

Le Conseil de l'Arctique est-il vraiment « le principal forum intergouvernemental pour la région arctique »?

Bilan à l'occasion de son 25^e anniversaire

Is the Arctic Council Really the “Preeminent Intergovernmental Forum for the Arctic Region”?

An Assessment on its 25th Anniversary

Hélène De Pooter

Volume 51, numéro 1, printemps 2020

Les politiques de l'Arctique

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1079411ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1079411ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

École supérieure d'études internationales

ISSN

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

De Pooter, H. (2020). Le Conseil de l'Arctique est-il vraiment « le principal forum intergouvernemental pour la région arctique »? Bilan à l'occasion de son 25^e anniversaire. *Études internationales*, 51(1), 31–58.
<https://doi.org/10.7202/1079411ar>

Résumé de l'article

Depuis 2019, le Conseil de l'Arctique revendique la qualité de « principal forum intergouvernemental pour la région arctique ». La formulation choisie soulève deux questions : celle de la nature du Conseil de l'Arctique et celle de l'importance de son rôle. Ces deux questions sont abordées tour à tour afin d'évaluer si l'image que le Conseil de l'Arctique veut donner de lui-même, 25 ans après sa création, relève du slogan ou correspond à la réalité. Or, s'il apparaît que l'expression « forum intergouvernemental » ne permet plus de saisir la nature du Conseil de l'Arctique dans toute sa complexité, ce dernier parvient effectivement à se positionner comme un acteur central sur les questions arctiques.

Le Conseil de l'Arctique est-il vraiment « le principal forum intergouvernemental pour la région arctique » ? Bilan à l'occasion de son 25^e anniversaire

Hélène DE POOTER*

RÉSUMÉ : Depuis 2019, le Conseil de l'Arctique revendique la qualité de « principal forum intergouvernemental pour la région arctique ». La formulation choisie soulève deux questions : celle de la nature du Conseil de l'Arctique et celle de l'importance de son rôle. Ces deux questions sont abordées tour à tour afin d'évaluer si l'image que le Conseil de l'Arctique veut donner de lui-même, 25 ans après sa création, relève du slogan ou correspond à la réalité. Or, s'il apparaît que l'expression « forum intergouvernemental » ne permet plus de saisir la nature du Conseil de l'Arctique dans toute sa complexité, ce dernier parvient effectivement à se positionner comme un acteur central sur les questions arctiques.

MOTS-CLÉS : Conseil de l'Arctique, accord politique, organisation internationale, personnalité juridique internationale, gouvernance, observateurs, acteurs privés

ABSTRACT : Since 2019, the Arctic Council claims to be “the preeminent intergovernmental forum for the Arctic region”. This wording raises the question about the nature and the importance of the Arctic Council. We address these two aspects in order to assess the veracity of this claim, twenty-five years after the establishment of the Arctic Council. While it appears that the expression “intergovernmental forum” no longer captures the complex nature of the Arctic Council, the Council does manage to position itself as a key player on Arctic issues.

KEYWORDS : Arctic Council, gentlemen's agreement, international organisation, international legal personality, governance, observers, private actors

* Maître de conférences en droit public, Université Bourgogne Franche-Comté (France).

Confrontés à l'intérêt grandissant des États tiers pour l'Arctique – qui se manifeste non seulement par l'augmentation des demandes d'octroi du statut d'observateur auprès du Conseil de l'Arctique mais également par la multiplication des « livres blancs » et autres positions nationales sur le sujet (China 2018; Germany 2019; Scotland 2019) – les huit États arctiques¹ prennent régulièrement soin d'affirmer leur position privilégiée dans la conduite des affaires de la région. Ainsi, à l'occasion du vingtième anniversaire de la Déclaration d'Ottawa de 1996 sur la création du Conseil de l'Arctique, les membres de ce dernier avaient proclamé leur « responsabilité particulière et leur rôle de chef de file dans la protection de l'environnement et le développement durable »² (Arctic Council 2016b). Plus récemment, le ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie a réaffirmé l'existence de cette « responsabilité particulière » en l'élargissant à tous les « développements qui concernent la région » tandis que, plus frontalement, le secrétaire d'État américain déclarait qu'il n'existe pas de catégorie intermédiaire entre « États arctiques » et « États non arctiques », rejetant en cela la prétention de la Chine à la qualité d'État « quasi arctique » (Russian Federation 2019, United States 2019, China 2018). À l'issue de la Réunion ministérielle de Rovaniemi (2019), les huit États arctiques n'ont pas manqué de souligner collectivement « le rôle de chef de file que doivent assumer les États arctiques pour faire face aux nouvelles opportunités et aux nouveaux défis de l'Arctique » (Arctic Council 2019a), avant d'affirmer lors de la récente Réunion ministérielle de Reykjavik (2021) leur « position unique pour la promotion d'une gouvernance responsable de la région et des questions arctiques » (Arctic Council 2021a).

Parallèlement à ces déclarations de principe sur leur rôle particulier en tant qu'États arctiques, les huit États de la région cherchent à diffuser l'idée que le Conseil de l'Arctique, dont ils possèdent seuls la qualité de membres, serait devenu « le principal forum intergouvernemental pour la région arctique » ou encore « le principal forum pour la coopération dans la région » (Arctic Council 2019b, 2021a). C'est d'ailleurs cette ambition qu'affiche désormais la page d'accueil

1. Canada, Danemark, États-Unis, Fédération de Russie, Finlande, Islande, Norvège et Suède.

2. La plupart des citations en anglais sont traduites en français pour faciliter la lecture.

du site Internet du Conseil de l'Arctique depuis que l'Islande en a assumé la présidence³.

Créé en 1996 afin de faciliter la coopération des huit États arctiques sur les « problèmes de l'Arctique » relatifs, notamment, au développement durable et à la protection de l'environnement de la région (*Declaration on the Establishment of the Arctic Council* 1996), le Conseil de l'Arctique a longtemps fonctionné comme une conférence diplomatique assez confidentielle. Telle qu'elle est formulée, l'ambition affichée aujourd'hui par les membres du Conseil recouvre deux aspects : celui de la nature du Conseil et celui de l'importance de son rôle. La présente étude a pour objet d'évaluer, à l'occasion du 25^e anniversaire du Conseil de l'Arctique, si cette ambition relève du slogan ou correspond à la réalité.

La formulation choisie soulève d'abord la question de la nature du Conseil de l'Arctique, présenté comme un simple « forum intergouvernemental ». D'après la présentation qu'en fait le professeur Rivier, il existe trois modèles « classiques » d'organisation : la réunion d'organes étatiques (qui ne repose sur aucune règle juridique internationale, n'a pas d'existence institutionnelle propre, et où les éventuels engagements sont formulés par les participants à titre individuel); l'organe commun (un organe international dépourvu de personnalité juridique mais dont l'existence découle d'une règle juridique internationale et qui adopte des actes collectifs unilatéraux dont le propre est d'être la manifestation d'une volonté unique imputée simultanément et à l'identique à chacun des participants); et l'organisation intergouvernementale (dont l'existence repose sur une règle juridique internationale et qui suppose l'avènement d'un être dérivé doté de la personnalité juridique) (Rivier 2012). En 2009, un auteur estimait que le Conseil de l'Arctique n'avait toujours appartenu qu'à la première catégorie (Dopagne 2009), ce qui sera réévalué à la lumière de développements plus récents pour montrer que le Conseil de l'Arctique se situe aujourd'hui dans une zone grise que l'expression « forum intergouvernemental » ne permet pas de saisir dans toute sa complexité. En effet, si elle souligne le refus de plusieurs des membres du Conseil de l'Arctique de lui reconnaître la personnalité juridique, la simplicité de cette présentation ne résiste pas à l'analyse des faits, qui voit

3. Le site affiche que le Conseil de l'Arctique serait « the leading intergovernmental forum promoting cooperation in the Arctic » (<https://arctic-council.org/en/>).

l'instauration du secrétariat permanent opérer une transmutation du Conseil de l'Arctique de simple forum en organisation personnifiée.

La formulation choisie soulève ensuite la question de l'importance du rôle du Conseil de l'Arctique, présenté comme le « principal » forum intergouvernemental. Nous avons déjà mis en évidence ailleurs (De Pooter 2018) comment l'importante production scientifique et normative du Conseil de l'Arctique contribue à en faire une organisation qui compte sur la scène internationale. Ses travaux scientifiques ont en effet permis de mieux comprendre les effets du changement climatique sur l'Arctique et, en retour, les effets du changement climatique en Arctique sur le reste du monde. Ils ont alimenté plusieurs négociations internationales environnementales (Convention de Stockholm de 2001 sur les polluants organiques persistants, Convention de Minamata de 2013 sur le mercure, Code polaire). Par l'intermédiaire de ses États membres, le Conseil de l'Arctique est également parvenu à faire accepter « l'approche écosystémique »⁴ comme standard en vue du moratoire sur la pêche commerciale en haute mer dans l'océan Arctique⁵. Par ailleurs, outre la production d'indénombrables lignes directrices et cadres sur l'harmonisation des comportements et des législations nationales, les négociations conduites sous les auspices du Conseil de l'Arctique ont donné lieu à l'adoption par ses membres de trois accords juridiquement contraignants qui sont tous entrés en vigueur⁶. La présente étude montrera plus particulièrement comment les choix institutionnels opérés par le Conseil de l'Arctique contribuent eux aussi à faire de ce dernier un acteur central de gouvernance de la région.

-
4. Cette approche, qui consiste à aborder l'Arctique non pas de façon sectorielle mais comme un ensemble composé d'éléments ayant des interactions entre eux, a été définie par le groupe d'experts du Conseil de l'Arctique sur la gestion écosystémique (EGEBM) comme étant : « the comprehensive, integrated management of human activities based on best available scientific and traditional knowledge about the ecosystem and its dynamics, in order to identify and take action on influences that are critical to the health of ecosystems, thereby achieving sustainable use of ecosystem goods and services and maintenance of ecosystem integrity » (Expert Group on Ecosystem-Based Management 2013 : 1).
 5. Accord visant à prévenir la pêche non réglementée en haute mer dans l'océan Arctique central, *JOUE*, L73, 15.3.2019, p. 3.
 6. Accord de coopération en matière de recherche et de sauvetage aéronautique et maritimes dans l'Arctique, signé à Nuuk le 12 mai 2011, entré en vigueur le 19 janvier 2013; Accord de coopération sur la préparation et la lutte en matière de pollution maritime par les hydrocarbures dans l'Arctique, signé à Kiruna, le 15 mai 2011, entré en vigueur en 2016; Accord sur le renforcement de la coopération scientifique internationale dans l'Arctique, signé à Fairbanks, le 11 mai 2017, entré en vigueur le 23 mai 2018.

I – La transmutation du Conseil de l'Arctique de simple forum en organisation personnifiée

De nos jours, si les membres du Conseil de l'Arctique continuent de présenter ce dernier comme un « forum » dépourvu de personnalité juridique et dont l'existence ne repose pas sur un traité, c'est-à-dire comme une simple réunion d'organes étatiques, la mise en place du secrétariat permanent en 2013 renouvelle la question de la personification du Conseil.

A – Une simple réunion d'organes étatiques

La Déclaration d'Ottawa sur la création du Conseil de l'Arctique qualifie ce dernier de « high level forum » (*Declaration on the Establishment of the Arctic Council* 1996 : § 1), ce que le Canada traduit par l'expression « lieu de débats de haut niveau » dans la version française qu'il propose de la Déclaration⁷. Le choix du terme « forum » s'explique par le refus de certains États – notamment les États-Unis, qui souhaitent garder toute latitude en termes de financement des activités du Conseil – de créer une organisation dotée de la personnalité juridique (Bloom 1999). La Déclaration d'Ottawa contient également une référence à « l'importance politique » (political significance) du Conseil, ce qui est sans doute une façon de souligner que, conformément à l'intention de ses signataires, ce texte ne constitue pas un accord

7. Dans un communiqué conjoint adopté le même jour que la Déclaration d'Ottawa, les signataires de cette dernière utilisent l'expression *intergovernmental forum* (Joint Communiqué of the Governments of the Arctic Countries on the Establishment of the Arctic Council 1996 : § 3). Ce glissement sémantique peut s'expliquer par le fait que, si le Conseil de l'Arctique réunit à la fois des États et des organisations de peuples autochtones, seuls les premiers jouissent de la qualité de membre qui confère le pouvoir de décision. Bien qu'étant de nature hybride, le Conseil de l'Arctique est donc bien une association à dominante intergouvernementale.

juridique mais un accord politique⁸. La pratique ultérieure n'a pas remis en cause cette intention initiale. En 2009, un auteur estimait que « [l]e Conseil reste, modestement, le *high level forum* décrit par la Déclaration d'Ottawa [...] à savoir une conférence diplomatique passablement ordinaire, dépourvue de personnalité internationale » (Dopagne 2009 : 608). La même année, le président George W. Bush réaffirmait en effet que « le Conseil de l'Arctique doit rester un forum de haut niveau [...] et ne doit pas être transformé en organisation internationale proprement dite, avec des contributions obligatoires » (United States 2009 : § III, C, 2). Le site Internet du Department of State américain affiche également que « le Conseil de l'Arctique n'est pas une organisation internationale reposant sur un traité » (United States 2021). La page du gouvernement du Canada relative au Conseil de l'Arctique va dans le même sens : « le Conseil de l'Arctique n'est pas une organisation fondée sur un traité et il n'a pas de personnalité juridique » (Canada 2019). Lue en négatif, la position exprimée par la Finlande dans sa Stratégie pour la région arctique de 2013 ne fait que confirmer la nature politique de la Déclaration d'Ottawa : « la Finlande soutient [...] la reconnaissance du Conseil de l'Arctique en tant qu'organisation internationale fondée sur un traité » (Finland 2013 : 14). Aussi la déclaration du président finlandais des Hauts représentants pour l'Arctique assimilant indirectement le Conseil de l'Arctique à une organisation internationale paraît-elle bien isolée (SAO Chair 2019).

8. Également appelé « acte concerté non conventionnel » ou encore « *gentlemen's agreement* », l'accord politique est défini par le professeur Virally comme un « accord entre dirigeants politiques, qui ne lie pas les États qu'ils représentent sur le plan du droit, mais dont le respect s'impose à ses signataires comme une question d'honneur ou de bonne foi » (Virally 1983 : 208). Pour sa part, Pierre Michel Eisemann estime qu'il s'agit d'« accords internationaux conclu entre sujets du droit international – et, donc, issus d'une négociation –, créant des droits et obligations réciproques insusceptibles de fonder immédiatement la responsabilité internationale des participants » (Eisemann 2017 : § 9). Prosper Weil explique que c'est l'intention des parties qui permet de distinguer un engagement juridique d'un engagement non juridique (Weil 1996 : 233). Lorsque les parties n'ont pas exprimé leur intention sans ambiguïté, comme c'est le cas dans la Déclaration d'Ottawa, cette intention « peut être établie par l'examen des termes employés, des circonstances dans lesquelles le texte a été adopté et du comportement ultérieur des parties » (Virally 1983 : 256). En l'espèce, le terme « déclaration » plutôt que « traité », la référence à la « *political significance* » et, comme on le verra, le comportement ultérieur des parties, traduisent bien la nature politique de cet accord.

En définitive, puisqu'il serait toujours dépourvu de personnalité juridique, qu'aucun traité n'a remplacé la Déclaration politique d'Ottawa et qu'il serait périlleux de conclure à sa refondation sur une base coutumière, le Conseil de l'Arctique ne serait toujours qu'une « réunion d'organes étatiques » c'est-à-dire une « simple » conférence internationale – qui se caractériserait néanmoins par sa permanence et par la précision de ses procédures⁹. L'adoption depuis 2011 de trois traités élaborés dans le cadre des *task forces* du Conseil de l'Arctique n'y change rien puisque, s'ils ont bien été négociés « sous les auspices du Conseil de l'Arctique »¹⁰, ces accords juridiquement contraignants n'ont pas été adoptés par le Conseil lui-même mais par ses huit États membres. Le Conseil de l'Arctique ne serait donc ni une « organisation intergouvernementale » ni même un « organe commun »¹¹, entendus au sens classique. Cette conclusion doit néanmoins être relativisée en raison des désaccords doctrinaux sur la définition même des modèles dits « classiques ». Ainsi Evelyne Lagrange suggère-t-elle qu'un « organe commun » puisse trouver son origine dans un accord politique dès lors que cet organe n'a pas pour vocation d'adopter des actes collectifs unilatéraux juridiquement contraignants (Lagrange 2013 : 45-46), hypothèse dont le Conseil de l'Arctique constitue précisément une illustration puisque, comme nous venons de le souligner, les accords juridiquement contraignants négociés sous les auspices du Conseil ne sont pas à proprement parler adoptés par lui.

Ces désaccords doctrinaux mis à part, l'avènement en 2013 d'un secrétariat permanent – prédit par certains (Dopagne 2009) – relance fondamentalement le débat en soulevant la question de la personnalisation du Conseil de l'Arctique.

-
9. La Déclaration d'Ottawa indique que l'adoption d'un règlement intérieur sera le premier point à l'ordre du jour du Conseil de l'Arctique. Adopté en 1998 (Arctic Council 1998), ce règlement intérieur fut révisé en 2013 (Arctic Council 2013a).
 10. C'est la formule employée dans les Déclarations de Kiruna (2013) et de Fairbanks (2017) et reprise par la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 74/19 (§ 342) après que la résolution 73/124 eut maladroitement employé l'expression « adopté par le Conseil de l'Arctique » (§ 347).
 11. Notre conclusion sur ce dernier point diverge donc de celle de Raphaële Rivier qui rattache le Conseil de l'Arctique à la catégorie des organes communs au motif que le Conseil aurait été « institué par la déclaration d'Ottawa de 1996 entre les États parties au Traité de stratégie pour la protection de l'environnement de l'Arctique » (Rivier 2012 : 488, note 14). Or l'Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS) est un accord de nature politique qui n'a pas servi de fondement juridique à la création du Conseil de l'Arctique.

B – L'évolution vers une personnalisation internationale

Le secrétariat permanent du Conseil de l'Arctique a été créé par la Déclaration ministérielle de Nuuk (Arctic Council 2011). Installé à Tromsø (Norvège), il fonctionne sur la base d'un mandat et d'un règlement financier qui font de lui un simple organe administratif d'appui qui n'exerce aucune fonction politique (Arctic Council 2012a, 2021c, 2021d). En particulier, il assiste la présidence, aide à l'organisation des réunions, transmet et traduit les documents, assure l'échange d'informations, gère les budgets, recrute du personnel, passe des contrats de service, gère les archives et assure la communication externe (Arctic Council 2021c : § 2; Arctic Council Secretariat 2020, 2021)¹². À sa tête est placé un directeur nommé par les Hauts représentants des États membres pour l'Arctique (les *Senior Arctic Officials* – SAO), qui nomme à son tour les autres membres du personnel en consultation avec le président des SAO (Arctic Council 2021c : § 4.1 et 5.2)¹³. Les frais de fonctionnement du secrétariat (tels que salaires, frais de transport, frais engagés pour le site Internet et frais liés aux éventuels stagiaires envoyés par les participants permanents) sont couverts par le budget administratif, principalement alimenté par des contributions annuelles versées par les huit États arctiques sur autorisation de leurs parlements nationaux. Les autres frais du secrétariat sont pris en charge par la présidence du Conseil (Arctic Council 2021c : § 7). Si le secrétariat a récemment proposé la création d'un fonds de roulement afin de sécuriser les opérations en cas de manque temporaire de liquidités (en raison par exemple de fluctuations des taux de change), la proposition n'a pas recueilli le soutien de tous les États membres (Arctic Council Secretariat 2020 : 29)¹⁴. Loin d'être anecdotique, cet épisode renvoie vraisemblablement au refus de certains États arctiques (en particulier les États-Unis) d'être liés par des obligations financières vis-à-vis d'un Conseil

12. Le mandat et les tâches du secrétariat du Conseil de l'Arctique rappellent notamment ceux du mécanisme de soutien administratif du processus de Kimberley ou encore ceux du secrétariat de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) (prévus dans la Charte de Paris pour une nouvelle Europe de 1990).

13. On pressent déjà les épineuses questions juridiques que pourrait soulever la contestation par un membre du personnel du non-renouvellement de son contrat par le directeur du secrétariat, dans la mesure où ce dernier semble relever de l'autorité hiérarchique des SAO. Sur ce sujet, on renvoie notamment à la lecture du règlement du personnel adopté en 2012 et révisé en 2016 puis en 2021 (Arctic Council 2012b et 2021e).

14. Sur les fonds de roulement des organisations intergouvernementales, on renvoie au manuel de Henry G. Schermers et Niels Blokker (2018 : § 1017-1021).

de l'Arctique qui disposerait de la personnalité juridique internationale (United States 2009 : § III, C, 2).

La Déclaration ministérielle de Nuuk (2011) est silencieuse quant à la personnalité juridique du secrétariat permanent. Le mandat de ce dernier n'évoque cette question que sous l'angle du droit norvégien et renvoie à la conclusion d'un accord de siège (Arctic Council 2021c : § 6). Signé le 21 janvier 2013, cet accord reconnaît au secrétariat la « personnalité et la capacité juridiques nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions en Norvège » (legal personality and capacity to perform its functions in Norway) (Arctic Council Secretariat et Government of the Kingdom of Norway 2013 : article 2). Le 4 mars 2013, le secrétariat a été enregistré auprès du Centre des registres de Brønnøysund en tant qu'« autre personne juridique » (annen juridisk person)¹⁵ en application de la loi norvégienne sur l'enregistrement des personnes juridiques¹⁶. Cet enregistrement permet au secrétariat de devenir « une entité juridique et une organisation en Norvège » (a legal entity and an organization in Norway) et l'autorise à conclure des accords avec des fournisseurs de biens et de services (Arctic Council Secretariat 2013 : 9). On relève également que le descriptif d'une offre d'emploi mise en ligne sur le site UArctic explique que le premier directeur du secrétariat permanent « devra s'assurer que le Secrétariat [...] se conforme aux lois norvégiennes ». Tous ces éléments permettent de conclure que le secrétariat du Conseil de l'Arctique dispose de la personnalité juridique en droit norvégien.

Quant à une éventuelle personnalité juridique internationale du secrétariat du Conseil de l'Arctique, si l'on recourt à l'approche téléologique adoptée par la Cour internationale de Justice dans son avis de 1949 sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, on ne peut qu'observer que ses caractéristiques et fonctions ne sont pas comparables à celles de l'Organisation des Nations Unies, lesquelles, d'une toute autre mesure, « rendent indispensable que l'Organisation ait la personnalité internationale » (Cour internationale de Justice 1949 : 178). On peut néanmoins relever un certain nombre d'indices objectifs laissant à penser que le secrétariat du Conseil de

15. Voir les informations mises en ligne sur le site du Centre des registres de Brønnøysund (Brønnøysundregistrene) (<https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=911554771>).

16. *Lov om Enhetsregisteret* (<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1994-06-03-15?q=Enhetsregisterloven>).

l'Arctique disposerait de la personnalité juridique internationale. En premier lieu, ce n'est pas le Conseil de l'Arctique mais le secrétariat *lui-même* qui est partie à l'accord de siège conclu en 2013 avec la Norvège¹⁷. Fidèles à leur intention originelle, les États membres du Conseil de l'Arctique ont sans doute voulu éviter tout glissement vers une reconnaissance implicite de la personnalité juridique internationale du Conseil. Mais cela ne fait que repousser le problème puisque la question de la personnification est alors reportée sur le secrétariat : en vertu de quoi le secrétariat a-t-il pu conclure cet accord de siège, si ce n'est d'une personnalité juridique internationale implicite? La volonté des États est sauve, mais le jeu d'évitement trouve ici sa limite. En outre, à l'observer de plus près, l'accord de siège contient un luxe de dispositions qui, sans jamais y faire référence expressément, rappellent inévitablement la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 13 février 1946 et la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées du 21 novembre 1947. Ainsi, la « capacité de contracter, d'acquérir des biens meubles et immeubles et d'en disposer, ainsi que d'ester en justice et d'être partie à un procès » (capacity to contract, to acquire and dispose of movable and immovable property, and to institute and be a party to legal proceedings) reconnue à l'article 2 de l'accord de siège est une reprise de la section 1 de la Convention de 1946 et de l'article II, section 3, de la Convention de 1947. Les articles 6 et 8 de l'accord de siège, relatifs à l'immunité de juridiction et d'exécution du secrétariat ainsi qu'à l'inviolabilité de ses locaux, correspondent quasiment mot pour mot aux sections 2 et 3 de la Convention de 1946 et à l'article III, sections 4 et 5, de la Convention de 1947. L'immunité de juridiction des membres du personnel du secrétariat pour toutes les paroles, les écrits et les actes émanant d'eux dans l'accomplissement de leurs fonctions (article 14 de l'accord de siège) rappelle la section 12 de la Convention de 1946 et l'article V, section 14, de la Convention de 1947. Pour ses communications officielles, le secrétariat « bénéficiera d'un traitement non moins favorable à celui généralement accordé par le Gouvernement à tout autre gouvernement, y compris à la mission diplomatique de ce dernier » (shall enjoy treatment not less favourable than that generally accorded by the Government to any other government, including that latter's diplomatic mission)

17. À titre de comparaison, on renvoie à l'accord de siège du secrétariat du Traité sur l'Antarctique, conclu le 10 mai 2010 entre la Réunion consultative du Traité sur l'Antarctique (et non pas son secrétariat) et la République d'Argentine.

(article 12), disposition directement inspirée de la section 9 de la Convention de 1946 et de l'article IV, section 11, de la Convention de 1947. Autant de privilèges et immunités qui sont traditionnellement reconnus à des organisations dotées de la personnalité juridique internationale, afin de leur permettre d'exercer leurs fonctions en toute indépendance vis-à-vis de l'État hôte¹⁸.

Si on admet que le secrétariat du Conseil de l'Arctique dispose de la personnalité juridique internationale, deux questions s'ensuivent. Premièrement, la personnalité juridique internationale du secrétariat fait-elle du Conseil de l'Arctique dans son ensemble une organisation internationale personnifiée? Ce serait faire peu de cas de l'intention contraire de plusieurs États membres du Conseil de l'Arctique¹⁹. Cette conclusion est confirmée par la signature en 2019 d'un mémorandum d'accord avec le Conseil économique de l'Arctique²⁰ (Arctic Council et Arctic Economic Council 2019). Tel qu'il se présente, cet accord a été conclu « entre le Conseil de l'Arctique et le Conseil économique de l'Arctique ». S'il rappelle d'emblée que le Conseil de l'Arctique n'est qu'un « forum intergouvernemental », le texte de l'accord indique que ce dernier « peut être modifié par consentement mutuel du Conseil de l'Arctique et du Conseil économique de l'Arctique », ce qui renvoie à l'existence d'une capacité à consentir propre aux deux conseils. Mais, dans le même temps, la directrice du secrétariat du Conseil de l'Arctique a signé cet accord « pour le secrétariat du Conseil de l'Arctique » ([f]or the Arctic Council Secretariat) et non

18. Pour une conclusion dans le même sens mais dans le contexte des conférences des parties, on renvoie à la thèse de Charlotte Collin (2019 : § 228-234). *A contrario*, les G (G7, G20), en tant qu'enceintes informelles, se voient plus rarement appliquer les règles générales régissant le statut des organisations internationales dotées de la personnalité juridique (Delabie 2009 : 647).

