

Numéro du rôle : 6836
Arrêt n° 57/2020 du 7 mai 2020

A R R Ê T

En cause : le recours en annulation de la loi du 21 juillet 2017 « relative à la protection de l'environnement et à la régulation des activités menées sous juridiction belge en Antarctique », introduit par la fondation d'utilité publique « La Fondation polaire internationale ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet du recours et procédure

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 26 janvier 2018 et parvenue au greffe le 29 janvier 2018, la fondation d'utilité publique « La Fondation polaire internationale », assistée et représentée par Me L. Depré, Me A. Baeyens et Me I. Eabdellatin, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation de la loi du 21 juillet 2017 « relative à la protection de l'environnement et à la régulation des activités menées sous juridiction belge en Antarctique » (publiée au *Moniteur belge* du 28 juillet 2017).

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me J. Laurent et Me C. Servais, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 4 décembre 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 18 décembre 2019 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 18 décembre 2019.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. En droit

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. « La Fondation polaire internationale » (en anglais, *The International Polar Foundation*, ci-après : IPF) justifie son intérêt au recours par sa qualité d'initiateur, de concepteur et d'opérateur de la station polaire « Princess Elisabeth » située en Antarctique (ci-après : la station polaire). Elle soutient en outre qu'en vertu de la loi du 21 juillet 2017 « relative à la protection de l'environnement et à la régulation des activités menées sous juridiction belge en Antarctique » (ci-après : la loi du 21 juillet 2017), les membres de son personnel pourraient se voir infliger des sanctions administratives et pénales et qu'elle est tenue d'immatriculer toutes ses installations et véhicules, sous peine de sanctions.

A.1.2. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt de la partie requérante, dès lors que l'opérateur de l'État belge pour la station polaire est le Secrétariat polaire, et non l'IPF. Cette dernière n'est que l'opérateur exécutif de la station polaire. Elle n'est pas la personne responsable des activités soumises à permis en vertu de la loi du 21 juillet 2017 et elle n'introduit pas les demandes de permis. C'est le Secrétariat polaire qui a introduit la demande de permis concernant la mission Belare 2017-2018 (Belgian Antarctic Research Expedition) pour l'activité menée par l'IPF. En outre, le Conseil des ministres fait valoir que la partie requérante n'a pas intérêt à critiquer les dispositions de la loi du 21 juillet 2017 qui figuraient déjà dans la loi du 7 avril 2005 « portant exécution du Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, de l'Appendice et des Annexes I, II, III et IV, faits à Madrid le 4 octobre 1991, et Annexe V, faite à Bonn le 7 à 18 octobre 1991 », dès lors qu'en cas d'annulation, les dispositions de la loi du 7 avril 2005 seraient désormais applicables.

Le Conseil des ministres soutient que la partie requérante n'a pas intérêt aux premier, deuxième et troisième moyens, dès lors qu'elle n'a pas contesté la compétence de l'autorité fédérale lorsque celle-ci a adopté la loi du 7 avril 2005, laquelle règle une matière identique à celle qui fait l'objet de la loi du 21 juillet 2017, que la discrimination alléguée dans le deuxième moyen et le régime relatif au constat des infractions, critiqué dans le troisième moyen, sont identiques à ceux que prévoit la loi du 7 avril 2005.

A.1.3. La partie requérante répond qu'elle a été nommée gestionnaire exclusif de la station polaire par un accord de partenariat conclu avec l'État belge le 15 juin 2007, et qu'elle conserve cette qualité pour une période minimale de cinq ans, aux termes d'un accord conclu entre l'État belge et l'IPF le 30 juin 2017. À ce titre, elle est notamment chargée d'introduire, d'instruire et d'obtenir le permis nécessaire à l'exercice des activités belges en Antarctique. Les activités qu'exerce l'IPF sur la station polaire, en tant qu'opérateur de la station polaire ou non, relèvent du champ d'application de la loi du 21 juillet 2017. Par conséquent, elle justifie d'un intérêt à demander l'annulation de la loi du 21 juillet 2017, laquelle vise à réguler les activités menées en Antarctique. La circonstance que le Secrétariat polaire introduit les demandes de permis ne suffit pas à exclure l'existence d'un intérêt pour la partie requérante. Dans la demande de permis introduite pour le projet Belare 2017-2018, la partie requérante est renseignée comme étant le demandeur du permis, tandis que le Secrétariat polaire est renseigné comme étant la personne responsable de l'activité. Par ailleurs, la partie requérante pourrait perdre sa qualité de partenaire exclusif de l'État belge à l'issue de la période minimale de cinq ans prévue par l'accord du 30 juin 2017. Elle aurait alors l'obligation d'introduire les demandes de permis en son nom propre pour pouvoir exercer des activités en Antarctique.

La partie requérante ajoute que le champ d'application de la loi du 21 juillet 2017 est plus large que celui de la loi du 7 avril 2005, en ce que la loi du 21 juillet 2017 prévoit de nouvelles obligations et sanctions que l'IPF pourrait se voir imposer. Elle dispose par conséquent d'un intérêt au recours. Elle fait valoir qu'elle a intérêt aux moyens dès lors que la loi du 7 avril 2005 était définitive au moment où elle a commencé à déployer ses activités en Antarctique, en 2007. Elle conteste l'argument selon lequel une partie est irrecevable à attaquer une disposition remplaçant une disposition antérieure identique.

A.1.4. Le Conseil des ministres réplique que la partie requérante reconnaît qu'à l'heure actuelle, elle n'introduit aucune demande de permis en son nom propre et que c'est au nom du Secrétariat polaire que celles-ci sont introduites. Selon le Conseil des ministres, la partie requérante se réfère à un intérêt purement hypothétique lorsqu'elle fait valoir qu'elle pourrait être amenée à introduire des demandes de permis en son nom propre lorsque l'accord du 30 juin 2017 arrivera à terme. En outre, la demande de permis concernant le projet Belare 2017-2018 a été introduite par Alain Hubert, dont l'adresse est établie au siège de l'IPF, au nom et pour le compte du Secrétariat polaire. Il en découle que l'IPF n'introduit aucune demande de permis pour le compte du Secrétariat polaire et que la loi du 21 juillet 2017 ne pourrait causer aucun préjudice personnel à cette dernière. Le Conseil des ministres estime que la partie requérante ne démontre pas en quoi les activités qu'elle exerce actuellement sont directement concernées par la loi du 21 juillet 2017. Il indique que l'IPF a été créée en 2002, avant l'adoption de la loi du 7 avril 2005, et qu'elle aurait donc pu contester cette dernière.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

A.2.1. Le premier moyen est pris de la violation, par la loi du 21 juillet 2017, des articles 39 et 134 de la Constitution et des règles répartitrices de compétences « notamment [de] l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ». La partie requérante fait valoir que l'autorité fédérale n'est pas compétente pour légiférer en matière environnementale, dès lors que cette matière relève de la compétence des régions et qu'aucune disposition particulière ne réserverait à l'autorité fédérale une compétence pour régler l'exécution du Traité sur l'Antarctique signé à Washington le 1er décembre 1959 (ci-après : le Traité sur l'Antarctique) en matière d'environnement. Elle ajoute que la loi du 21 juillet 2017 porte essentiellement sur des activités scientifiques et qu'en vertu de l'article 6bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'autorité fédérale ne peut légiférer seule en matière de recherche scientifique. Elle se réfère à l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 61.858/1/V du 29 septembre 2017 sur un avant-projet de loi « portant autorisation de la création d'une association internationale sans but lucratif pour la gestion de la station polaire ' Princess Elisabeth ' et abrogation du chapitre I du titre V de la loi du 24 juillet 2008 portant des dispositions diverses (I) ».

A.2.2. Le Conseil des ministres fait valoir que la protection de l'environnement en Antarctique est une compétence accessoire à la compétence principale de régulation des activités en Antarctique, qui est attribuée à l'autorité fédérale en vertu de l'article 167 de la Constitution. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que la régulation des activités en Antarctique relève de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale. Il se réfère aux avis de la section de législation du Conseil d'État n° 28.043/VR/3 des 15 mars 2000 et 5 décembre 2000 sur l'avant-projet de loi à l'origine de la loi du 7 avril 2005 et n° 36.851/1 du 22 avril 2004 sur l'avant-projet de loi « relative aux activités de lancement, d'opération de vol ou de guidage d'objets spatiaux ». Il expose que les dispositions attaquées relèvent de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale, dès lors qu'elles excèdent les limites de la compétence territoriale des régions.

Selon le Conseil des ministres, la loi du 21 juillet 2017 ne traite pas de la recherche scientifique. La référence, faite par la partie requérante, à l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 61.858/1/V du 29 septembre 2017 n'est pas pertinente, dès lors que cet avis porte sur une première version du texte dans laquelle la mission scientifique de l'association concernée était définie de manière large. La recherche sur l'Antarctique se rattache à la compétence réservée à l'autorité fédérale par l'article 6bis, § 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il y a lieu de distinguer, d'une part, la recherche scientifique portant sur l'Antarctique qui relève de la compétence de l'autorité fédérale et, d'autre part, la recherche scientifique en Antarctique qui relève de la compétence de l'autorité fédérale, des communautés ou des régions, selon la matière scientifique qui est traitée.

A.2.3. À titre principal, la partie requérante fait valoir que l'autorité fédérale aurait dû conclure un accord de coopération. Une obligation de coopération peut être imposée dans les matières qui ne sont pas exclusivement réservées à l'autorité fédérale par la Constitution et lorsque les compétences en jeu sont inextricablement liées, notamment en raison d'obligations internationales. Le Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, l'Appendice et les Annexes I, II, III, IV, signés à Madrid le 4 octobre 1991, et l'Annexe V adoptée à Bonn le 18 octobre 1991 (ci-après : le Protocole) constitue un traité mixte, qui a été approuvé par les régions et les communautés. Par conséquent, l'autorité fédérale ne peut transposer unilatéralement les dispositions de ce Protocole. La partie requérante se réfère à l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 22.506/8 du 29 juin 1993 sur un avant-projet de loi « portant approbation du Protocole au Traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement, Appendice, Annexes I, II, III, IV et V, faits à Madrid le 4 octobre 1991 ». Par ailleurs, la conception restrictive de la territorialité n'a pas lieu d'être lorsqu'une région conduit des relations internationales, pour autant qu'il y ait un lien de rattachement minimal avec le territoire de la région. La partie requérante se réfère à l'avis des chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État n° 24.903/VR du 22 avril 1997 sur un avant-projet de loi « portant assentiment à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, faite à Montego Bay le 10 décembre 1982, et à l'Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, fait à New York le 28 juillet 1994 ». En outre, la question de la limite territoriale se pose également à l'égard du

législateur fédéral, puisque la loi du 21 juillet 2017 concerne un territoire qui ne fait pas partie du territoire de la Belgique.

Selon la partie requérante, la loi du 21 juillet 2017 règle également la matière de la recherche scientifique. Premièrement, la définition de l'« activité » visée par l'article 3, 4°, de la loi du 21 juillet 2017 n'exclut pas les activités scientifiques. Deuxièmement, les articles 5, § 4, et 22, §§ 3 et 8, de la loi du 21 juillet 2017 accordent des compétences au ministre de la Politique scientifique et la loi du 21 juillet 2017 a été signée par la secrétaire d'État à la Politique scientifique. Troisièmement, il n'y a pas lieu de distinguer la recherche portant sur l'Antarctique et la recherche en Antarctique. Il peut exister une obligation de conclure un accord de coopération même lorsque des compétences réservées à l'autorité fédérale sont en jeu. Dès lors que l'article 5, § 1er, de la loi du 21 juillet 2017 établit un lien de rattachement avec le territoire belge dans son intégralité, y compris celui des régions, ces dernières auraient dû être consultées.

À titre subsidiaire, la partie requérante soutient que l'adoption de la loi du 21 juillet 2017 sans concertation préalable avec les législateurs régionaux viole le principe de la loyauté fédérale, garanti par l'article 143, § 1er, de la Constitution.

A.2.4. Le Conseil des ministres soutient que, dans son avis n° 28.043/VR/3 des 15 mars 2000 et 5 décembre 2000, la section de législation du Conseil d'État a considéré que la recherche scientifique n'était pas une matière traitée par la loi du 7 avril 2005. Il en va de même pour la loi du 21 juillet 2017, qui ne prévoit aucune action pour soutenir la recherche scientifique, mais qui ne fait que réguler certaines activités définies en fonction du lieu où elles sont menées.

À titre subsidiaire, la seule compétence en matière de recherche scientifique en cause est celle de l'autorité fédérale qui est visée à l'article 6bis, § 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Le département de la Politique scientifique est compétent pour la mise en œuvre des programmes de soutien à la recherche en Antarctique, y compris la construction, l'opération, la maintenance et l'utilisation des infrastructures qui y sont exploitées par l'État belge.

À titre plus subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que la conclusion d'un accord de coopération s'impose uniquement lorsque la Constitution ou les lois de réformes institutionnelles l'ont prévu. La gestion de la protection de l'environnement en Antarctique par l'autorité fédérale ne rend pas impossible ou exagérément difficile la gestion par les régions de leur compétence en matière d'environnement sur leur propre territoire. La compétence fédérale de la protection de l'environnement en Antarctique et la compétence régionale en matière d'environnement ne sont pas à ce point imbriquées que la première ne saurait s'exercer qu'en coopération avec les régions. Enfin, le caractère mixte d'un traité n'empêche pas les autorités compétentes de chaque entité de prendre les mesures de mise en œuvre qui les concernent, dans leurs domaines de compétences respectifs.

À titre encore plus subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir qu'il ressort de l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 24.903/VR du 22 avril 1997 que les régions ne peuvent pas légiférer à propos de zones qui sont situées en dehors de leur territoire. Cet avis porte sur une problématique différente, à savoir l'exercice de la compétence fédérale en matière de droit international de la mer dans une zone contiguë au territoire de la Région flamande. Par ailleurs, la majorité des activités soumises à la compétence réglementaire de l'autorité fédérale sont menées sur le territoire d'une ou de plusieurs régions.

