers travaux** sur le sujet en créant un Groupe d'experts juridiques sous présidence allemande, chargé de réfléchir à l'élaboration de l'annexe à partir des contributions des Parties au Protocole de Madrid.

Dans une première phase, à l'occasion de ses réunions intersession annuelles et des 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} RCTA (1993 à 1996), **le Groupe d'experts a identifié les éléments juridiques et techniques nécessaires à l'établissement d'un tel régime de responsabilité ainsi que les points de débats** – relativement nombreux – entre délégations. Ce travail préliminaire lui a permis de présenter les principales difficultés soulevées lors de la 21^{ème} RCTA (mai 1997), puis un rapport complet sur le sujet lors de la réunion de l'année suivante⁸ (mai 1998). Ce document identifie alors sept grandes « questions-clé » qui seront débattues lors des réunions suivantes.

A partir de ces conclusions, **la 22^{ème} RCTA a chargé son Groupe de Travail 1 (« GT1 ») d'engager les négociations entre les délégations afin d'élaborer un projet d'annexe**. Dès lors, les Parties au Protocole de Madrid ont déposé de très nombreux documents de travail à chaque RCTA sur les points les plus débattus : champ d'application de l'annexe, définition des opérateurs et des dommages, règles de responsabilité des opérateurs, règles et plafonds d'indemnisation, obligation d'assurance, création du Fonds, etc.

Ces débats se sont révélés particulièrement difficiles et se sont poursuivis de 1999 à 2005, durant six RCTA⁹. **Un consensus sur le texte de l'annexe VI a finalement été obtenu le 14 juin 2005 durant la 28^{ème} RCTA**. Il a été adopté par les délégations trois jours plus tard par la Mesure 1 (2005). Cependant, ce résultat ne couvre pas tout le périmètre de l'article 16 du Protocole de Madrid, qui devra faire l'objet d'une annexe complémentaire.

⁸ Le Protocole de Madrid est entré en vigueur cette même année, le 14 janvier 1998.

⁹ Les RCTA XXIII (mai-juin 1999), XXIV (juillet 2001), XXV (septembre 2002), XXVI (juin 2003), XXVII (mai-juin 2004) et XXVIII (juin 2005).

Après la signature de l'annexe VI, il est apparu nécessaire de surseoir à la procédure de son approbation en attendant que soit notamment adapté le droit français en matière de préjudice écologique. En effet, l'annexe VI prévoit un régime de responsabilité relatif à des situations critiques pour l'environnement qui n'existait pas dans le droit interne. La loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 a intégré au Préambule de la Constitution la Charte de l'Environnement de 2004, dont l'article 5 prévoit le principe du pollueur-payeur. Mais ce principe ne trouvait alors aucune application dans le droit positif. La France n'avait pas encore transposé la directive européenne 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la Responsabilité et la prévention des dommages à l'environnement¹⁰. L'adaptation du droit français en 2008 et 2009 a permis une relance du processus d'approbation¹¹. Depuis, la notion de préjudice écologique réparable a été consacrée à l'article 1246 du code civil.

IV-Conséquences estimées de la mise en œuvre de la mesure

Cette mesure est susceptible d'emporter des conséquences dans les domaines économique, financier, environnemental, juridique et administratif.

a. Conséquences économiques

L'annexe VI impose aux opérateurs¹² de préparer des mesures préventives et crée un régime de responsabilité qui vise leur inaction éventuelle pour mettre fin à une situation critique pour l'environnement.

Elle pourrait avoir des conséquences tant sur le plan administratif que financier pour les opérateurs en mettant à leur charge les obligations suivantes :

1) Les opérateurs doivent souscrire une assurance ou disposer d'une garantie financière adéquate pour couvrir leur responsabilité et obligations ou honorer les sommes qu'ils seraient amenés à payer à un Etat qui interviendrait à leur place pour mettre fin à une situation critique pour l'environnement résultant de leur activité (article 11).

¹⁰ [Directive 2004/35/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.

¹¹ La création d'un régime de responsabilité environnementale en droit français a été réalisée par la [loi n°2008-757 du 1^{er} août 2008](#), qui a transposé la directive de 2004. Cette dernière définit ainsi un « *cadre de responsabilité environnementale fondé sur le principe du pollueur-payeur, en vue de prévenir et réparer les dommages environnementaux* » (article 1er). Elle impose aux Etats et aux exploitants de prévenir les dommages qu'ils sont susceptibles de causer (article 5) et de prendre des actions de réparation s'ils se réalisent (article 6). En 2016, le droit civil a connu une nouvelle évolution avec l'introduction d'un préjudice écologique à l'article 1246 du code civil qui dispose que « *Toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer* ».

¹² Entre en dix et vingt opérateurs soumettent chaque année une demande d'autorisation d'activité en Antarctique au préfet des TAAF, autorité compétence française. Il s'agit de voiliers, avec ou sans activité commerciale, et actuellement d'une unique compagnie opérant quatre navires de croisière embarquant jusqu'à 200 passagers (Ponant). Cela représente environ 6500 passagers par an (6673 pour la saison 2019 - 2020).

Les travaux préparatoires de l'annexe VI ont néanmoins mis en évidence qu'il existe peu d'assureurs traditionnels spécialisés dans la couverture d'un tel risque. Cette difficulté matérielle pourrait obliger des opérateurs privés à recourir à des contrats de gré à gré. Les opérateurs privés, propriétaires de navires pourraient quant à eux se couvrir auprès des *Protection and Indemnity Clubs* (P&I) qui sont une émanation des armateurs, sous forme de mutuelles fédérées, davantage spécialisés dans de tels risques. Pour pallier cette difficulté, le texte prévoit que les opérateurs pourront souscrire des garanties financières adéquates émanant d'une banque ou d'une institution financière autre qu'une compagnie d'assurances (article 11). Il s'agit chaque année d'une dizaine de rotations régulières d'opérateurs touristiques privés (notamment les navires de croisière de la compagnie du Ponant) à laquelle s'ajoute une dizaine d'expéditions privées ponctuelles (voiliers de particuliers). Ce risque économique apparaît en revanche plus limité pour les opérateurs étatiques (IPEV - Institut polaire français Paul-Emile Victor), l'annexe VI donnant la possibilité aux Etats de les assurer eux-mêmes sachant que l'Etat est son propre assureur.

2) Les opérateurs devront engager des mesures préventives ou des actions en cas d'urgence pour mettre fin aux situations critiques environnementales (article 5.1) qui en dépit des plafonds de responsabilité (article 9) et de l'obligation d'assurance pourraient avoir un coût potentiellement élevé (article 11). Dans l'hypothèse où le coût de la lutte contre la situation critique pour l'environnement dépasserait le montant que l'opérateur serait tenu de verser aux Etats qu'il laisserait intervenir à sa place, l'opérateur pourrait être incité à rester inactif, afin de limiter ses pertes aux plafonds de responsabilité, laissant le surplus à la charge des Etats.

Dans cette hypothèse ce reste à charge pourrait être compensé par le Fonds du Secrétariat du Traité sur l'Antarctique (article 12), spécifiquement créé pour rembourser les coûts supportés par les Etats sur le fondement de l'article 5.2. Les conséquences pour les finances publiques pourraient ainsi être limitées à condition que la Réunion consultative du Traité sur l'Antarctique (RCTA) accorde un tel remboursement à l'Etat concerné et que le Fonds ait été abondé au préalable.

b. Conséquences financières

L'annexe VI n'est susceptible d'emporter des conséquences pour les finances de l'Etat qu'à l'occasion de la survenance des situations critiques les plus importantes (marée noire significative liée à une fuite d'hydrocarbures, fuite d'eaux usées ou polluées en mer, fuite de carburant à terre lors des opérations logistiques de ravitaillement des stations Dumont d'Urville ou Concordia) pour lesquelles les coûts de traitement supportés sont les plus élevés, ainsi que pour les dommages causés par des opérateurs étatiques assurés par leur Etat.

1) A titre principal, les frais nécessaires pour mettre fin à une situation critique pour l'environnement doivent être supportés par l'opérateur qui en est à l'origine (article 5.1). Si celui-ci n'intervient pas, l'Etat auquel cet opérateur est identifié conformément aux termes de l'annexe VI est encouragé à engager à sa place les mesures nécessaires afin de mettre fin à la situation critique pour l'environnement. D'autres Etats parties peuvent participer à ces actions (article 5.2). L'annexe oblige toutefois l'opérateur responsable de la situation critique pour l'environnement à rembourser à l'Etat le coût des actions qu'il a entreprises (article 6.1). Elle permet également à l'Etat d'engager un recours en indemnisation contre l'opérateur non étatique à l'origine de la situation critique pour l'environnement en vue d'obtenir ce règlement (article 7.1).

Des plafonds de responsabilité (article 9) limitent la somme susceptible d'être versée à un Etat afin d'éviter de faire supporter à un opérateur dépassé par les conséquences d'un événement une charge susceptible de menacer sa stabilité économique. Dès lors, des interventions étatiques dont le coût dépasserait les plafonds de responsabilité pourraient ne pas être entièrement remboursées par l'opérateur responsable.

De tels cas de figures resteront exceptionnels : il n'y a pas eu de pollutions et d'événements suffisamment significatifs depuis ces 50 dernières années pour considérer que l'Antarctique serait confronté à des sinistres sériels et d'un niveau de gravité susceptibles d'entrer dans la définition des « situations critiques environnementales » provoquées par les opérateurs concernés¹³. Actuellement, la France autorise chaque année en moyenne une quinzaine de voiliers par an (tonnage inférieur à 2 000 tonneaux) et quatre navires de croisière d'environ 10 000 UMS¹⁴, soit environ 5 000 tonneaux). Hors contexte particulier lié à l'épidémie de Covid-19, cette tendance, est à la hausse. La France a autorisé 23 voyages pour 2785 passagers en 2012-2013. Ces chiffres s'élèvent à 44 voyages et 6673 passagers, menés par douze opérateurs, pour la saison 2019 – 2020. Il s'agit donc d'unités de faible gabarit. Il convient en outre de signaler les opérations menées par les opérateurs nationaux. La Marine nationale effectue quatre rotations logistiques par an au profit de l'Institut français polaire Paul Emile Victor (IPEV), à destination de la terre Adélie, à bord du navire propriété des TAAF l'Astrolabe. En outre, dans ses missions de soutien à la science, l'IPEV est amené à manipuler des produits potentiellement polluant (carburants). Par ailleurs, le Fonds administré par le Secrétariat du Traité sur l'Antarctique, tel que défini à l'article 12, prévoit la possibilité de rembourser des coûts raisonnables et justifiés encourus par une ou plusieurs des Parties lorsqu'elles prennent des actions en cas d'urgence conformément au paragraphe 2 de l'article 5 de l'annexe VI. Egalement les plafonds de responsabilité calculés en DTS¹⁵ au-delà desquels un Etat pourrait être amené à apporter sa contribution sont d'un niveau déjà élevé.

Ces plafonds seront révisés par la Réunion consultative du Conseil sur le Traité de l'Antarctique (RCTA) tous les trois ans ou à la demande de l'une des parties (article 9.4).

Les stipulations de l'annexe relatives aux plafonds de responsabilité n'affectent pas le droit pour un opérateur, faisant intervenir un navire ou ne faisant pas intervenir un navire, de faire valoir certaines limites de responsabilité applicables en vertu de certains traités internationaux (article 9.2 a)). Toutefois, la responsabilité d'un opérateur (y compris étatique) n'est pas limitée ou plafonnée s'il est prouvé que la situation critique pour l'environnement résulte d'un fait ou d'une omission de l'opérateur, commis délibérément avec l'intention de causer une telle situation ou témérement avec la conscience qu'une telle situation critique en résulterait probablement (article 9.3). Ce point devra faire l'objet d'une évaluation et d'une vigilance particulière de la part de l'autorité compétente chargée de l'instruction des demandes d'autorisations présentées par un opérateur désirant intervenir ou développer des activités en Antarctique.

¹³ Voir article de l'*Antarctic and Southern Ocean Coalition* (en anglais) : <https://www.asoc.org/explore/google-earth-layer/682>

¹⁴ Le tonnage est la mesure du volume d'un bateau. Il représente le volume intérieur, exprimé en unités UMS (de l'anglais *Universal Measurement System*) pour les navires de longueur supérieure à 24 m effectuant des voyages internationaux.

¹⁵ Le Droit de tirage spécial (DTS) est un actif de réserve international, créé en 1969 par le Fonds monétaire international pour compléter les réserves de change officielles de ses pays membres. Voir la fiche technique sur le site du FMI : <https://www.imf.org/fr/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/14/51/Special-Drawing-Right-SDR>

2) L'annexe VI donne en outre la possibilité à l'Etat d'assurer lui-même ses opérateurs étatiques pour les frais susceptibles d'être engagés dans le but de mettre fin à une situation critique pour l'environnement (article 11.2) qu'ils auraient causée. Dans un tel cas, les finances publiques pourraient être mises à contribution, soit pour payer les opérations de lutte antipollution, soit pour verser au Fonds du Secrétariat du Traité sur l'Antarctique une somme correspondant au coût des mesures qui auraient dues être prises. En effet, dans l'hypothèse où un opérateur étatique n'aurait pas pris des mesures rapides et efficaces pour répondre aux situations critiques, l'opérateur étatique est tenu de payer au Fonds d'indemnisation auquel il est fait référence à l'article 12 de l'annexe VI, le coût des mesures qui auraient dû être prises.

c. Conséquences environnementales

L'annexe VI vise spécifiquement à prévenir la survenance de situations critiques pour l'environnement, à y mettre fin s'ils se matérialisent et à engager la responsabilité des opérateurs dont l'activité ayant entraîné situation critique pour l'environnement aurait contraint les Etats à se substituer.

1) L'annexe VI impose aux opérateurs de définir des mesures de prévention destinées à réduire les risques auxquels leur activité expose l'environnement antarctique (article 3). Les opérateurs doivent recourir à l'emploi de matériels et d'infrastructures adaptés en respectant des procédures spécifiques. Ils sont tenus de former leurs personnels. Ils doivent notamment définir *a priori* des plans d'urgence qui définissent les méthodes de lutte contre un éventuel sinistre (article 4).

2) Les opérateurs doivent prendre « des actions rapides et efficaces » pour mettre fin aux situations critiques qu'ils auraient causées à l'environnement antarctique (article 5.1). Cette obligation implique, notamment, la mise en œuvre des mesures prévues par les plans d'urgence, mais également toute autre mesure qui s'avèrerait nécessaire pour lutter contre l'impact environnemental visé.

3) Si un Etat a pris les actions nécessaires pour lutter contre une situation critique pour l'environnement à la place de l'opérateur responsable, ce dernier doit rembourser à l'Etat le coût des actions qu'il a entreprises (article 6.1). Cette disposition incitera les opérateurs à adopter une démarche responsable pour que leurs activités n'aient pas d'impact sur l'environnement antarctique, et à faire en sorte qu'en cas de survenance d'une situation critique, ils prendront bien les mesures nécessaires destinées à limiter leur exposition au risque de remboursement. Cette règle a d'autant plus d'importance que l'éloignement des capacités étatiques de lutte antipollution fait de l'opérateur à l'origine d'une telle situation critique le premier acteur capable d'intervenir pour éviter que la situation ne s'aggrave.

4) Dans l'hypothèse où aucune action contre la situation critique pour l'environnement n'est entreprise par l'opérateur responsable ou par un autre Etat, l'opérateur doit verser au Fonds du Secrétariat du Traité sur l'Antarctique (article 12) « une somme d'argent qui reflète, dans toute la mesure du possible les coûts des actions qui auraient dû être prises » (article 6.2.b). Ce Fonds doit permettre de rembourser les coûts supportés par des Etats pour lutter contre des dommages environnementaux conformément à l'article 5.2, ou d'aider les Etats à faire face à ces coûts.

d. Conséquences juridiques

1) L'annexe VI vient en application du Protocole de Madrid, dont la ratification par la France a été autorisée par la loi n°92-1318 du 18 décembre 1992 autorisant l'approbation du protocole au traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement et qui a été codifié dans le code de l'environnement par les lois n°2003-347 du 15 avril 2003¹⁶ et n°2009-526 du 12 mai 2009¹⁷. L'annexe VI vient plus spécifiquement en application de l'**article 15 du Protocole**, relatif aux actions à mettre en œuvre « *afin de réagir aux situations critiques pour l'environnement* » et mettre fin à un dommage en train de se réaliser.

L'annexe met partiellement en œuvre l'**article 16** du Protocole, qui impose aux parties de définir des régimes de responsabilité pour dommage à l'environnement. En effet, elle prévoit des régimes de responsabilité pour la non-adoption de mesures permettant de mettre fin à un dommage environnemental.

Mais l'**annexe n'épuise pas la totalité des obligations de cet article 16** car elle ne crée pas de régime de responsabilité générale qui permettrait d'obliger l'opérateur à l'origine d'un sinistre à compenser les dommages subis par l'environnement, après que ceux-ci aient été évalués puis chiffrés.

2) L'intégration des dispositions de l'annexe VI en droit français implique des insertions au code de l'environnement.

Ces ajouts doivent porter sur :

- le champ d'application des dispositions issues de l'annexe VI et la définition des termes suivants : « opérateurs », « situation critique pour l'environnement », « raisonnable » quand il est appliqué aux mesures de prévention et « actions en cas d'urgence » (article 1^{er} et 2 de l'annexe VI) ;
- l'obligation pour les opérateurs de prendre des mesures de prévention, d'élaborer des plans d'urgence et de notifier à l'Administration des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) toute situation critique et les actions qu'il entend mettre en œuvre pour y mettre fin (articles 3 et 4 de l'annexe VI) ;
- l'obligation pour les opérateurs de prendre les actions nécessaires pour mettre fin aux situations critiques dont ils sont à l'origine et les actions relevant de l'Etat en cas d'inaction de l'opérateur (article 5 de l'annexe VI) ;
- les règles de responsabilité des opérateurs et de l'Etat à l'origine de situations critiques pour l'environnement, d'exonération de responsabilité et de plafonds de responsabilité ou d'indemnisation (articles 6, 7, 8 et 9 de l'annexe VI) ainsi que le délai de prescription de l'action en responsabilité contre un opérateur (article 7 de l'annexe VI) ;
- l'obligation pour les opérateurs privés de souscrire une assurance pour les sommes qu'ils pourraient être amenés à payer à l'Etat en cas d'inaction de leur part (article 11 de l'annexe VI).

Ces modifications pourraient être insérées dans un nouveau Titre du Livre VII du code de l'environnement intitulé « Protection de l'environnement en Antarctique ».

¹⁶ [Loi n° 2003-347 du 15 avril 2003](#) relative à la protection de l'environnement en Antarctique.

¹⁷ [Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009](#) de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

Ce Titre II, qui pourrait s'intituler « Responsabilité des opérateurs découlant de situations critiques pour l'environnement », se déclinerait en trois chapitres : le premier sur les « Dispositions communes », le second sur les « Mesures préventives et actions en cas d'urgence des opérateurs », et le troisième sur la « Mise en œuvre de la responsabilité ». Le Titre I intitulé « Organisation et conduite d'activités en Antarctique » reprendrait l'ensemble des articles du Titre unique actuel intitulé « Mise en œuvre du Protocole au Traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement signé à Madrid le 4 octobre 1991 ».

3) L'intégration des dispositions de l'annexe VI en droit français impliquera des insertions, de nature législative, au code de l'environnement, qui devront préciser l'obligation pour les opérateurs de souscrire une assurance pour les sommes qu'ils pourront être amenés à payer à l'Etat qui sera intervenu pour mettre fin à la situation critique pour l'environnement dont ils sont à l'origine (article 11 de l'annexe VI).

4) L'intégration des dispositions de l'annexe VI en droit français nécessitera des insertions au code de l'organisation judiciaire (COJ), qui devront doter un ou plusieurs tribunaux judiciaires de la compétence nécessaire pour connaître du recours prévu par l'article 7 de l'annexe VI.

Un tel regroupement du contentieux sera conforme à l'objectif poursuivi par la réforme de l'organisation judiciaire adoptée par la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 « de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice »¹⁸, qui vise à désigner certains tribunaux pour le traitement de contentieux déterminés, favorisant ainsi la spécialisation des magistrats dans les matières les plus techniques, la cohérence de la jurisprudence sur un même territoire et le traitement des procédures dans des délais plus courts.

5) Le droit français devra également définir la ou les autorités de l'Etat compétente(s) pour mettre en œuvre les dispositions issues de l'annexe VI et planifier l'action de l'Etat, à la fois en mer et sur terre, et notamment l'autorité compétente pour recevoir la notification d'un opérateur, la décision de prendre des mesures de lutte contre une situation critique pour l'environnement si un opérateur fautif est resté inactif, la conduite effective de ces mesures, l'engagement d'un recours contre ledit opérateur (tant devant des juridictions françaises que d'Etats étrangers), la notification des actions envisagées et/ou entreprises par la France aux autres Parties et au Secrétariat du Traité sur l'Antarctique, ainsi que le versement des sommes éventuellement dues au Fonds du Secrétariat du Traité sur l'Antarctique.

Ceci conduit à mobiliser les compétences de différentes autorités. Le Préfet Administrateur supérieur des TAAF d'un côté, le délégué du gouvernement pour l'action de l'Etat en mer compétent de l'autre.

En application du livre VIIème du code de l'environnement, il est déjà prévu que le Préfet Administrateur supérieur des TAAF statue sur les demandes d'autorisation d'activités en Antarctique (art. R712-1 du code de l'environnement). Il assure la surveillance de ces activités (art. R712-2 du code de l'environnement) et à ce titre doit être informé des situations d'urgence dans cette zone.

¹⁸ Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, publiée au [JORF n°0071 du 24 mars 2019](#).

Le Préfet Administrateur des TAAF, pourra ainsi remplir les fonctions visées au premier alinéa du présent paragraphe en lien avec les directeurs des opérations de secours. Ceux-ci seront chargés, au niveau opérationnel, de mettre en œuvre l'action de l'Etat en matière d'organisation et de coordination des secours en mer en application du dispositif d'ordre réglementaire existant¹⁹.

Les représentants de l'État en mer susceptibles d'être concernés par les espaces maritimes du Traité de l'Antarctique sont au nombre de trois. Il s'agit du préfet maritime de l'Atlantique, du commandant de la zone maritime océan Indien (ALINDIEN) et du commandant de la zone maritime océan Pacifique (ALPACI). Dans l'organisation actuelle de l'action de l'État en mer (AEM), seul le préfet maritime de l'Atlantique est à ce jour doté des compétences de directeur des opérations de secours sur une partie de la zone du Traité sur l'Antarctique. Les deux autres commandants de zones maritimes (CZM) pour l'océan Indien et pour l'océan Pacifique, l'Amiral commandant la zone maritime de l'océan Indien (ALINDIEN) et l'Amiral commandant la zone maritime de l'océan Pacifique (ALPACI), ne sont à ce jour délégués du Gouvernement que pour la seule mise en œuvre de l'emploi de la force en mer dans le cadre de l'exercice par l'État des pouvoirs de police en mer. Ils ne sont pas non plus chargés de l'organisation et de la conduite des opérations de lutte anti-pollution en mer telles que prévues à l'article D. 3223-53 du code de la défense. L'extension des compétences des commandants de zones océans Indien et Pacifique sera donc nécessaire. Cette solution entraînera une modification de l'article D 3223-54 du code de la défense pour leur attribuer des fonctions de directeurs des opérations de secours en matière de lutte anti-pollution dans le cadre spécifique de la mise en œuvre du traité de l'Antarctique.

6) Ces modifications du droit français impliquent de passer par la voie législative :

- Les articles 3 et 4 de la charte de l'environnement disposent que les **mesures de prévention et de réparation de dommages à l'environnement sont du domaine de la loi**. La création d'une obligation pour les opérateurs de prendre les actions nécessaires pour mettre fin aux dommages dont ils sont à l'origine ainsi que de préparer des mesures de prévention et des plans d'urgence relèvent donc de la loi.
- L'article 34 de la Constitution indique que « *La loi détermine les principes fondamentaux [...] des obligations civiles et commerciales* ». Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel a considéré que **des contraintes imposées aux entreprises dont le respect conditionne la possibilité pour elles d'exercer ou non leur activité étaient de nature législative**²⁰. Aussi, l'obligation pour les opérateurs de préparer des mesures de prévention et des plans d'urgence et, plus encore, l'obligation de souscrire une assurance relèvent du domaine de la loi.
- L'établissement de régimes de responsabilité pour dommage à l'environnement relève également de la loi, le Conseil constitutionnel ayant indiqué que, de manière générale, **l'établissement des régimes de responsabilité relève du législateur**²¹.

¹⁹ Décrets n°2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer et n°2005-1514 du 6 décembre 2005, relatif à l'organisation outre-mer de l'action de l'État en mer ; articles D3223-53 à D3223-55 du code de la défense ; Arrêté du 13 février 2015 modifiant l'arrêté du 28 octobre 2011 relatif à la délimitation des zones maritime

²⁰ CC n°60-9 L du 14 octobre 1960 : l'encadrement des conditions de création d'entreprises ayant une activité nucléaire a été considéré comme relevant du domaine de la loi.

²¹ CC n°2010-2 QPC du 11 juin 2010.

- L'article 34 de la Constitution, en ce qu'il prévoit que la loi détermine les principes fondamentaux du régime des obligations civiles, au titre duquel figurent les règles de prescription, impose également que **la création d'actions en responsabilité et le régime de prescription attaché à celles-ci relèvent du seul domaine de la loi**. Les actions ouvertes pour l'Etat telles que prévues à l'article 7 de l'annexe VI relèvent donc du domaine de la loi.

Des insertions réglementaires dans les codes concernés pourraient également être nécessaires pour compléter les nouvelles dispositions législatives et définir les nouvelles compétences des directeurs des opérations de secours en matière de lutte anti-pollution ou du Préfet administrateur des TAAF.

7) Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne :

Sur le plan international, Dès lors que ces stipulations de l'Annexe VI ont vocation à régir des situations particulières, celles-ci constituent un régime de responsabilité et d'assurance spécial pour l'Antarctique uniquement destiné à traiter des situations critiques environnementales dans cette zone géographique. Toutefois les stipulations issues de l'annexe VI relatives à l'établissement d'un régime de responsabilité pourraient intervenir alors que d'autres régimes de responsabilité issus des Conventions de l'Organisation maritime internationale (OMI), déjà en vigueur sur l'ensemble des espaces maritimes de la planète, pourraient également trouver à s'appliquer (Convention LLMC, convention de Nairobi sur l'enlèvement des épaves)

Par ailleurs, l'article 5 du Protocole de Madrid prévoit déjà que les Parties agissent en consultation et coopération avec les Parties contractantes aux autres instruments internationaux en vigueur dans le cadre du système du Traité sur l'Antarctique, notamment en vue d'éviter toute entrave à la réalisation des objectifs et des principes de ces instruments.

L'articulation entre l'annexe VI du Protocole de Madrid et les Conventions de responsabilité de l'Organisation maritime internationale (OMI), qui comprennent notamment les obligations d'assurance mentionnées au titre II du livre I de la 5ème partie du code des transports, ne présente pas d'incompatibilité. Ces Conventions incluent la Convention de Nairobi sur l'enlèvement des épaves²². En application de cette Convention, le propriétaire du navire peut être mis en demeure d'enlever l'épave de son navire et tout ce qui se trouve ou s'est trouvé à bord. L'État concerné peut par défaut, ou en cas d'urgence, intervenir d'office à ses frais et risques. Dans ces Conventions de responsabilité, l'État compétent pour agir est celui où est subi le dommage ou celui dont les intérêts d'États côtiers sont menacés ; or dans le cas de l'Antarctique, les eaux concernées ne sont sous la souveraineté où la juridiction exclusive d'aucun État - c'est la raison d'être même de l'annexe VI qui organise un rattachement à l'État dont ressort l'opérateur concerné.

²² Introduite dans le droit français par l'ordonnance n° 2021-266 du 10 mars 2021 portant application de la convention conclue à Nairobi sur l'enlèvement des épaves.

En ce qui concerne l'articulation de l'annexe VI avec la Convention de limitation de responsabilité de l'OMI, dite LLMC (*Civil Liability Convention*)²³, l'article 9 de l'annexe VI relatif aux plafonds de responsabilité des opérateurs prévoit que, sous réserve de plafonds applicables suffisants²⁴, celle-ci n'affectera pas :

- la responsabilité ou le droit de limiter la responsabilité en vertu d'un des traités internationaux applicables en matière de limitation de la responsabilité ;
- la mise en œuvre d'une réserve émise en vertu d'un tel traité pour exclure l'application des plafonds dans le cas de certaines demandes.

La convention LLMC prévoit quant à elle dans son article 15 que « *La présente Convention s'applique chaque fois qu'une personne mentionnée à l'article premier cherche à limiter sa responsabilité devant le tribunal d'un Etat Partie* ». Ces dispositions peuvent poser certaines questions d'articulation - la plus manifeste tient à ce que les montants de limitation inclus dans l'annexe VI sont les montants LLMC 96 non révisés. Or les montants révisés en 2012, à laquelle la France est Partie, sont à peu près moitié supérieurs à ceux de l'annexe VI. La question se posera donc de savoir si c'est le montant bas (annexe VI) ou le montant haut (convention LLMC révisée) qui s'appliquera devant les juridictions françaises. La limitation étant un droit conféré à la partie responsable, celle-ci ne manquerait pas de faire valoir qu'elle a droit à la limitation la plus basse.

Par ailleurs, l'Etat français a fait valoir au titre de la convention LLMC la réserve autorisée excluant la limitation de responsabilité pour les créances de l'Etat « pour avoir renfloué, enlevé, détruit ou rendu inoffensif un navire coulé, naufragé, échoué ou abandonné, y compris tout ce qui se trouve ou s'est trouvé à bord ». Dans la mesure où l'annexe VI vise explicitement de telles réserves à son article 9.2.a)ii, la limitation de responsabilité ne sera pas *a priori*, devant les juridictions françaises, opposable à de telles créances, qu'il s'agisse du montant annexe VI ou du montant convention LLMC.

Il ressort donc de ces éléments qu'un opérateur français pourra se prévaloir devant les juridictions françaises du plafond bas, celui de l'annexe VI, mais ne pourra l'opposer aux créances d'intervention de l'Etat, si celui-ci choisit d'exercer la faculté d'intervention que lui confère l'annexe VI.

²³ [Décret n° 86-1371 du 23 décembre 1986 portant publication de la convention de 1976 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes, faite à Londres le 19 novembre 1976](#). Voir aussi le protocole : [Décret n° 2007-1379 du 22 septembre 2007 portant publication du protocole modifiant la Convention de 1976 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes, fait à Londres le 2 mai 1996](#).

²⁴ Article 9 de l'annexe VI : « pour un navire d'un jaugeage ne dépassant pas 2 000 tonneaux, un million de DTS ; et, pour un navire d'un jaugeage supérieur au précédent, en plus, pour un navire d'un jaugeage allant de 2 001 à 30 000 tonneaux, 400 DTS pour chaque tonneau ; pour un navire d'un jaugeage allant de 30 001 à 70 000 tonneaux, 300 DTS pour chaque tonneau ; et, pour chaque tonneau dépassant 70 000 tonneaux, 200 DTS. »

Sur le plan du droit de l'Union européenne, la création d'un régime de responsabilité environnementale en droit français a été consacré par la loi n°2008-757 du 1^{er} août 2008, qui a transposé en droit interne la directive européenne 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la Responsabilité et la prévention des dommages à l'environnement. Cette dernière définit ainsi un « *cadre de responsabilité environnementale fondé sur le principe du pollueur-payeur, en vue de prévenir et réparer les dommages environnementaux* » (article 1^{er}). Elle impose aux Etats et aux exploitants de prévenir les dommages qu'ils sont susceptibles de causer (article 5) et de prendre des actions de réparation s'ils se réalisent (article 6). Le régime spécial qui est prévu à l'annexe VI, lequel repose aussi sur une logique de prévention et oblige les opérateurs à prendre en charge la réparation des dommages qu'ils provoquent, tout en prévoyant un régime d'assurance ou de garantie obligatoire et un rôle actif de l'Etat, s'articulera donc sans difficulté avec le régime général de responsabilité inspiré du droit de l'Union européenne.

e. Conséquences administratives

La mise en œuvre des dispositions de l'annexe VI impliquera de confier de nouvelles attributions à l'Administration des TAAF, entité compétente pour la gestion de ce territoire comme défini dans le code de l'environnement, qui est composée d'environ 70 agents au siège, et dispose d'un budget annuel d'environ 28 millions.

1) Il s'agira tout d'abord de contrôler que chaque opérateur intervenant en Antarctique remplira les exigences formulées par l'annexe VI. Il s'agira plus particulièrement de contrôler que les opérateurs privés (en moyenne entre dix et quinze par an²⁵) auront bien souscrit l'assurance obligatoire visée par l'article 11 de l'annexe et qu'ils auront bien préparé des mesures de prévention et des plans d'urgence conformes aux critères retenus dans les règlements d'application. Ce type de contrôle devra intervenir au moment de l'examen des dossiers de demandes des autorisations prévues par les articles L. 712-1 à L. 712-5 du code de l'environnement, aujourd'hui réalisé par l'Administration des TAAF. L'inaptitude d'un opérateur à remplir les exigences de l'annexe VI peut constituer un motif de refus de telles autorisations.

2) L'Administration des TAAF devra également vérifier que les opérateurs ayant commis un dommage ou faisant porter un risque grave de dommage prennent bien les mesures nécessaires pour y mettre fin. A cet effet l'Administration des TAAF pourra s'appuyer sur le directeur des opérations de secours (DOS) compétent afin que soient mises en œuvre les actions appropriées et proportionnées nécessaires. Le DOS devra être notamment capable de mobiliser l'expertise et les moyens humains et matériels en matière d'assistance à navire en difficulté et de lutte contre les pollutions du milieu marin et d'activer les mécanismes de coopérations internationales en la matière.

En conséquence, les dispositifs opérationnels devront prévoir l'interface entre l'Administration des TAAF et les directeurs des opérations de secours. En particulier, ceux-ci devront préciser les modalités relatives à la circulation des informations entre les opérateurs, l'Administration des TAAF et le DOS compétent, ainsi qu'aux prises de décision. Ces éléments seront formalisés dans un dispositif de type Organisation de la Réponse de Sécurité civile ou ORSEC pour la gestion des événements survenus ou programmés dans la zone du Traité sur l'Antarctique.

²⁵ Soit depuis la saison 2012-2013, 49 opérateurs différents, 286 voyages, 36 959 passagers.

3) L'Administration des TAAF pourra également être chargée de coordonner les moyens de l'Etat afin que soient mises en œuvre les actions appropriées et proportionnées nécessaires pour mettre fin aux situations critiques environnementales ou substituer un opérateur défaillant.

4) Enfin, elle pourra avoir pour tâche d'exiger le remboursement des sommes engagées par l'Etat pour mettre fin aux situations critiques pour l'environnement visées, voire de préparer en collaboration avec les administrations concernées, les éventuels recours contre l'opérateur et, le cas échéant, son assureur ou garant financier, afin de permettre à l'Etat d'engager les procédures nécessaires en cas de responsabilité de l'opérateur (article 5, 6 et 7).

V – Etat des signatures et ratifications

L'annexe VI au Protocole de Madrid a été adoptée comme annexe de la Mesure 1 (2005), elle-même adoptée sur la base de l'article IX.4 du Traité sur l'Antarctique durant la XVIII^{ème} RCTA, qui s'est tenue à Stockholm du 6 au 17 juin 2005.

A ce jour 17 Parties consultatives au Traité sur l'Antarctique, sur 29 ont ratifié l'annexe VI²⁶. Il s'agit de la Suède (le 8 juin 2006), du Pérou (le 10 juillet 2007), de l'Espagne (le 17 décembre 2008), de la Pologne (le 15 janvier 2009), de la Norvège (le 27 juin 2009), de la Finlande (14 décembre 2010), de l'Italie (le 12 octobre 2011), de l'Australie (le 28 juin 2012), du Royaume-Uni (le 26 mars 2013), de l'Afrique du Sud (12 novembre 2013), des Pays-Bas (28 avril 2014), de l'Equateur (11 mai 2016), de la Fédération de Russie (25 avril 2017), de l'Uruguay (le 19 mai 2017), de l'Allemagne (15 septembre 2017) de la Nouvelle-Zélande (le 8 mars 2018) et de l'Ukraine (14 juin 2018).

Ce texte ne pourra entrer en vigueur qu'une fois que les 28 Parties consultatives qui jouissaient de ce statut en 2005 l'auront ratifié.

VI - Déclarations ou réserves

L'annexe VI ne permet pas aux Parties consultatives au Traité sur l'Antarctique, dont la France, d'effectuer des réserves ou déclarations.

²⁶ Voir page du Secrétariat du Traité sur l'Antarctique : <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure?Length=5&id=331>