

Course vers les fonds marins : des questions en suspens, des précautions à prendre

Glen Wright, Klaudija Cremers, Julien Rochette (Iddri)

La Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) de 1982 définit les différentes zones maritimes et énonce les droits et obligations des États, faisant ainsi office de « Constitution pour l'océan ». Tandis que les États côtiers détiennent le droit exclusif d'extraire des minerais au sein de leur juridiction nationale, les ressources minérales des fonds marins situés au delà de la juridiction nationale (« la Zone ») sont assujetties à un cadre juridique international dédié. En vertu de la CNUDM, les ressources minérales des fonds marins se trouvant dans la Zone constituent le « patrimoine commun de l'humanité » : un seul État ne peut se les approprier et les bénéfices découlant de leur exploitation doivent être partagés. L'Autorité internationale des fonds marins (AIFM) est chargée de régler l'exploitation minière dans la Zone et de protéger l'environnement marin.

Après avoir opéré dans une certaine obscurité depuis sa création en 1994, l'Autorité est désormais sous le feu des projecteurs, en particulier depuis que Nauru a activé en juin 2021 une disposition figurant dans le cadre juridique international et requérant l'adoption de réglementations en matière d'exploitation avant le 9 juillet 2023 (la « règle des deux ans »). Parallèlement, les appels à stopper le développement de l'exploitation minière des fonds marins – émanant notamment d'États, de scientifiques et d'entreprises privées de premier plan – se multiplient. L'AIFM se trouve par conséquent à un moment décisif, et les États doivent réfléchir attentivement aux prochaines étapes car des engagements et des actions politiques forts seront essentiels pour définir la voie à suivre.

Ce *Décryptage* a pour but d'aider les États et les parties prenantes à comprendre le cadre juridique et l'état actuel de la situation, en portant une attention particulière à la règle des deux ans. Il présente les voies possibles pour éviter d'aboutir à une impasse et instaurer une pause de précaution quant au développement des activités d'exploitation minière.

MESSAGES CLÉS

L'Autorité internationale des fonds marins (AIFM) se trouve à un moment décisif alors qu'elle fait face à de lentes avancées en matière d'élaboration des réglementations encadrant l'exploitation minière, à une échéance imminente et à une absence de consensus concernant l'interprétation de dispositions et processus juridiques cruciaux.

Le cadre de gouvernance n'est aujourd'hui pas prêt pour réglementer l'exploitation minière des fonds marins conformément au mandat et aux objectifs de l'AIFM et d'autres accords internationaux pertinents.

Confrontés à des difficultés et des contradictions, les États doivent s'investir dans le processus, réfléchir attentivement à leurs positions et s'évertuer à atteindre un consensus quant à la voie à suivre.

À la suite des appels pressants formulés par les scientifiques et une coalition croissante d'États et de parties prenantes, les membres de l'Assemblée de l'AIFM pourraient adopter une politique générale qui fournisse des orientations et mette en place une pause de précaution.

1. INTRODUCTION

L'Autorité internationale des fonds marins (AIFM) est chargée d'organiser, de réglementer et de contrôler les activités liées à l'extraction des ressources minérales dans la Zone internationale des fonds marins. L'Autorité est juridiquement tenue de protéger de façon efficace le milieu marin et de s'assurer que toute exploitation éventuelle est menée dans l'intérêt de l'humanité toute entière. L'Autorité n'a pas encore adopté de réglementations en matière d'exploitation.

Après avoir opéré dans une certaine obscurité depuis sa création en 1994, l'Autorité se trouve à présent sous le feu des projecteurs et subit des pressions de toutes parts :

- L'un des principaux promoteurs de l'exploitation minière assure aux investisseurs qu'il prévoit de solliciter l'obtention d'un contrat d'exploitation minière cette année et d'extraire 10 millions de tonnes de minerais d'ici à 2025¹.
- L'État patronnant l'initiative de ce promoteur a activé une disposition figurant dans le cadre juridique international requérant l'adoption de réglementations en matière d'exploitation au plus tard le 9 juillet 2023 (la « règle des deux ans »).
- L'élaboration de ces réglementations représente une tâche d'une complexité sans doute sans précédent dans l'histoire de la mise au point de règles internationales. Il est fort peu probable que le Conseil de l'AIFM s'acquitte de cette tâche dans le délai imparti de deux ans et le processus d'évaluation des demandes reste flou en l'absence des réglementations nécessaires.
- La communauté scientifique exhorte à la prudence, soulignant que les connaissances scientifiques sont actuellement insuffisantes en matière de compréhension de l'environnement et d'évaluation des risques². Il faudra des années, des décennies peut-être, pour mettre au point des données environnementales de référence valables, qui constituent le fondement de toute étude d'impact significative.
- Dans d'autres sphères, les États se sont par ailleurs engagés à prendre des mesures ambitieuses en matière de lutte contre le changement climatique et la perte de la biodiversité³,

à protéger les écosystèmes marins⁴ et à dissocier la croissance économique de tout risque de dégradation environnementale⁵. Les États ont également récemment adopté un Cadre mondial de la biodiversité pour l'après 2020 et un traité visant la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine dans les zones au delà de la juridiction nationale (y compris les fonds marins)⁶.