À titre infiniment subsidiaire, la distinction entre la recherche scientifique portant sur l'Antarctique et la recherche scientifique réalisée en Antarctique découle de l'article 6bis, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Dès lors que l'autorité fédérale est compétente pour la régulation des activités en Antarctique, elle est compétente pour la recherche scientifique sur l'Antarctique qui est nécessaire à l'exercice de cette compétence.

En ce qui concerne le deuxième moyen

A.3.1. Le deuxième moyen est pris de la violation, par les articles 3, 4°, 5, § 1er, et 26 de la loi du 21 juillet 2017, des articles 10, 11 et 12 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec le Traité sur l'Antarctique, en particulier son article VIII, avec l'annexe VI du Protocole, avec les articles 3 et 4 du Code pénal, avec les articles 6 à 14 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale et avec le principe de la double incrimination. D'une part, la partie requérante critique la différence de traitement, établie par les articles 3, 4°, et 5 de la loi du 21 juillet 2017, entre les ressortissants belges soumis à l'obligation de permis et ceux qui ne le sont pas, en ce que ces deux catégories de ressortissants belges sont susceptibles d'exercer des activités ayant les mêmes incidences sur l'environnement. Selon la partie requérante, les critères de la localisation de l'organisation de l'activité et de l'utilisation des biens comme éléments générateurs de la demande de permis sont contraires au Traité sur l'Antarctique, qui utilise la nationalité du ressortissant comme critère de rattachement à la juridiction d'un pays signataire. En outre, le critère de la localisation de l'organisation de l'activité revient à interdire les échanges entre les missions scientifiques, en violation du Traité sur l'Antarctique. Enfin, la définition de la notion d'activité est à ce point étendue qu'il est impossible d'identifier avec certitude les personnes visées par l'obligation de permis. La partie requérante se demande si le transporteur aérien ou maritime est visé par l'obligation de demander un permis. D'autre part, la partie requérante critique le régime de sanctions pénales prévu par l'article 26 de la loi du 21 juillet 2017, en ce que (i) celui-ci est contraire à l'article 13, paragraphe 1, du Protocole et à son Annexe VI, qui ne définissent aucune infraction pénale, (ii) il ne s'applique pas aux ressortissants belges qui ne relèvent pas du champ d'application de la loi et (iii) il s'applique de la même manière à toutes les personnes qui mènent une activité en Antarctique, quelles que soient leur nationalité et la nature de leur activité concrète.

A.3.2. Le Conseil des ministres estime que le deuxième moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des dispositions du Traité sur l'Antarctique, de l'Annexe VI du Protocole, des articles 3 et 4 du Code pénal et des articles 6 à 14 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale. Selon le Conseil des ministres, les deux catégories de ressortissants belges traitées différemment ne se trouvent pas dans des situations comparables, dès lors que seuls les ressortissants belges soumis à l'obligation de demander un permis poursuivent une activité qui entretient un lien objectif avec la Belgique. Ce lien objectif tient dans le fait que la construction ou le placement d'infrastructures en Antarctique ont été couverts par un permis délivré par la Belgique. La propriété d'une station acquise à l'État ou à un organisme gouvernemental ne permet pas de justifier son assujettissement à une juridiction nationale, en l'absence d'une souveraineté territoriale sur l'Antarctique. Des questions telles que la constitution et/ou la reconnaissance de droits subjectifs patrimoniaux immobiliers ou l'application d'un régime de responsabilité quasi délictuelle à bord des infrastructures exploitées par l'État ou pour son compte ont appelé une réponse inédite de la part du législateur.

Par ailleurs, le législateur a opté pour le critère du lieu d'origine de l'activité et non pour celui de la nationalité, estimant que ce dernier n'était plus pertinent à l'heure de l'intégration européenne et de la coopération internationale. L'article 2 de l'Annexe VI du Protocole ainsi que d'autres parties contractantes au Traité sur l'Antarctique retiennent le critère du lieu. Un tel critère n'interfère pas avec la coopération internationale. L'article 5, § 4, de la loi du 21 juillet 2017 prévoit la possibilité d'exempter de permis belge une activité qui est déjà couverte par un permis étranger. En outre, le fait d'avoir accès à une infrastructure ou à un véhicule immatriculé par la Belgique n'implique pas nécessairement de réaliser une activité soumise à l'obligation de permis. Enfin, les ressortissants belges qui mènent une activité ne se rattachant pas à la Belgique sont soumis aux règles et sanctions spécifiques prévues par la loi du pays au départ duquel ils organisent leur activité. Le Conseil des ministres conclut que la différence de traitement repose sur un critère objectif et qu'elle est raisonnablement justifiée.

En ce qui concerne les sanctions pénales prévues par la loi du 21 juillet 2017, le Conseil des ministres soutient que ni le Protocole ni son Annexe VI n'interdisent de prévoir des sanctions pénales pour garantir le respect du Protocole et du Traité sur l'Antarctique. Il soutient qu'il découle des termes « y compris » employés dans l'article 13, paragraphe 1, du Protocole que les parties contractantes peuvent prévoir des sanctions pénales à côté des actions administratives et des mesures coercitives. D'autres parties contractantes prévoient d'ailleurs des sanctions pénales. Les ressortissants belges qui mènent une activité ne se rattachant pas à la Belgique pourraient être sanctionnés pénalement en cas de non-respect du Protocole, si le pays au départ duquel leur activité est organisée mettait en place des sanctions pénales.

A.3.3. La partie requérante répond que le législateur n'a pas abandonné le critère de la nationalité, dès lors qu'il s'en sert notamment à l'article 4 de la loi du 21 juillet 2017. Elle se demande à quel titre le ministre peut interdire à une personne morale de droit étranger d'exercer une activité si le pays d'origine autorise cette activité. Enfin, certains États ne délivrent pas d'autorisation environnementale à leurs nationaux qui souhaitent se rendre en Antarctique.

A.3.4. Le Conseil des ministres réplique que ni le Traité sur l'Antarctique ni son Protocole n'établissent de critère de rattachement juridictionnel pour les activités en général. Il existe uniquement une exclusivité de juridiction pour les observateurs désignés par les parties contractantes. En vertu de l'article 19 du Traité sur l'Antarctique, les observateurs étrangers qui se rendraient dans une infrastructure immatriculée par la Belgique afin d'y réaliser une inspection ne seraient pas soumis à la loi belge. Par ailleurs, le critère de rattachement personnel utilisé à l'article 4 de la loi du 21 juillet 2017 est justifié par le caractère fondamental de l'interdiction visée. En outre, l'application de la loi belge est une garantie de sécurité juridique, ce qui n'est pas une nouveauté en soi. La nouveauté réside uniquement dans le fait que l'application de la loi belge résulte désormais d'un lien objectif reconnu par le biais de l'immatriculation et non d'une réglementation interne imposée par l'État en sa qualité de propriétaire-opérateur de l'infrastructure. Enfin, l'article 9 de la loi du 21 juillet 2017 prévoit que l'urgence dispense de l'obligation de demander un permis.

Le Conseil des ministres fait valoir qu'il ne comprend pas la référence, faite par la partie requérante, à la situation du transporteur aérien ou maritime. Il soutient que, dans de nombreux domaines découlant de la mise en œuvre de conventions internationales, les particuliers sont soumis à la loi du lieu où ils agissent, et que le critère du lieu est plus efficace et cohérent dès lors que l'État du for dispose des moyens matériels, opérationnels et coercitifs pour imposer le respect du droit conventionnel. En outre, le critère de rattachement à la juridiction belge relève de l'appréciation du législateur. Enfin, le fait que certains États ne disposent pas d'une législation relative aux activités en Antarctique ne constitue pas un argument pertinent.

En ce qui concerne les sanctions pénales prévues par la loi du 21 juillet 2017, le Conseil des ministres ajoute que le fait que le Traité sur l'Antarctique ne prévoit pas d'infractions est conforme au principe de la souveraineté des États en la matière. Par ailleurs, des législations prévoient des sanctions pénales pour des faits commis en dehors du territoire dans d'autres domaines, comme en droit maritime.

En ce qui concerne le troisième moyen

A.4.1. Le troisième moyen est pris de la violation, par l'article 23 de la loi du 21 juillet 2017, des articles 10, 11 et 14 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les dispositions du livre Ier du Code d'instruction criminelle. D'une part, la partie requérante soutient que l'article 23 de la loi du 21 juillet 2017 habilite toute personne, belge ou étrangère, à constater les infractions à la loi du 21 juillet 2017. D'autre part, elle fait valoir que la disposition attaquée ne précise pas les pouvoirs d'instruction reconnus à ces personnes, ni la forme et les conditions à respecter par celles-ci dans l'accomplissement de leur mission. Elle se réfère à l'arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015.

A.4.2. Le Conseil des ministres soutient que le troisième moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation du livre Ier du Code d'instruction criminelle. Il fait valoir que les articles 25 et 26 de la loi du 21 juillet 2017 sont compatibles avec le principe de légalité en matière pénale et avec le principe de la non-rétroactivité des peines, dès lors que ces articles identifient les faits qui sont sanctionnés en des termes suffisamment précis et clairs et qu'ils ne s'appliquent pas aux infractions commises avant l'entrée en vigueur de la loi. Il estime qu'il y a lieu de distinguer, dans l'article 23 de la loi du 21 juillet 2017, le fait de rapporter des infractions et la constatation judiciaire de celles-ci. En vertu de cette disposition, toute personne peut en effet réaliser un constat d'infraction et rapporter celui-ci à la personne compétente, tandis que la poursuite judiciaire des infractions est intentée par la personne spécialement habilitée pour ce faire, à savoir le procureur du Roi (article 23, § 1er) ou l'agent désigné par le ministre (article 23, § 2). Ce n'est que lorsque l'infraction est constatée par un autre État ou par son représentant que le rapport établi par cette autorité vaut procès-verbal. Le Conseil des ministres ajoute que l'arrêté ministériel du 20 novembre 2017 « portant désignation de l'agent chargé de recevoir la constatation des infractions commises dans la zone du traité sur l'Antarctique mentionné à l'article 23, § 2, de la loi du

21 juillet 2017 relative à la protection de l'environnement et à la régulation des activités menées sous juridiction belge en Antarctique » désigne l'agent chargé de recevoir la constatation des infractions commises dans la zone du Traité sur l'Antarctique, que cette désignation est suffisamment précise et qu'elle pouvait faire l'objet d'une délégation. Selon le Conseil des ministres, la disposition attaquée est comparable à l'article 29 du Code d'instruction criminelle. Enfin, la disposition attaquée ne devait pas préciser les pouvoirs d'instruction de l'agent désigné par le ministre, dès lors que la réglementation belge en matière de poursuite des infractions s'applique.

A.4.3. Se référant aux arrêts n^{os} 61/2014 et 145/2011, la partie requérante répond que l'article 14 de la Constitution est transposé de manière plus détaillée dans le livre Ier du Code d'instruction criminelle. Elle fait valoir, premièrement, que l'article 23, § 1er, de la loi du 21 juillet 2017 habilite tout individu présent en Antarctique à constater les infractions à cette loi. Un tel contrôle généralisé dépourvu d'habilitation explicite et préalable est contraire aux normes de référence visées dans le moyen. Deuxièmement, les prérogatives visant à assurer la réalisation effective de cette mission ne sont pas énumérées dans la disposition attaquée, ce qui induit un risque d'arbitraire, ainsi qu'un risque pour le bon déroulement des activités en Antarctique, pour la sécurité des personnes et pour le respect de leurs droits fondamentaux. Troisièmement, la disposition attaquée crée une différence de traitement non raisonnablement justifiée entre les personnes menant des activités en Antarctique et les personnes menant des activités en Belgique, en ce que les infractions commises par la première catégorie de personnes peuvent être constatées par toute personne, alors que celles qui sont commises par la seconde catégorie de personnes peuvent uniquement être constatées par un agent valablement désigné. Quatrièmement, la partie requérante ajoute que la formulation générale de l'article 23, § 1er, de la loi du 21 juillet 2017 empêche d'identifier les infractions visées à l'article 23, § 2, de la même loi, l'autorité saisie de celles-ci et le régime de sanctions y applicable, ce qui est contraire au principe de prévisibilité de la loi pénale. Cinquièmement, la loi du 21 juillet 2017 ne détermine pas la manière dont s'appliquent les deux types de sanctions qu'elle prévoit. Sixièmement, l'article 23, § 2, de la loi du 21 juillet 2017 viole la souveraineté des États en octroyant le pouvoir de constater des infractions à des personnes ou à une autorité étrangères. Septièmement, l'argumentation du Conseil des ministres selon laquelle la constatation officielle des infractions à la loi du 21 juillet 2017 est uniquement le fait de personnes spécialement habilitées ne peut être suivie, dès lors que les règles relatives à la charge de la preuve en matière pénale ne permettent pas de revenir sur la constatation des faits. Or, celle-ci incombe à « la personne responsable de l'activité ou [à] toute autre personne » (article 23, § 1er) ou à « des personnes belges ou étrangères » (article 23, § 2), avant l'intervention du procureur du Roi ou du fonctionnaire désigné en vertu de l'article 23, § 2.

A.4.4. Le Conseil des ministres soutient qu'il ne ressort pas des arrêts n^{os} 61/2014 et 145/2011 que la Cour serait compétente pour contrôler la compatibilité de dispositions législatives avec le Code d'instruction criminelle. Il indique que l'article 23 de la loi du 21 juillet 2017 prévoit uniquement que toute personne qui est le témoin d'une infraction est admise à rapporter celle-ci aux autorités compétentes. Cette mesure est justifiée par le lieu et par les circonstances d'application de la loi du 21 juillet 2017. Elle ne constitue pas une dérogation aux principes du droit de la procédure pénale, dès lors que ces témoins ne sont pas des agents habilités à constater les infractions. Elle n'est pas davantage discriminatoire au regard du régime applicable sur le territoire belge, dès lors que le Code d'instruction criminelle prévoit également que « toute personne » qui constate des infractions doit en donner avis au procureur du Roi et que l'article 23 de la loi du 21 juillet 2017 prévoit que la poursuite judiciaire des infractions est intentée par la personne spécialement habilitée pour ce faire.

