

N° 208

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 mars 2003

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi relatif à la **protection de l'environnement en Antarctique**,*

Par M. Christian GAUDIN,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Jean-Marc Pastor, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Detraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, Jean Louis Masson, Serge Mathieu, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatsowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir le numéro:

Sénat : 279 (2001-2002)

Environnement.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
.....	4
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. LA FRANCE DOIT RATTRAPER SON RETARD DANS L'APPLICATION DU PROTOCOLE DE MADRID	6
A. LA FRANCE, PILIER DU « SYSTÈME ANTARCTIQUE »	6
1. <i>La tradition antarctique française</i>	6
2. <i>La maîtrise française de la recherche en Antarctique</i>	6
3. <i>La participation active de la France à la gestion collective de l'Antarctique</i>	6
B. UN STATUT RECONNU, MAIS FRAGILISÉ PAR LA NON-APPLICATION DU PROTOCOLE DE MADRID	7
1. <i>Un retard dénué de justification</i>	7
2. <i>Un retard nuisible au statut de la France dans le système antarctique</i>	8
C. LA PRESSION CROISSANTE DU TOURISME	8
1. <i>Une activité sortie de la marginalité</i>	8
2. <i>L'annexe V du Protocole</i>	9
II. LE PROJET DE LOI VISE À CONTRIBUER À LA PROTECTION D'UN ENVIRONNEMENT REMARQUABLE	9
A. UN MILIEU PARTICULIÈREMENT FRAGILE	9
1. <i>La richesse des écosystèmes antarctiques</i>	9
2. <i>La mémoire du passé de la Terre</i>	9
3. <i>La très grande fragilité du milieu</i>	10
B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ REPOSE ESSENTIELLEMENT SUR L'OBLIGATION DE DÉCLARATION ET D'AUTORISATION	10
1. <i>Le dispositif envisagé est logiquement une traduction des stipulations du Protocole</i>	10
2. <i>Les modifications proposées par votre commission visent essentiellement à alourdir certaines sanctions</i>	10
EXAMEN DES ARTICLES	11
• <i>Article 1^{er} Ajout d'un livre et de 18 articles au code de l'environnement</i>	11
• <i>Article 2 Application à la Nouvelle-Calédonie et aux TOM des dispositions créées à l'article 1^{er}</i>	16
ANNEXE I LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	17
TABLEAU COMPARATIF	18

Mesdames, Messieurs,

Le texte qui vous est soumis aujourd'hui est marqué par deux particularités fortes, l'une de nature juridique, l'autre de nature géographique et historique.

Ce texte s'inscrit dans un cadre juridique particulier, puisqu'il s'agit de modifier le droit national pour donner sa pleine force à une convention internationale, en l'espèce le Protocole de Madrid¹. Ce protocole précise le Traité sur l'Antarctique² de 1959, en définissant les principes de la protection de l'environnement dans cette zone exceptionnelle.

La France avait été, en 1992, un des premiers Etats parties à ratifier le Protocole de Madrid. Malheureusement, cette ratification rapide n'a pas été suivie des mesures d'adaptation législative nécessaires à donner sa pleine effectivité au Protocole.

Depuis l'entrée en vigueur du Protocole, le 14 janvier 1998, le retard pris par la France dans ce domaine nuit de façon croissante à son image au sein de la collectivité scientifique des spécialistes de l'Antarctique, alors même que la France faisait auparavant souvent figure de pionnier dans les régions polaires australes.

Par conséquent, le dispositif proposé dans le texte qui vous est soumis aujourd'hui à une portée nécessairement limitée à la simple application du Protocole de Madrid.

¹ Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, signé à Madrid le 4 octobre 1991 et entré en vigueur le 14 janvier 1998.

² Traité sur l'Antarctique signé le 1^{er} décembre 1959 à Washington, entré en vigueur le 23 juin 1961. Au sens du Traité, la limite géographique de la zone est définie par le 60^{ème} degré de latitude sud. Le Traité a été reconduit en 1991 pour une période de 50 ans. Il comptait en 2002 44 Etats parties.

La seconde particularité de ce projet de loi touche à la nature même de son objet : le continent antarctique. Le sixième continent, d'une superficie 21 fois supérieure à celle de la France¹, est aujourd'hui largement soustrait aux effets de l'activité humaine. Du point de vue géographique, il cumule les extrêmes de froid et d'aridité, au point de rendre toute vie impossible à l'intérieur des terres, la présence humaine ne constituant de ce point de vue qu'une exception très marginale à l'échelle du continent.

A ces caractéristiques physiques s'ajoute une situation inouïe en droit international, à savoir que les sept Etats revendiquant une partie du continent² ont accepté depuis le Traité de Washington de geler leurs prétentions territoriales. Le Traité de Washington organise donc depuis 1961 la liberté totale de circulation sur le continent. D'autre part, les Etats parties au Traité³ ont convenu de la non-militarisation⁴ et de la non-nucléarisation⁵ du Continent. Enfin, l'activité humaine doit se limiter aux fins de recherche, ces deux derniers éléments permettant de faire du continent une « réserve naturelle, consacrée à la paix et à la science »⁶.

Il y a donc une relative urgence pour la France à combler son retard dans ce dossier. De ce point de vue, votre commission ne peut que se féliciter que le Gouvernement ait poursuivi le processus législatif entamé sous la précédente législature.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

¹ Soit près de 13 millions de km², superficie qui peut doubler en hiver du fait de l'extension de la banquise.

² Dits « Etats possessionnés » : ces Etats sont le Royaume-Uni (depuis 1908), la Nouvelle-Zélande (depuis 1923), la France (1924), l'Australie (1933), la Norvège (1939), l'Argentine (1939) et le Chili (1940).

³ A l'origine, les sept Etats possessionnés auxquels s'ajoutaient les Etats-Unis, l'U.R.S.S., l'Afrique du Sud, la Belgique, la Jamaïque et le Japon.

⁴ « Seules les activités pacifiques sont autorisées dans l'Antarctique » (article 1^{er} du Traité).

⁵ « Toute explosion nucléaire dans l'Antarctique est interdite, ainsi que l'élimination dans cette région de déchets radio-actifs » (article 5 du Traité).

⁶ Article 2 du Protocole.

I. LA FRANCE DOIT RATTRAPER SON RETARD DANS L'APPLICATION DU PROTOCOLE DE MADRID

A. LA FRANCE, PILIER DU « SYSTÈME ANTARCTIQUE »

1. La tradition antarctique française

La France a pris pied en Antarctique de façon très précoce, en janvier 1840, en la personne du capitaine Dumont d'Urville. Elle est l'un des sept Etats possessionnés. Elle a contribué à la mise en place du « système antarctique », dans le cadre du traité de Washington, dont elle était **l'un des douze premiers signataires**. Elle est **l'une des 27 Parties consultatives du Traité**, c'est-à-dire Partie ayant droit de vote aux réunions consultatives. Elle a également joué un rôle important dans la négociation du Protocole de Madrid.

2. La maîtrise française de la recherche en Antarctique

La France a fait vivre jusqu'à aujourd'hui cette tradition. Elle est une référence en matière de carottage des glaces, et mène actuellement, en commun avec l'Italie, un **ambitieux projet de base permanente européenne** à l'intérieur des terres, sur le Dôme C. Cette base, baptisée **Concordia**, devrait être pleinement opérationnelle en 2004. Elle traduit la maîtrise des scientifiques français dans le domaine de la recherche en Antarctique, ce dont témoigne l'intérêt croissant des autres pays pour ce projet. Concordia devrait être le support d'un large spectre de recherches scientifiques.

3. La participation active de la France à la gestion collective de l'Antarctique

Le Traité de Washington impose aux parties contractantes une responsabilité collective, puisque « chacune des Parties contractantes s'engage à prendre des mesures appropriées (...) en vue d'empêcher que personne n'entreprenne dans l'Antarctique aucune activité contraire aux principes » du traité¹. Les Parties consultatives se réunissent à intervalle régulier pour mener cette gestion coopérative de la zone, la dernière de ces réunions ayant eu lieu

¹ Article 10 du Traité.

en septembre 2002 à Varsovie¹. Il convient de remarquer à ce titre que cette dernière réunion a vu les Parties prendre acte du fait que le présent projet de loi était en cours d'examen.

Le Traité sur l'Antarctique comportant des lacunes, notamment quant à la préservation de la faune, de la flore et de l'environnement en général, les Parties au Traité ont progressivement comblé ce manque en édifiant le « système Antarctique ». Celui-ci repose naturellement sur le Traité, mais complété par les recommandations émises lors des 25 réunions consultatives successives, et par trois textes spécifiques : la convention sur la protection des phoques de l'Antarctique², la convention de Canberra de protection de la flore et de la faune antarctiques³ et enfin le Protocole de Madrid.

Le dynamisme français est largement reflété par la réputation internationale de **l'Institut polaire Paul-Emile Victor (IPEV)**, qui représente au plan international la communauté scientifique française. Celui-ci est un groupement d'intérêt public (GIP)⁴ qui joue le rôle d'agence de moyens, avec une importante composante logistique. Son budget est de 30 millions d'euros.

Outre ses missions de soutien aux projets scientifiques, l'IPEV assure une part de la représentation de la France dans les instances internationales dédiées à l'Antarctique, comme le COMNAP (*Council of Managers of National Antarctic Programmes*), comité des opérateurs de programmes nationaux en Antarctique.

B. UN STATUT RECONNU, MAIS FRAGILISÉ PAR LA NON-APPLICATION DU PROTOCOLE DE MADRID

1. Un retard dénué de justification

La France ayant largement contribué à la rédaction du Protocole de Madrid, et l'ayant ratifié, l'adaptation du droit national aurait pu apparaître comme une formalité juridique nécessaire, mais ne soulevant pas de difficultés. Plus de dix ans se sont cependant écoulés depuis la ratification. Il

¹ XXV^{ème} réunion des Parties consultatives du Traité sur l'Antarctique (ATCM, *Antarctic Treaty Consultative Meeting*).

² *Convention pour la protection des phoques dans l'Antarctique*, signée à Londres le 1^{er} juin 1972 et entrée en vigueur le 11 mars 1978.

³ *Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique*, signée à Canberra le 20 mai 1980 et entrée en vigueur le 7 avril 1982.

⁴ Le GIP rassemble le ministère de la Recherche, le ministère des Affaires étrangères, le Territoire des terres australes et antarctiques françaises (TAAF), le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), le Centre national d'Etudes spatiales (CNES), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), Météo-France et les Expéditions polaires françaises (EPF).

est permis de penser que le long délai entre la signature du Protocole et son entrée en vigueur n'ont pas constitué une incitation forte pour les gouvernements successifs à mettre en oeuvre le processus législatif nécessaire.

2. Un retard nuisible au statut de la France dans le système antarctique

Le retard pris par la France pour traduire en droit national les stipulations du Protocole de Madrid a fini par jeter un doute sur la volonté des autorités françaises de faire respecter le Protocole, alors même que parallèlement celles-ci souhaitaient développer encore ce Protocole en lui ajoutant une annexe consacrée au tourisme. Cette situation est d'autant plus regrettable que la France avait acquis, à l'occasion du rejet de la convention de Wellington sur l'exploitation des ressources minières du continent¹, une image de défenseur vigilant de l'environnement antarctique. Cette situation ne pouvait qu'affaiblir la position des scientifiques français au sein de la communauté antarctique. Il convient de rappeler à ce titre que la France est un des derniers Etats Parties, et le dernier parmi les grands pays, à ne pas avoir traduit le Protocole dans sa législation.

C. LA PRESSION CROISSANTE DU TOURISME

1. Une activité sortie de la marginalité

Le continent Antarctique a vu se développer récemment un tourisme de luxe, qui vise notamment la Péninsule antarctique, zone la plus accessible du continent et abritant une faune variée. On estime désormais à 10.000 le nombre annuel de touristes en Antarctique. Tous ne posent pas pied à terre, certains effectuant des croisières autour d'une partie du continent. Le développement non négligeable de cette activité, qui reste pour l'heure limitée à un public fortuné, impose de prévenir la dégradation de l'environnement antarctique.

¹ Convention sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique du 2 juin 1988, non entrée en vigueur.

2. L'annexe V du Protocole

Dans cet esprit, la France a été particulièrement active pour que soit mise en oeuvre une V^{ème} annexe au Protocole de Madrid, spécifiquement consacrée au tourisme. Cette position n'est pas partagée par tous les Etats Parties, certains estimant que le régime du Protocole couvre l'activité touristique. En tout état de cause, il est incontestable que la non-transposition du Protocole affaiblit considérablement la position française.

II. LE PROJET DE LOI VISE À CONTRIBUER À LA PROTECTION D'UN ENVIRONNEMENT REMARQUABLE

A. UN MILIEU PARTICULIÈREMENT FRAGILE

L'immensité du continent et la très faible présence humaine ne doivent pas laisser penser que la protection de l'environnement de l'Antarctique soit un objectif secondaire à l'échelle mondiale. En effet, l'environnement antarctique se caractérise par une richesse qui n'a d'égale que sa très grande fragilité. Ces deux aspects naissent de la rigueur extrême des conditions climatiques du continent.

1. La richesse des écosystèmes antarctiques

La faune et la flore antarctiques ont dû s'adapter à des conditions d'une très grande hostilité. Elles présentent de ce fait une manifestation de la vie particulièrement riche en informations scientifiques.

2. La mémoire du passé de la Terre

La sédimentation de couches de glaces éternelles sur le continent permet d'obtenir, par carottage et analyses des couches inférieures de glace, des données sur la composition de l'air et le climat à des époques très reculées du passé de la planète, qui peuvent remonter à plusieurs centaines de milliers d'années.

A cet élément exceptionnel, qui n'a aucune comparaison sur notre planète, s'ajoute l'éventualité de retrouver, dans ces échantillons de glace, des

formes très anciennes de vie. Un carottage mené sur la base russe de Vostok a ainsi permis d'approcher un lac souterrain, susceptible de contenir des organismes emprisonnés depuis plusieurs centaines de milliers d'années.

3. La très grande fragilité du milieu

Du fait de l'hostilité des conditions climatiques, l'équilibre des écosystèmes antarctique est très précaire. Une altération qui pourrait, en d'autres régions, être considérée comme minime, est susceptible d'y avoir des effets irréversibles. Cela justifie une rigueur particulière dans la protection de l'environnement.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ REPOSE ESSENTIELLEMENT SUR L'OBLIGATION DE DÉCLARATION ET D'AUTORISATION

1. Le dispositif envisagé est logiquement une traduction des stipulations du Protocole

Conformément au Protocole de Madrid, les activités en Antarctique devront faire l'objet d'une procédure administrative de déclaration préalable ou d'autorisation.

Le critère permettant de déterminer le régime auquel l'activité sera soumise est l'impact environnemental. La simple déclaration préalable ne sera possible que si cet impact est minime, c'est-à-dire moindre que « mineur ou transitoire ».

Pour la détermination précise de l'impact, le projet de loi renvoie, logiquement en l'espèce, au Protocole en son article 8 et en son annexe I.

2. Les modifications proposées par votre commission visent essentiellement à alourdir certaines sanctions

Votre commission, estimant que le caractère exceptionnel de l'environnement antarctique justifie un régime de sanction très dissuasif, propose d'alourdir deux des sanctions pénales prévues à l'article L. 711-14

nouveau. Il est à noter que ces sanctions trouveront vraisemblablement peu à s'appliquer, dans la mesure où l'ensemble du dispositif repose davantage sur la dissuasion, notamment par le retrait ou le refus d'autorisations administratives, que sur l'aspect pénal des sanctions. Toutefois, au vu des enjeux, il importe de laisser la possibilité au juge de sanctionner sévèrement d'éventuels agissements délictueux.

Outre ces modifications, Votre commission a adopté quelques modifications d'ordre rédactionnel. Elle a souhaité enfin rétablir la référence à la paix comme objectif de la gestion de l'Antarctique, dans la mesure où ce rappel exprime plus fortement le lien entre la loi française et le Protocole.

Votre commission se félicite que l'adoption prochaine de ce texte puisse permettre à la science française de conforter son statut dans ce domaine, et que le patrimoine inestimable de l'humanité que constitue le sixième continent voit sa protection renforcée par ce texte.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Ajout d'un livre et de 18 articles au code de l'environnement

Cet article ajoute au code de l'environnement un livre VII, composé d'un titre unique consacré à la mise en oeuvre du Protocole de Madrid. La création d'un livre spécifique permet de bien mettre en évidence «le statut juridique et politique spécial de l'Antarctique»¹.

Le projet de loi prévoit la création dans ce titre unique de trois chapitres. Le chapitre 1^{er}, consacré aux dispositions communes, contient les articles L. 711-1 à L. 711-4 nouveaux.

¹ *Préambule du Protocole de Madrid.*

L'article L. 711-1 précise la zone d'application des dispositions du titre unique du livre VII.

Le I de **l'article L. 711-2** rappelle les principes ayant présidé à la rédaction du Protocole, à savoir la protection de l'environnement et des écosystèmes antarctiques dans toutes les activités menées dans la zone. Il inscrit également dans le droit national la consécration du continent comme zone consacrée à la science. Votre commission a adopté un amendement rajoutant la référence à la paix, dans la mesure où le texte proposé par le Gouvernement est inspiré de l'article 2 du Protocole, désignant l'Antarctique comme zone « consacrée à la paix et à la science ».

Le II de cet article pose le principe général de l'obligation de déclaration préalable ou d'autorisation, selon le régime défini aux articles L. 711-5 à L. 711-9, et énumère les quatre exceptions. Celles-ci visent :

– les activités de pêche déjà régies par la convention de Canberra précitée ;

– le droit de navigation et de survol en haute mer ;

– les activités autorisées par une autre Partie au protocole de Madrid. Il s'agit là d'une spécificité du « système antarctique », à savoir le principe d'une forte coopération et de la gestion en commun du continent. Par conséquent, toute activité déclarée auprès d'un Etat Partie ou autorisée par lui sera considérée par la France comme ayant fait l'objet des mêmes démarches auprès d'elle-même. Ce système de coopération rend d'autant plus difficile à assumer le retard pris par la France dans l'application du Protocole, puisque qu'il aboutit à créer un flou juridique quant à l'effectivité du Protocole qui touche l'ensemble des Etats Parties.

– les activités maritimes ou aériennes de l'Etat français exercées dans le cadre des missions de police ou de défense nationale. Cette exception de bon sens est d'autant plus pertinente que ces missions consistent largement, dans cette zone, à contrôler le respect du droit international. Un bâtiment de la Marine nationale patrouille ainsi 250 jours par an dans la zone.

L'article L. 711-3 précise l'étendue d'application du dispositif : celui-ci s'impose à toutes les personnes exerçant une activité en Terre Adélie, ainsi que leurs navires ou aéronefs ; à tous les Français, à toutes les personnes morales de droit français organisant ou participant à une activité dans d'autres parties de l'Antarctique et à leurs navires ou aéronefs ; à toutes les personnes dont l'activité en Antarctique est organisée depuis la France.

Votre commission a adopté un **amendement rédactionnel** au premier alinéa prévu pour cet article.

L'article L. 711-4 précise que les dispositions du titre ne remettent pas en cause le droit international des navires de guerre et navires d'Etat.

Le chapitre II porte le dispositif de déclaration et d'autorisation.

L'article L. 711-5 dispose que les activités ayant sur l'environnement de l'Antarctique un impact **au moins mineur ou transitoire** doivent faire l'objet d'une autorisation administrative. Les activités ayant un impact moindre doivent faire l'objet d'une déclaration préalable. L'évaluation de l'impact doit être faite conformément au Protocole de Madrid, en son article 8 et en son annexe I.

L'article L. 711-6 tire les conclusions de ce renvoi à l'article 8 et à l'annexe I du Protocole, en disposant que la délivrance de l'autorisation est soumise à une étude d'impact préalable. Une étude d'impact, même favorable, ne soustrait pas les personnes ayant fait l'objet de deux des avertissements prévus à l'article L. 711-13 du refus d'autorisation

L'article L. 711-7 précise que l'autorisation peut s'accompagner de prescriptions de nature à préserver l'environnement.

L'article L. 711-8 dispose que la cessation de l'activité d'une installation autorisée est elle-même soumise à autorisation, ce qui doit permettre d'éviter l'apparition de tout site orphelin ou un nettoyage du site non compatible avec la protection de l'environnement antarctique.

L'article L. 711-9 renvoie à un décret en Conseil d'Etat la définition des modalités d'application du chapitre II.

Le chapitre III est consacré au contrôle et aux sanctions des activités. Le dispositif prévoit des sanctions administratives (section 1) et des sanctions pénales (Section 2).

L'article L. 711-10 permet la suspension, l'interruption ou l'imposition de prescriptions nouvelles à une activité déclarée, dès lors qu'il apparaît que son impact sur l'environnement est plus grand que ce qui avait été estimé lors de sa déclaration. L'auteur de la déclaration peut présenter au préalable sa défense, sauf en cas d'urgence.

L'article L. 711-11 prévoit, pour les activités autorisées, les mêmes dispositions que l'article précédent.

L'article L. 711-12 confère à l'autorité administrative compétente un pouvoir d'injonction à l'auteur de la déclaration ou au titulaire de l'autorisation de se conformer aux termes fixés par la déclaration ou l'autorisation. Le fait de ne pas obtempérer à l'injonction ouvre la voie à l'application des articles L. 711-10 et L. 711-11.

Votre commission a adopté un **amendement rédactionnel** à cet article.

L'article L. 711-13 prévoit la possibilité, pour l'autorité administrative, d'adresser des avertissements à toute personne n'ayant pas respecté, dans son activité, les dispositions du titre unique du livre VII du code de l'environnement et les stipulations du Protocole de Madrid. Toute personne ayant reçu deux avertissements en cinq ans ne peut plus obtenir d'autorisation, pendant cinq ans.

L'article L. 711-14 porte les sanctions pénales des infractions au titre unique du Livre VII du code de l'environnement. Votre commission a proposé de fixer le plafond des peines pour l'exercice d'une activité sans autorisation ou en méconnaissance de l'autorisation donnée à un an de prison et 75.000 euros d'amende. Ce *quantum* correspond aux dispositions de l'article L. 514-9 du code de l'environnement sanctionnant l'exploitation d'une autorisation classée sans autorisation. Cette comparaison se justifie, au regard de l'exceptionnelle fragilité de l'environnement en Antarctique, et du caractère inestimable des éventuelles atteintes à certains éléments uniques du patrimoine de l'humanité.

Pour les mêmes raisons, votre commission vous propose **un amendement** visant à aligner les peines prévues pour la prospection, l'exploitation et la commercialisation illégales des ressources minérales de l'Antarctique sur l'article 141 du code minier, qui prévoit une peine de deux ans d'emprisonnement et 30.000 euros d'amende.

Enfin, cet article sanctionne de deux d'emprisonnement et de 75.000 euros d'amende le fait d'introduire ou d'éliminer en Antarctique des déchets radioactifs.

Il prévoit également la possibilité de sanctionner les personnes morales, pour ces infractions, par des amendes pouvant équivaloir jusqu'au quintuple de l'amende prévue pour les personnes physiques, dans les conditions de droit commun¹. Les matériels utilisés dans le cadre de l'infraction peuvent être confisqués.

L'article L. 711-15 prévoit des dispenses de sanctions lorsque les faits ont été commis dans l'urgence en vue de sauvegarder des vies ou des équipements de grande valeur, conformément aux stipulations des annexes du Protocole².

L'article L. 711-16 détermine les personnes habilitées à rechercher et constater les infractions au titre unique du livre VII du code de l'environnement.

¹ Cf. article 131-38 du code pénal.

² Cf. article 7 de l'annexe I, article 2 de l'annexe II, article 12 de l'annexe III et article 7 de l'annexe IV.

L'article L. 711-17 désigne le tribunal de grande instance de Paris comme juridiction compétente en matière d'application de ces dispositions à des infractions commises en Antarctique en dehors du district des Terres australes et antarctiques françaises¹, sans préjudice des règles définies à l'article 382 du code de procédure pénale².

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

Votre commission vous demande d'adopter les cinq amendements qu'elle présente, et l'article ainsi modifié.

Article 2

Application à la Nouvelle-Calédonie et aux TOM des dispositions créées à l'article 1^{er}

Cet article modifie le livre VI du code de l'environnement afin d'étendre à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et aux Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) les dispositions du livre VII du même code.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Pour lesquelles le tribunal de Saint-Denis de la Réunion est compétent.

² Celui-ci dispose qu' « est compétent le tribunal correctionnel du lieu de l'infraction, celui de la résidence du prévenu ou celui du lieu d'arrestation de ce dernier, même lorsque cette arrestation a été opérée pour une autre cause ».

*

* *

Lors de sa réunion du mercredi 12 mars 2003, la commission des Affaires économiques, après examen du rapport, s'est déclarée à l'unanimité favorable à l'adoption du projet de loi relatif à la protection de l'environnement en Antarctique tel qu'amendé lors de sa discussion.

ANNEXE I

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

– M. Michel Brumeaux, Sous-Direction du droit de la mer, des pêches et de l'Antarctique du ministère des Affaires étrangères ;

– M. Yves Frenot, Adjoint au Directeur de l'Institut Polaire français Paul-Emile Victor (IPEV) ;

– M. Gérard Jugie, Directeur de l'Institut Polaire français Paul-Emile Victor (IPEV) ;

– M. Pierre Sallenave, conseiller technique au cabinet de la Ministre de l'Ecologie et du Développement durable ;

– Mme Marie-Laure Tanon, Sous-Directrice des Affaires juridiques du ministère de l'Ecologie et du Développement durable ;

– M. Michel Trinquier, Sous-Directeur du droit de la mer, des pêches et de l'Antarctique du ministère des Affaires étrangères ;

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p align="center">Projet de loi relatif à la protection de l'environnement en Antarctique</p>	<p align="center">Projet de loi relatif à la protection de l'environnement en Antarctique</p>
<p align="center">Article 1^{er}</p>	<p align="center">Article 1^{er}</p>
<p>Il est ajouté au code de l'environnement un livre VII intitulé « Protection de l'environnement en Antarctique ».</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>Le livre VII comprend un titre unique 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 », comportant les articles L. 711-1 à L. 711-18 suivants :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p align="center">« CHAPITRE IER</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p align="center">« Dispositions communes</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>« Art. L. 711-1. - Pour l'application des dispositions du présent titre, l'Antarctique s'entend comme la zone définie à l'article 6 du traité sur l'Antarctique conclu à Washington le 1er décembre 1959, c'est à dire la zone située au sud du 60ème degré de latitude sud, y compris toutes les plates-formes glaciaires.</p>	<p>« Art. L. 711-1. – <i>(Sans modification)</i></p>
<p>« Art. L. 711-2. - I. – L'organisation et la conduite d'activités en Antarctique prennent en considération, selon les modalités prévues au présent titre, la protection de l'environnement et des écosystèmes dépendants et associés, ainsi que la préservation de l'Antarctique en tant que zone consacrée à la science.</p>	<p>« Art. L. 711-2. - I. – L'organisation ...</p>
<p>« II. - Ces activités sont soumises soit à déclaration préalable, soit à autorisation dans les conditions définies au chapitre II, à l'exception :</p>	<p>... à la science <i>et à la paix.</i></p>
	<p>« II. <i>(Sans modification)</i></p>

Texte du projet de loi

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

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

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

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

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

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

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

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

Propositions de la Commission

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

« a) (*Sans modification*)

« b) (*Sans modification*)

« c) (*Sans modification*)

Texte du projet de loi

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

« CHAPITRE II

« Déclaration et autorisation

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

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

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

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

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

« - aux zones géographiques intéressées ;

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

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

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

« - au mode de gestion des déchets.

Propositions de la Commission

« Art. L. 711-4. (*Sans modification*)

« Art. L. 711-5. (*Sans modification*)

« Art. L. 711-6. (*Sans modification*)

« Art. L. 711-7. (*Sans modification*)

Texte du projet de loi

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

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

« CHAPITRE III

« Contrôles et Sanctions

« Section 1

« Contrôles et sanctions administratifs

« Art. L. 711-10. - Une activité déclarée peut être suspendue, interrompue ou soumise à des prescriptions spéciales lorsqu'il apparaît qu'elle porte à l'environnement des atteintes plus graves que celles identifiées au moment de sa déclaration ou d'une nature différente. Sauf en cas d'urgence, l'auteur de la déclaration est mis à même au préalable de présenter ses observations.

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

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

Propositions de la Commission

« Art. L. 711-8. (*Sans modification*)

« Art. L. 711-9. (*Sans modification*)

« Art. L. 711-10. (*Sans modification*)

« Art. L. 711-11. (*Sans modification*)

« Art. L. 711-12. - (*Alinéa sans modification*)

Texte du projet de loi

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

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

« Section 2

« Sanctions pénales

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

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

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

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

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

Propositions de la Commission

« Si, à l'expiration ...

... des dispositions des articles L. 711-10 et L. 711-11.

« Art. L. 711-13. - (*Sans modification*)

« Art. L. 711-14. - (*Alinéa sans modification*)

« 1° Le ...

... est puni d'un an d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende ;

« 2° Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende :

(*Alinéa sans modification*)

(*Alinéa sans modification*)

Texte du projet de loi

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

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

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

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

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

« - les agents des douanes

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

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

Propositions de la Commission

« 3° (*Sans modification*)

« 4° (*Sans modification*)

« 5° (*Sans modification*)

« Art. L. 711-15. - (*Sans modification*)

« Art. L. 711-16. - (*Sans modification*)

Texte du projet de loi

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

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

Article 2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Propositions de la Commission

« Art. L. 711-17. - (*Sans modification*)

« Art. L. 711-18. - (*Sans modification*)

Article 2

(*Sans modification*)

Texte du projet de loi

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

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

Propositions de la Commission