- Les appels à stopper la course à l'exploitation minière des fonds marins se multiplient et proviennent notamment de 14 États⁷, de scientifiques⁸, de constructeurs automobiles et d'entreprises technologiques de premier plan⁹, du Programme des Nations unies pour l'environnement¹⁰, de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)¹¹, d'institutions financières¹², du Parlement européen¹³ et de groupes représentant la jeunesse¹⁴.
- Nombre d'autres États ont réaffirmé la nécessité de faire preuve de prudence et de se doter de réglementations robustes. À titre d'exemple, le Groupe des États d'Afrique a souligné la nécessité d'apporter de véritables réponses à des questions essentielles, notamment concernant le partage des bénéfices et les conséquences environnementales, « avant de pouvoir arrêter tout règlement aux fins d'activités d'exploitation et autoriser, même à titre provisoire,

1 Voir le calendrier de The Metals Company, <https://metals.co/timeline/>. S'exprimant à l'occasion d'un événement se déroulant lors de l'avant-dernier jour de la réunion du Conseil, le PDG de The Metals Company a indiqué : « L'AIFM ne décide pas ici si cela se produira ou pas, cette question est tranchée » (Water Tower Research, discussion informelle, 30 mars). Citation tirée de la transcription de la Deep Sea Conservation Coalition disponible à l'adresse : <https://savethehighseas.org/isa-tracker/2023/03/31/dscc-interventions-31-3-23/>.

2 Voir, par exemple., Amon et al. (2022) ; Ginzky, Singh, et Markus (2020) ; Christiansen, Bräger, et Jaeckel (2022) ; Miller et al.

3 En particulier l'Accord de Paris de 2015 adopté par les Parties à la Convention-Cadre des Nations-unies sur les changements climatiques (https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/french_paris_agreement.pdf) et le Cadre mondial de la biodiversité Kunming-Montréal (2023) adopté par les Parties à la Convention des Nations unies sur la diversité biologique (CDB) (<https://www.cbd.int/doc/c/0bde/b7c0/00c058bbfd775415f170bd/cop-15-l-25-fr.pdf>).

4 L'Objectif de développement durable (ODD) 14.2 engage les États à « gérer et protéger durablement les écosystèmes marins et côtiers, notamment en renforçant leur résilience, afin d'éviter les graves conséquences de leur dégradation et prendre des mesures en faveur de leur restauration ». Voir <https://sdgs.un.org/fr/goals/goal14>.

5 L'ODD12 vise à promouvoir une consommation et une production responsables. Voir <https://sdgs.un.org/fr/goals/goal12>.

6 Le Cadre mondial de la biodiversité pour l'après 2020 (voir note 3) et le Projet d'accord au titre de la CNUDM sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones situées au-delà de la juridiction nationale (Draft agreement under the UNCLOS on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, voir https://www.un.org/bnj/sites/www.un.org/bnj/files/draft_agreement_advanced_unedited_for_posting_v1.pdf).

7 Une Alliance mondiale a été lancée en juin 2021 par les îles Fidji, les Palaos et Samoa, désormais également rejoints par l'Allemagne, le Chili, le Costa Rica, l'Espagne, les États fédérés de Micronésie, l'Équateur, la France, le Panamá, la République dominicaine et Vanuatu qui ont appelé à un arrêt à l'exploitation minière des fonds marins. Voir <https://savethehighseas.org/voices-calling-for-a-moratorium-governments-and-parliamentarians/>.

8 Par le biais d'une déclaration appelant à une pause dans l'exploitation minière des fonds marins signée par plus de 700 scientifiques et chercheurs de 45 pays. <https://www.seabedminingsciencestatement.org/>.

9 Voir <https://savethehighseas.org/voices-calling-for-a-moratorium-companies/>.

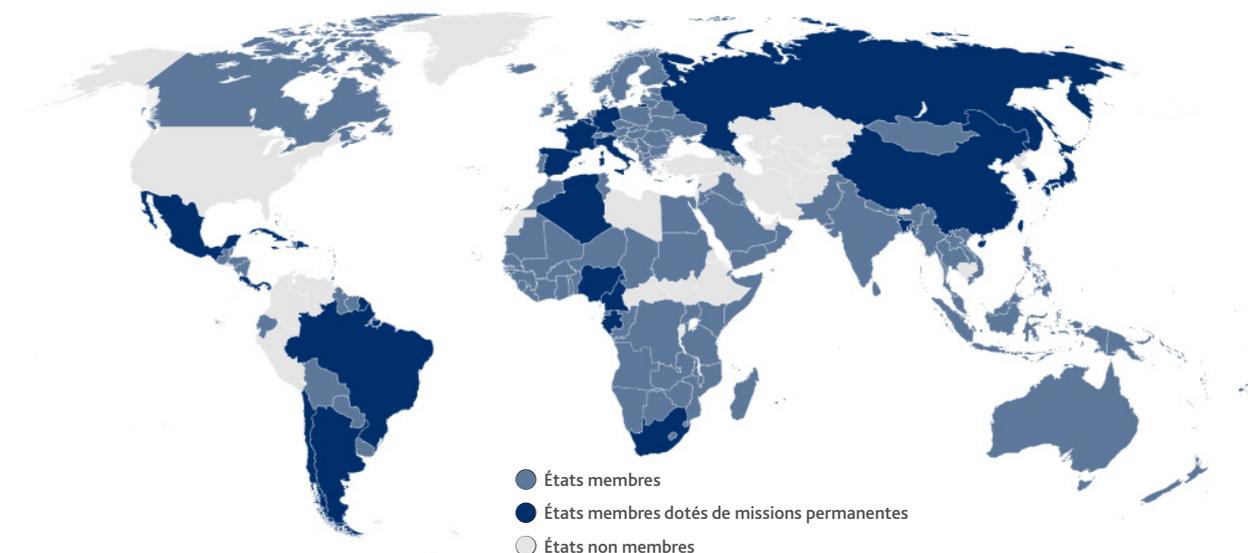
10 Voir Initiative financière du PNUE (UNEP Finance Initiative, 2022).

11 Résolution de l'UICN 069/2021 - Protection des écosystèmes et de la biodiversité des grands fonds marins par un moratoire sur l'exploitation minière des fonds marins, <https://www.iucncongress2020.org/fr/motion/069>.

12 Par exemple., Banque européenne d'investissement. Voir https://www.eib.org/attachments/publications/eib_eligibility_excluded_activities_fr.pdf.

13 Résolution du Parlement européen du 3 mai 2022. Vers une économie bleue durable au sein de l'Union : le rôle des secteurs de la pêche et de l'aquaculture, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0135_FR.html.

14 Par exemple., The Sustainable Ocean Alliance. Voir <https://www.soalliance.org/campaign-against-deep-seabed-mining>.

FIGURE 1. États membres de l'Autorité internationale des fonds marins

<https://www.isa.org.jm/member-states/>

toute activité d'exploitation de ressources minérales d'envergure commerciale »¹⁵.

L'AIFM se trouve donc à un moment décisif, alors qu'elle fait face à de lentes avancées en matière d'élaboration de réglementations encadrant l'exploitation minière, à une absence de consensus concernant l'interprétation des dispositions juridiques pertinentes et à une échéance imminente. Le cadre juridique et institutionnel n'est pas prêt pour réglementer l'exploitation minière des fonds marins conformément au mandat et aux objectifs de l'AIFM et d'autres accords internationaux pertinents. Les États doivent réfléchir avec soin aux prochaines étapes car des engagements et des actions politiques forts seront essentiels pour trouver un moyen d'avancer.

Ce *Décryptage* a pour objectif d'aider les États et parties prenantes dans leur compréhension des complexités de ce moment décisif. Il fournit tout d'abord un bref aperçu du cadre juridique (Section 2) et de l'état de la situation, notamment l'élaboration en cours des réglementations en matière d'exploitation (Section 3) et les incertitudes juridiques entourant l'interprétation de la règle des deux ans (Section 4). La Section 5 résume les progrès réalisés à l'occasion de la réunion du Conseil de mars 2023.

La Section 6 fournit quelques réflexions sur des voies possibles pour l'avenir, en mettant l'accent sur la nécessité : (1) d'éviter un blocage au Conseil au moyen d'un vote ou d'un avis consultatif formulé par le Tribunal international du droit de la mer; et (2) de tirer parti des pouvoirs de l'Assemblée pour adopter une politique générale qui guide le Conseil et instaure

une pause de précaution. Pour conclure, la Section 7 souligne la nécessité de consacrer une volonté politique et des ressources importantes au processus de l'AIFM, de renforcer la participation et de répondre aux appels pressants de la communauté scientifique en mettant en œuvre une pause de précaution.

2. CADRE JURIDIQUE

La **Convention des Nations unies sur le droit de la mer** (CNUDM, 1982)¹⁶ définit les différentes zones maritimes et énonce les droits et obligations des États, faisant ainsi office de « Constitution pour l'océan » (Koh 1982). Tandis que les États côtiers détiennent le droit exclusif d'extraire des minerais au sein de leur juridiction nationale¹⁷, les ressources minérales des fonds marins situés au delà de la juridiction nationale (« la Zone ») sont assujetties à un cadre juridique international dédié.

En vertu de la CNUDM, les ressources minérales de la Zone constituent le **patrimoine commun de l'humanité** : un seul État ne peut se les approprier et les bénéfices découlant de leur exploitation doivent être partagés¹⁸. Les États membres sont conjointement responsables de la gestion¹⁹ et de la préservation pour les générations futures²⁰.

¹⁵ Communication des membres du Conseil de l'Autorité internationale des fonds marins membres du Groupe des États d'Afrique concernant la demande présentée par Nauru conformément à la section 1, paragraphe 15 de 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 (ISBA/26/C/40, 13 juillet 2021) https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2022/06/ISBA_26_C_40-2110120F.pdf.

¹⁶ Disponible à l'adresse : https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_f.pdf.

¹⁷ CNUDM, Art. 56.

¹⁸ CNUDM, Art. 137(1) et Arts. 137(2) & 140 respectivement.

¹⁹ CNUDM, Arts. 137(2), 153(1), 157.

²⁰ CNUDM, Arts. 145 & 150(b).

ENCADRÉ 1. PRINCIPAUX ORGANES DE DÉCISION DE L'AUTORITÉ INTERNATIONALE DES FONDS MARINS

- L'**Assemblée** est « l'instance suprême » de l'Autorité, elle est dotée du pouvoir de fixer les politiques générales de l'AIFM. Toutes les Parties à l'Accord sur les fonds marins sont membres de l'Assemblée.

- Le **Conseil**, fort de 36 membres, est l'organe exécutif et détient la plus grande part du pouvoir normatif. Il supervise et coordonne la mise en œuvre de la réglementation relative aux fonds marins, notamment la mise au point des termes des contrats, l'approbation et la supervision de leur mise en application et l'instauration des normes environnementales.

- La **Commission juridique et technique** (CJT), un organe subsidiaire du Conseil*, formule des recommandations

(non-contraignantes) à l'intention du Conseil et des contractants**. Les 41 membres de la CJT sont élus par le Conseil pour une période de 5 ans.

* CNUDM Art. 163(1)(b).

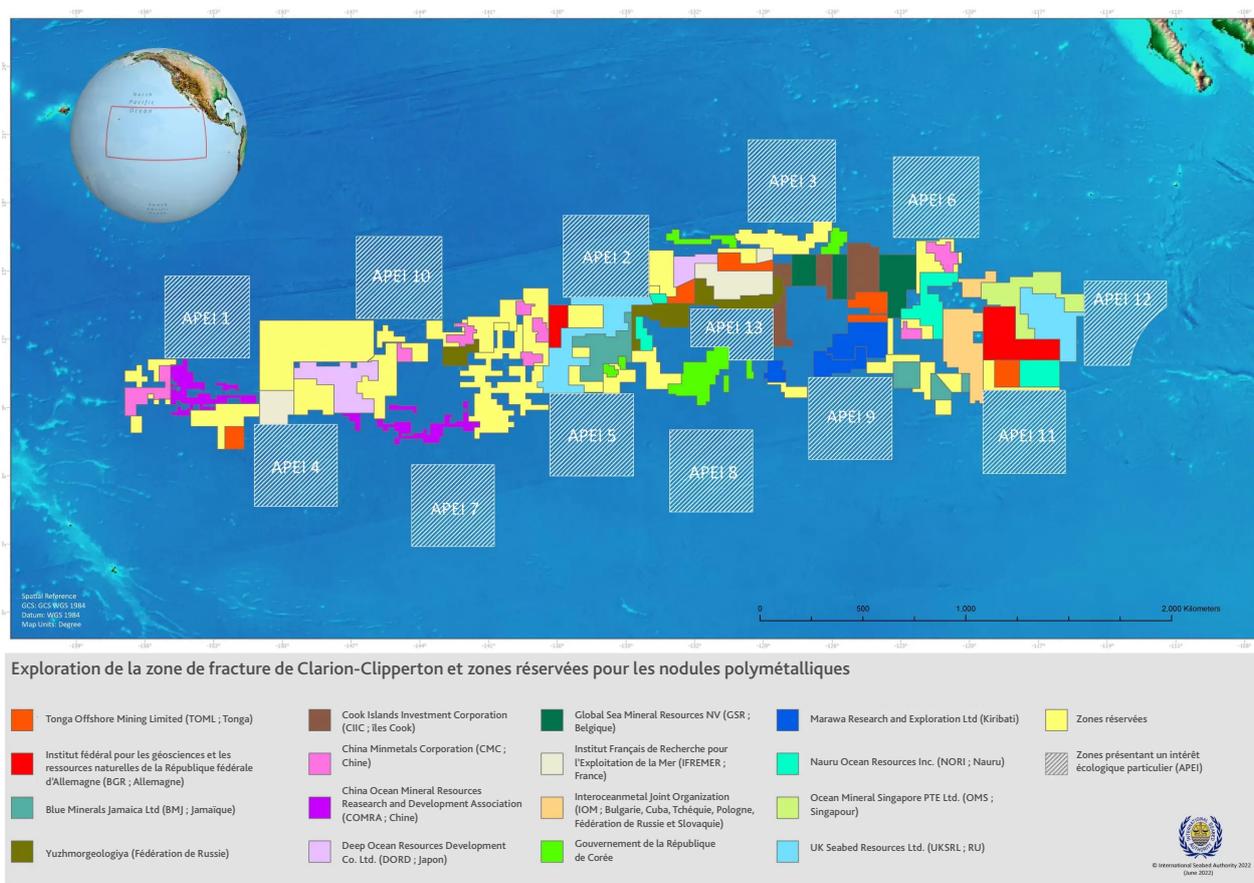
** Bien que ces recommandations soient non-contraignantes, la CJT est « néanmoins essentielle à la mise en œuvre des pouvoirs législatifs et exécutifs de l'AIFM » (Lallier and Maes 2016). Le Conseil ne prend de décisions que sur la base de recommandations de la CJT (CNUDM Art. 162(2)(o)(ii)) et il est demandé aux contractants de les suivre dans la mesure du possible (Ginzky, Singh, et Markus 2020) <https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json>».

FIGURE 2. Aperçu de la structure institutionnelle de l'Autorité internationale des fonds marins



<https://www.isa.org/jm/organs/>

FIGURE 3. Carte de l'exploration minière dans la zone de Clarion-Clipperton



Source : <https://www.isa.org.jm/maps/clarion-clipperton-fracture-zone/>.

L'Autorité internationale des fonds marins (AIFM) a été établie par la CNUDM²¹ qui lui a donné pour mission d'organiser, de réglementer et de contrôler toutes les activités liées à l'extraction de minerais au sein de la Zone. L'ensemble des activités minières se tenant dans la Zone sont soumises à l'approbation de l'AIFM²², qui doit agir dans l'intérêt de l'humanité toute entière et assurer la protection efficace du milieu marin²³. 167 États et l'Union européenne (UE)²⁴ sont à ce jour membres de l'AIFM.

3. ÉTAT DES LIEUX

Depuis sa création, l'AIFM a établi un ensemble de règles, de procédures, de réglementations et de recommandations afin d'encadrer l'exploitation minière des fonds marins au sein de la Zone (nommé de manière informelle le « Code minier »). Des réglementations relatives à l'exploration sont en vigueur²⁵ et 31 contrats d'exploration sont actuellement en place²⁶.

Les réglementations relatives à l'exploitation font toujours l'objet de négociations²⁷. Un État membre désireux de passer à l'exploitation peut demander que le Conseil achève l'adoption de ces réglementations dans un délai de deux ans (la « règle des deux ans »)²⁸. Le Gouvernement de la République de Nauru a formulé cette demande au mois de juin 2021, ce qui entraîne par

²¹ Modifié ultérieurement par 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 (adoptée en 1994, souvent simplement nommé « Accord sur les fonds marins » ou « Accord sur la Partie XI »). Disponible à l'adresse : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:21994A0820\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:21994A0820(01)).

²² CNUDM, Art. 153:3 ; Annexe III, Art. 6:3 ; Accord sur les fonds marins, Annexe, Section 1:6.

²³ CNUDM, Art. 145.

²⁴ <https://www.isa.org.jm/member-states/>

²⁵ Règlement relatif à la prospection et à l'exploration des : Nodules polymétalliques (ISBA/19/C/17 et ISBA/19/A/9) ; Sulfures polymétalliques (ISBA/16/A/12/Rev.1) ; et Encroûtements cobaltifères de ferromanganèse (ISBA/18/A/11).

²⁶ Des informations sur les contrats d'exploitation minière sont disponibles à l'adresse suivante : <https://www.isa.org.jm/exploration-contracts/>.

²⁷ Le Texte du Président actuel est disponible à l'adresse : https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2023/03/Presidents_text_compilation.pdf.

²⁸ Accord sur les fonds marins, Section 1:15.

conséquent la nécessité d'une adoption des réglementations en matière d'exploitation avant le **9 juillet 2023**²⁹.

Si le Conseil « n'a pas achevé l'élaboration » des règlements en matière d'exploitation dans le délai prescrit et qu'une demande d'exploitation minière est en instance, le Conseil doit « néanmoins examiner et approuver provisoirement » un plan de travail sur la base des dispositions existantes³⁰.

4. INCERTITUDES JURIDIQUES ENTOURANT LA RÈGLE DES DEUX ANS

Le processus d'approbation envisagé au titre de l'Accord sur les fonds marins³¹ précise que la CJT devra examiner un plan de travail proposé en vue de l'extraction minière en se fondant sur un ensemble de dispositions, notamment les réglementations en matière d'exploitation que le Conseil n'a pas encore adoptées³². La CJT présenterait alors des recommandations au Conseil, qui déciderait en dernier ressort de l'approbation ou non de la proposition.

Toutefois, il existe une grande incertitude et des divergences d'opinion quant à la procédure applicable dans le cas où la règle des deux ans a été activée et le délai n'est pas respecté, en particulier :

- La **signification des termes « examiner et approuver provisoirement »**, notamment le fait de savoir si le Conseil peut rejeter un plan de travail après l'avoir examiné et s'il peut reporter l'examen jusqu'à ce que certaines conditions soient réunies.
- La **procédure et les critères** pour l'examen et la délivrance d'une approbation provisoire, en particulier les rôles respectifs du Conseil et de la CJT³³.

²⁹ AIFM, « Nauru demande au président du Conseil de l'AIFM d'achever l'adoption des règles, règlements et procédures nécessaires pour faciliter l'approbation des plans de travail pour l'exploitation dans la Zone » (29 juin 2021) <https://www.isa.org.jm/news/nauru-requests-president-isa-council-complete-adoption-rules-regulations-and-procedures/>. Nauru remplit les conditions pour formuler une telle demande, dans la mesure où il est État membre de l'AIFM depuis plus de 25 années et qu'il s'agit d'un État ayant accordé son patronage et dont un ressortissant a l'intention de demander une licence d'exploitation.

³⁰ C'est-à-dire, les « dispositions de la Convention ainsi que des règles, règlements et procédures qu'il (le Conseil) a pu adopter à titre provisoire, ou sur la base des normes énoncées dans la Convention ainsi que des conditions et principes figurant dans la présente Annexe et du principe de la non-discrimination entre contractants ». Accord sur les fonds marins, Section 1:15(c).

³¹ 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.

³² Section 1:6.

³³ La règle des deux ans (Accord sur les fonds marins, Section 1:15) ne fait pas référence à la CJT, bien qu'il soit généralement admis qu'elle sera impliquée dans l'évaluation et l'appréciation de toute demande (Singh, 2022). On ne sait trop si le rôle du Conseil consistant à « examiner et approuver provisoirement » selon le règlement se veut distinct du processus général de prise de décision décrit pour l'approbation d'un plan de travail (Section 3:11). La CNUDM (Annexe III Arts. 3 & 6) demande à la CJT de prendre en considération les réglementations en matière d'exploitation au moment de formuler une recommandation, mais comme celles-ci ne sont pas encore adoptées, on ignore si et comment la CJT pourrait examiner une proposition.

- Les **conséquences de l'approbation provisoire** d'un plan de travail, notamment le fait de savoir si l'approbation équivaut à la conclusion d'un contrat d'exploitation.

La procédure d'approbation provisoire varierait considérablement en fonction de l'interprétation choisie. Par exemple, dans le cas d'une interprétation accordant un rôle central à la CJT, il serait difficile pour le Conseil de prendre une décision contraire aux recommandations de la CJT en raison des procédures applicables en matière de vote (en particulier si le Conseil souhaitait rejeter une demande dont l'approbation a été recommandée par la CJT)³⁴.

5. RÉUNION DU CONSEIL, MARS 2023

Le Conseil s'est réuni du 16 au 31 mars 2023 au siège de l'AIFM à Kingston, en Jamaïque³⁵.

Lors de cette réunion, deux États supplémentaires ont annoncé leur soutien à l'idée d'une pause dans la course à l'exploitation³⁶ et d'autres devraient suivre, selon des informations officieuses. La France, au nom de 13 États et avec le soutien de 5 membres du Conseil³⁷, a publié une déclaration intitulée « Appel pour un partenariat pour les fonds marins ». 5 Membres du Conseil ont apporté leur soutien à cet appel qui vise à « former une vaste coalition de nations pour s'opposer à l'exploitation minière des fonds marins »³⁸.

Les délégués ont continué à travailler sur les réglementations en matière d'exploitation, mais les progrès ont été lents et davantage de temps est nécessaire. 12 groupes de travail intersessions s'organisent pour progresser concernant différentes questions en suspens, notamment : la procédure d'étude d'impact environnemental, la consultation des parties prenantes, la formulation d'un mécanisme d'inspection approprié, les obligations des États côtiers et l'héritage culturel des fonds marins.

Les membres ont également participé à des discussions informelles approfondies au sujet de la règle des deux ans et sur le processus visant à évaluer un plan de travail soumis en l'absence de réglementations en matière d'exploitation, en s'appuyant sur les points de vue exprimés durant un dialogue intersession³⁹.

³⁴ Accord sur les fonds marins, Section 3:11(a). Pour une analyse détaillée, voir Singh (2022).

³⁵ <https://www.isa.org.jm/sessions/28th-session-2023/>.

³⁶ La République dominicaine et Vanuatu.

³⁷ Brésil, Corée, Pays-Bas, Portugal et Suisse.

³⁸ France Diplomatie, « Conseil de l'autorité internationale des fonds marins – La France lance un appel à l'élargissement de la coalition contre l'exploitation minière des grands fonds marins » (18 avril 2023) <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-et-rangere-de-la-france/climat-et-environnement/actualites-et-evenements/2023/article/conseil-de-l-autorite-internationale-des-fonds-marins-la-france-lance-un-appel>.

³⁹ Voir les documents sur la page web pour la réunion de dialogue intersession : (<https://www.isa.org.jm/events/webinar-informal-intersessional-dialogue/>), en particulier le document : Co-Facilitators' Briefing Note to the Council on the informal intersessional dialogue established by Council decision ISBA/27/C/45 (https://www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2023/03/Co_Facilitators_Briefing_Note.pdf).

Le Conseil a adopté une décision qui⁴⁰ :

- Souligne le fait que la CJT n'est aucunement tenue de recommander l'approbation ou le rejet d'un plan de travail, ni de formuler la moindre recommandation.
- Exprime sa compréhension du fait que le Conseil a l'obligation d'examiner un plan de travail mais qu'il a la capacité de décider s'il l'approuvera ou pas à titre provisoire.
- Demande au Secrétaire général d'informer les États dans les 3 jours dans le cas où un plan de travail est proposé.

La décision engage les membres à poursuivre le dialogue informel intersessions, dans le but de progresser sur les questions suivantes :

- Existe-t-il une base juridique permettant au Conseil de reporter l'examen/l'approbation provisoire d'une demande d'exploitation ?
- La CJT est-elle tenue d'examiner un plan de travail et d'adresser des recommandations au Conseil dans le cadre du processus d'approbation au titre de la règle des deux ans ?
- Quelles lignes directrices ou directives le Conseil pourrait-il donner à la CJT ? Quels critères le Conseil pourrait-il définir pour la CJT pour que celle-ci les applique lors de l'examen d'un plan de travail ?
- Quelles considérations et procédures s'appliquent après qu'un plan de travail d'exploitation a été provisoirement approuvé et que ceci mène à la conclusion d'un contrat en vue de l'exploitation minière ?
- Quelles sont les ramifications de l'approbation provisoire ?

Même s'il convient de se féliciter de l'engagement à poursuivre les travaux intersessions, la décision ne fournit pas beaucoup d'éclaircissements supplémentaires. La décision reflète les maigres progrès réalisés en faveur d'un consensus concernant les questions en suspens et elle pourrait introduire des incertitudes additionnelles⁴¹. Point important, la décision ne rend pas plus limpide la question de savoir quelles directives le Conseil pourrait donner à la CJT. Il s'agit là d'un point fondamental car on ne sait trop sur quelle base la CJT examinera les demandes en l'absence de réglementations ou de nouvelles directives fournies par le Conseil, ce qui laisse par conséquent le processus dans un vide juridique.

6. MOYENS DE PROGRESSER

En dépit de tous les efforts déployés, les réglementations en matière d'exploitation n'atteignent toujours pas un stade de développement satisfaisant et l'interprétation de la règle des deux ans demeure peu claire. Des arguments juridiques convaincants peuvent être présentés en faveur de diverses interprétations et la nature clivante du débat laisse supposer que le consensus pourrait être difficile à atteindre. Dans ces circonstances, les États devront soigneusement réfléchir à leurs positions, se coordonner et coopérer afin de trouver des voies d'avenir viables, tout en étant prêts à investir un important capital politique dans le processus.

Éviter toute impasse lors des réunions du Conseil à venir

Le Conseil se réunira de nouveau du 10 au 21 juillet 2023 (une réunion qui débutera juste un jour après l'expiration du délai de deux ans). Si le Conseil arrive à la conclusion que les efforts en vue d'atteindre un consensus quant à la procédure ont été vains, il pourrait :

- **Voter** : les membres pourraient voter concernant les questions clés, comme celle de savoir si le Conseil devrait fournir une directive à la CJT. Si les participants à la réunion du Conseil du mois de mars ont semblé désireux de poursuivre la recherche d'un consensus, le climat politique peut rapidement changer et la question du vote pourrait recevoir un soutien plus appuyé lors de la réunion de juillet. D'importants efforts diplomatiques seraient nécessaires pour mobiliser la majorité nécessaire pour décider de fournir des directives à la CJT.
- **Demander un avis consultatif au Tribunal international du droit de la mer (TIDM)** : le Conseil pourrait adopter une décision visant à demander conseil à la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins⁴². Un petit nombre de délégations ont évoqué cette possibilité de manière informelle. Les Parties auraient encore à s'entendre sur la manière de formuler les questions posées dans la demande et sur la façon d'agir dans l'attente de l'avis du Tribunal.

⁴⁰ Décision du Conseil de l'Autorité internationale des fonds marins concernant l'interprétation et l'application du paragraphe 15 de la section 1 de l'annexe à l'Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ISBA/28/C/9, 31 mars 2023) <https://www.isa.org/jm/wp-content/uploads/2023/04/2306127F.pdf>.