En ce qui concerne le quatrième moyen

A.5.1. Le quatrième moyen est pris de la violation, par l'article 14, § 2, alinéa 4, et par les articles 15, 25 et 26 de la loi du 21 juillet 2017, de l'article 14 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 2 du Code pénal, avec le principe *non bis in idem*, avec les principes de bonne administration et avec le principe de proportionnalité, en ce que le cumul des sanctions civiles, administratives et pénales prévu par ces dispositions serait excessif. Se référant à l'arrêt n^o 67/2007 du 26 avril 2007, la partie requérante soutient que les dispositions attaquées prévoient un cumul de sanctions pénales et de sanctions administratives qui s'apparentent à des sanctions pénales en cas de manquement aux obligations prévues aux articles 14, § 2, 17, § 1er, alinéa 3, 17, § 3, et 22, § 2, alinéas 5 et 6, de la loi du 21 juillet 2017. Les dispositions attaquées prévoient en outre, pour l'auteur d'une infraction, l'obligation de rembourser le montant des frais réels supportés par le ministre et l'obligation d'indemniser l'État belge pour le coût et les frais de la réparation du dommage. Enfin, la sanction administrative

consistant à suspendre le droit d'introduire une demande de permis pendant une période de cinq à sept ans priverait l'opérateur concerné de toute possibilité d'exercer sa profession très spécialisée.

A.5.2. Le Conseil des ministres soutient que le quatrième moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 2 du Code pénal. Il estime que le principe de légalité en matière pénale est respecté dès lors que les dispositions attaquées établissent clairement les actions punissables et la sanction qui les accompagne. En introduisant des sanctions administratives, le législateur a voulu assouplir le régime des sanctions pénales qui était prévu antérieurement. Les sanctions administratives prévues à l'article 25 de la loi du 21 juillet 2017 ne peuvent pas être assimilées à des sanctions pénales, dès lors qu'elles visent à éviter que l'auteur de l'infraction puisse se voir attribuer un nouveau permis dans un objectif de protection de l'environnement en Antarctique. Par ailleurs, le retrait d'autorisation n'est pas considéré comme une mesure pénale. Par conséquent, les sanctions administratives prévues par la loi du 21 juillet 2017 peuvent être cumulées avec des sanctions pénales ou civiles sans que le principe *non bis in idem* soit violé.

A.5.3. La partie requérante répond que le régime de sanctions prévu par la loi du 21 juillet 2017 n'est pas plus souple que celui qui est prévu par la loi du 7 avril 2005. Le ministre ne peut pas interférer dans la procédure pénale menée par l'autorité judiciaire lorsque l'action publique a été mise en mouvement. Par ailleurs, l'introduction des sanctions administratives ne permet pas d'éviter l'application immédiate des sanctions pénales, dès lors que la loi du 21 juillet 2017 ne prévoit aucune hiérarchie entre les deux types de sanctions. Enfin, les sanctions administratives prévues par la loi du 21 juillet 2017 dans le but d'empêcher les opérateurs de commettre des infractions et dans le but de réprimer celles-ci revêtent un caractère pénal au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.5.4. Le Conseil des ministres indique que, dans son mémoire en réponse, la partie requérante n'invoque plus la violation de l'article 2 du Code pénal. Il ajoute que la gravité de la sanction d'interdiction de demander un nouveau permis doit être relativisée, dès lors que la personne poursuivie pourrait demander un permis auprès d'une autre autorité.

En ce qui concerne le cinquième moyen

A.6.1. Le cinquième moyen est pris de la violation, par les articles 6 à 8, 16 et 17 de la loi du 21 juillet 2017, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la légalité, avec le principe de la sécurité juridique, avec le principe de proportionnalité, avec le principe des droits de la défense et avec le droit à un recours effectif, en ce que les conditions d'octroi, de retrait et de contrôle du permis seraient laissées à la discrétion du ministre. Selon la partie requérante, les mesures suivantes laissent au ministre un pouvoir d'appréciation trop large et non encadré par des critères objectifs : l'appréciation de l'impact sur l'environnement de l'activité envisagée (articles 6, § 2, et 16, alinéa 2), la possibilité de requérir tout renseignement utile (article 6, § 1er, alinéa 2), la fixation de la durée de validité du permis (article 8, alinéa 1er) et la possibilité d'imposer des obligations additionnelles en cours de validité du permis (articles 8, alinéa 1er, et 16, alinéa 2), le pouvoir d'injonction en cas de non-respect des conditions du permis, le retrait de plein droit du permis en cas de non-respect des injonctions du ministre et la possibilité d'adopter toute mesure utile (article 17). Par ailleurs, l'habilitation conférée au Roi par l'article 8, alinéa 3, de la loi du 21 juillet 2017 n'est pas définie de manière suffisamment précise. Enfin, les délais d'ordre prévus à l'article 7 de la loi du 21 juillet 2017 en matière de délivrance de permis créent une insécurité juridique. Il n'est prévu aucune sanction ni aucun recours utile en l'absence de délivrance du permis dans le délai prévu par la loi. Les expéditions en Antarctique qui requièrent la mise en œuvre de moyens humains et financiers considérables et qui sont tributaires de délais précis dictés par le rythme des saisons ne peuvent toutefois s'accommoder de l'incertitude juridique découlant de délais d'ordre.

A.6.2. Le Conseil des ministres soutient que le cinquième moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation du principe de la légalité, dès lors que ce principe n'est pas visé dans l'intitulé du moyen. Il estime que les habilitations prévues par les dispositions attaquées sont définies de manière suffisamment précise et qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés par le législateur. En ce qui concerne l'article 6 de la loi du 21 juillet 2017, le Conseil des ministres fait valoir qu'il serait abusif d'obliger le législateur à énumérer l'ensemble des éléments susceptibles de ne pas figurer dans le dossier de demande de permis, mais qui seraient nécessaires à une analyse correcte de la demande. Par ailleurs, il est logique de confier au ministre le soin d'apprécier l'impact sur l'environnement de l'activité projetée, dès lors qu'il est chargé d'analyser les demandes de permis. En ce qui concerne l'article 8, alinéa 1er, de la loi du 21 juillet 2017, on ne peut exiger du législateur qu'il fixe une durée de validité du permis, dès lors que celle-ci dépend de la durée de l'activité projetée, qui est variable. En ce qui concerne l'article 17 de la loi du 21 juillet 2017, le législateur n'a pas l'obligation de prévoir une procédure de recours interne en vue de garantir l'impartialité du ministre, dès lors que des recours peuvent être introduits contre une éventuelle décision défavorable du ministre. Enfin, en ce qui concerne l'article 8, alinéa 3, de la loi du 21 juillet 2017, les pouvoirs délégués au Roi ne portent que sur des éléments accessoires.

A.6.3. La partie requérante répond que le moyen est recevable en ce qu'il est pris de la violation du principe de la légalité, dès lors qu'elle invoque une violation des principes de la sécurité juridique, de la prévisibilité et de la clarté, qui consacrent chacun un des volets du principe plus large de la légalité. Elle ajoute que l'article 6, § 2, de la loi du 21 juillet 2017 ne prévoit aucune mesure de référence, ni aucun critère concret ou élément objectif pour guider le ministre dans son appréciation des types d'impacts occasionnés par l'activité soumise à permis. Par ailleurs, dès lors que l'article 6, § 1er, alinéa 2, de la loi du 21 juillet 2017 ne permet pas au demandeur de permis de déterminer à l'avance les documents ou renseignements utiles au traitement de sa demande, la procédure place le demandeur de permis dans une situation précaire qui ne le met pas à l'abri d'éventuels abus ou procédés dilatoires de la part du ministre. En outre, l'existence d'éventuels recours externes contre les mesures prévues à l'article 17 de la loi du 21 juillet 2017 ne dispense pas le législateur de prévoir une procédure contradictoire permettant l'audition préalable de l'intéressé, dès lors que ces mesures sont des sanctions administratives à caractère punitif au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.6.4. Le Conseil des ministres réplique que le principe de la légalité se distingue du principe de la sécurité juridique, qui engloberait les principes de la prévisibilité et de la clarté, de sorte que ces principes ne sont pas identiques. Il ajoute que l'article 17, § 1er, alinéa 2, de la loi du 21 juillet 2017 permet à la personne responsable de l'activité de faire valoir ses observations quant à l'infraction reprochée, de sorte que les droits de la défense sont respectés.

- B -

Quant à la loi attaquée

B.1. La loi du 21 juillet 2017 « relative à la protection de l'environnement et à la régulation des activités menées sous juridiction belge en Antarctique » (ci-après : la loi du 21 juillet 2017) vise notamment à exécuter le Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, l'Appendice et les Annexes I, II, III, IV, signés à Madrid le 4 octobre 1991, et l'Annexe V adoptée à Bonn le 18 octobre 1991 (ci-après : le Protocole).

Ce Protocole a été approuvé par le décret de la Communauté germanophone du 14 mars 1994 « portant approbation du protocole au traité sur l’Antarctique, relatif à la protection de l’environnement, appendice, annexes I, II, III, IV et V, faits à Madrid le 4 octobre 1991 », par l’ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 septembre 1994 « portant approbation du Protocole au Traité sur l’Antarctique relatif à la protection de l’environnement, Appendice, Annexes I, II, III, IV et V, fait à Madrid le 4 octobre 1991 », par le décret de la Région wallonne du 23 mars 1995 « portant assentiment du Protocole au Traité de l’Antarctique relatif à la protection de l’environnement, de ses Appendice et Annexes I, II, III, IV et V, faits à Madrid le 4 octobre 1991 », par le décret de la Communauté française du 27 mars 1995 « portant assentiment au Protocole au Traité sur l’Antarctique relatif à la protection de l’environnement, à ses appendice et annexes I, II, III, IV et V, faits à Madrid le 4 octobre 1991 », par la loi du 19 mai 1995 « portant approbation du Protocole au Traité sur l’Antarctique, relatif à la protection de l’environnement, Appendice, Annexes I, II, III, IV et V, faits à Madrid le 4 octobre 1991 » et par le décret de la Communauté flamande du 22 décembre 1995 « portant approbation du Protocole au Traité de l’Antarctique concernant la protection de l’environnement, de l’appendice et des annexes I, II, III, IV et V signés à Madrid le 4 octobre 1991 ». Le Protocole complète le Traité sur l’Antarctique, signé à Washington le 1er décembre 1959, qui a été approuvé par une loi du 12 juillet 1960 (ci-après : le Traité sur l’Antarctique).

La loi du 21 juillet 2017 entend élaborer « un cadre juridique cohérent et complet pour toutes les activités soumises à autorisation/permis par le droit belge », clarifier « le statut des activités menées en Antarctique sous juridiction belge » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2276/001, p. 3) et contribuer à la protection globale de l’environnement en Antarctique et des écosystèmes dépendants et associés ainsi qu’au maintien de l’Antarctique comme réserve naturelle, consacrée à la paix et à la science (article 2, alinéa 2).

La loi du 21 juillet 2017 abroge et remplace la loi du 7 avril 2005 « portant exécution du Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, de l'Appendice et des Annexes I, II, III et IV, faits à Madrid le 4 octobre 1991, et Annexe V, faite à Bonn le 7 à 18 octobre 1991 » (ci-après : la loi du 7 avril 2005). Elle reproduit certaines dispositions de la loi du 7 avril 2005, adaptées ou non (articles 1er à 14, § 1er, 16 et 26 de la loi du 21 juillet 2017). Elle introduit, en outre, de nouvelles dispositions relatives, notamment, au pouvoir de substitution du ministre en réponse à une situation critique pour l'environnement (article 14, § 2), à la responsabilité (article 15), à la surveillance, au contrôle et à l'accès à l'information (articles 17 et 18), aux infrastructures, équipements et véhicules en Antarctique (articles 19 à 22), à l'autorité judiciaire et administrative et à la constatation des infractions (articles 23 et 24) et aux sanctions administratives (article 25). Ces nouvelles dispositions visent à « combler des lacunes et oublis en vue de répondre à certaines situations ou thématiques nouvelles, en particulier les questions concernant les activités sous juridiction de la Belgique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2276/001, p. 4).

La loi du 21 juillet 2017 est entrée en vigueur le 28 juillet 2017 (article 28, § 1er). Elle s'applique « aux infrastructures et aux véhicules existants, ou en cours de construction ou d'assemblage, au moment de son entrée en vigueur » (article 28, § 2). Par « infrastructure », il y a lieu de comprendre « toute installation, fixe ou mobile, construite ou placée sur le sol ou sur une plate-forme glaciaire, et susceptible d'accueillir des personnes ou des biens ou de servir de lieu à des activités » (article 3, 10°). La station polaire « Princess Elisabeth » est une infrastructure au sens de cette disposition (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2276/001, p. 54; DOC 54-2276/004, pp. 16-19).

Quant à la recevabilité

B.2. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt de la partie requérante, au motif que celle-ci ne démontre pas que la loi du 21 juillet 2017 peut l'affecter directement. Il soutient, en outre, que la partie requérante n'a pas intérêt à critiquer les dispositions de la loi du 21 juillet 2017 qui figuraient déjà dans la loi du 7 avril 2005. La partie requérante n'aurait pas davantage intérêt au premier moyen, dès lors qu'elle n'a pas contesté la compétence de l'autorité fédérale lorsque celle-ci a adopté la loi du 7 avril 2005.

B.3. La Fondation polaire internationale (en anglais, *The International Polar Foundation*, ci-après : IPF) étaye son intérêt en faisant référence à sa qualité d'initiateur, de concepteur et d'opérateur de l'État belge pour la station polaire « Princess Elisabeth ».

B.4.1. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.4.2. Il ressort des travaux préparatoires que l'IPF est active en Antarctique, où elle mène des expéditions (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2276/004, pp. 19-20), et qu'elle est directement visée par les obligations de permis et d'immatriculation prévues par la loi (*ibid.*, pp. 16 à 21). Par conséquent, la partie requérante justifie de l'intérêt requis.

B.4.3. La circonstance que certaines dispositions attaquées ont une portée analogue à celle de la loi du 7 avril 2005 n'a pas pour effet que le recours n'est pas recevable. En adoptant les dispositions attaquées, le législateur a en effet légiféré à nouveau.

La circonstance qu'en cas d'annulation, la loi du 7 avril 2005 serait à nouveau applicable n'a pas d'incidence sur l'intérêt au recours.

Le fait que la partie requérante n'ait pas introduit de recours contre cette loi n'est pas non plus de nature à lui enlever son intérêt au recours.

B.4.4. Les exceptions d'irrecevabilité sont rejetées.

Quant à l'étendue du recours

B.5.1. La Cour doit déterminer l'étendue du recours en annulation sur la base du contenu de la requête.

La Cour peut uniquement annuler des dispositions législatives explicitement attaquées contre lesquelles des moyens sont invoqués et, le cas échéant, des dispositions qui ne sont pas attaquées mais qui sont indissociablement liées aux dispositions qui doivent être annulées.

B.5.2. Il ressort de la requête que les griefs sont uniquement dirigés contre les dispositions suivantes de la loi du 21 juillet 2017 :

- les articles 3, 4°, 5, § 1er, et 26, en ce qui concerne l'obligation de permis visée à l'article 5, § 1er, de la loi du 21 juillet 2017 et les sanctions pénales assorties au non-respect des conditions de ce permis (deuxième moyen);

- l'article 23, en ce qui concerne les personnes habilitées à constater les infractions à la loi du 21 juillet 2017 (troisième moyen);

- l'article 14, § 2, alinéa 4, et les articles 15, 25 et 26, en ce qui concerne le cumul de sanctions civiles, administratives et pénales (quatrième moyen);

- les articles 6 à 8, 16 et 17, en ce qui concerne les conditions d'octroi, de retrait et de contrôle du permis visé à l'article 5, § 1er, de la loi du 21 juillet 2017 (cinquième moyen).

En outre, la partie requérante conteste la compétence de l'autorité fédérale pour adopter la loi du 21 juillet 2017 (premier moyen).

B.5.3. En conséquence, le recours en annulation n'est recevable que dans cette mesure.

Quant au fond

B.6. Les dispositions attaquées et les dispositions indissociablement liées à celles-ci énoncent :

« TITRE 1er. — *Dispositions générales*

CHAPITRE 1er. — *Dispositions introductives*

[...]

Art. 2. La présente loi vise à mettre en œuvre en droit belge les dispositions des traités internationaux auxquels est partie la Belgique et qui sont relatifs à l'Antarctique, à la protection de son environnement et à l'encadrement des activités qui y sont menées.

Elle contribue à la protection globale de l'environnement en Antarctique et des écosystèmes dépendants et associés ainsi qu'au maintien de l'Antarctique comme réserve naturelle, consacrée à la paix et à la science.

CHAPITRE 2. — *Définitions*

Art. 3. Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1° ' Traité sur l'Antarctique ' : le Traité sur l'Antarctique signé à Washington le 1er décembre 1959 et entré en vigueur pour la Belgique le 23 juin 1961;

2° ' zone du Traité sur l'Antarctique ' : la zone à laquelle s'appliquent les dispositions du Traité sur l'Antarctique conformément à l'article VI dudit traité;

3° ' Protocole ' : le Protocole au Traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement, l'Appendice et les Annexes I, II, III, IV, signés à Madrid le 4 octobre 1991 et l'Annexe V adoptée à Bonn le 18 octobre 1991, et entrés en vigueur pour la Belgique le 14 janvier 1998;

4° ' activité ' : toute activité humaine menée dans la zone du Traité sur l'Antarctique, quelle que soit sa finalité ou sa nature, qu'elle soit entreprise par des personnes présentes sur [le] lieu de l'activité ou qu'elle soit commandée à distance;

5° ' personne responsable de l'activité ' : toute personne physique ou morale exerçant l'autorité sur l'accomplissement des principaux actes et des principales opérations qui constituent une activité;

6° ' évaluation d'impact sur l'environnement ' : les différentes évaluations d'impact sur l'environnement, tant préliminaire que globale, visées à l'Annexe I au Protocole;

[...]

9° ' situation critique pour l'environnement ' : tout événement accidentel qui se traduit ou menace de se traduire de manière imminente par un impact significatif et nuisible sur l'environnement en Antarctique ou ses écosystèmes dépendants et associés;

10° ‘ infrastructure ’, toute installation, fixe ou mobile, construite ou placée sur le sol ou sur une plate-forme glaciaire, et susceptible d’accueillir des personnes ou des biens ou de servir de lieu à des activités;

11° ‘ véhicule ’, tout moyen de locomotion mécanique pouvant servir au transport de personnes ou de biens, à l’exception des navires et des aéronefs, tels que définis à l’article 1er, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne;

12° ‘ construction ’ : tout assemblage d’éléments, de matériaux ou de pièces, aux fins de l’édification d’une infrastructure ou de la fabrication d’un véhicule;

13° ‘ placement ’ : toute importation, tout dépôt, toute réception, tout stationnement ou toute mise à disposition d’une infrastructure ou d’un véhicule;

14° ‘ ministre ’ : le membre du gouvernement qui a l’Environnement dans ses attributions;

[...]

TITRE 2. — *Protection de l’environnement*

CHAPITRE 1er. — *Interdiction des activités relatives aux ressources minérales*

Art. 4. § 1er. Il est interdit d’accomplir toute activité ayant pour objet la prospection, l’exploration ou l’exploitation de ressources minérales.

§ 2. L’interdiction visée au § 1er s’applique également aux activités menées par des personnes physiques de nationalité belge ou par des personnes morales de droit belge, y compris lorsque ces activités sont accomplies indirectement par l’entremise d’une personne morale de droit étranger dans laquelle elles ont des intérêts ou à laquelle elles sont liées contractuellement.

§ 3. L’interdiction visée au § 1er ne s’applique pas à la recherche scientifique ayant été autorisée conformément aux dispositions du chapitre 2.

CHAPITRE 2. — *Permis*

Section 1re. — Principes et procédure

Art. 5. § 1er. Toute activité

(a) soit organisée en Belgique ou au départ de la Belgique,

(b) soit menée au sein, à bord ou au moyen d’une infrastructure ou d’un véhicule faisant l’objet d’une construction ou d’un placement dans le cadre d’une activité visée au point (a),

fait l’objet d’un permis écrit préalable.

La demande est introduite, par écrit, par la personne responsable de l'activité auprès du ministre.

§ 2. Tout changement d'une activité visée par le présent article fait l'objet d'un nouveau permis.

§ 3. Si plusieurs personnes, physiques ou morales, souhaitent organiser conjointement une activité, un permis couvrant cette activité peut être délivré à la personne responsable de l'activité qu'elles désignent.

§ 4. Le ministre peut décider, après concertation avec le ministre des Affaires étrangères et le ministre de la Politique scientifique, qu'une activité visée au § 1er ne requiert pas de permis si et pour autant que l'activité a été autorisée par une autre Partie contractante au Protocole et en particulier dans le cas d'activités scientifiques relevant de coopérations établies dans le cadre de programmes gouvernementaux de recherche.

Art. 6. § 1er. A l'appui de sa demande de permis, la personne responsable de l'activité décrit toutes les activités envisagées, en précise la nature, l'objet et la durée, et indique également de manière dûment motivée si ces activités sont susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement dans la zone du Traité sur l'Antarctique et les écosystèmes dépendants et associés.

Dans le cadre de la demande de permis, le ministre peut requérir tout autre renseignement utile que ceux communiqués par la personne responsable de l'activité, entre autres quant à la nature, quant au mode ou quant à la finalité de l'activité.

§ 2. Sur la base des informations fournies en vertu du § 1er et pour autant que celles-ci soient suffisantes, le ministre détermine, en tenant compte du principe de précaution, si l'impact que l'activité peut avoir sur l'environnement dans la zone du Traité sur l'Antarctique ou sur les écosystèmes dépendants ou associés est :

- (1) un impact moindre que mineur ou transitoire;
- (2) un impact mineur ou transitoire, ou
- (3) un impact supérieur à un impact mineur ou transitoire.

§ 3. Après en avoir informé le ministre des Affaires étrangères, le ministre fait connaître sa décision au demandeur du permis et l'informe de la procédure à suivre le cas échéant.

Art. 7. § 1er. Lorsque l'impact des activités est jugé moindre que mineur ou transitoire, conformément à l'article 6, § 2, le ministre délivre le permis dans un délai de 60 jours à dater de l'introduction de la demande de permis.

§ 2. Lorsque l'impact est jugé mineur ou transitoire, ou supérieur à mineur ou transitoire, le ministre informe le demandeur de la nécessité d'effectuer une évaluation d'impact sur l'environnement et de la lui transmettre.

Sur la base de cette évaluation et après consultation éventuelle du ministre des Affaires étrangères et, le cas échéant, des autres membres du gouvernement concernés, le ministre statue sur la délivrance du permis.

La décision du ministre intervient dans un délai de 120 jours, à dater de la communication, par le demandeur, de l'évaluation d'impact sur l'environnement visée à l'alinéa premier.

Art. 8. Le permis peut être assorti d'obligations et de conditions. Sa durée de validité est précisée. Des obligations additionnelles peuvent en outre être imposées au cours de la validité du permis.

Le permis peut être modifié, suspendu ou révoqué conformément à l'article 16, alinéa 2.

Le Roi détermine les conditions supplémentaires auxquelles est subordonnée la délivrance du permis, ainsi que les règles selon lesquelles les demandes de permis sont introduites et examinées.

Art. 9. Par dérogation à l'article 5, § 1er, aucun permis n'est exigé dans les cas d'urgence, au sens de l'article 7 de l'Annexe I au Protocole, qui exigent qu'une activité soit entreprise sans délai.

[...]

Section 6. — Situation critique pour l'environnement

Art. 14. § 1er. La personne responsable de l'activité prend immédiatement toutes les actions rapides et efficaces en réponse à une situation critique pour l'environnement résultant de ses activités.

Elle en informe sans délai la personne désignée par le ministre au titre de l'article 23, § 2.

§ 2. A défaut d'actions prises par la personne responsable de l'activité conformément au § 1er, le ministre peut prendre toutes les actions et mesures qu'il juge utiles en réponse à cette situation critique pour l'environnement, entre autres par des injonctions adressées à la personne responsable de l'activité.

Dans la mesure où cela n'entrave pas lesdites actions, celles-ci sont prises en concertation avec la personne responsable de l'activité défaillante.

La personne responsable de l'activité reste tenue durant toute la durée de la situation critique pour l'environnement d'un devoir d'information complète et fiable à l'égard du ministre.

La personne responsable de l'activité supporte en outre les coûts réels des actions prises par la ministre.

Section 7. — Responsabilité

Art. 15. § 1er. Nonobstant le remboursement des coûts visés à l'article 14, § 2, alinéa 4, au cas où un dommage pour lequel l'État est tenu responsable résulte d'une activité menée conformément à la présente loi et au permis délivré par le ministre, la personne responsable de l'activité est tenue d'indemniser l'État pour le coût et les frais de la réparation dudit dommage.

§ 2. Le Roi peut limiter, selon des modalités et aux conditions qu'Il détermine, le montant de l'indemnisation due à l'État par la personne responsable de l'activité, hors les coûts visés à l'article 14, § 2, alinéa 4.

Le ministre peut également imposer à la personne responsable de l'activité une assurance auprès d'un tiers ou toute autre garantie financière adéquate afin de couvrir le risque lié à l'indemnisation ou au remboursement des coûts visés à l'article 14, § 2, alinéa 4.

CHAPITRE 3. — *Surveillance, contrôle et accès à l'information*

Art. 16. Le ministre veille à l'observation des dispositions de la présente loi et au respect des conditions mentionnées par les permis délivrés. Il contrôle les effets environnementaux des activités autorisées aux termes de la présente loi. A cet effet, le titulaire du permis lui communique d'initiative toutes les informations pertinentes.

Le ministre détermine dans quelle mesure les activités menées et leurs effets ou leurs impacts sur la zone du Traité sur l'Antarctique, son environnement, y compris son écosystème, sont compatibles avec les obligations internationales de la Belgique et avec les lois et règlements applicables. Le cas échéant, le ministre impose des obligations et des conditions supplémentaires à celles stipulées dans le permis, suspend ou révoque le permis.

Art. 17. § 1er. Lorsqu'il apparaît qu'une activité faisant l'objet d'un permis n'est pas menée conformément aux conditions fixées par ce permis, le ministre en avertit la personne responsable de l'activité en cause et l'enjoint de se mettre en conformité avec les conditions dont le permis est assorti, dans un délai fixé par le ministre.

La personne responsable de l'activité ou le représentant qu'il désigne à cet effet peut, dans le délai visé à l'alinéa 1er, faire valoir ses observations auprès du ministre qui peut retirer son injonction.

Au cas où la personne responsable de l'activité ne se conforme pas aux injonctions du ministre dans le délai fixé, le permis est retiré de plein droit.

Une même activité ne peut faire l'objet de plus d'un avertissement écrit en vertu de l'alinéa 1er.

§ 2. Lorsqu'il apparaît qu'une activité faisant l'objet d'un permis génère des risques et/ou des effets négatifs sur l'environnement dans la zone du Traité sur l'Antarctique ou sur les écosystèmes dépendants ou associés, le ministre prend les mesures utiles afin de limiter ces risques ou/et de contrer ces effets. Ces mesures peuvent entre autres consister à modifier les conditions dont le permis est assorti, à suspendre le permis ou à retirer le permis.

§ 3. Lorsqu'il apparaît qu'une activité visée à l'article 5, § 1er, alinéa premier, est menée sans permis ou outrepassé le permis accordé, le ministre prend les mesures utiles afin de faire cesser les activités en cause et dénonce les faits au procureur du Roi compétent.

§ 4. Les dispositions du présent article sont sans préjudice de celles du chapitre 2, section 6.

[...]

TITRE 3. — *Infrastructures, équipements et véhicules en Antarctique*

CHAPITRE 1er. — *Dispositions générales*

Art. 19. La présente loi ne porte pas préjudice aux accords intergouvernementaux relatifs à la construction, au placement, à l'opération, à la maintenance ou à l'utilisation d'infrastructures ou de véhicules en Antarctique.

Art. 20. Toute infrastructure et tout véhicule faisant l'objet d'une construction ou d'un placement réalisé dans le cadre d'une activité visée à l'article 5, § 1er, alinéa 1er, (a), est immatriculé conformément aux dispositions du chapitre 2.

Art. 21. Toute infrastructure et tout véhicule immatriculé conformément à la présente loi est soumis, à dater de la prise d'effet de son immatriculation, à la loi belge.

CHAPITRE 2. — *Registre national des infrastructures et véhicules en Antarctique*

Art. 22. § 1er. Il est créé un registre national des infrastructures et véhicules en Antarctique. Le registre reprend les immatriculations d'infrastructures et de véhicules visées à l'article 20.

[...]

TITRE 4. — *Dispositions finales*

CHAPITRE 1er. — *Autorité judiciaire et administrative et constatation des infractions*

Art. 23. § 1er. Lorsqu'une infraction à la présente loi, ou à toute autre loi applicable, est constatée par la personne responsable de l'activité ou par toute autre personne, cette personne en rapporte directement et immédiatement, ou, au plus tard, dès son retour en Belgique, au Procureur du Roi de l'arrondissement judiciaire déterminé conformément à l'article 24, § 2.

§ 2. Toute constatation d'une infraction, autre que celle visée au § 1er, faite par des personnes belges ou étrangères, d'infractions aux dispositions de la présente loi et commises dans la zone du Traité sur l'Antarctique, est communiquée le plus rapidement possible à un agent spécialement désigné par le ministre.

L'infraction peut être constatée par toute autorité compétente d'un État, partie consultative au Traité sur l'Antarctique, ou par son représentant. Le rapport établi par ladite autorité vaut procès-verbal.

Art. 24. § 1er. Sans préjudice de l'article 23, tout acte officiel et tout litige relatifs à :

a) une infrastructure ou à un véhicule visé(e) à l'article 21, ou

b) une activité visée à l'article 5, § 1er, (b), est de la compétence des officiers ministériels et des cours et tribunaux belges.

§ 2. Pour la détermination de la compétence territoriale applicable aux actes et litiges visés au § 1er, les infrastructures et véhicules auxquels ces actes et litiges se rapportent sont réputés être situés au siège du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement ou à toute administration qui lui succéderait dans l'exercice des compétences fédérales en matière d'environnement.

CHAPITRE 2. — *Sanctions*

Section 1re. — Sanctions administratives

Art. 25. § 1er. Dans le cas visé à l'article 14, § 2, alinéa 1er, lorsque la personne responsable de l'activité n'a pas pris les actions utiles et efficaces requises afin de remédier à la situation ou ne s'est pas conformée à l'injonction du ministre, ce dernier peut, après enquête et audition de la personne responsable de l'activité, suspendre le droit de cette personne à introduire une demande de permis pour une durée maximale de cinq années qui suivent celle durant laquelle le ministre lui notifie sa décision.

§ 2. Dans le cas visé à l'article 17, § 1er, alinéa 3, où la personne responsable de l'activité ne se conforme pas à l'injonction du ministre et sauf le cas où cette injonction est retirée, le ministre peut, après enquête et audition de la personne responsable de l'activité, suspendre le droit de cette personne à introduire une demande de permis pour une durée maximale de cinq années qui suivent celle durant laquelle le ministre lui notifie sa décision.

§ 3. Dans le cas visé à l'article 17, § 3, la personne responsable de l'activité n'est plus admissible à introduire une demande de permis durant les sept années qui suivent celle durant laquelle il a été mis fin à l'activité en cause.

Sauf dérogation motivée par le ministre, l'alinéa 1er est également applicable à toute personne ayant entrepris ou mené des activités ressortissant à la loi d'un État partie au Protocole sans un permis ou toute autre autorisation valablement délivré par ledit État.

§ 4. Au cas où les données ou informations communiquées au titre de l'article 22, § 2, alinéas 4, 5 ou 6, par la personne responsable de l'activité sont fausses ou substantiellement incomplètes, le ministre peut, après enquête et audition de la personne responsable de l'activité, suspendre le droit de cette personne à introduire une demande de permis pour une durée maximale de cinq années qui suivent celle durant laquelle le ministre lui notifie sa décision.

Section 2. — Sanctions pénales

Art. 26. § 1er. Est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux ans et d'une amende de 25 000 à 250 000 euros, ou de l'une de ces peines seulement, la violation de l'interdiction visée à l'article 4, §§ 1er et 2.

§ 2. Est puni d'un emprisonnement de huit jours à deux ans et d'une amende de 250 à 25 000 euros, ou de l'une de ces peines seulement, le fait, visé à l'article 17, § 3, de mener des activités sans permis ou qui outrepassent le permis délivré par le ministre.

§ 3. Est puni d'un emprisonnement de huit jours à deux ans et d'une amende de 25 à 2 500 euros, ou de l'une de ces peines seulement, le fait, de ne pas se conformer aux injonctions du ministre visées à l'article 14, § 2, alinéa 1er ou à l'article 17, § 1er, alinéa 3.

§ 4. Est puni d'un emprisonnement de huit jours à deux ans et d'une amende de 25 à 2 500 euros, ou de l'une de ces peines seulement, le fait, visé à l'article 14, § 2, alinéa 1er, de ne pas avoir pris les actions utiles et efficaces requises afin de remédier à la situation.

§ 5. Est puni d'une amende de 25 à 2 500 euros, l'omission, par la personne responsable de l'activité, de communiquer au conservateur du registre les données et informations requises en application de l'article 22, § 2, alinéa 5, et l'omission, par le propriétaire du bien, de communiquer les données et informations requises en application de l'article 22, § 2, alinéa 6.

§ 6. La constatation des infractions visées respectivement aux §§ 3 et 4 est subordonnée aux conclusions des enquêtes visées respectivement aux §§ 2 et 1er de l'article 25.

Section 3. — Dispositions diverses et transitoires

Art. 27. La loi du 7 avril 2005 portant exécution du Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, de l'Appendice et des Annexes I, II, III et IV, faits à Madrid le 4 octobre 1991, et Annexe V, faite à Bonn le 7 au 18 octobre 1991 est abrogée.

Art. 28. § 1er. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

§ 2. La présente loi s'applique aux infrastructures et aux véhicules existants, ou en cours de construction ou d'assemblage, au moment de son entrée en vigueur ».

B.7. L'examen de la conformité d'une disposition législative aux règles répartitrices de compétences doit en règle précéder celui de sa compatibilité avec les dispositions du titre II de la Constitution et des articles 170, 172 et 191 de celle-ci.

En ce qui concerne le premier moyen

B.8. Le premier moyen est pris de la violation, par la loi du 21 juillet 2017, des articles 39 et 134 de la Constitution et des règles répartitrices de compétences, notamment de l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. La loi du 21 juillet 2017 porterait atteinte à la compétence des régions en matière d'environnement, visée à l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée. Par ailleurs, l'adoption de la loi du 21 juillet 2017 sans la conclusion préalable d'un accord de coopération et sans une concertation préalable avec les communautés et les régions serait contraire à l'article 6bis de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

B.9. En ce que la partie requérante fait valoir, dans son mémoire en réponse, que l'adoption de la loi du 21 juillet 2017 sans une concertation préalable avec les communautés et les régions viole le principe de la loyauté fédérale, garanti par l'article 143, § 1er, de la Constitution, elle prend un moyen nouveau qui est dès lors irrecevable.

B.10. La loi du 21 juillet 2017 porte sur l'exécution en droit belge des dispositions des traités internationaux auxquels la Belgique est partie et qui sont relatifs à l'Antarctique, à la protection de son environnement et à l'encadrement des activités qui y sont menées (article 2, alinéa 1er, de la loi du 21 juillet 2017). Son objectif est de contribuer à la protection globale de l'environnement en Antarctique et des écosystèmes dépendants et associés ainsi qu'au maintien de l'Antarctique comme réserve naturelle, consacrée à la paix et à la science (article 2, alinéa 2, de la loi du 21 juillet 2017), conformément à l'article 2 du Protocole.

B.11.1. Le titre 1er de la loi du 21 juillet 2017 définit l'objectif de la loi (article 2) et énonce une série de définitions importantes pour son application (article 3).

B.11.2. Le titre 2 porte sur la protection de l'environnement (articles 4 à 18) et énonce tout d'abord l'interdiction d'exploiter les ressources naturelles en Antarctique (article 4). En outre, certaines activités effectuées sur le territoire antarctique sont soumises à un permis (articles 5 à 9). Une « activité » est définie comme suit par l'article 3, 4°, de la loi du 21 juillet 2017 :

« Toute activité humaine menée dans la zone du Traité sur l'Antarctique, quelle que soit sa finalité ou sa nature, qu'elle soit entreprise par des personnes présentes sur le lieu de l'activité ou qu'elle soit commandée à distance ».

L'article 5 prescrit qu'une telle activité doit faire l'objet d'un permis préalable lorsqu'elle est (a) soit organisée en Belgique ou au départ de la Belgique, (b) soit menée au sein, à bord ou au moyen d'une infrastructure ou d'un véhicule faisant l'objet d'une construction ou d'un placement dans le cadre d'une activité visée au point (a). Les articles 6 à 9 définissent les obligations du responsable de l'activité dans le cadre de la procédure de permis.

Les autres dispositions du titre 2 portent sur d'autres aspects de la protection de l'environnement en Antarctique, à savoir la conservation de la faune et de la flore (article 10), l'élimination et la gestion des déchets (article 11), la prévention de la pollution marine (article 12), l'accès à des zones spécialement protégées (article 13), l'action en réponse à une situation critique pour l'environnement (article 14) et la responsabilité de la personne responsable des activités en Antarctique (article 15).

B.11.3. Le titre 3 porte sur les infrastructures, les équipements et les véhicules en Antarctique. Il les soumet à une obligation d'immatriculation, prévoit la création d'un registre national et impose à cet égard certaines obligations au responsable des activités en Antarctique.

B.11.4. Enfin, le titre 4 règle essentiellement les sanctions liées au non-respect des obligations imposées dans les titres 2 et 3 qui le précèdent.

B.12. Selon la partie requérante, la loi du 21 juillet 2017 violerait la compétence des régions en matière d'environnement et la compétence des communautés et des régions en matière de recherche scientifique.

B.13.1. En ce qui concerne les compétences des régions, l'article 6, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose :

« Les matières visées à l'article 39 de la Constitution sont :

[...]

II. En ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau :

1° La protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit;

2° La politique des déchets;

[...] ».

B.13.2. Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées.

B.13.3. En vertu de l'article 6, § 1er, II, précité, les régions sont compétentes pour prévenir et combattre les différentes formes de pollution de l'environnement; le législateur régional trouve dans le 1° de cette disposition la compétence générale lui permettant de régler ce qui concerne la protection de l'environnement contre la pollution et les agressions.

B.14.1. Le Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement comporte des dispositions qui, dans l'ordre juridique interne, relèvent de la compétence tant de l'autorité fédérale que des régions et des communautés, et doit dès lors être considéré comme un « traité mixte », qui a été approuvé comme il est dit en B.1.

B.14.2. En ce que la loi du 21 juillet 2017 porte sur la protection de l'environnement en Antarctique et de ses écosystèmes dépendants et associés, elle touche notamment à la compétence en matière de protection de l'environnement, de politique des déchets et de conservation de la nature.

B.15. Lors de la mise en œuvre de la recherche scientifique en Antarctique, les dispositions de la loi du 21 juillet 2017, qui déterminent les conditions relatives à la protection de l'environnement et de la nature, doivent être observées. La loi du 21 juillet 2017 ne règle cependant pas en tant que telle la recherche scientifique au sens de l'article 6bis de la loi spéciale du 8 août 1980.

En ce qu'il est pris de la violation de la disposition précitée, le premier moyen n'est pas fondé.

B.16.1. Il ressort de l'article 167, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution que l'autorité fédérale, les régions et les communautés sont compétentes pour régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, « pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci ». Il ressort de cette disposition constitutionnelle que le Constituant a voulu rendre la répartition matérielle des compétences déterminante pour la compétence de l'État fédéral, des régions et des communautés dans le domaine international (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-16/1°, p. 1).

B.16.2. L'article 16, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit que l'assentiment à un traité est donné par le parlement concerné, dans les matières qui relèvent de sa compétence.

B.16.3. Dans l'exercice de leurs compétences matérielles en droit interne, les régions sont toutefois tenues de respecter les articles 5, 39 et 134 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 2 et 19, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et avec les articles 2, § 1er, et 7 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Les communautés sont tenues au respect des règles de compétence territoriale prévues par les articles 127 à 130 de la Constitution.

Ces dispositions ont déterminé une répartition exclusive des compétences territoriales. Un tel système suppose que l'objet de toute norme adoptée par un législateur régional ou communautaire puisse être localisé dans le territoire de sa compétence, de sorte que toute relation ou situation concrète ne soit réglée que par un seul législateur.

Dans le cadre de l'exécution en droit interne des traités internationaux dont elles sont signataires, les régions et les communautés sont donc tenues de respecter ladite répartition des compétences territoriales.

B.17.1. La loi du 21 juillet 2017 porte sur la protection de l'Antarctique. Certaines activités menées dans cette zone sont interdites ou soumises à un permis et peuvent être sanctionnées (titres 2 et 4). Une obligation d'immatriculation est en outre imposée pour toutes les infrastructures, les équipements et les véhicules en Antarctique, dont le non-respect peut également être sanctionné (titres 3 et 4).

B.17.2. Dès lors qu'il n'apparaît pas qu'il existe pour un tel régime un critère de localisation situant adéquatement ce régime dans l'aire de compétence territoriale d'une région ou d'une communauté déterminée, il relève en soi de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale. (voy. en ce sens Conseil d'État, section de législation, avis n° 28.043/VR/3, *Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-1332/001, p. 24).

B.17.3. Ainsi qu'il a été mentionné en B.14.1, le Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement est un traité mixte. L'autorité fédérale doit tenir compte de cette circonstance dans l'exercice de ses compétences, qui doit être conforme au principe de proportionnalité et au principe de la loyauté fédérale.

B.17.4. En l'espèce, il n'apparaît pas que, par la loi du 21 juillet 2017, le législateur fédéral ait rendu impossible ou exagérément difficile l'exercice, par les régions ou les communautés, de la compétence qui leur a été confiée.

B.18. Le premier moyen n'est dès lors pas fondé.

En ce qui concerne le deuxième moyen

B.19. Le deuxième moyen est pris de la violation, par les articles 3, 4°, 5, § 1er, et 26 de la loi du 21 juillet 2017, des articles 10 à 12 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec le Traité sur l'Antarctique, plus particulièrement l'article VIII de celui-ci, avec l'annexe VI du Protocole, avec les articles 3 et 4 du Code pénal, avec les articles 6 à 14 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale et avec le principe de la double incrimination.

B.20.1. Il ressort de la requête et de l'exposé du moyen que la Cour n'est pas invitée à effectuer un contrôle direct au regard des normes de contrôle précitées, mais bien au regard des articles 10 à 12 de la Constitution, lus en combinaison avec ces dispositions. Dans une première branche, la partie requérante soutient que les articles 3, 4°, et 5, § 1er, de la loi du 21 juillet 2017 créent une différence de traitement incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le Traité sur l'Antarctique, entre les ressortissants belges soumis à l'obligation de permis et ceux qui ne le sont pas, en ce que ces deux catégories de ressortissants belges sont susceptibles d'exercer des activités qui ont les mêmes incidences sur l'environnement. Dans une seconde branche, elle fait valoir que le régime de sanctions pénales prévu par l'article 26 de la loi du 21 juillet 2017 est contraire aux articles 10 à 12 de la Constitution, lu en combinaison avec le Traité sur l'Antarctique, avec les articles 3 et 4 du Code pénal et avec les articles 6 à 14 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale.

B.20.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

La partie requérante n'expose pas en quoi les dispositions attaquées violeraient l'article 12 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 3 et 4 du Code pénal, avec les articles 6 à 14 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale et avec le principe de la double incrimination. En ce qu'il est pris de la violation de ces dispositions et de ce principe, le moyen est irrecevable.

B.20.3. À défaut de ratification par la Belgique de l'Annexe VI au Protocole, le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de cette Annexe.

B.20.4. Par conséquent, le deuxième moyen est recevable uniquement en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le Traité sur l'Antarctique.

B.20.5. Le contrôle de la Cour impliquant l'examen du contenu du Traité sur l'Antarctique, la Cour doit tenir compte de ce qu'il ne s'agit pas d'un acte de souveraineté unilatéral, mais d'une norme conventionnelle par laquelle la Belgique a pris un engagement de droit international à l'égard d'autres États.

Le champ d'application de l'obligation de permis (article 5, § 1er, alinéa 1er, lu en combinaison avec l'article 3, 4°, 5° et 10° à 13°)

B.21. L'article 5, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 21 juillet 2017, lu en combinaison avec l'article 3, 4°, de la même loi, instaure une obligation de permis préalable pour toute activité humaine dans la zone du Traité sur l'Antarctique qui est (a) soit organisée en Belgique ou au départ de la Belgique, (b) soit menée au sein, à bord, ou au moyen d'une infrastructure ou d'un véhicule faisant l'objet d'une construction ou d'un placement dans le cadre d'une activité organisée en Belgique ou au départ de la Belgique. Ces infrastructures et véhicules sont en outre soumis à une obligation d'immatriculation (article 20), ce qui a pour corollaire qu'ils sont soumis à l'application de la loi belge (article 21) et qu'ils relèvent de la compétence des juridictions belges (article 24).

La demande de permis est introduite auprès du ministre fédéral de l'Environnement par la personne responsable de l'activité (article 5, § 1er, alinéa 2, lu en combinaison avec l'article 3, 14°). Il statue sur la demande de permis sur la base des informations fournies par la personne responsable de l'activité dans la demande de permis, notamment en ce qui concerne l'impact sur l'environnement des activités envisagées et compte du principe de précaution (article 6, §§ 1er et 2).

Lorsque l'impact des activités est jugé moindre que mineur ou transitoire, le ministre délivre le permis dans un délai de 60 jours à dater de l'introduction de la demande de permis (article 7, § 1er). Lorsque l'impact est jugé mineur ou transitoire, ou supérieur à mineur ou transitoire, le ministre statue sur la demande de permis sur la base de l'une des évaluations d'impact sur l'environnement (préliminaire ou globale) visées à l'Annexe I au Protocole, dans un délai de 120 jours à dater de la communication, par le demandeur, de cette évaluation d'impact sur l'environnement (article 7, § 2, lu en combinaison avec l'article 3, 6°).

Le ministre de l'Environnement veille au respect des conditions du permis (article 16). En cas de non-respect de celles-ci, il enjoint à la personne responsable de l'activité de se mettre en conformité avec les conditions du permis (article 17, § 1er). Il prend les mesures utiles afin de limiter les risques et/ou les effets négatifs sur l'environnement générés par l'activité qui fait l'objet d'un permis (article 17, § 2) et afin de faire cesser l'activité visée à l'article 5, § 1er, alinéa 1er, qui est menée sans permis ou qui outrepassé le permis accordé (article 17, § 3).

Le fait, visé à l'article 17, § 1er, alinéa 3, de ne pas se conformer aux injonctions du ministre est passible d'une sanction administrative (article 25, § 2) et d'une sanction pénale (article 26, § 3). Il en va de même pour le fait, visé à l'article 17, § 3, de mener des activités sans permis ou qui outrepassent le permis délivré par le ministre (articles 25, § 3, et 26, § 2).

B.22. La partie requérante fait valoir que l'article 5, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 21 juillet 2017 crée une différence de traitement dépourvue de justification raisonnable entre, d'une part, les ressortissants belges menant une activité visée en B.21 et, d'autre part, les ressortissants belges menant une activité en Antarctique qui n'a pas été organisée en Belgique ou au départ de la Belgique et qui n'est pas menée au sein, à bord ou au moyen d'une infrastructure ou d'un véhicule faisant l'objet d'une construction ou d'un placement dans le cadre d'une activité organisée en Belgique ou au départ de la Belgique, en ce que la seconde catégorie de ressortissants belges n'est pas soumise à l'obligation de permis.

B.23.1. Selon les travaux préparatoires, l'un des principaux objectifs de la loi du 21 juillet 2017 est de soumettre à une obligation d'immatriculation et, par ce biais, à l'application de la loi belge, les biens meubles ou immeubles (infrastructures et véhicules) situés en Antarctique qui présentent un lien objectif avec la Belgique, du fait qu'ils sont construits ou placés en Antarctique dans le cadre d'activités ayant fait l'objet d'un permis délivré par le ministre fédéral de l'Environnement (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2276/001, p. 6).

B.23.2. Le champ d'application de l'obligation de permis visée à l'article 5, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 21 juillet 2017 est défini par deux critères alternatifs de rattachement qui sont indépendants de la nationalité de la personne responsable de l'activité à mener en Antarctique :

« Le critère de rattachement à la juridiction belge et qui définit le champ d'application de la loi en projet pour ce qui concerne l'exigence du permis est alternatif :

(a) d'une part, le critère du lieu (en l'espèce le territoire belge) à partir duquel l'activité est organisée ou au départ duquel elle est menée;

(b) d'autre part, le critère du lieu où l'activité est menée, exécutée, à savoir une infrastructure ou un véhicule immatriculé(e) conformément à la loi en projet.

Il est à noter que le critère de rattachement repris sous le point (a) requiert un lien substantiel et objectif avec la Belgique. Ceci implique que, dans le cas d'une activité organisée en Belgique, il soit possible de démontrer que les principales décisions et l'autorité relative à leur exécution sont respectivement prises et exercées sur le territoire belge. Dans le cas d'activités menées au départ de la Belgique, il doit pouvoir être démontré que la principale expédition en charge des activités concernées en Antarctique a bien son point d'origine et de départ en Belgique. Par exemple, l'affrètement d'un navire ou d'un aéronef destiné à transporter le personnel et le fret, ou la plus grande partie de ceux-ci, vers l'Antarctique. Il n'est toutefois pas requis que la destination finale du voyage maritime ou du vol au départ de la Belgique soit l'Antarctique, pour autant que cela soit la destination finale des passagers et du fret. *A contrario*, le fait que la Belgique serve de territoire d'étape pour le personnel et/ou le fret d'une mission en Antarctique ne permet pas de satisfaire au critère repris sous le point (a). Il en va de même si des membres ou des marchandises d'une expédition organisée à l'étranger partent du territoire belge afin de rejoindre cette expédition, en Antarctique ou ailleurs.

Pour ce qui concerne le critère de rattachement repris au point (b), il suffit de démontrer l'immatriculation de l'infrastructure ou du véhicule utilisé(e) pour mener l'activité. Lorsqu'une activité en Antarctique est menée sous permis étranger ou sous une autorisation équivalente de la part d'un autre État, le permis délivré par la Belgique ne porte que sur l'utilisation de l'infrastructure, de ses équipements ou du véhicule immatriculés conformément à la loi en projet, indépendamment du reste de l'activité qui reste soumise au permis étranger.

Il est également à noter que la nationalité de la personne (physique ou morale) visée par le premier paragraphe de cet article n'entre pas en ligne de compte, puisque l'obligation de permis s'impose en fonction du critère alternatif *ratione loci*, quelle que soit la nationalité de celui qui entreprend l'activité. Le demandeur et titulaire du permis doit être celui qui exerce le pouvoir de décision effectif sur les activités entreprises et sur leur exécution, c'est-à-dire la personne responsable de l'activité au sens de l'article 3, 5°.

Hormis le cas prévu au § 4 et celui prévu à l'article 9, il est donc interdit d'entreprendre une activité en Antarctique sans permis préalable. Le champ d'application de cette disposition inclut toute activité menée au sein, à bord ou au moyen d'une infrastructure ou d'un véhicule visé(e) à l'article 21 de la loi. La délivrance du permis doit être demandée par la personne responsable de l'activité au Ministre de l'Environnement » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2276/001, pp. 9-10).

De tels critères sont objectifs.

B.24. Contrairement à ce qu'allègue la partie requérante, le champ d'application de la mesure attaquée est libellé de manière suffisamment claire, compte tenu des définitions visées à l'article 3, 4°, 5° et 10° à 13°, de la loi du 21 juillet 2017. À leur propos, les travaux préparatoires ont précisé ce qui suit :

« La définition du terme ' activité ' a été introduite sur recommandation de la section de législation du Conseil d'État. Il est à noter que ce terme n'est pas défini par le Protocole. Dès lors, la définition légale se veut la plus large possible, afin de ne pas restreindre la portée de la loi eu égard aux obligations internationales de la Belgique, tout en clarifiant la notion d'activité. La définition exclut à ce titre les effets dans la zone antarctique d'activités menées hors de cette zone antarctique (pollutions marines ou atmosphériques, changements climatiques d'origine anthropique, etc.).

[...].

Le terme ' Infrastructure ' couvre l'ensemble des installations indépendamment de leur statut de bien meuble ou immeuble (par nature ou par destination). Il convient en effet de tenir compte des diverses solutions techniques adoptées pour la conception et le placement de stations en Antarctique (stations fixes ou stations mobiles, stations permanentes ou éphémères).

Les stations mobiles se distinguent des véhicules dans la mesure où elles sont principalement destinées à héberger des équipages et leurs activités et non à effectuer des déplacements réguliers, notamment en vue du transport de personnes ou de biens.

Le terme ' infrastructure ' s'applique donc également à des structures flexibles ou/et provisoires (ex. : tentes, préfabriqués) destinés à procurer un espace couvert dans lequel les activités peuvent être menées.

Le terme ' véhicules ' désigne les moyens de locomotion mécaniques terrestres utilisés notamment afin de desservir les infrastructures, tels que les véhicules à chenilles, les motos-neige, les grues ou les tracteurs.

Un certain nombre de définitions ont été introduites afin de répondre, directement ou indirectement, aux commentaires de la section de législation du Conseil d'État. Ainsi, les définitions de ' construction ' et de ' placement ' permettent de mieux circonscrire le champ d'application de la loi. Il est à noter que la suggestion d'amélioration émise par le Conseil d'État et qui consistait à parler d' ' utilisation ' au lieu de ' placement ', n'a pas pu être retenue. La raison en est que le but de la loi n'est pas d'imposer l'immatriculation - avec les effets qu'elle engendre - de biens utilisés sous couvert d'un permis délivré par les autorités belges. De tels biens pourraient en effet être la propriété d'un autre État ou de ses ressortissants, dans un tel cas, l'utilisation ne constituerait pas un lien suffisamment pertinent avec la juridiction belge » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2276/001, pp. 7-8).

Les navires et aéronefs étant exclus de la notion de « véhicule » visée à l'article 3, 11°, de la loi du 21 juillet 2017, ils ne sont pas visés par l'obligation de permis visée à l'article 5, § 1er, alinéa 1er, (b), de la même loi.

B.25.1. En soumettant à une obligation de permis préalable les activités en Antarctique qui sont organisées en Belgique ou au départ de la Belgique et celles qui sont menées au moyen de biens construits ou placés dans ce cadre, le législateur a pris une mesure pertinente au regard des objectifs poursuivis. La mesure attaquée permet en effet d'identifier les biens qui présentent un lien objectif avec la Belgique, afin de soumettre ceux-ci à l'obligation d'immatriculation, à l'application du droit belge et à l'extension de la compétence des juridictions belges prévues par les articles 20, 21 et 24 de la loi du 21 juillet 2017. La mesure attaquée permet par ailleurs à la Belgique de se conformer à ses obligations internationales visées aux articles 3 et 8 du Protocole et à l'Annexe I à celui-ci (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2276/001, p. 9).

La différence de traitement créée entre les ressortissants belges selon qu'ils sont ou non soumis à cette mesure n'est dès lors pas sans justification raisonnable.

Contrairement à ce que soutient la partie requérante, la mesure attaquée ne porte pas atteinte à la coopération internationale. L'article 5, § 4, de la loi du 21 juillet 2017 prévoit la possibilité d'exempter de permis belge une activité qui est déjà couverte par un permis étranger « et en particulier dans le cas d'activités scientifiques relevant de coopérations établies dans le cadre de programmes gouvernementaux de recherche ». Comme il a été dit

lors des travaux préparatoires cités en B.23.2, « lorsqu'une activité en Antarctique est menée sous permis étranger ou sous une autorisation équivalente de la part d'un autre État, le permis délivré par la Belgique ne porte que sur l'utilisation de l'infrastructure, de ses équipements ou du véhicule immatriculés conformément à la loi en projet, indépendamment du reste de l'activité qui reste soumise au permis étranger » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2276/001, p. 10). En outre, l'article 9 de la loi du 21 juillet 2017 prévoit une exception à l'obligation de permis, en cas d'urgence au sens de l'article 7 de l'Annexe I au Protocole. Enfin, l'article 19 de la loi du 21 juillet 2017 dispose que la loi attaquée ne porte pas préjudice aux accords intergouvernementaux relatifs à la construction, au placement, à l'opération, à la maintenance ou à l'utilisation d'infrastructures ou de véhicules en Antarctique. Selon les travaux préparatoires, « l'extension de la juridiction belge aux infrastructures, équipements et véhicules aux termes de la présente loi en projet a une vocation supplétive à l'égard des accords précités dans la mesure où ces accords prévoient des règles *ad hoc* désignant la juridiction applicable aux activités qui en font l'objet » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2276/001, p. 16).

L'article VIII du Traité sur l'Antarctique dispose :

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

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

L'article IX, paragraphe 1, (e), du même Traité dispose :

« Les représentants des Parties Contractantes [...] se réuniront [...] en vue d'échanger des informations, de se consulter sur des questions d'intérêt commun concernant l'Antarctique, d'étudier, formuler et recommander à leurs Gouvernements des mesures destinées à assurer le respect des principes et la poursuite des objectifs du présent Traité, et notamment des mesures :

[...]

(e) relatives à des questions concernant l'exercice de la juridiction dans l'Antarctique;

[...] ».

L'article VIII, paragraphe 1, du Traité sur l'Antarctique prévoit que la juridiction de l'État de la nationalité s'applique aux observateurs désignés en vertu du Traité, au personnel scientifique faisant l'objet d'un échange visé par le Traité et aux personnes qui les accompagnent. L'article VIII, paragraphe 2, du Traité prévoit que les Parties règlent tout différend relatif à l'exercice de la juridiction dans l'Antarctique selon un principe de coopération. Dans l'attente de mesures adoptées en exécution de l'article IX, paragraphe 1, (e), du Traité, celui-ci ne règle pas la question de l'exercice de la juridiction sur les autres personnes qui mènent des activités en Antarctique, ni sur les biens qui s'y trouvent. Par conséquent, la mesure attaquée, qui soumet à un permis préalable de droit belge des activités exécutées en Antarctique en raison du lieu d'organisation de celles-ci en Belgique ou depuis la Belgique, et non en raison de la nationalité des personnes participant à celle-ci, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec ce Traité.

B.25.2. En ce que la partie requérante allègue que certains États ne délivrent pas de permis à leurs nationaux pour se rendre en Antarctique, la différence de traitement dénoncée dans le moyen découle du fait ce sont d'autres règles de droit qui s'appliquent en vertu de la loi du 21 juillet 2017 et en vertu du droit d'autres États. Une telle différence de traitement est étrangère aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.26. Le deuxième moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

Les sanctions pénales (article 26, §§ 2 et 3, de la loi du 21 juillet 2017, lu en combinaison avec l'article 5, § 1er, alinéa 1er, et avec l'article 17, § 1er, alinéa 3, et § 3 de la même loi)

B.27. Selon la partie requérante, le régime de sanctions pénales prévu par l'article 26 de la loi du 21 juillet 2017 viole les normes de référence visées au moyen, en ce qu'il est contraire à l'article 13, paragraphe 1, du Protocole, en ce qu'il ne s'applique pas aux ressortissants belges qui ne relèvent pas du champ d'application de la loi précitée et en ce qu'il s'applique de la même manière à toutes les personnes qui mènent une activité en Antarctique, sans avoir égard à leur nationalité et à la nature de leur activité concrète.

Il découle de l'exposé du moyen que les griefs portent uniquement sur les sanctions pénales qui s'appliquent au fait, visé à l'article 17, § 1er, alinéa 3, de la loi du 21 juillet 2017, de ne pas se conformer aux injonctions du ministre (article 26, § 3) et au fait, visé à l'article 17, § 3, de la même loi, de mener des activités sans permis ou qui outrepassent le permis délivré par le ministre (article 26, § 2).

B.28.1. L'article X du Traité sur l'Antarctique dispose :

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

L'article 13, paragraphes 1 et 2, du Protocole dispose :

« 1. Dans les limites de sa compétence, chaque Partie prend les mesures appropriées, y compris l'adoption de lois et de règlements, des actions administratives et des mesures coercitives, pour garantir le respect du présent Protocole.

2. Chaque Partie déploie les efforts appropriés, compatibles avec la Charte des Nations Unies, afin que nul ne s'engage dans une activité quelconque qui soit contraire au présent Protocole ».

Ces dispositions enjoignent aux États parties au Traité sur l'Antarctique et à son Protocole d'adopter des mesures appropriées, le cas échéant de nature pénale, pour assurer le respect du Traité et du Protocole.

B.28.2. Le fait que les sanctions pénales prévues par l'article 26, §§ 2 et 3, de la loi du 21 juillet 2017 ne s'appliquent pas aux ressortissants belges qui ne sont pas soumis au champ d'application de l'obligation de permis visée à l'article 5, § 1er, alinéa 1er, de la même loi découle du champ d'application de cette dernière disposition, qui, comme il a été dit aux B.22 à B.26 n'est pas contraire aux normes de référence visées dans le moyen.

La mesure attaquée est pertinente par rapport aux objectifs poursuivis, en ce qu'elle prévoit que les mêmes sanctions pénales s'appliquent quelles que soient la nature de l'activité exercée ou la nationalité de la personne responsable de l'activité, eu égard au choix du législateur d'opter pour une obligation de permis fondée sur la juridiction de l'État du lieu depuis lequel l'activité est organisée, et non sur la nationalité de la personne responsable.

Les ressortissants belges qui mènent une activité non soumise à l'obligation de permis visée à l'article 5, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 21 juillet 2017, sont susceptibles d'être sanctionnés pénalement en cas de non-respect du Protocole, le cas échéant, en vertu du droit de l'État depuis lequel leur activité est organisée.

B.29. Par conséquent, l'article 26, §§ 2 et 3, de la loi du 21 juillet 2017 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le Traité sur l'Antarctique et le Protocole.

Le deuxième moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

En ce qui concerne le troisième moyen

B.30. Le troisième moyen est pris de la violation, par l'article 23 de la loi du 21 juillet 2017, des articles 10, 11 et 14 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les dispositions du livre Ier du Code d'instruction criminelle. La partie requérante critique le fait que l'article 23 de la loi du 21 juillet 2017 ne dit rien des pouvoirs d'instruction des personnes habilitées à constater les infractions à la loi du 21 juillet 2017, ni de la forme et des conditions à respecter par ces personnes dans l'accomplissement de leur mission.

B.31. La Cour n'est pas compétente pour contrôler les dispositions attaquées au regard de normes législatives. En ce qu'il est pris de la violation des dispositions du livre Ier du Code d'instruction criminelle, le moyen est irrecevable.

B.32.1. L'article 14 de la Constitution dispose :

« Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ».

L'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise ».

B.32.2. En ce qu'il garantit le principe de légalité en matière pénale, l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme a une portée analogue à celle des articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution.

B.32.3. Il découle des dispositions précitées que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de connaître, au moment où il adopte un comportement, si ce comportement est punissable ou non et la peine éventuellement encourue. Les principes de légalité et de prévisibilité sont applicables à l'ensemble de la procédure pénale. Ces dispositions entendent ainsi exclure tout risque d'intervention arbitraire de la part du pouvoir exécutif ou du pouvoir judiciaire dans l'établissement et l'application des peines.

Le principe de légalité en matière pénale ne va pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chaque aspect de l'incrimination, de la peine ou de la procédure pénale. Plus précisément, il n'empêche pas que le législateur attribue un pouvoir d'appréciation au juge ou au ministère public. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des dispositions législatives, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment.

B.32.4. En l'espèce, ce n'est pas la légalité de l'incrimination ou de la peine qui est en cause mais celle de la procédure pénale.

Une délégation au pouvoir exécutif n'est pas contraire à ce principe, pour autant que l'habilitation soit définie en des termes suffisamment précis et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.

L'exigence de prévisibilité de la procédure pénale garantit à tout justiciable qu'il ne peut faire l'objet d'une information, d'une instruction et de poursuites que selon une procédure dont il peut prendre connaissance avant sa mise en œuvre.

B.33. L'article 23, § 1er, de la loi du 21 juillet 2017 prévoit que la personne responsable de l'activité ou toute autre personne rapporte au procureur du Roi - directement et immédiatement ou, au plus tard, dès son retour en Belgique - les infractions à la loi du 21 juillet 2017 ou à toute autre loi applicable qu'elle constate.

Les travaux préparatoires de la disposition attaquée mentionnent :

« Toute constatation d'infractions relatives à la présente loi en projet et commises en Antarctique sera communiquée aux autorités judiciaires belges. La dénonciation par une autorité étrangère qualifiée constitue un constat d'infraction valable » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2276/001, p. 18).

L'article 23, § 1er, de la loi du 21 juillet 2017 se limite à rappeler la règle selon laquelle toute personne dénonce l'infraction dont elle a connaissance auprès du procureur du Roi, lequel peut ensuite ouvrir un dossier dans le cadre de sa mission d'information. La dénonciation d'une infraction peut indiquer aux autorités judiciaires l'existence d'une infraction pénale, mais la dénonciation en soi ne constitue pas la preuve d'une infraction pénale.

B.34.1. L'article 23, § 2, alinéa 1er, de la loi du 21 juillet 2017 dispose qu'une personne belge ou étrangère communique, le plus rapidement possible, à un agent spécialement désigné par le ministre la constatation d'une infraction « autre que celle visée au § 1er » aux dispositions de la loi du 21 juillet 2017 et qui est commise dans la zone du Traité sur l'Antarctique. L'article 23, § 2, alinéa 2, de la loi du 21 juillet 2017 précise que cette infraction peut être constatée par toute autorité compétente d'un État, partie consultative au Traité sur l'Antarctique, ou par son représentant, dont le rapport vaut procès-verbal.

Lors des travaux préparatoires, il a été mentionné ce qui suit :

« [Le député] note qu'au paragraphe 1er, l'article 23 vise ' une infraction à la présente loi, ou à toute autre loi applicable '. Toute infraction est donc visée. Le paragraphe 2 vise cependant ' Toute constatation d'une infraction, autre que celle visée au § 1er '. Comment ces deux paragraphes s'articulent-ils ?

La ministre répond que le paragraphe 1er concerne une infraction ' constatée par la personne responsable de l'activité ou par tout[e] autre personne '. Le paragraphe 2 concerne une infraction ' constatée par toute autorité compétente d'un État, partie consultative au Traité sur l'Antarctique, ou par son représentant '. L'objectif des deux paragraphes ainsi réunis consiste en ce que toute infraction puisse être constatée, afin d'y répondre avec célérité et efficacité » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2276/004, pp. 27-28).

B.34.2. Il en découle que les termes « personnes belges ou étrangères » mentionnés à l'article 23, § 2, alinéa 1er, de la loi du 21 juillet 2017 doivent être compris à la lumière de l'alinéa 2 de la même disposition, comme désignant « toute autorité compétente d'un État, partie consultative au Traité sur l'Antarctique, ou par son représentant ». Par conséquent, l'article 23, § 2, alinéa 1er, de la loi du 21 juillet 2017 doit être lu en ce sens que toute autorité compétente d'un État, partie consultative au Traité sur l'Antarctique, ou son représentant, de nationalité belge ou étrangère, sont tenus d'informer l'agent spécialement désigné par le ministre de toute infraction qu'elle constate aux dispositions de la loi du 21 juillet 2017 commise dans la zone du Traité sur l'Antarctique.

B.34.3. L'agent chargé de recevoir la constatation de telles infractions est actuellement désigné par l'arrêté ministériel du 5 février 2019 « portant désignation de l'agent chargé de recevoir la constatation des infractions commises dans la zone du traité sur l'Antarctique mentionné à l'article 23, § 2, de la loi du 21 juillet 2017 relative à la protection de l'environnement et à la régulation des activités menées sous juridiction belge en Antarctique ». Par conséquent, la personne à laquelle l'infraction doit être rapportée est déterminée de manière suffisamment précise. Par ailleurs, l'agent désigné en vertu de l'article 23, § 2, de la loi du 21 juillet 2017 est uniquement chargé de recevoir la constatation des infractions. La poursuite judiciaire de celles-ci relève du monopole du procureur du Roi, auprès duquel, conformément à l'article 29, alinéa 1er, du Code d'instruction criminelle, cet agent est tenu de dénoncer les infractions dont il a connaissance par le biais de la procédure de constatation des infractions prévue à l'article 23, § 2, de la loi du 21 juillet 2017.

La loi du 21 juillet 2017 ne confère pas de force probante particulière au procès-verbal constatant les infractions.

Les personnes visées à l'article 23 de la loi du 21 juillet 2017 ne disposent pas de pouvoirs d'instruction particuliers et ne peuvent pas non plus recourir à des moyens de coercition.

B.35. La procédure régissant la constatation des infractions visée à l'article 23 de la loi du 21 juillet 2017 répond à l'exigence de prévisibilité mentionnée en B.32.4 et elle est par conséquent compatible avec le principe de légalité en matière pénale.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le quatrième moyen

B.36. Le quatrième moyen est pris de la violation de l'article 14 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 2 du Code pénal, avec le principe *non bis in idem*, avec les principes de bonne administration et avec le principe de proportionnalité. Selon la partie requérante, le cumul de sanctions civiles, administratives et pénales prévu à l'article 14, § 2, alinéa 4, et aux articles 15, 25 et 26 de la loi du 21 juillet 2017 serait excessif.

B.37. La partie requérante n'expose pas en quoi les dispositions attaquées violeraient le principe général de la non-rétroactivité des lois en matière pénale, tel qu'il est notamment exprimé par l'article 2 du Code pénal, et les principes de bonne administration. En ce qu'il est pris d'une violation de ces principes, le moyen est irrecevable.

B.38.1. En vertu du principe général de droit *non bis in idem*, garanti également par l'article 14, paragraphe 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, nul ne peut être poursuivi ou puni une seconde fois en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif « conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays ». Ce principe est également consacré par l'article 4 du Septième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, entré en vigueur à l'égard de la Belgique le 1er juillet 2012 et, dans son champ d'application, par l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le principe *non bis in idem* interdit « de poursuivre ou de juger une personne pour une seconde ' infraction ' pour autant que celle-ci a pour origine des faits identiques ou des faits qui sont en substance les mêmes » (CEDH, grande chambre, 10 février 2009, *Zolotoukhine c. Russie*, § 82).

B.38.2. Comme le relève la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 4 du Septième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme énonce une garantie qui « entre en jeu lorsque de nouvelles poursuites sont engagées et que la décision antérieure d'acquittement ou de condamnation est déjà passée en force de chose jugée » (CEDH, grande chambre, 10 février 2009 précité, § 83; 20 novembre 2012, *Pacifico c. Italie*, § 73).

B.39. En introduisant des sanctions administratives, le législateur a voulu mettre en place un régime de sanctions plus proportionné que celui qui était prévu antérieurement par la loi du 7 avril 2005 :

« Une autre importante lacune est comblée par ce projet de loi : les autorités belges étaient dépourvues de tout pouvoir d'injonction pour la mise en œuvre d'un permis une fois celui-ci accordé par le Ministre de l'Environnement. La loi du 7 avril 2005 prévoyait bien des sanctions pénales, mais aucune autre forme de sanctions n'était prévue. Il était manifestement disproportionné d'avoir recours d'office à la voie pénale dans le cas du non-respect des dispositions d'un permis délivré pour une activité basée sur cette loi, ce qui en soi la privait de tout véritable effet dissuasif. Le projet de loi, tout en respectant les droits de la défense de la personne responsable de l'activité introduit la possibilité de sanctions administratives » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2276/001, p. 5; voy. aussi *ibidem*, p. 18).

« Il était disproportionné de recourir immédiatement à des sanctions pénales en cas de non-respect des dispositions d'un permis délivré pour des activités basées sur cette loi, ce qui privait la loi d'un effet dissuasif. Dès lors, les sanctions pénales ont été atténuées et assorties de sanctions administratives » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2276/004, p. 10)

B.40. Les sanctions administratives prévues à l'article 25 de la loi du 21 juillet 2017 ont un caractère répressif prédominant et constituent dès lors des sanctions de nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 4 du Septième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

En outre, les sanctions administratives prévues à l'article 25 de la loi du 21 juillet 2017 répriment, dans certains cas, des faits qui sont en substance identiques à ceux qui sont réprimés par les sanctions pénales prévues à l'article 26 de la même loi. En effet, elles peuvent, toutes les deux, sanctionner un manquement aux obligations suivantes : (i) le fait, visé à l'article 14, § 2, alinéa 1er, de la loi du 21 juillet 2017, de ne pas avoir pris les actions utiles et efficaces requises afin de remédier à une situation critique pour l'environnement ou de ne pas se conformer à l'injonction du ministre (articles 25, § 1er, et 26, §§ 3 et 4), (ii) le

fait, visé à l'article 17, § 1er, alinéa 3, de ne pas se conformer à l'injonction du ministre de se mettre en conformité avec les conditions du permis (articles 25, § 2, et 26, § 3), (iii) le fait, visé à l'article 17, § 3, de mener une activité sans permis ou d'outrepasser le permis accordé (articles 25, § 3, et 26, § 2) et, enfin, (iv) l'omission, par la personne responsable de l'activité, de communiquer les données et informations requises en application de l'article 22, § 2, alinéa 5, dans le cadre de l'obligation d'immatriculation au registre des infrastructures et véhicules (articles 25, § 4, et 26, § 5).

Il s'ensuit que le principe *non bis in idem* s'applique. Par conséquent, il appartient au juge compétent d'appliquer l'une ou l'autre sanction en fonction de la gravité des faits imputés à la personne responsable de l'activité, dans le respect du principe de proportionnalité applicable en matière pénale. La sanction administrative de nature pénale infligée de façon définitive à la personne responsable de l'activité en vertu de l'article 25 de la loi du 21 juillet 2017 s'oppose par ailleurs à ce que de nouvelles poursuites pénales soient engagées à son encontre, en vertu de l'article 26 de la même loi, pour les mêmes faits.

B.41. Pour le surplus, l'article 14, § 2, alinéa 4, de la loi du 21 juillet 2017 dispose que la personne responsable de l'activité supporte les coûts réels des actions prises par le ministre en réponse à une situation critique pour l'environnement.

En vertu de l'article 15 de la loi du 21 juillet 2017, la personne responsable de l'activité est tenue d'indemniser le coût et les frais de la réparation du dommage pour lequel l'État est tenu responsable et qui résulte d'une activité menée conformément à la loi du 21 juillet 2017 et au permis délivré par le ministre. À propos de cette disposition, les travaux préparatoires mentionnent ce qui suit :

« Le projet de loi instaure le principe d'une responsabilité objective de la personne responsable d'une activité dans le cas où un dommage pour lequel l'État est tenu responsable résulte d'une activité menée conformément aux dispositions de loi et au permis délivré par le Ministre. La personne responsable d'une activité sera tenue, outre les coûts réels visés à l'article 14, d'indemniser l'État pour le coût et les frais de la réparation dudit dommage » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2276/001, p. 15).

Ces mesures n'ont pas de caractère pénal, ni au sens du droit interne, ni au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme. Il en découle que les garanties dont cette disposition entoure les litiges en matière pénale, ainsi que le principe *non bis in idem*, ne s'appliquent pas à ces mesures.

B.42. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.40, le quatrième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le cinquième moyen

B.43. Le cinquième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la légalité, avec le principe de la sécurité juridique, avec le principe de proportionnalité, avec le principe des droits de la défense et avec le droit à un recours effectif.

La partie requérante allègue que les articles 6 à 8, 16 et 17 de la loi du 21 juillet 2017 violent les normes de référence précitées en ce qu'ils délèguent au ministre, sans lui fixer aucune balise, le soin d'apprécier les conditions d'octroi, de retrait et de contrôle du permis, et plus particulièrement :

- le niveau d'impact sur l'environnement de l'activité envisagée (articles 6, § 2, et 16, alinéa 2);
- la possibilité de requérir tout renseignement utile (article 6, § 1er, alinéa 2);
- la fixation de la durée de validité du permis (article 8, alinéa 1er);
- la possibilité d'imposer des obligations additionnelles en cours de validité du permis (articles 8, alinéa 1er, et 16, alinéa 2);
- le pouvoir d'injonction en cas de non-respect des conditions du permis (article 17, § 1er);

- le retrait du permis de plein droit en cas de non-respect des injonctions du ministre (article 17, § 1er, alinéa 3);

- la possibilité d'adopter toute mesure utile afin de limiter les risques et/ou les effets négatifs sur l'environnement générés par l'activité qui fait l'objet d'un permis, y compris une décision de suspendre ou de retirer le permis (article 17, § 2).

Il ressort de la requête que les griefs concernent uniquement la procédure applicable au permis visé à l'article 5, § 1er, de la loi du 21 juillet 2017, et non celle qui est applicable aux permis visés aux articles 10 et 13 de la loi du 21 juillet 2017. La Cour examine le moyen dans cette mesure.

B.44.1. Le Conseil des ministres soutient que le cinquième moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation du principe de la légalité, dès lors que ce principe n'est pas visé dans l'intitulé du moyen.

B.44.2. Comme il est dit en B.20.2, pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions. Ces exigences sont dictées, d'une part, par la nécessité pour la Cour d'être à même de déterminer, dès le dépôt de la requête, la portée exacte du recours en annulation et, d'autre part, par le souci d'offrir aux autres parties au procès la possibilité de répliquer aux arguments des parties requérantes, de sorte qu'il est indispensable de disposer d'un exposé clair et univoque des moyens.

Il ressort de la requête que la partie requérante se réfère de manière suffisamment claire au principe de la légalité dans le développement du moyen. Il ressort du mémoire du Conseil des ministres que celui-ci a bien compris le moyen et a donc été en mesure de mener une défense utile.

B.44.3. L'exception est rejetée.

B.45.1. Une habilitation législative en faveur du pouvoir exécutif qui concerne une matière que la Constitution ne réserve pas au législateur n'est pas inconstitutionnelle. Dans un tel cas, en effet, le législateur fait usage de la liberté que lui laisse le Constituant de disposer dans une telle matière. La Cour n'est pas compétente pour censurer une disposition qui règle la répartition de compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, sauf si cette disposition méconnaît les règles répartitrices de compétences entre l'État, les communautés et les régions ou si le législateur prive une catégorie de personnes de l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue, prévue explicitement par la Constitution.

En l'espèce, tel n'est pas le cas, dès lors que tous les demandeurs de permis qui envisagent de mener une activité en Antarctique visée à l'article 5, § 1er, de la loi du 21 juillet 2017 sont traités de manière identique.

B.45.2. La circonstance que le législateur confère un pouvoir d'appréciation au ministre ne permet pas de déduire qu'il autorise ce dernier à exercer ce pouvoir de manière arbitraire ou en contravention avec les règles constitutionnelles visées dans le moyen.

Contrairement à ce que soutient la partie requérante, le pouvoir d'appréciation du ministre est encadré par des critères objectifs issus du Protocole. Les trois niveaux d'impact sur l'environnement visés à l'article 6, § 2, de la loi du 21 juillet 2017 (un impact moindre que mineur ou transitoire, un impact mineur ou transitoire, un impact supérieur à un impact mineur ou transitoire) sont repris de l'article 8 du Protocole. Les procédures d'évaluation d'impact sur l'environnement sont décrites en détail dans l'Annexe I au Protocole qui requiert une évaluation préliminaire d'impact sur l'environnement (EPI) pour les activités ayant un impact mineur ou transitoire et une évaluation globale d'impact sur l'environnement (EGI) pour les activités ayant un impact plus que mineur ou transitoire. Les « Lignes directrices révisées pour l'évaluation d'impact sur l'environnement en Antarctique » jointes à la Résolution 1 (2016) du 1er juin 2016 de la Réunion consultative du Traité sur l'Antarctique (RCTA) peuvent également aider à déterminer le niveau approprié d'impact sur l'environnement et le type de document d'évaluation d'impact sur l'environnement qui doit être établi. Enfin, aux termes de l'article 6 de la loi du 21 juillet 2017, le ministre détermine le niveau d'impact sur l'environnement de l'activité projetée et le type de document

d'évaluation d'impact sur l'environnement correspondant sur la base des informations fournies par le demandeur de permis. À cet égard, il a été précisé lors des travaux préparatoires que « le demandeur qui, de lui-même, estime que l'impact de son activité sera mineur ou transitoire ou supérieur à mineur ou transitoire pourra d'initiative joindre à sa demande initiale une telle EPI ou EGI » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2276/001, pp. 11-12).

Aux termes de l'article 8, alinéa 3, de la loi du 21 juillet 2017, il appartient au Roi de déterminer les conditions supplémentaires auxquelles est subordonnée la délivrance du permis ainsi que les règles d'examen et d'introduction des demandes de permis. L'article 2, § 3, de l'arrêté royal du 23 mai 2018 « portant exécution de certaines dispositions de la loi du 21 juillet 2017 relative à la protection de l'environnement et à la régulation des activités menées sous juridiction belge en Antarctique » fixe les documents à joindre à la demande de permis pour une activité visée à l'article 5, § 1er, de la loi du 21 juillet 2017.

Lorsqu'il prend une décision en vertu des dispositions attaquées, le ministre doit respecter les principes généraux de bonne administration. Les dispositions attaquées ne règlent pas le recours contre ces décisions; celles-ci peuvent toutefois faire l'objet d'un recours en annulation et d'une demande de suspension conformément aux articles 14 et 17 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Par conséquent, un contrôle juridictionnel effectif est assuré.

Enfin, aux termes de l'article 17, § 1er, alinéa 2, de la loi du 21 juillet 2017, la personne responsable de l'activité ou son représentant peut faire valoir ses observations auprès du ministre, de sorte que les droits de la défense sont respectés.

B.46.1. La partie requérante critique également le fait que les délais prévus à l'article 7 de la loi du 21 juillet 2017 pour la délivrance du permis sont des délais d'ordre.

B.46.2. Ce qui distingue en substance le délai de déchéance du délai d'ordre est le fait que le dépassement de ce délai implique que l'autorité n'est plus compétente pour intervenir. Cette différence de sanction ne porte pas atteinte au fait que les délais de déchéance comme les délais d'ordre sont juridiquement contraignants. Ainsi, même dans l'hypothèse d'un délai d'ordre, l'autorité demeure tenue de prendre une décision de réparation dans le délai imparti par le juge. Par ailleurs, le dépassement d'un délai d'ordre peut également donner lieu à une action en responsabilité à l'encontre de l'autorité négligente.

B.47. Le cinquième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour,

sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.40, rejette le recours.

Rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 7 mai 2020.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût