



Conseil

Distr. générale
8 juin 2015
Français
Original anglais

Vingt et unième session

Kingston (Jamaïque)

13-24 juillet 2015

Traitement de la question des dommages graves causés au milieu marin dans les règlements relatifs à l'exploitation des ressources minérales de la Zone

Document présenté par la délégation des Pays-Bas

I. Introduction

1. À sa dix-septième session, tenue en juillet 2011, le Conseil de l'Autorité internationale des fonds marins a prié le Secrétariat d'établir un plan de travail stratégique pour la formulation de règlements relatifs à l'exploitation minière des ressources des grands fonds marins dans la Zone. Cette décision faisait suite à la déclaration présentée par la délégation des Fidji (ISBA/17/C/22).

2. Conformément à la décision du Conseil, le Secrétariat a établi un plan de travail stratégique pour la formulation d'un règlement relatif à l'exploitation des nodules polymétalliques dans la Zone (voir ISBA/18/C/4) et l'a présenté à la dix-huitième session, tenue en 2012.

3. Depuis l'examen du plan par le Conseil et son approbation par plusieurs délégations, le Secrétariat, la Commission juridique et technique et le Conseil travaillent à l'élaboration de règlements régissant l'exploitation des ressources minérales dans la Zone (règlements d'exploitation).

II. Opportunité du présent document

4. Les questions soulevées par l'élaboration des règlements d'exploitation sont très complexes. L'étude technique établie pour le Secrétariat par un consultant présente une bonne vue d'ensemble de ces questions¹. Dans le résumé analytique de cette étude, il est indiqué que, pour donner suite à la demande visée au paragraphe 1

¹ Clark, A. *et al.*, *Towards the Development of a Regulatory Framework for Polymetallic Nodule Exploitation in the Area* (Étude technique n° 11 de l'Autorité internationale des fonds marins, Kingston, février 2013).



ci-dessus, l'Autorité doit s'attacher à élaborer un cadre propre à garantir que l'exploitation des nodules polymétalliques : a) servira l'humanité tout entière, y compris les générations futures; et b) favorisera l'exploitation durable et commercialement viable des ressources minérales de la Zone, avec un rendement économique raisonnable.

5. L'étude ne traite pas des aspects détaillés d'un régime de protection de l'environnement dans le cas de l'exploitation des nodules polymétalliques. Elle souligne, toutefois, que des dispositions clefs en matière d'environnement devront être mises au point et intégrées dans le dispositif général régissant l'exploitation. De plus, l'étude fait observer que, si la remise en état n'est ni pratique ni possible d'un point de vue technique, l'autre option logique est une indemnisation financière pour les dégâts causés à l'environnement et la perte des services rendus par les écosystèmes des fonds marins.

6. Le rapport du Secrétaire général contenant le projet de plan de travail (ISBA/18/C/4) précise qu'étant donné la complexité des questions traitées :

... il sera nécessaire d'apporter à la Commission les conseils et les renseignements techniques dont elle a besoin préalablement à son examen du projet de règlement détaillé. Ces conseils et renseignements comprendraient des données sur les régimes fiscaux applicables aux activités terrestres comparables; des évaluations économiques de la production de minéraux, notamment en ce qui concerne la capitalisation, les dépenses d'exploitation, la dépréciation et l'amortissement des exploitations minières; les tonnages, la teneur en métaux et les taux d'extraction escomptés; et d'autres éléments d'ordre financier et technique. Des travaux supplémentaires seront aussi nécessaires en ce qui concerne l'évaluation de l'impact possible sur l'environnement des activités minières futures.

7. Dans le rapport qu'elle a présenté aux membres de l'Autorité et à toutes les parties prenantes sur l'élaboration d'un cadre de réglementation pour l'exploitation des ressources minérales de la Zone, publié en mars 2015, la Commission juridique et technique a estimé que la question de la restauration et de la remise en état du milieu marin devait être traitée dans les projets de règlement sous les rubriques suivantes : a) plan de gestion de l'environnement; b) obligations « vertes » et garanties d'exécution; et c) restauration et remise en état du milieu marin.

8. Compte tenu du mandat confié à l'Autorité en vertu de l'alinéa k) du paragraphe 5 de la section 1 de l'annexe à l'Accord de 1994 relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, qui dispose que l'Autorité s'attache à « élaborer en temps voulu des règles, règlements et procédures applicables à l'exploitation, y compris en ce qui concerne la protection et la préservation du milieu marin », et du rôle du Conseil, à qui il appartient d'arrêter des principes et directives auxquels se conforme chacun de ses organes, dont la Commission juridique et technique, exerce ses fonctions (voir par. 9 de l'article 163 de la Convention), les Pays-Bas présentent le document ci-joint sur le traitement de la question des dommages graves causés au milieu marin dans les règlements relatifs à l'exploitation des ressources minérales de la Zone.

III. Objectif

9. L'objectif du document joint en annexe est de favoriser l'incorporation dans les règlements d'exploitation de dispositions portant sur les dommages graves causés au milieu marin et sur les menaces de tels dommages suite à un incident résultant des activités d'un contractant dans la Zone ou provoqué par ces activités.

10. À cet égard, la délégation des Pays-Bas tient à souligner sa volonté de tirer parti du cadre juridique de la Convention ainsi que des résultats obtenus par l'Autorité jusqu'ici, notamment les trois règlements relatifs à l'exploration des ressources minérales de la Zone (règlements d'exploration).

IV. Recommandations

11. Le Conseil est invité à tenir compte des considérations ci-dessus lors de l'examen du document joint en annexe.

12. Il est aussi invité à demander à la Commission juridique et technique d'envisager de recommander que :

a) Les règlements d'exploitation reprennent le principe des ordres donnés d'urgence figurant dans les règlements d'exploration afin de se prémunir contre les risques de dommages graves au milieu marin suite à un incident résultant des activités d'un contractant dans la Zone ou provoqué par ces activités;

b) Les règlements d'exploitation prévoient l'obligation pour les contractants de prendre en considération les dommages graves causés au milieu marin en :

i) Évaluant la faisabilité technique et économique de la mise en œuvre de mesures de restauration; et

ii) Prévoyant des mesures de restauration équivalentes, des mesures compensatoires et/ou le versement d'une indemnité monétaire si les mesures de remise en état qui ont été ou qui peuvent être mises en œuvre ne suffisent pas;

c) Les initiatives prises par le secteur privé pour remédier aux dommages causés au milieu marin soient épaulées et encouragées.

Annexe

Traitement de la question des dommages causés au milieu marin dans les règlements relatifs à l'exploitation des ressources minérales de la Zone

I. Introduction

1. Les activités menées dans la Zone risquent de léser les intérêts d'autrui, notamment ceux de personnes privées (personnes physiques ou morales), d'États, d'organisations internationales et de la communauté internationale dans son ensemble. Ces préjudices peuvent revêtir la forme de lésions corporelles, de dégâts matériels, de pertes économiques ou d'atteintes à l'environnement, dont la dégradation de la diversité biologique. Le présent document est consacré aux atteintes à l'environnement.

2. Les activités menées dans la Zone auront des incidences sur le milieu marin. Ces incidences devront être mises en évidence et décrites dans une étude d'impact sur l'environnement. Les activités menées dans la Zone peuvent aussi créer un risque de telles incidences. En vertu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, le Conseil de l'Autorité internationale des fonds marins doit exclure la mise en exploitation de certaines zones lorsqu'il y a de sérieuses raisons de penser qu'il en résulterait un risque de dommage grave pour le milieu marin (al. x) du paragraphe 2 de l'article 162). Les risques devront être mis en évidence et quantifiés dans une étude d'impact sur l'environnement. Il appartiendra au Conseil de décider si les incidences et les risques mis en évidence peuvent être considérés comme acceptables lors de l'approbation d'un plan de travail pour une activité donnée, et de prescrire des mesures pour maîtriser ces risques.

3. La qualité d'une étude d'impact sur l'environnement étant tributaire des travaux scientifiques disponibles, une telle étude ne mettra pas nécessairement en évidence toutes les incidences et tous les risques et ne quantifiera pas toujours les risques avec exactitude.

4. La règle généralement admise dans les juridictions nationales est que les dommages sont supportés par ceux qui les subissent, sauf s'ils sont imputables au comportement illicite d'une personne, par exemple un contractant (responsabilité civile pour faute). Des dispositions sont nécessaires pour déterminer si et dans quelle mesure les dommages résultant d'activités menées dans la Zone doivent être supportés par ceux qui les subissent et ne pas être réparés, ou s'ils doivent être imputés à une entité participant à des activités dans la Zone.

5. Des règles spéciales ont été mises au point pour plusieurs activités pouvant présenter un risque important de dommages, notamment les règles édictées au niveau international pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures et pour les dommages nucléaires. En vertu de ces règles, le système de responsabilité civile objective s'applique (c'est-à-dire que la notion de faute n'intervient pas), peu ou pas d'arguments peuvent être invoqués pour plaider l'exonération de responsabilité ou l'atténuation du préjudice et la responsabilité est limitée à la fois quantitativement et dans le temps. En outre, les règles spéciales peuvent prévoir des mécanismes de réparation supplémentaires, par exemple un fonds alimenté par le secteur privé, la responsabilité résiduelle de l'État et/ou d'un fonds financé par les États.

6. L'approche traditionnelle de la responsabilité civile n'est pas adaptée dans le cas des atteintes à l'environnement, car elle suppose l'existence d'une personne physique ou morale (victime) pouvant présenter une réclamation pour le dommage qu'elle a subi. S'agissant des atteintes à l'environnement, les voies de recours en droit civil concernent la possibilité pour une personne : a) de recouvrer les frais encourus au titre des mesures qu'elle a prises pour faire face à de telles atteintes ou les prévenir; ou b) de demander une indemnisation ou une mesure conservatoire en relation avec la perte subie. Toutefois, la responsabilité civile n'impose pas au pollueur l'obligation de prendre des mesures correctrices. En outre, la responsabilité civile est un élément fondamental du droit interne, les règles et procédures varient suivant les États et toutes les tentatives d'harmonisation des dispositions en matière de responsabilité civile n'ont pas vraiment été couronnées de succès. En ce qui concerne les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale, les voies de recours offertes par le droit civil ne peuvent permettre de faire face aux atteintes à l'environnement que si est établi un cadre normatif international donnant la possibilité à une personne : a) de prendre des mesures correctrices et d'en recouvrer les coûts; ou b) de demander une indemnisation ou une mesure conservatoire au nom de la communauté internationale.

II. Faire face aux atteintes à l'environnement

7. Lorsqu'il y a atteinte à l'environnement ou menace d'une telle atteinte, l'objectif essentiel devrait être de prévenir et de restaurer et non de recevoir une compensation monétaire. Pour faire face à la menace d'une atteinte à l'environnement suite à un incident, la priorité devrait être accordée à la prévention; et pour remédier à une telle atteinte, l'accent devrait être mis sur la restauration. Dans cette optique, la mise en œuvre de mesures correctrices pourrait être exigée. Ces mesures devraient viser à :

a) Prévenir, maîtriser et réduire le plus possible les atteintes à l'environnement, dans le cas d'une menace imminente de telles atteintes;

b) Rétablir l'environnement dans sa situation antérieure, dans le cas où les atteintes à l'environnement ont eu lieu.

8. Il existe plusieurs précédents convenus au niveau international de cette autre option possible pour faire face aux atteintes à l'environnement :

a) Le Code minier – et plus précisément l'article 33 du Règlement relatif à la prospection et à l'exploration des nodules polymétalliques dans la Zone (ISBA/6/A/18, annexe); l'article 35 du Règlement relatif à la prospection et à l'exploration des sulfures polymétalliques dans la Zone (ISBA/16/A/12/Rev.1, annexe); et l'article 35 du Règlement relatif à la prospection et à l'exploration des encroûtements cobaltifères de ferromanganèse dans la Zone (ISBA/18/A/11, annexe) – exige la mise en œuvre de mesures correctrices pour prévenir tout dommage grave au milieu marin en cas d'urgence;

b) En ce qui concerne les situations d'urgence écologique dans la zone du Traité sur l'Antarctique, l'annexe VI du Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, consacrée à la responsabilité découlant de situations critiques pour l'environnement [mesure 1 (2005)], exige que des mesures

de prévention soient prises dans le but de réduire le risque que surviennent des situations critiques pour l'environnement;

c) S'agissant des dommages causés par les organismes vivants modifiés, le Protocole additionnel de 2010 de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques exige la mise en œuvre de mesures d'intervention pour éviter les dommages à la diversité biologique ou remédier à de tels dommages.

9. Dans les instruments visés au paragraphe 8, l'obligation de mettre en œuvre des mesures correctrices ne s'applique pas à toutes les atteintes à l'environnement. La dégradation en cause doit avoir un effet négatif sur l'environnement qui est mesurable ou autrement observable et dépasse un certain seuil. Ce seuil est généralement défini, en termes qualitatifs, par l'utilisation d'adjectifs comme « important » ou « grave ». S'agissant des activités menées dans la zone, le seuil à partir duquel sont émis des ordres en cas d'urgence afin de prévenir des atteintes à l'environnement est déterminé par le risque d'un « dommage grave au milieu marin » (voir al. w) du paragraphe 2 de l'article 162 de la Convention ainsi que les articles du Code minier dont il est fait mention au paragraphe 8). En outre, il faudra évaluer la mesure dans laquelle la remise en état naturelle peut permettre de remédier à la dégradation dans un délai raisonnable (remise en état passive).

10. L'application de mesures correctrices n'est pas toujours techniquement possible ni économiquement rationnelle. En cas d'atteintes à l'environnement dans la Zone, ce scénario est le plus probable pour la mise en œuvre de mesures de restauration. La question se pose de savoir si les dommages doivent être supportés par ceux qui les subissent ou si une obligation doit être introduite pour remédier aux atteintes à l'environnement par d'autres mesures. Ces autres mesures pourraient revêtir la forme de mesures de restauration équivalentes, de mesures compensatoires ou d'une indemnité monétaire, comme indiqué ci-après :

a) Les mesures de restauration équivalentes consistent à remplacer les éléments de l'environnement endommagés par des éléments équivalents pour le même ou pour un autre type d'utilisation, soit dans le même emplacement, soit dans un autre emplacement. Si cette approche n'est ni techniquement possible ni économiquement rationnelle dans la Zone, des mesures de restauration pourraient être mises en œuvre ailleurs, par exemple dans des zones côtières dont l'état de conservation laisse à désirer. Ces mesures pourraient, par exemple, viser à restaurer des récifs coralliens et des mangroves endommagés. Le Protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur fournit un précédent de l'approche des mesures de restauration équivalentes (voir al. d) ii) b) du paragraphe 2 de l'article 2);

b) La mise en œuvre de mesures compensatoires pourrait consister en la désignation d'un secteur de la Zone dans lequel les activités seraient interdites. Une zone ayant subi des dommages serait ainsi compensée par une zone préservée qui aurait autrement fait l'objet d'une exploitation minière. Ces mesures devraient se traduire par une perte quantifiable de recettes pour l'Autorité internationale des fonds marins, pour laquelle l'Autorité devrait être dédommée;

c) Le versement d'une indemnité monétaire pourrait être requis pour bien montrer que le fait de porter atteinte à l'environnement ne saurait être sans conséquences. Le niveau de l'indemnité pourrait être fondé sur les coûts de mesures de restauration équivalentes. L'annexe VI au Protocole du Traité sur l'Antarctique

relatif à la protection de l'environnement fournit un précédent en matière de compensation monétaire, utilisée comme solution de rechange à la mise en œuvre de mesures correctrices (voir al. b) du paragraphe 2 de l'article 6).

11. Outre un cadre de réglementation intergouvernemental, les atteintes à l'environnement peuvent faire l'objet d'instruments du secteur privé (autoréglementation). On peut citer comme exemples le Compact (Mécanisme contractuel de réponse en cas de dommage causé à la diversité biologique en conséquence de la libération d'un organisme vivant modifié) et l'Offshore Pollution Liability Agreement, pour l'exploration ou la production de pétrole et de gaz en mer. Pour ce qui est de l'exploitation minière des grands fonds marins, l'International Marine Minerals Society sert de plateforme à l'approfondissement des travaux et le Code volontaire pour la gestion des travaux miniers sous-marins dans le respect de l'environnement, qui contient des dispositions relatives à la remise en état et à la réparation, pourrait servir de base à ces travaux ultérieurs.

III. Cadre juridique en vigueur

12. Le cadre juridique en vigueur, notamment la Convention, l'Accord de 1994 relatif à l'application de la partie XI de la Convention et le Code minier, prévoit des règles en matière de responsabilité pour les dommages causés. Le Tribunal international du droit de la mer a apporté des précisions sur ce cadre dans son avis consultatif du 1^{er} février 2011 concernant les responsabilités et obligations des États qui patronnent des personnes et entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone.

a) Responsabilité des États et des organisations internationales

i) En application de l'article 139 de la Convention, un État ou une organisation internationale est responsable des dommages résultant d'un manquement de sa part aux obligations qui lui incombent en vertu de la partie XI. Dans son avis consultatif, le Tribunal international du droit de la mer a précisé que les obligations découlant de la partie XI étaient une obligation de comportement et une obligation de diligence requise (par. 111). En conséquence, un État ou une organisation internationale qui a exercé toute la diligence requise (à l'égard des contractants qu'il ou elle patronne) ne saurait être tenu pour responsable d'un dommage causé.

ii) En application de l'article 235 de la Convention, les États sont tenus de veiller à l'accomplissement de leurs obligations internationales en ce qui concerne la protection et la préservation du milieu marin. Ils sont responsables conformément au droit international. En vertu du droit international, un fait internationalement illicite entraîne la responsabilité d'un État. L'obligation faite aux États par le droit international coutumier d'empêcher que des activités menées sous leur juridiction ou leur contrôle ne causent des dommages transfrontières est généralement considérée comme une obligation de comportement et une obligation de diligence requise. Pour exercer toute la diligence requise, les États veillent à ce que leur droit interne offre des voies de recours permettant d'obtenir une indemnisation rapide et adéquate ou autre réparation des dommages résultant de la pollution du milieu marin par des personnes physiques ou morales relevant de leur juridiction (par. 2 de l'article 235).

b) Responsabilité des contractants

En application de l'article 22 de l'annexe III de la Convention, tout dommage causé par un acte illicite du contractant dans la conduite des opérations engage sa responsabilité. Cette disposition est réaffirmée dans les règlements relatifs aux nodules (art. 30 et sect. 16 de l'annexe IV), aux sulfures (art. 32 et sect. 16 de l'annexe IV) et aux encroûtements cobaltifères (art. 32 et sect. 16 de l'annexe IV).

c) Responsabilité de l'Autorité

En application de l'article 22 de l'annexe III de la Convention, l'Autorité est responsable des dommages causés par les actes illicites qu'elle commet dans l'exercice de ses pouvoirs et de ses fonctions. Cette disposition est réaffirmée dans les règlements relatifs aux nodules (art. 30 et sect. 16 de l'annexe IV), aux sulfures (art. 32 et sect. 16 de l'annexe IV) et aux encroûtements cobaltifères (art. 32 et sect. 16 de l'annexe IV).

IV. Analyse des lacunes en matière de responsabilité

13. Dans son avis consultatif de février 2011, le Tribunal international du droit de la mer a fait observer qu'une lacune en matière de responsabilité pourrait exister dans la situation où, bien que l'État qui patronne ait pris toutes les mesures nécessaires et appropriées, le contractant patronné cause un dommage et ne soit pas en mesure d'en assumer entièrement la responsabilité (par. 203). Il a aussi été signalé qu'une lacune en matière de responsabilité pourrait également apparaître dans l'hypothèse où l'État qui patronne a manqué à ses obligations, mais où il n'existe aucun lien de causalité entre ce manquement et le dommage (par. 203). Le Tribunal international du droit de la mer a suggéré que l'Autorité pourrait envisager de constituer un fonds d'affectation spéciale pour assurer réparation du dommage non couvert (par. 205).

14. Il y a donc lieu de se demander dans quelle mesure et comment les dommages intervenant dans ces situations devraient être réparés, notamment dans le cas d'atteintes à l'environnement. En ce qui concerne les dommages traditionnels (préjudices corporels, des dommages matériels ou pertes économiques), le cadre juridique en vigueur peut être considéré comme satisfaisant. Si l'on considère que les activités menées dans la Zone génèrent un risque de dommages graves au milieu marin, il faudrait envisager d'introduire des règles spéciales en matière de responsabilité civile (voir par. 5 plus haut). Pour ce qui est des atteintes à l'environnement, le cadre juridique en vigueur ne peut être considéré comme satisfaisant. En particulier, les dommages graves causés au milieu marin peuvent ne pas être réparés si le contractant n'est pas responsable ou ne peut pas s'acquitter intégralement de ses responsabilités. Il serait donc souhaitable de traiter cette question dans les règlements d'exploitation.

V. Options pour faire face à des dommages graves causés au milieu marin ou à la menace de tels dommages

15. Pour se prémunir contre les risques de dommages graves au milieu marin suite à un incident résultant des activités d'un contractant dans la Zone ou provoqué par

ces activités, il est recommandé que les règlements d'exploitation se fondent sur les dispositions concernant les ordres donnés d'urgence figurant dans les règlements d'exploration (voir par. 8).

16. Pour faire face à des dommages graves causés au milieu marin, il est recommandé d'envisager d'introduire dans les règlements d'exploitation l'obligation pour les contractants :

a) D'évaluer la faisabilité technique et économique de la mise en œuvre de mesures de restauration;

b) De prévoir des mesures de restauration équivalentes, des mesures conservatoires et/ou le versement d'une indemnité si les mesures de remise en état qui ont été ou qui peuvent être mises en œuvre ne suffisent pas (voir par. 10).

17. Il est aussi recommandé d'épauler et d'encourager les initiatives du secteur privé visant à remédier aux dommages causés au milieu marin (voir par. 11).