⁴¹ Par ex., la décision fait référence au « rôle indépendant (de la CJT) [...] conformément à la Convention et à l'Accord », bien que ni la CNUDM ni l'Accord sur les fonds marins ne décrivent la CJT comme étant indépendante. La décision indique également qu'il ne devrait pas y avoir « d'exploitation commerciale » avant que des réglementations n'aient été mises en place, bien que le terme « commerciale » ne soit pas défini.

⁴² CNUDM, Arts. 159(10) et 191. La Chambre est une instance judiciaire séparée au sein du Tribunal mandaté, par le biais de sa compétence consultative et en matière contentieuse, et sa fonction exclusive est d'interpréter la Partie XI de la Convention et les annexes et réglementations pertinentes qui forment la base juridique pour l'organisation et la gestion des activités dans la Zone.

Tirer parti du pouvoir de l'Assemblée

Étant donné qu'elle constitue l'unique forum dédié au sein duquel toutes les Parties se retrouvent pour discuter et guider le travail de l'AIFM, les États et les parties prenantes pourraient se tourner vers l'Assemblée pour sortir de l'impasse. Progresser par le biais de l'Assemblée offrirait la garantie que l'ensemble des membres de l'AIFM, plutôt qu'uniquement les 36 membres actuels du Conseil, est impliqué dans la prise de décisions essentielles concernant le patrimoine commun de l'humanité.

L'Assemblée, instance suprême de l'AIFM, est en vertu de la CNUDM dotée du pouvoir de définir les politiques générales sur toute question ou sujet relevant de la compétence de l'Autorité⁴³. L'Assemblée se réunira du 24 au 28 juillet 2023, juste après la réunion du Conseil, et, vraisemblablement, en 2024.

Définir une politique générale de haut niveau sur l'exploitation minière des fonds marins pourrait fournir au Conseil des orientations claires quant à la manière dont il devrait procéder. En s'appuyant sur différents précédents internationaux⁴⁴, les Parties pourraient mettre en place une pause de précaution qui reporterait l'examen de plans de travail pour l'exploitation pour une période définie⁴⁵, ou jusqu'à ce que les connaissances scientifiques permettent la définition de données environnementales de référence valables et la protection efficace du milieu marin.

Dans l'optique de l'adoption d'une politique générale, les États devraient :

1. Inscrire la question à l'ordre du jour. Toute Partie a la capacité de formuler une telle demande au moins 30 jours avant le début de la réunion ; les points d'un « caractère important et urgent » peuvent être proposés à tout moment, sous réserve d'un vote à la majorité⁴⁶.

2. Rédiger une proposition de politique générale, en collaboration avec le Conseil⁴⁷.

3. Respecter l'exigence relative au quorum en s'assurant de la présence d'une majorité simple (85 États)⁴⁸. Le quorum a rarement été atteint – 69 États membres ont assisté à la dernière réunion de l'Assemblée en août 2022⁴⁹.

4. Prendre une décision par consensus (ou par un vote à la majorité des deux tiers si tous les efforts pour atteindre le consensus se sont révélés vains)⁵⁰.

La réunion de l'Assemblée pourrait également offrir une occasion opportune d'évoquer et/ou d'initier un examen de l'Autorité⁵¹ qui n'a que trop tardé et d'entamer le processus de révision du plan stratégique arrivant à échéance⁵², deux actions qui seront essentielles pour définir la trajectoire et le fonctionnement futurs de l'AIFM. S'il pourrait être profitable d'aborder ces questions en parallèle, il reste à savoir si les Parties sont disposées à ajouter des points supplémentaires à leur impressionnant agenda⁵³.

7. CONCLUSION

Alors que les membres de l'Autorité internationale des fonds marins se préparent à prendre des décisions cruciales qui façonneront la gouvernance future des fonds marins internationaux, ils se retrouvent confrontés à des contradictions et des difficultés :

- Les preuves scientifiques ne sont pas assez nombreuses pour garantir que l'exploitation minière des fonds marins ne nuira pas à la biodiversité ; pourtant il pourrait être demandé au Conseil d'examiner et d'approuver provisoirement une demande d'exploitation minière.
- L'élaboration de la réglementation relative à l'exploitation s'avère une tâche colossale et davantage de temps est nécessaire pour renforcer la base organisationnelle et scientifique nécessaire à la prise de décision ; cependant le processus se trouve soumis à une pression artificielle du fait de l'ambiguë règle des deux ans.
- Les Parties à l'Accord sur les fonds marins doivent prendre des décisions au nom de l'humanité toute entière ; pourtant peu d'entre elles prennent une part active dans les processus de l'AIFM et nombre d'entre elles n'ont pas la capacité de le faire.

⁴³ L'Assemblée détient également le pouvoir de demander un avis consultatif au TIDM.

⁴⁴ Par exemple, un moratoire sur la chasse à la baleine commerciale adopté par la Commission baleinière internationale (1982) ; une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies établissant un moratoire sur la pêche aux grands filets pélagiques dérivants en haute mer (AGNU, résolution 44/225, 1989) ; un moratoire sur la pêche de la goberge de l'Alaska (1994) ; et l'Accord pour prévenir la pêche non réglementée en haute mer dans l'océan Arctique central (2018).

⁴⁵ Par exemple, 2030, à l'expiration de la Décennie des Nations Unies pour les sciences océaniques au service du développement durable et de l'Agenda 2030 (Objectifs de développement durable).

⁴⁶ Règles de procédure de l'Assemblée, Règles 11-12.

⁴⁷ En vertu de la Section 3:1 de l'Accord. Il n'y a pas d'autres détails concernant la nature de cette collaboration ou les exigences et procédure à suivre.

⁴⁸ CNUDM, Art. 159(5).

⁴⁹ https://www.isa.org/jm/wp-content/uploads/2023/02/ISBA_27_A_INF_6-List-of-Delegations_Assembly_27th-Session-rev-11082022.pdf

⁵⁰ Règles de procédure de l'Assemblée, Règle 61.

⁵¹ L'article 154 de la CNUDM instaure un examen périodique devant avoir lieu tous les 5 ans. Le dernier examen, achevé en 2017, peut être consulté à l'adresse : <https://www.isa.org/jm/news/isa-commences-first-periodic-review/>. Les États membres semblent avoir des points de vue divergents concernant le moment auquel cet examen devrait être entamé : certains réclament que le processus soit déclenché dès que possible, étant donné qu'il a déjà trop tardé et peut être mené en parallèle ; d'autres considèrent que l'agenda est déjà surchargé et que la question devrait être traitée au début de l'année 2024, moment qui coïncidera avec l'élection d'un nouveau Secrétaire général.

⁵² <https://www.isa.org/jm/strategic-plan/>

⁵³ Les États membres semblent avoir des points de vue divergents concernant le moment d'agir : certains ont indiqué que la procédure devrait débiter dès que possible, étant donné qu'elle a déjà trop tardé et peut être menée en parallèle ou dans le cadre d'une approche cohésive du processus global de l'AIFM ; d'autres ont proposé de s'attaquer à la question des processus d'examen et de stratégie au début de l'année 2024, moment qui coïncidera avec l'élection d'un nouveau Secrétaire général.

Les Parties devront consacrer une volonté politique et des ressources financières importantes au processus de l'AIFM durant cette période cruciale. Les Parties en ayant les moyens devraient affirmer leur solidarité avec celles disposant de capacités limitées, en leur fournissant un soutien financier et technique afin de s'assurer que toutes puissent être représentées de manière significative. Il est clairement nécessaire qu'un temps dédié soit ménagé dans l'agenda, et il est à espérer que des instants destinés à des échanges informels pourront être trouvés dans le cadre des groupes de travail intersessions et d'autres réunions à venir concernant les questions relatives aux océans⁵⁴.

Les Parties peuvent débloquer le processus en tirant parti des vastes pouvoirs de l'Assemblée pour adopter une politique générale qui guide le Conseil et instaure une pause de précaution. Leur volonté pour ce qui est de s'investir dans le processus et d'entendre les appels pressants émis par la communauté scientifique sera décisive pour garantir la gouvernance efficace de ce vaste et précieux patrimoine mondial.

⁵⁴ Par exemple., le Processus consultatif informel (portant sur les technologies maritimes, 5-9 juin, https://www.un.org/Depts/los/consultative_process/consultative_process.htm) ; la réunion des États parties à la Convention sur le droit de la mer (12-16 juin, https://www.un.org/depts/los/meeting_states_parties/thirtythirdmeetingstatesparties.htm) ; et la suite de la Conférence intergouvernementale visant à adopter le traité sur la biodiversité en haute mer (19-20 juin, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N23/089/82/PDF/N2308982.pdf?OpenElement>).

RÉFÉRENCES

Amon, Diva J., Sabine Gollner, Telmo Morato, Craig R. Smith, Chong Chen, Sabine Christiansen, Bronwen Currie, et al. (2022). 'Assessment of Scientific Gaps Related to the Effective Environmental Management of Deep-Seabed Mining'. *Marine Policy* 138 (Avril): 105006. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2022.105006>.

Christiansen, Sabine, Stefan Bräger, et Aline Jaeckel (2022). 'Evaluating the Quality of Environmental Baselines for Deep Seabed Mining'. *Frontiers in Marine Science* (Août): 1409. <https://doi.org/10.3389/fmars.2022.898711>.

Ginzky, Harald, Pradeep A. Singh, et Till Markus (2020). 'Strengthening the International Seabed Authority's Knowledge-Base: Addressing Uncertainties to Enhance Decision-Making'. *Marine Policy* 114 (Août 2019): 103823. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.103823>.

Koh, Tommy T. B. (1982). 'A Constitution for the Oceans'. In *Remarks by Tommy T.B. Koh, of Singapore, President of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea*.

Lallier, Laura E., et Frank Maes. (2016). 'Environmental Impact Assessment Procedure for Deep Seabed Mining in the Area: Independent Expert Review and Public Participation'. *Marine Policy* 70 (Août): 212-19. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2016.03.007>.

Miller, K. A., K. Brigden, D. Santillo, D. Currie, P. Johnston, et K. F. Thompson (2021). 'Challenging the Need for Deep Seabed Mining From the Perspective of Metal Demand, Biodiversity, Ecosystems Services, and Benefit Sharing'. *Frontiers in Marine Science* 8 (Juillet). <https://doi.org/10.3389/fmars.2021.706161>.

Singh, Pradeep A. (2022). 'The Invocation of the "Two-Year Rule" at the International Seabed Authority: Legal Consequences and Implications' 37: 1-38. <https://doi.org/10.1163/15718085-bja10098>.

UNEP Finance Initiative (2022). 'Harmful Marine Extractives: Understanding the Risks & Impacts of Financing Non-Renewable Extractive Industries'.

Citation: Wright, G., Cremers, K., Rochette, J., (2023). Course vers les fonds marins : des questions en suspens, des précautions à prendre. *Décryptage* n°04/23.

Cet article a reçu le soutien financier du gouvernement français au titre du programme « Investissements d'avenir », administré par l'Agence nationale de la recherche (ANR) sous la référence ANR-10-LABX-14-01.

Les auteurs souhaitent remercier pour leur contribution : Duncan Currie, Matthew Gianni (Deep Sea Conservation Coalition), Angelo Sciacca (Iddri), