



Conseil

Distr. générale
27 juin 2019
Français
Original : anglais

Vingt-cinquième session

Conseil, seconde partie de la session

Kingston, 15-19 juillet 2019

Point 11 de l'ordre du jour

**Projet de règlement relatif à l'exploitation
des ressources minérales dans la Zone**

Observations concernant le projet de règlement relatif à l'exploitation des ressources minérales dans la Zone

Document présenté par la délégation allemande

I. Introduction

1. L'Allemagne a pris note de la troisième version du projet de règlement relatif à l'exploitation des ressources minérales dans la Zone ([ISBA/25/C/WP.1](#)) et constate les progrès notables accomplis en la matière par le Secrétariat de l'Autorité internationale des fonds marins et la Commission juridique et technique.
2. Toutefois, plusieurs questions de fond doivent encore être clarifiées et mériteraient un débat plus approfondi, étant donné qu'il est capital, selon nous, de leur apporter des réponses pour parvenir à une approche réglementaire équilibrée.

II. Principales questions

3. Nous avons recensé cinq grandes questions que nous estimons essentielles pour aller de l'avant.

A. Normes et directives

4. La présente section porte essentiellement sur les projets d'article 11, 45, 94 et 95, ainsi que sur les annexes IV, VII et VIII.

Nature juridique des normes et directives

5. L'Allemagne est convaincue que les normes doivent être juridiquement contraignantes, alors que les directives peuvent avoir valeur de recommandation. Nous sommes en faveur d'une interprétation juridique qui permette à l'Autorité d'utiliser les directives comme un instrument incitant au respect des règles, de sorte



qu'il soit possible de parvenir à un résultat juridiquement fondé lorsqu'un contractant est en mesure de démontrer qu'il se conforme à ces directives.

Pas d'exploitation avant l'adoption des normes applicables

6. L'Allemagne juge absolument essentiel que l'Autorité interdise toute activité d'exploitation tant que les normes applicables, qu'elles soient d'ordre environnemental ou autre, n'ont pas été adoptées. Le fait de se prononcer sur des demandes d'exploitation avant la mise au point définitive des normes applicables entraînerait un risque de non-conformité à l'article 145 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et imposerait un risque réglementaire inéquitable au candidat ou au contractant, en plus de jeter éventuellement le doute sur la légitimité de la licence en général.

Nécessité d'une feuille de route structurée, transparente, inclusive et globale pour l'élaboration de normes précises par ordre de priorité

7. Au moment de l'établissement du présent document, l'atelier consacré à l'élaboration de normes et de directives pour le code minier, tenu à Pretoria du 13 au 15 mai 2019, avait abouti à une liste de 14 normes, qu'il était proposé d'élaborer avant l'adoption du projet de règlement. Au vu de la feuille de route définie par le secrétariat pour l'adoption du règlement, et compte tenu des capacités, ressources et délais habituellement nécessaires aux organismes responsables concernés au niveau international pour élaborer des normes, un effort conjoint s'impose. Classées par ordre de priorité, les normes doivent aussi être élaborées de manière structurée, étant donné qu'il pourrait y avoir des interférences entre elles. D'un autre côté, l'ordre dans lequel les normes seront examinées peut aussi créer des synergies. L'importance de la coordination entre les divers acteurs est mise en évidence par le fait que différents organes peuvent être chargés d'élaborer différentes normes ou différents groupes de normes. Enfin, pour garantir la qualité et la légitimité scientifiques des normes, le processus d'élaboration de celles-ci et des directives devrait en général être transparent et ouvert à toutes les parties prenantes, y compris les représentants de l'industrie et les organisations non gouvernementales de protection de l'environnement.

Manque persistant de normes environnementales précises dans l'actuel projet de règlement en ce qui concerne l'évaluation de l'impact sur l'environnement, le plan de gestion de l'environnement et de suivi et le plan de cessation des activités

8. À l'heure actuelle, les prescriptions relatives à l'évaluation de l'impact sur l'environnement sont celles qui doivent être traitées de manière descriptive par le contractant, et elles manquent soit de critères d'évaluation précis qui soient assortis de seuils environnementaux quantitatifs, notamment en ce qui concerne les effets nocifs, soit de méthodes permettant de définir de tels seuils. Dans l'examen périodique effectué en application de l'article 154 de la Convention et dans les rapports connexes, il est recommandé d'élaborer des prescriptions claires et mesurables, ne serait-ce que parce que l'existence de seuils convenus garantit des conditions équitables aux contractants. Il faut des seuils, par exemple, pour les habitats des fonds marins qui sont touchés et pour les panaches de particules sédimentaires, qu'il s'agisse de panaches opérationnels des fonds marins ou de panaches rejetés dans les eaux de profondeur intermédiaire plus profondément.

Nécessité d'une différenciation claire des types et des catégories de normes

9. L'Allemagne souscrit à la distinction entre les normes de procédé et les normes de performance, proposée à la première partie de la session du Conseil, en février et mars 2019. Toutefois, les deux expressions ne suffisent pas pour décrire les critères

et les seuils de qualité de l'environnement, qui relèvent d'une troisième catégorie de normes. Pour illustrer ces critères, on peut citer les taux de bioturbation des sédiments de surface, un indice de la biodiversité de la méiofaune benthique, ou encore la concentration en oxygène à certaines profondeurs de sédiments.

Interaction entre normes, directives et techniques environnementales

10. L'Allemagne considère que les normes et les directives environnementales devraient comporter des prescriptions et des références concernant les techniques à utiliser. Ces prescriptions devraient par ailleurs être assouplies lorsque les contractants peuvent démontrer de façon satisfaisante pour l'Autorité que d'autres techniques sont tout aussi adaptées pour obtenir le même résultat.

B. Plans régionaux de gestion de l'environnement

11. La présente section porte principalement sur les projets d'articles 2, 15, 20, 31, 38, 47, 48, 49, 52, 58, 60 et 76, ainsi que sur les annexes IV, VII et VIII.

Nature juridique des plans régionaux de gestion de l'environnement

12. L'Allemagne estime que les dispositions d'un plan régional de gestion de l'environnement devraient être contraignantes et leur application assurée par des décisions expresses du Conseil au moment de l'adoption du plan et en faisant figurer dans le règlement relatif à l'exploitation une obligation visant à ce que l'évaluation de l'impact sur l'environnement, le plan de gestion de l'environnement et de suivi et le plan de cessation des activités soient conformes au plan régional de gestion de l'environnement.

Pas d'exploitation sans plan régional de gestion de l'environnement

13. L'Allemagne juge nécessaire d'établir un plan régional de gestion de l'environnement pour protéger effectivement le milieu marin des effets nocifs que pourraient avoir les activités menées dans la Zone. Elle propose par conséquent que l'octroi de licences d'exploitation ne puisse intervenir que s'il existe un plan régional de gestion de l'environnement en bonne et due forme qui ait recueilli l'accord des acteurs intéressés. Néanmoins, il faudrait aussi veiller à ce que l'octroi de ces licences ne puisse pas être empêché par le simple blocage de l'élaboration et de l'adoption du plan en question.

Incidences des plans

14. L'Allemagne considère qu'il convient de préciser que les plans régionaux de gestion de l'environnement supposeront des prescriptions obligatoires pour l'approbation des plans de travail. Par exemple, les écosystèmes vulnérables dans les régions concernées doivent être recensés et protégés au titre de ces plans avant la conclusion de contrats d'exploitation minière, idéalement avant qu'une zone donnée soit désignée pour l'exploration.

Plans régionaux de gestion de l'environnement et approche de précaution

15. L'Allemagne estime qu'il faut s'assurer que l'élaboration des plans régionaux de gestion de l'environnement et la désignation des zones d'intérêt écologique soient dictées par la science. Étant donné le peu de connaissances scientifiques dont on dispose pour la plupart des habitats de haute mer, l'approche de précaution doit être le point de départ de l'élaboration de tout plan de ce type et le principe fondamental qui la sous-tend.

Élaboration et approbation des plans régionaux de gestion de l'environnement

16. L'Allemagne est d'avis que l'Autorité manque actuellement d'une stratégie d'ensemble pour l'élaboration et l'approbation des plans régionaux de gestion de l'environnement. Avant d'analyser plus avant les besoins propres à telle ou telle ressource ou région aux fins de planification écologique, il est nécessaire de s'accorder sur les prescriptions et procédures de base de ces plans. Cette étape consiste notamment à définir le statut juridique des plans et de leurs dispositions, le rôle des organisations régionales concernées et des autres organes régionaux compétents, les prescriptions et les critères attachés au développement de réseaux de zones protégées et la régionalisation des normes et des seuils environnementaux. Comme annoncé au Conseil durant la première partie de sa session, l'Allemagne doit accueillir un atelier international sur la définition d'une approche normalisée de ces plans, à Hambourg (Allemagne), du 11 au 13 novembre 2019.

C. Gestion évolutive

17. La présente section porte essentiellement sur le projet d'article 48 et l'annexe VII.

Concept de gestion évolutive

18. L'Allemagne considère qu'il faut tenir d'urgence une discussion approfondie sur le concept de « gestion évolutive ». Les contractants ont des intérêts particuliers à faire valoir en vertu du contrat passé avec l'Autorité. Une action en justice peut être engagée en cas de modification des dispositions contractuelles liées à des recommandations, décisions ou directives émanant de l'Autorité et si de nouvelles obligations sont imposées aux contractants. En principe, les contrats d'exploitation devraient uniquement être modifiés par voie d'accord et par consensus des parties contractantes. Si des modifications unilatérales sont nécessaires, celles-ci devraient certes contraignantes mais apportées de façon équilibrée. Il conviendrait d'élaborer et de mettre en pratique un concept efficace de gestion évolutive qui ménage les différents intérêts en présence. Le projet de règlement devrait comprendre la définition précise des critères et des procédures de gestion évolutive afin de modifier les plans de travail approuvés en fonction des nouvelles connaissances et techniques scientifiques. À l'heure actuelle, cependant, la gestion évolutive n'est prescrite qu'en termes très généraux dans les dispositions relatives au plan de gestion de l'environnement et de suivi (voir annexe VII du règlement), et uniquement comme une obligation faite au contractant. L'Allemagne souscrit à une vision bien plus large du concept de gestion évolutive et souhaiterait en particulier examiner, d'une part, la possibilité de conférer un rôle réglementaire actif à l'Autorité et, d'autre part, les procédures requises pour mettre en œuvre l'approche de précaution à cet égard.

D. Essais d'extraction

19. La présente section porte, entre autres, sur les projets d'article 7 et 92. L'Allemagne propose de créer une nouvelle série d'articles.

Pas d'exploitation avant des essais d'extraction réussis

20. L'Allemagne réaffirme que des essais d'extraction menés sous licence et avec succès devraient constituer un préalable juridique à toute demande d'exploitation dans la zone géographique concernée, ainsi qu'une prescription obligatoire pour l'approbation d'un plan de travail. Il conviendrait que des dispositions à cet effet soient expressément inscrites dans le projet de règlement. Les conditions,

prescriptions et procédures applicables aux essais d'extraction, telles que les prescriptions touchant l'évaluation de l'impact sur l'environnement, les exigences en matière de contrôle, la publication des résultats scientifiques et la certification du matériel, devraient faire l'objet d'une série d'articles distincte, par exemple dans une certaine partie du règlement relatif à l'exploitation.

E. Contrôle

21. La présente section porte principalement sur les projets de disposition des sections 2 et 4 de la partie IV, ainsi que sur les annexes IV, VII et VIII.

Contrôle durant la phase initiale d'exploitation

22. L'Allemagne considère que le projet de règlement devrait comporter une disposition prévoyant un contrôle indépendant pour une période déterminée, comme par exemple les sept premières années de fonctionnement.

Contrôle et dispositions touchant l'évaluation de l'impact sur l'environnement

23. Dans les projets de disposition relatifs aux évaluations de l'impact sur l'environnement, il manque des critères précis et mesurables à satisfaire par le contractant. L'Allemagne recommande que l'on élabore un manuel distinct pour le suivi et l'évaluation des activités avant, pendant et après la phase d'exploitation. Le manuel pourrait comprendre des méthodes détaillées concernant l'établissement de seuils de référence environnementaux. Ce n'est que sur la base d'une collecte de données normalisée qu'un changement, notamment sous la forme d'une perte de biodiversité, peut être détecté comme il convient, et que des efforts d'atténuation raisonnables peuvent être engagés.

Contrôle des opérations d'essai d'extraction

24. L'Allemagne recommande l'élaboration d'une stratégie de contrôle scientifique indépendante et juridiquement contraignante pour valider l'impact environnemental des opérations d'essai d'extraction, le contrôle étant effectué partiellement ou complètement par des tiers.

III. Questions particulières

25. Outre les questions principales mentionnées ci-dessus, nous tenons à soulever les points ci-après qui concernent des articles précis. La plupart ont déjà été abordés dans notre communication du 4 octobre 2018 ¹ concernant le document [ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1](#) :

a) Les objectifs de développement durable adoptés par l'Assemblée générale dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 devraient être cités comme principe directeur des opérations d'extraction minière dans la Zone (voir projet d'article 2) ;

b) Conformément au projet d'article 11, seuls les plans relatifs à l'environnement devraient être affichés sur le site Web de l'Autorité. Il faut cependant veiller à ce que des informations sur les projets, notamment en ce qui concerne les techniques d'exploitation, soient accessibles, de sorte que le public puisse formuler des observations sur les plans relatifs à l'environnement. À ce sujet, il importe que

¹ Disponible à l'adresse suivante : www.isa.org.jm/files/documents/EN/Regs/2018/Comments/Germany.pdf.

les prescriptions touchant les notices d'impact sur l'environnement quant à la mise à disposition de renseignements sur des aspects comme la viabilité des projets, les ressources minérales et les techniques d'extraction soient suffisamment claires (voir annexe IV, par. 1 et 3, du projet de règlement) ;

c) Il convient de préciser dans la disposition pertinente que le droit d'effectuer des recherches scientifiques marines n'est pas limité par les droits d'exclusivité découlant d'un contrat d'exploitation (voir projet d'article 18) ;

d) Avant le démarrage de la production commerciale, les contractants devraient être tenus de réviser en particulier les plans relatifs à l'environnement. Ensuite, il faudrait que seules les parties révisées soient examinées par la Commission et finalement approuvées par le Conseil. Dans le cas de changements importants, le public doit participer à cette procédure d'approbation (voir projet d'article 25, par. 1) ;

e) S'agissant de la modification d'un plan de travail, nous estimons que la Commission et le Conseil doivent participer à la prise de décision tendant à déterminer s'il existe un « changement substantiel » (voir projets d'article 25, par. 1, et 57, par. 2) ;

f) Toute incitation offerte aux contractants (voir projet d'article 63) devrait uniquement être fournie si elle est pleinement conforme aux principes énoncés dans le projet d'article 2 ;

g) Concernant la confidentialité des informations, nous jugeons nécessaire de définir sans ambiguïté les renseignements à considérer comme confidentiels ou publics. Il faut assurer une transparence maximale dans les procédures de désignation proposées. Il devrait être possible de localiser une entité en possession d'informations classées confidentielles afin de permettre l'accès à ces données en cas d'autorisation accordée à une date ultérieure (voir projet d'article 89) ;

h) La question de savoir si la distinction entre les obligations de l'Autorité et les obligations complémentaires ou résiduelles des autorités nationales est claire et cohérente au regard, entre autres, des projets d'article 32, 37 et 53 se pose toujours. Des questions restent également ouvertes en ce qui concerne les ressources, le personnel et les finances de l'Autorité à cet égard ;

i) L'Allemagne recommande fermement que le Conseil, au moins, puisse faire le choix de stimuler et d'influencer la portée, l'établissement ou la publication de documents d'orientation (voir projet d'article 95) ;

j) Comme nous l'avons suggéré dans notre communication de 2018, le plan financier devrait comprendre une analyse coûts-avantages faisant la preuve que le plan de travail permettra de réaliser un bénéfice net, et tenir compte des coûts à engager pour atténuer tout impact sur le milieu marin (voir annexe III du projet de règlement). L'Allemagne propose qu'une première discussion sur les différentes manières d'envisager la question se tienne dans le cadre du Comité des finances ;

k) L'Institut fédéral des géosciences et des ressources naturelles de l'Allemagne, contractant, a fondé son évaluation de l'impact sur l'environnement concernant l'essai de véhicule collecteur dans la zone sous licence allemande sur la structure du modèle de notice d'impact sur l'environnement qui figure à l'annexe IV. Nous avons trouvé que la subdivision en sections selon la méthode utilisée, à savoir caractéristiques géologiques, caractéristiques océanographiques physiques et caractéristiques océanographiques chimiques, était adéquate pour décrire l'environnement existant, dans les sections 4 et 5, mais peu pratique pour décrire les impacts potentiels dans les différentes parties de la colonne d'eau et sur le fond marin. Par exemple, la propagation et l'impact d'un panache de rejet opérationnel, puis de

son dépôt ont des composantes sédimentologiques, chimiques et océanographiques qui produisent un effet combiné sur l'environnement. Nous estimons qu'il serait préférable de se baser sur des catégories d'impacts potentiels, qui comprendraient les panaches de particules sédimentaires mentionnés au paragraphe 8, afin de décrire en détail l'ampleur des conséquences et les mesures d'atténuation requises pour les réduire au minimum (voir annexe IV du projet de règlement) ;

l) Certaines expressions : « meilleures pratiques environnementales », « meilleures données scientifiques disponibles » et « meilleures techniques disponibles », doivent aussi être définies avec précision. En ce qui concerne la dernière expression, nous recommandons de remplacer la définition actuelle (voir le tableau 1 du projet de règlement) par la définition qui figure dans la directive de l'Union européenne sur les émissions industrielles² ;

m) De manière générale, nous nous interrogeons sur l'emploi de l'expression « font de leur mieux » dans diverses sections du projet de règlement, car elle ne nous semble pas correspondre au degré de diligence le plus clair et le plus réalisable possible.

² Voir Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution), article 3, paragraphe 10, à savoir :

« meilleures techniques disponibles » : le stade de développement le plus efficace et avancé des activités et de leurs modes d'exploitation, démontrant l'aptitude pratique de techniques particulières à constituer la base des valeurs limites d'émission et d'autres conditions d'autorisation visant à éviter et, lorsque cela s'avère impossible, à réduire les émissions et l'impact sur l'environnement dans son ensemble :

- a) par « techniques », on entend aussi bien les techniques employées que la manière dont l'installation est conçue, construite, entretenue, exploitée et mise à l'arrêt ;
- b) par « disponibles », on entend les techniques mises au point sur une échelle permettant de les appliquer dans le contexte du secteur industriel concerné, dans des conditions économiquement et techniquement viables, en prenant en considération les coûts et les avantages, que ces techniques soient utilisées ou produites ou non sur le territoire de l'État membre intéressé, pour autant que l'exploitant concerné puisse y avoir accès dans des conditions raisonnables ;
- c) par « meilleures », on entend les techniques les plus efficaces pour atteindre un niveau général élevé de protection de l'environnement dans son ensemble.