19. Voir *supra*.

20. Sur le Conseil économique de l'Arctique, voir *infra*.

pas pour le Conseil de l'Arctique²¹. Aussi le Conseil de l'Arctique est-il présenté comme partie à un accord formellement conclu par... son secrétariat. Cette ambiguïté est une conséquence de la distinction entre le Conseil de l'Arctique – auquel ses États membres refusent pour la plupart de reconnaître la personnalité juridique internationale – et son secrétariat, sur lequel cette personnalité juridique internationale n'a été reportée que pour les besoins de la cause, sans pour autant faire du Conseil de l'Arctique en tant que tel une organisation personnifiée.

Deuxièmement, la personnalité juridique internationale du secrétariat fait-elle de cet organe une organisation internationale personnifiée? Cette question apparemment pléonastique nous est suggérée par Raphaële Rivier, qui considère que l'existence de la personnalité juridique internationale n'est pas, en elle-même, un critère pertinent pour distinguer l'« organisation d'associés » de l'« organisation personnifiée ». C'est la dimension instrumentale de cette personnalité qu'il faudrait examiner. Les organisations dont la personnalité juridique internationale ne sert qu'à satisfaire la somme des intérêts propres des associés ne seraient que des organisations d'associés, car le procédé technique de personnification ne serait que subsidiaire. Seules les organisations dont la personnalité juridique internationale est au service d'une « volonté unifiée » exprimant « l'intérêt public » de la communauté, distinct de la somme des intérêts individuels des associés, seraient de véritables organisations personnifiées (Rivier 2012 : 500-501). Dans le cas qui nous intéresse, on observe d'abord que le secrétariat n'a reçu la personnalité juridique internationale que parce que les États membres du Conseil de l'Arctique refusent de personnifier le Conseil lui-même. On relève en outre que le secrétariat a utilisé sa personnalité juridique internationale pour conclure un

21. À titre de comparaison, on renvoie au projet de mémorandum d'accord entre l'Organisation du tourisme du Pacifique Sud (SPTO) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) qui mentionne explicitement que la signature de la directrice générale est donnée « pour l'UNESCO » et non pas « pour le secrétariat de l'UNESCO » (SPTO et UNESCO 2020 : 5), le Conseil exécutif ayant par ailleurs autorisé la directrice générale « à signer le mémorandum d'accord au nom de l'UNESCO » (209 EX/Décision 23). Dans le domaine des organes conventionnels, on renvoie aux développements consacrés par Charlotte Collin dans sa thèse sur *Les conférences des parties* (Collin 2019 : § 226). En particulier, un mémorandum d'accord a été conclu entre le secrétariat de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) et le secrétariat de la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (CMS) le 24 mars 1996.

accord de siège dont la vocation est de venir au soutien de la fonction purement administrative du secrétariat, lequel n'est qu'un organe d'appui qui n'a pas de buts indépendants de ceux poursuivis par chacun des États membres du Conseil de l'Arctique. D'ailleurs, le directeur du secrétariat n'a apposé sa signature sur l'accord de siège qu'après autorisation du président des SAO (Arctic Council 2012a : § 3.5). En définitive, en dépit de sa personnification, le secrétariat ne se présente avant tout que comme un « organe commun ». Par ailleurs, puisque son existence ne repose apparemment sur aucune règle juridique internationale, on devrait même le qualifier d'organe commun « de fait ». Evelynne Lagrange nous invite cependant à reconsidérer la pertinence du critère départiteur proposé par Raphaële Rivier, car il n'existerait selon elle jamais « d'intérêt public » rigoureusement dissocié de la somme des intérêts des participants. Elle préfère parler d'un « intérêt collectif qui déborde la sphère des intérêts d'un seul État ou d'une seule société » (Lagrange 2013 : 42). Cet autre critère permettrait de conclure à la qualité d'« organisation personnifiée de fait » du secrétariat du Conseil de l'Arctique, d'autant plus depuis que le Conseil de l'Arctique a adopté un Programme stratégique décennal (Arctic Council 2021a, 2021b) qui transcende les traditionnels programmes biennaux rattachés à la présidence tournante et reflète « la vision commune des États membres quant aux objectifs à atteindre au cours de la prochaine décennie » (Russian Federation 2021).

Ainsi, 25 ans après la création du Conseil de l'Arctique, on voit que l'expression « forum intergouvernemental » ne permet plus de saisir la nature du Conseil dans toute sa complexité. Si elle manifeste le refus de plusieurs membres du Conseil de lui reconnaître la personnalité juridique, la simplicité de cette présentation ne résiste pas à l'analyse des faits, qui voit le Conseil de l'Arctique se « personnifier » par le biais de son secrétariat permanent, sans que cette personnification ne soit, pour l'heure, la source d'une volonté distincte de celle de ses États membres. Cette transmutation du Conseil de l'Arctique, bien qu'inachevée, apparaît comme une évolution indissociable de l'importance prise par cette organisation sur la scène internationale.

II – L'affirmation du Conseil de l'Arctique comme institution centrale de gouvernance de la région

À l'analyse, il apparaît que l'image de prééminence que le Conseil de l'Arctique cherche à véhiculer par une communication volontariste

(Arctic Council 2020)²² tend à se prolonger dans les faits. Grâce à une stratégie institutionnelle bien maîtrisée, le Conseil de l'Arctique parvient en effet à préserver son caractère d'organisation régionale tout en s'affirmant comme un acteur principal sur les questions arctiques.

A – La préservation du caractère régional du Conseil

En dépit de l'intérêt mondial que suscite aujourd'hui l'Arctique, la Déclaration d'Ottawa réserve toujours la qualité de membre du Conseil aux huit États de la région. Ainsi, les États tiers – dont certains affirment de plus en plus clairement leurs ambitions dans la région – ne peuvent disposer que du statut d'observateur, qui n'offre pas la possibilité d'exercer une réelle influence au sein du Conseil et ne garantit même pas l'accès à toutes ses réunions. De fait, les États observateurs sont tenus à l'écart des réunions de direction au cours desquelles sont évoquées des questions stratégiques, politiques et institutionnelles. Pour l'avenir, les perspectives d'évolution des droits attachés à leur statut d'observateur restent assez limitées.

La pratique des réunions confidentielles en format restreint

Comme le règlement intérieur du Conseil de l'Arctique les y autorise, les Hauts représentants pour l'Arctique (SAO) et les participants permanents se réunissent plusieurs fois par an à huis clos dans le cadre de réunions de direction (*executive meetings* – SAOX) auxquelles les observateurs ne sont pas invités et dont les comptes rendus demeurent

22. Les principaux objectifs de la stratégie de communication pour 2020-2022 sont les suivants : « to strengthen the Arctic Council brand and underline its relevance, thereby reinforcing the view that the Council – via the eight member States and Permanent Participants – is the preeminent international forum for addressing Arctic issues », « to provide a credible «voice» for the Council », « to position the Council as an opinion leader on and first point of contact important Arctic issues », « to highlight how the Arctic Council actively contributes to positive outcomes in the Arctic », « to illustrate that the Council, its Working Groups, and their projects respond to and address on-going regional priorities and global crises », « to generate a positive narrative of international cooperation on sustainable development and environmental protection in the Arctic » et « to facilitate timely communications efforts and media responses to position the Arctic Council as the leading and authoritative voice of the region » (Arctic Council 2020 : 2). En 2019, le secrétariat du Conseil de l'Arctique a renforcé l'équipe chargée de la communication en recrutant un responsable Internet et médias électroniques ainsi qu'un responsable des relations publiques (SAO 2019a : 17). De fait, la visibilité (et la lisibilité) des travaux du Conseil de l'Arctique ont augmenté et ces derniers font l'objet d'une couverture et d'un intérêt grandissants.

confidentiels pendant plusieurs années (Arctic Council 2013a : *rule 6* et *rule 37*)²³. Les quelques éléments rendus publics nous renseignent sur les sujets qui y sont abordés. Ainsi, lors des réunions de direction des 21 mars 2018 (SAO 2018b), 31 octobre 2018 (SAO 2018a), 12-13 mars 2019 (SAO 2019c), 18-19 juin 2019 (Arctic Council Secretariat 2020), 19 novembre 2019 (SAO 2019a), 24-25 juin 2020 et 11 novembre 2020 (Arctic Council Secretariat 2021), il fut notamment question : des documents-clés à adopter lors de la Réunion ministérielle de Rovaniemi (future Déclaration de Rovaniemi et projet de programme stratégique de long terme du Conseil de l'Arctique); de l'examen des candidatures au statut d'observateur et de l'examen périodique des observateurs; de la coopération du Conseil avec les tiers (négociation de mémorandums d'accord, coopération avec l'Organisation de coopération et de développement économiques, etc.); des suites à donner au rapport du Bureau national islandais d'audit sur le fonctionnement général du secrétariat permanent depuis son établissement en 2013; du réexamen de l'Instrument de soutien aux projets (PSI); du mandat de la seconde *task force* sur la coopération arctique marine (TFAMC II) et des discussions sur les questions marines portées au niveau des Hauts représentants pour l'Arctique (*SAO Marine Mechanism*); du vocabulaire à employer (« savoirs traditionnels », « savoirs locaux » ou « savoirs autochtones », ce qui renvoie à la question épineuse des peuples); ou encore des priorités de la présidence islandaise du Conseil pour la période 2019-2021. En définitive, tous ces sujets discutés sans la présence des observateurs relèvent des domaines stratégiques, politiques et institutionnels, par opposition aux questions scientifiques abordées dans le cadre des groupes de travail.

La pratique des réunions de direction confidentielles s'est développée ces dernières années. De fait, en 2019, les Hauts représentants pour l'Arctique et les participants permanents se sont réunis à huis clos pas moins de quatre fois (Arctic Council Secretariat 2020). Ce constat est entièrement confirmé par une représentante du Conseil same selon laquelle

[w]e have much more executive sessions now than we used to have. That is not only because of the size but also because we have a secretariat and deal with administrative issues, plans, budgets and reports that are of no interest to others.

23. Sur la durée de la période de confidentialité, les documents sont contradictoires, certains mentionnant une confidentialité pendant 20 ans (SAO 2018b : 6), d'autres pendant huit ans seulement (SAO 2019b : 89).

But of course, these executive meetings are also an opportunity to discuss more sensitive issues [...].

(Retter 2019 : s.p)

Aussi, s'ils prennent toujours soin de leur adresser un mot bienveillant lors des réunions organisées au niveau politique²⁴, les États arctiques tiennent à garder les observateurs à bonne distance des questions stratégiques, politiques et institutionnelles discutées au sein du Conseil. La distinction entre le statut de membre et le statut d'observateur est ainsi entretenue, ce qui permet de sauvegarder la spécificité du Conseil de l'Arctique et, à long terme, son existence en tant qu'organisation régionale.

L'absence de perspective d'évolution des droits attachés au statut d'État observateur

Les États observateurs se sont plaints de ce que leur statut ne leur offrait pas la possibilité d'exercer une grande influence au sein du Conseil de l'Arctique ni même les moyens concrets pour y exposer leurs vues. Dans une déclaration conjointe de 2008, ils ont émis le vœu de pouvoir participer non seulement aux projets scientifiques conduits dans le cadre du Conseil de l'Arctique, mais également à la prise de décision, soulignant la valeur ajoutée qu'ils offraient aux travaux du Conseil (State Observers 2008). En 2009, une évaluation de la participation des observateurs a été réalisée sous l'impulsion de la présidence danoise (SAO 2009 : 36). Par la suite, des amendements au règlement intérieur ainsi que le *Manuel des observateurs pour les organes subsidiaires* (Arctic Council 2013b), proposés par la *task force* sur les problèmes institutionnels créée à Nuuk en 2011, ont été adoptés lors de la Réunion ministérielle de Kiruna (2013). Ces réformes ont principalement consisté à formaliser le cadre étroit qui entoure la participation des observateurs aux travaux du Conseil de l'Arctique. Ainsi, en vertu de l'annexe 2 du règlement intérieur, les candidats au statut d'observateur doivent reconnaître la souveraineté des États arctiques, leurs droits souverains et leur juridiction en Arctique. Puis, une fois admis, les observateurs doivent réaffirmer tous les quatre ans leur intérêt pour ce statut en fournissant un compte rendu de leur

24. Ainsi du ministre des Affaires étrangères de la Finlande qui note « the valuable input of the Observers to the practical work of the Arctic Council » (Finland 2019a : 1) ou encore du ministre des Affaires étrangères de Suède qui salue les « dedicated observers » (Kingdom of Sweden 2019 : 1).

contribution au travail du Conseil (Arctic Council 2013a). Clarifié à l'article 38 du règlement intérieur, leur rôle « consiste principalement à observer les travaux du Conseil de l'Arctique » et leur contribution se manifeste « principalement au niveau des groupes de travail », ce qui rend difficile, en creux, une contribution au niveau politique. Ce même article précise que la possibilité qu'ils fassent une déclaration est « à la discrétion du président » (Arctic Council 2013a : *rule* 38). Le *Manuel des observateurs* indique pour sa part que la table principale est réservée aux États arctiques et aux participants permanents, que certains documents peuvent ne pas être communiqués aux observateurs et qu'une délégation d'observateur peut se voir demander de quitter la réunion si elle ne respecte pas les indications figurant dans le *Manuel*. En définitive, la réforme engagée à la fin des années 2000 a surtout abouti à encadrer étroitement les conditions de la participation des observateurs aux travaux du Conseil de l'Arctique. Leur demande principale, à savoir leur implication dans la prise de décision, n'a pas été entendue.

En 2018, l'annonce par le président finlandais des SAO que le Conseil de l'Arctique réfléchissait à des moyens pour associer plus étroitement les observateurs laissait entrevoir des perspectives d'évolution (SAO Chair 2018). Pourtant, les signaux d'ouverture de la gouvernance interne du Conseil de l'Arctique restent maîtrisés. Alors que la seconde *task force* sur la coopération arctique marine (TFAMC II) a recommandé aux SAO de permettre aux États observateurs de fournir un appui administratif aux secrétariats des groupes de travail du Conseil (SAO 2019b : 71), aucune suite ne semble avoir été donnée à cette proposition. En octobre 2019, à l'issue de leur sixième réunion au format Varsovie²⁵, les États observateurs et l'Union européenne ont rédigé une « adresse » au président des SAO. Dans un contexte d'augmentation du nombre total d'observateurs dont ils ne constituent que le tiers²⁶, ces États demandent que leur parole soit mieux prise en compte au regard de leur contribution aux travaux du Conseil (State Observers and the EU 2019). Nulle trace de cette « adresse » ne figure

25. Les réunions au format Varsovie ont été initiées en 2010 par les États observateurs et l'Union européenne afin de favoriser le dialogue entre le président des SAO, les États observateurs, l'Union européenne et des invités comme les groupes de travail, les participants permanents et le secrétariat du Conseil de l'Arctique.

26. À l'issue de la Réunion ministérielle de Rovaniemi (2019), le Conseil comptait 38 observateurs, dont 13 États, 13 organisations intergouvernementales et interparlementaires et 12 organisations non gouvernementales; voir la liste consultée sur Internet (<https://arctic-council.org/en/about/observers/>) le 8 juin 2021.

néanmoins dans le rapport sur la réunion des Hauts représentants pour l'Arctique de novembre 2019 (SAO 2019a).

En mai 2021, les ministres réunis à Reykjavik ont néanmoins manifesté un léger signe d'ouverture en demandant aux SAO de revoir le rôle des observateurs ainsi que les modalités de leur participation aux travaux du Conseil. Dans l'attente d'éventuelles évolutions, qui seront de toute façon limitées, on aimerait souligner que l'imperméabilité du Conseil de l'Arctique aux ambitions politiques des États observateurs aurait pu finir par provoquer une certaine lassitude, voire un désintéressement de ces derniers envers les travaux du Conseil. Pourtant, loin de se marginaliser sous forme de « club » confidentiel, le Conseil de l'Arctique parvient à se positionner comme un acteur de premier plan sur les questions arctiques.

B – L'affirmation d'un rôle principal au regard des questions arctiques

L'inflexibilité du Conseil de l'Arctique sur les modalités de sa gouvernance interne s'accompagne d'une incitation de plus en plus affirmée faite aux diverses parties prenantes à s'impliquer dans les travaux de fond du Conseil. Mais cette implication des tiers sert en réalité directement les intérêts du Conseil lui-même, qui s'affirme comme un interlocuteur incontournable et renforce ainsi son positionnement dans la gouvernance de la région.

Une ouverture à l'implication des observateurs

Depuis le milieu des années 2010, le Conseil de l'Arctique multiplie les initiatives institutionnelles innovantes afin de faciliter le dialogue avec les observateurs. La présidence américaine (2015-2017) a initié la pratique des « sessions spéciales sur la participation des observateurs » (Arctic Council 2015 et 2016a), qui ont consisté à réserver quelques heures de discussion à une meilleure implication des observateurs dans les travaux du Conseil relatifs au carbone noir et au méthane, aux oiseaux migrateurs et à la collaboration en matière de recherche et en matière scientifique. La présidence finlandaise (2017-2019) a poursuivi cette pratique en invitant les observateurs à des discussions thématiques qui portaient notamment sur la prévention de la pollution, la biodiversité et les déchets marins (SAO 2017, 2018a, 2018b, 2019c). Lors de la Réunion ministérielle de Rovaniemi (2019), la présidence islandaise entrante a annoncé qu'elle continuerait à renforcer le dialogue avec les observateurs par des moyens « novateurs » (Iceland 2019b : 4). Dans cet esprit, les observateurs ont été conviés

par les présidents des SAO à des petits déjeuners informels destinés à faciliter la discussion et l'échange sur les travaux des uns et des autres au sein du Conseil de l'Arctique (SAO 2021a : 142) et l'idée a été émise d'organiser des rencontres individuelles entre observateurs et groupes de travail afin qu'ils puissent réfléchir à la façon dont leur coopération pourrait se renforcer (SAO 2019c). Plus récemment, les quatre webinaires organisés à l'automne 2020 dans le cadre du mécanisme rattaché aux Hauts représentants pour l'Arctique pour la coordination sur les questions marines (*SAO Marine Mechanism*) ont systématiquement mis en valeur l'expertise des observateurs (SAO 2021b). L'un des derniers signes d'ouverture de la présidence islandaise à l'implication des observateurs a été de convier ces derniers, en avril 2021, à une discussion sur la gouvernance de l'Arctique, avant que la Déclaration ministérielle de Reykjavik ne les invite à accroître d'eux-mêmes leur participation concrète aux projets et aux objectifs du Conseil (Arctic Council 2021a : § 59). Cette invitation ne devrait pas être négligée par les États observateurs, car leur implication assidue dans les travaux de fond du Conseil reste pour l'heure le seul moyen de renforcer progressivement leur influence au sein de cette institution²⁷. Pour autant, il apparaît que cette implication des observateurs profite avant tout au Conseil de l'Arctique lui-même.

Une ouverture au service du Conseil

La volonté du Conseil de l'Arctique d'impliquer les observateurs sur les questions de fond est essentiellement instrumentale. Ainsi, face à l'augmentation des feux de forêts – qui se présentent comme un problème « local » nonobstant leur cause « globale » liée aux changements climatiques – le Conseil de l'Arctique cherche au contraire à renforcer son autonomie vis-à-vis des tiers, en améliorant la coopération et la coordination de ses États membres dans la lutte contre ce fléau²⁸. En revanche, le Conseil de l'Arctique n'hésite plus à solliciter les tiers face aux problèmes qui présentent une réelle dimension mondiale et qui,

27. À ce propos, on renvoie à la lecture des interviews très instructives données en mars 2020 par l'Espagne, le Royaume-Uni et la Pologne au secrétariat du Conseil de l'Arctique, disponibles sur le site du Conseil.

28. En 2020, le groupe de travail EPPR a approuvé le *Circumpolar Wildland Fire Project* présenté par le Conseil international des Gwich'in. Ce projet consiste à examiner les accords juridiques en vigueur entre les États arctiques, à cataloguer et à partager leurs ressources permettant de lutter contre les feux de forêt et, plutôt que d'aller solliciter l'aide de pays du sud (comme l'a fait la Suède en 2018 en s'adressant à l'UE et à la Turquie), à améliorer la coordination et la coopération transfrontière entre les États arctiques.

de ce fait, supposent de fournir des efforts collectifs que les États arctiques ne peuvent pas assumer seuls. Ce phénomène s'observe d'abord en matière d'émissions de carbone noir et de méthane. Les membres du Conseil de l'Arctique sont conscients de ce que toute action circumpolaire pour réduire ces émissions serait vaine sans une réduction des émissions de la part des États non arctiques. Les Déclarations de Fairbanks (2017) et de Reykjavik (2021) insistent d'ailleurs sur l'importance d'une implication de tous les États en la matière (Arctic Council 2017 : § 23-24; Arctic Council 2021a : § 22)²⁹. On observe la même tendance en matière de pollution marine. Afin de mieux lutter contre ce risque, le groupe de travail du Conseil de l'Arctique pour la protection du milieu marin (PAME) développe actuellement un cadre destiné à impliquer plus systématiquement les observateurs dans ses travaux relatifs à la navigation (SAO 2019b : 52), tandis que la Norvège souhaite réaliser un aperçu des interprétations que les États arctiques et les États observateurs donnent du Code polaire afin d'assurer une mise en œuvre cohérente de ce texte dans les eaux arctiques (SAO 2019b : 53). Le Conseil de l'Arctique compte également sur les États observateurs pour s'impliquer dans la préservation des oiseaux migrateurs de l'Arctique, dont la protection dépend de l'adoption de mesures conjointes sur l'ensemble de l'aire de migration (Arctic Council 2019b). En 2018, un atelier de travail sur le sujet fut organisé en Chine par le groupe de travail sur la conservation de la faune et de la flore arctiques (CAFF) et, un an plus tard, les SAO soulignaient que le succès de l'Initiative sur les oiseaux migrateurs de l'Arctique avait reposé sur l'implication des observateurs (SAO 2019b : 33).

Cette ouverture instrumentale à l'implication des États observateurs peut également être constatée vis-à-vis des organisations intergouvernementales compétentes dans les domaines pertinents pour l'Arctique, notamment l'Organisation météorologique mondiale (OMM), l'Organisation maritime internationale (OMI) et l'Organisation hydrographique internationale (OHI). Les deux premières ont

29. À cette fin, les États observateurs ont été invités à participer aux travaux du Groupe d'experts au soutien de la mise en œuvre du Cadre d'action sur la réduction accrue des émissions de carbone noir et de méthane (EGBCM) (SAO 2015 : annexe 4) en soumettant eux aussi des rapports relatifs à leurs émissions. L'Allemagne, la Corée du Sud, l'Espagne, la France, l'Inde, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Union européenne ont donné suite à cette invitation (Expert Group on Black Carbon and Methane 2019; State Observers 2020).

récemment obtenu le statut d'observateur et un mémorandum d'accord a été conclu entre le PAME et la Commission hydrographique régionale pour l'Arctique afin d'améliorer leur coopération sur des projets d'intérêt commun (SAO 2019b : 50-51)³⁰. La conclusion de cet accord s'inscrit dans la prolongation de la Déclaration de Fairbanks (2017) par laquelle instruction avait été donnée aux SAO de réfléchir à la possibilité d'établir des mécanismes formels de coopération avec les organisations intergouvernementales pouvant contribuer aux travaux du Conseil de l'Arctique (Arctic Council 2017 : § 41). Outre qu'elles servent les objectifs du Conseil, ces relations interinstitutionnelles donnent lieu à l'organisation conjointe d'événements – tels que la conférence sur une mise en œuvre harmonisée du Code polaire en Arctique organisée par le Conseil de l'Arctique et l'OMI en février 2018 – qui contribuent à légitimer le Conseil de l'Arctique comme institution centrale de gouvernance de la région.

Enfin, le rapprochement entre le Conseil de l'Arctique et le Conseil économique de l'Arctique – formalisé en mai 2019 par la conclusion d'un mémorandum d'accord (Arctic Council et Arctic Economic Council 2019) – pourrait traduire la détermination du premier à façonner le développement de la région dans une certaine direction. S'ils assument de plus en plus ouvertement qu'ils conçoivent la région arctique comme source d'opportunités économiques (Russian Federation 2019; Kingdom of Denmark 2019), plusieurs États arctiques insistent en effet sur la nécessité d'assurer un développement « responsable » de la région (Iceland 2019a). Or, le Conseil économique de l'Arctique réunit des entreprises désireuses de promouvoir le développement du commerce en Arctique et d'y améliorer le climat des affaires, dans le respect de certaines « valeurs ». En 2017, il a approuvé le *Protocole pour l'investissement en Arctique* (Arctic Investment Protocol) qui contient six principes pour des

30. La Commission hydrographique régionale pour l'Arctique est une commission régionale de l'Organisation hydrographique internationale (l'OHI), créée en 2010. Pour sa part, l'OHI est une organisation intergouvernementale instituée en 1919 afin d'assurer la cartographie de tous les océans, de toutes les mers et de toutes les eaux navigables de la planète.

investissements responsables en Arctique³¹. Il a encouragé le Conseil de l'Arctique à approuver ces principes et à collaborer à la création d'une coalition de soutien autour de ces derniers. Même si les déclarations d'intention mériteront d'être confrontées aux actes, on peut donc espérer que ce rapprochement institutionnel révèle la volonté du Conseil de l'Arctique de maîtriser le développement de la région, en donnant la priorité aux investissements responsables et en favorisant les industries locales et traditionnelles.

Ainsi, au vu des relations que le Conseil de l'Arctique entretient avec les diverses parties prenantes, on constate qu'en ménageant fermeté sur la gouvernance interne et ouverture sur les problèmes de fond, le Conseil parvient à préserver son caractère régional tout en se positionnant comme un acteur et un interlocuteur principal sur les questions arctiques.

Conclusion

Par sa longévité, la qualité de sa production scientifique, la multiplication de sa production normative, la précision de ses procédures, la mise en place de son secrétariat permanent, l'adoption d'un Programme de long terme et l'implication des diverses parties prenantes sur les questions de fond, le Conseil de l'Arctique est un exemple de ce que les accords politiques « ne se réduisent pas à de simples paroles en l'air » (Weil 1996 : 233). Vingt-cinq ans après l'adoption de la Déclaration d'Ottawa, le Conseil de l'Arctique est devenu un acteur central sur les enjeux de la région, ce qui s'est accompagné de développements institutionnels importants qui, en soulevant la question de la personification du Conseil de l'Arctique, placent ce dernier dans une « zone grise » que l'expression « forum intergouvernemental » ne permet pas de saisir dans toute sa complexité. De fait, il semble tout à fait justifié de considérer que « de lieu de rendez-vous régional et périphérique, le Conseil est devenu un

31. Ce protocole avait été mis au point deux ans plus tôt par le Conseil du programme mondial sur l'Arctique du Forum économique mondial (World Economic Forum 2015). Ce dernier conseil ayant été dissous, les délégués du Conseil économique de l'Arctique ont accepté, à la demande du Forum économique mondial, d'embrasser la vision développée dans le Protocole. Pour un suivi des travaux du Conseil économique de l'Arctique, nous nous permettons de renvoyer à notre chronique sur les Pôles qui paraît à l'*Annuaire du droit de la mer* et qui est accessible en ligne (<http://annuaire-indemer.pedone.info/index.php?subpage=home>).

véritable organe central pour la coopération dans la région » (the Council [...] has evolved from being a peripheral regional venue to being a truly central body for co-operation in the region) (Iceland 2019c : 3). Si l'Administration Trump a pu fragiliser cette coopération vertueuse (Koivura 2019)³², la période de doutes existentiels qu'a traversé le Conseil de l'Arctique n'aura été que passagère. Confrontés à l'intérêt grandissant de la communauté internationale pour l'Arctique et à la tendance de certains à se définir par rapport à cette région – ainsi de la Chine qui se présente comme un « État quasi arctique » (China 2018) ou encore de l'Écosse qui se voit comme « la porte d'entrée européenne vers l'Arctique » et comme « un partenaire quasi arctique clé » (Scotland 2019) – les huit États arctiques ont tout intérêt à profiter de l'expertise et de l'implication des parties prenantes extérieures tout en présentant un front uni dans le cadre de cette enceinte de coopération dont l'existence et le mode de fonctionnement contribuent à légitimer la « responsabilité particulière » qu'ils revendiquent en leur qualité d'États arctiques. Le lancement du tout récent *SAO Marine Mechanism* révèle que les huit États côtiers cherchent désormais à confirmer cette responsabilité particulière face aux enjeux nouveaux liés à la fonte de la banquise (navigation durable, biodiversité marine,

32. Lors de la Réunion ministérielle de Rovaniemi (2019), les États-Unis se sont dissociés du reste des États arctiques sur les questions de réchauffement climatique. Pour cette raison, les membres du Conseil de l'Arctique n'ont pas été en mesure d'adopter par consensus la traditionnelle « Déclaration » qui clôt habituellement les réunions ministérielles et oriente les travaux du prochain biennium. Leur accord a été circonscrit à une « Déclaration ministérielle jointe » d'une seule page (Arctic Council 2019a), complétée par une longue « Déclaration du président » (Arctic Council 2019b) faisant le départ entre les points ayant recueilli le consensus et ceux pour lesquels seule une majorité a pu se dégager. En particulier, seule « [a] majority of us » a considéré que le changement climatique était un défi fondamental pour l'Arctique et qu'il était nécessaire de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de carbone noir. Ces désaccords ont également retardé de deux ans l'adoption du Programme stratégique de long terme (*Strategic Plan*). La réflexion sur la mise en place d'un tel programme avait été lancée par les États-Unis en 2016 (United States 2016). Ce programme décennal a néanmoins pu être adopté lors de la Réunion ministérielle de Reykjavik (Arctic Council 2021a, 2021b).

pêche, mise en œuvre de la gestion écosystémique, etc.) (SAO 2021b), montrant leur détermination à continuer de faire du Conseil de l'Arctique la principale institution de gouvernance des questions arctiques.

Hélène DE POOTER

Université Bourgogne Franche-Comté
France

helene.depooter@gmail.com

Bibliographie³³

- ARCTIC COUNCIL, 1998, *Rules of Procedure*, adopted at the First Arctic Council Ministerial Meeting, Iqaluit, Canada, 17-18 septembre (https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1783/edocs-3688-v2-acmmus02_barrow_2000_6_sao_report_to_ministers_annex1_rules_of_procedure.pdf?sequence=1).
- ARCTIC COUNCIL, 2011, *Declaration on the Occasion of the Seventh Ministerial Meeting of the Arctic Council*, Nuuk, 12 mai (<http://hdl.handle.net/11374/92>).
- ARCTIC COUNCIL, 2012a, *Arctic Council Secretariat Terms of Reference*, 15 mai (<http://hdl.handle.net/11374/800>).
- ARCTIC COUNCIL, 2012b, *Arctic Council Secretariat Staff Rules*, 15 mai (<http://hdl.handle.net/11374/801>).
- ARCTIC COUNCIL, 2013a, *Rules of Procedure*, revised at the Eight Arctic Council Ministerial Meeting, Kiruna, Sweden, 15 mai (<http://hdl.handle.net/11374/940>).
- ARCTIC COUNCIL, 2013b, *Observer Manual for Subsidiary Bodies*, adopté lors de la Huitième réunion du Conseil ministériel de l'Arctique, Kiruna, Suède, 15 mai (addendum approuvé par les Senior Arctic Officials lors de leur réunion, Anchorage, 20-22 octobre 2015 et Portland, Maine, 4 octobre 2016) (<http://hdl.handle.net/11374/939>).
- ARCTIC COUNCIL, 2015, *Final Agenda from the Special Session on Observer Engagement from the Arctic Council's Senior Arctic Officials Meeting in Anchorage, USA*, October 21-22 (<http://hdl.handle.net/11374/1484>).
- ARCTIC COUNCIL, 2016a, *Agenda from the Special Session on Observer Engagement, Held in Portland, ME, USA*, 4 octobre (<http://hdl.handle.net/11374/1830>).
- ARCTIC COUNCIL, 2016b, *20th Anniversary Declaration: The Arctic Council: A Forum for Peace and Cooperation*, 19 septembre (<http://hdl.handle.net/11374/1784>).
- ARCTIC COUNCIL, 2017, *Declaration on the Occasion of the Tenth Ministerial Meeting of the Arctic Council*, Fairbanks, 11 mai (<http://hdl.handle.net/11374/1910>).
- ARCTIC COUNCIL, 2019a, *Joint Ministerial Statement on the Occasion of the Eleventh Ministerial Meeting of the Arctic Council*, Rovaniemi, 7 mai (<http://hdl.handle.net/11374/2342>).

33. La dernière date de consultation des sites Internet est le 8 juin 2021.

- AARCTIC COUNCIL, 2019b, *Statement by the Chair on the Occasion of the Eleventh Ministerial Meeting of the Arctic Council*, Rovaniemi, 6-7 mai (<http://hdl.handle.net/11374/2343>).
- ARCTIC COUNCIL, 2020, *Communications Strategy* (<http://hdl.handle.net/11374/2510>).
- ARCTIC COUNCIL, 2021a, *Declaration on the Occasion of the Twelfth Ministerial Meeting of the Arctic Council*, Reykjavik, 20 mai (<http://hdl.handle.net/11374/2600>).
- ARCTIC COUNCIL, 2021b, *Arctic Council Strategic Plan 2021 to 2030*, Reykjavik, 20 mai (<http://hdl.handle.net/11374/2601>).
- ARCTIC COUNCIL, 2021c, *Arctic Council Secretariat Terms of Reference*, revised at the Oulu SAO meeting, October 2017, last amended in 2021 (<http://hdl.handle.net/11374/1568>).
- ARCTIC COUNCIL, 2021d, *Arctic Council Secretariat Financial Rules*, revised by the SAO at the Anchorage SAO meeting, 20-22 October 2015, last amended in 2021 (<http://hdl.handle.net/11374/1574>).
- ARCTIC COUNCIL, 2021e, *Arctic Council Secretariat Staff Rules*, revised at Portland SAO meeting, 5-6 October 2016, last amended in 2021 (<http://hdl.handle.net/11374/1570>).
- ARCTIC COUNCIL et ARCTIC ECONOMIC COUNCIL, 2019, *Memorandum of Understanding*, 6 mai (<http://hdl.handle.net/11374/2454>).
- ARCTIC COUNCIL SECRETARIAT, 2013, *Annual Report 2013* (<http://hdl.handle.net/11374/941>).
- ARCTIC COUNCIL SECRETARIAT, 2020, *Annual Report 2019* (<http://hdl.handle.net/11374/2469>).
- ARCTIC COUNCIL SECRETARIAT, 2021, *Annual Report 2020* (<http://hdl.handle.net/11374/2587>).
- ARCTIC COUNCIL SECRETARIAT et GOVERNMENT OF THE KINGDOM OF NORWAY, 2013, *Host country agreement on the legal status of the Secretariat and the privileges and immunities of the Secretariat and its staff members*, Tromsø, 21 janvier (<http://hdl.handle.net/11374/1655>).
- BLOOM Evan T., 1999, « Current Developments: Establishment of the Arctic Council », *American Journal of International Law*, vol. 93, n° 3 : 712-722.
- CANADA, 2019, page Internet consacrée au Conseil de l'Arctique, modifiée pour la dernière fois le 1^{er} avril 2019 (<https://www.canada.ca/en/environnement-climate-change/corporate/international-affairs/partnerships-organizations/arctic-council.html>).
- CHINA, 2018, *China's Arctic Policy* (1^e éd.) (http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm).
- COLLIN Charlotte, 2019, *Les conférences des parties. Recherche sur le droit d'une institution internationale*, thèse soutenue à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne le 5 septembre : xiv-569.
- COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE (CIJ), 1949, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies. Avis consultatif*, CIJ Rec. 1949 : 174-189.
- Declaration on the Establishment of the Arctic Council*, 1996, Ottawa, Canada, 19 septembre (<http://hdl.handle.net/11374/85>). Une version française est disponible sur le site du gouvernement du Canada (https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/arctic-arctique/declaration_ac-declaration_ca.aspx?lang=fra).
- DE POOTER Hélène, 2018, « Bilan des évolutions du Conseil de l'Arctique à l'occasion de son 20^e anniversaire », dans Institut du droit économique de la mer (INDEMER), *La connaissance des océans au service du développement durable. Les grands domaines de la recherche scientifique marine*, Paris, Pedone : 115-130.

- DELABIE Lucie, 2009, « Gouvernance mondiale : G8 et G20 comme modes de coopération interétatiques informels », *Annuaire français de droit international*, vol. 55 : 629-663.
- DOPAGNE Frédéric, 2009, « Remarques sur les aspects institutionnels de la gouvernance des régions polaires », *Annuaire français de droit international*, vol. 55 : 601-614.
- EISEMANN Pierre Michel, 2017, « Engagements non contraignants », *Répertoire de droit international*, n° 52, Paris, Dalloz.
- EXPERT GROUP ON BLACK CARBONE AND METHANE (EGBCM), 2019, *Summary of Progress and Recommendations* (<http://hdl.handle.net/11374/2411>).
- EXPERT GROUP ON ECOSYSTEM-BASED MANAGEMENT (EGEBM), 2013, *Ecosystem-Based Management in the Arctic. Report Submitted to the Senior Arctic Officials*, mai (<http://hdl.handle.net/11374/122>).
- FINLAND, 2013, *Strategy for the Arctic Region 2013*, 23 août (<https://vm.fi/en/publication?pubid=2411>).
- FINLAND, 2019a, *Speech by the Minister for Foreign Affairs at the Arctic Council Ministerial Meeting*, Rovaniemi, 7 mai (<http://hdl.handle.net/11374/2398>).
- FINLAND, 2019b, *Statement by the Permanent Secretary, Ministry of Environment, at the Arctic Council Ministerial Meeting*, Rovaniemi, 7 mai (<http://hdl.handle.net/11374/2400>).
- GERMANY, 2019, *Germany's Arctic Policy Guidelines: Assuming Responsibility, Creating Trust, Shaping the Future* (<https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2240002/eb0b681be9415118ca87bc8e215c0cf4/arktisleitlinien-data.pdf>).
- ICELAND, 2019a, *Together towards a Sustainable Arctic: Iceland's Arctic Council Chairmanship 2019-2021*, mai (<http://hdl.handle.net/11374/2456>).
- ICELAND, 2019b, *Presentation by the Minister for Foreign Affairs at the Rovaniemi Ministerial Meeting*, 7 mai (<http://hdl.handle.net/11374/2397>).
- ICELAND, 2019c, *Speech by the Minister for Foreign Affairs at the Arctic Council Ministerial Meeting*, Rovaniemi, 7 mai (<http://hdl.handle.net/11374/2402>).
- Joint Communiqué of the Governments of the Arctic Countries on the Establishment of the Arctic Council*, 1996, Ottawa, Canada, 19 septembre (<http://hdl.handle.net/11374/85>).
- KINGDOM OF DENMARK, 2019, *Speech by the Minister for Foreign Affairs at the Arctic Council Ministerial Meeting*, Rovaniemi, 7 mai (<http://hdl.handle.net/11374/2408>).
- KINGDOM OF SWEDEN, 2019, *Speech by the Minister for Foreign Affairs at the Arctic Council Ministerial Meeting*, Rovaniemi, 7 mai (<http://hdl.handle.net/11374/2407>).
- KOIVUROVA Timo, 2019, « Is this the End of the Arctic Council and Arctic Governance as we know it? », 11 décembre (<http://polarconnection.org/arctic-council-governance-timo-koivurova/>).
- LAGRANGE Evelynne, 2013, « La catégorie "organisation internationale" », dans E. LAGRANGE et J.-M. SOREL (dir.), *Droit des organisations internationales*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ : 35-71.
- RETTET Gunn-Britt, 2019, « We got the recognition we called for – an interview with Gunn-Britt Retter », 26 avril (<https://arctic-council.org/en/news/we-got-the-recognition-we-called-for-an-interview-with-gunn-britt-retter/>).
- RIVIER Raphaële, 2012, « L'utilisation d'autres formes "d'organisation internationale" », *Revue générale de droit international public*, n° 3 : 483-509.
- RUSSIAN FEDERATION, 2019, *Speech by the Minister for Foreign Affairs at the Arctic Council Ministerial Meeting*, Rovaniemi, 7 mai (<http://hdl.handle.net/11374/2405>).

- RUSSIAN FEDERATION, 2021, *Outlines of the Statement by Sergey Lavrov at the 12th Ministerial Meeting of the Arctic Council*, Reykjavik, 20 mai (<http://hdl.handle.net/11374/2683>).
- SENIOR ARCTIC OFFICIALS (SAO), 2009, *Report to Ministers* (<http://hdl.handle.net/11374/1555>).
- SAO, 2015, *Report to Ministers* (<http://hdl.handle.net/11374/610>).
- SAO, 2016, *Summary Report*, séance plénière, Fairbanks, Alaska, 16-17 mars (<http://hdl.handle.net/11374/1762>).
- SAO, 2017, *Summary Report*, séance plénière, Oulu, Finlande, 25-26 octobre (<http://hdl.handle.net/11374/2109>).
- SAO, 2018a, *Report*, séance plénière, Rovaniemi, Finlande, 1-2 novembre (<http://hdl.handle.net/11374/2243>).
- SAO, 2018b, *Summary Report*, séance plénière, Levi, Finlande, 22-23 mars (<http://hdl.handle.net/11374/2165>).
- SAO, 2019a, *Summary Report*, séance plénière, Hveragerdi, Islande, 19-21 novembre (<http://hdl.handle.net/11374/2449>).
- SAO, 2019b, *Report to Ministers* (<http://hdl.handle.net/11374/2354>).
- SAO, 2019c, *Report*, séance plénière, Ruka, Finlande, 13-14 mars (<http://hdl.handle.net/11374/2349>).
- SAO, 2021a, *Report to Ministers* (<http://hdl.handle.net/11374/2602>).
- SAO, 2021b, *SAO Marine Mechanism Webinar Series. Summary of proceedings*, décembre 2020 (<http://hdl.handle.net/11374/2550>).
- SAO CHAIR, 2018, « A look ahead: The Arctic Council in 2018 (interview) », 28 janvier (<https://arctic-council.org/en/news/a-look-ahead-the-arctic-council-in-2018/>).
- SAO CHAIR, 2019, « The final stretch », interview, 23 avril (<https://arctic-council.org/en/news/the-final-stretch/>).
- SCHERMERS Henry et Niels BLOKKER, 2018, *International Institutional Law* (6e éd.), Leyde, Brill Nijhoff : xxviii-1326.
- SCOTLAND, 2019, *Arctic Connections: Scotland's Arctic policy framework* (<https://www.gov.scot/publications/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework/>).
- SPTO et UNESCO, 2020, *Mémorandum d'accord*, doc. UNESCO 209 EX/23, annexe.
- STATE OBSERVERS, 2008, *Statement Presented at the SAO Meeting in Kautokeino, Norway*, 19-20 novembre (<http://hdl.handle.net/11374/889>).
- STATE OBSERVERS, 2020, *National Reports on Enhanced Black Carbon and Methane Emissions Reductions* (<http://hdl.handle.net/11374/2545>).
- STATE OBSERVERS AND THE EU, 2019, *6th Warsaw Format Meeting Participants: Address to the Chair of Senior Arctic Officials Group*, Varsovie, 30 octobre (<http://hdl.handle.net/11374/2436>).
- TASK FORCE ON IMPROVED CONNECTIVITY IN THE ARCTIC (IFICA), 2019, *Improving Connectivity in the Arctic: Final Report* (<http://hdl.handle.net/11374/2369>).
- UNITED STATES, 2009, *National Security Presidential Directive 66 and Homeland Security Presidential Directive 25 on Arctic Region Policy*, 9 janvier.
- UNITED STATES, 2016, *U.S. Chairmanship: Towards an Arctic Council strategic plan – Discussion paper*, 2 août (<http://hdl.handle.net/11374/1793>).
- UNITED STATES, 2019, *Looking North: Sharpening America's Arctic Focus – Speech by Mike Pompeo, Secretary of State*, Rovaniemi, 6 mai (<https://2017-2021.state.gov/looking-north-sharpening-americas-arctic-focus/index.html>).
- UNITED STATES, 2021, site Internet du Department of State, page « Arctic Region » (<https://www.state.gov/key-topics-office-of-ocean-and-polar-affairs/arctic/>).

- VIRALLY Michel, 1983, « La distinction entre textes internationaux de portée juridique et textes internationaux dépourvus de portée juridique (à l'exception des textes émanant des organisations internationales) » (rapport provisoire), *Annuaire de l'Institut de droit international*, tome 60, vol. I : 166-257 (http://www.idi-iil.org/app/uploads/2018/06/1983_vol_60-I_Session_de_Cambridge.pdf).
- WEIL Prosper, 1996, « Le droit international en quête de son identité : cours général de droit international public », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 237 (1992-VI) : 9-370.
- WORLD ECONOMIC FORUM, 2015, *Arctic Investment Protocol: Guidelines for Responsible Investment in the Arctic*, décembre (http://www3.weforum.org/docs/WEF_Arctic_Investment_Protocol.pdf).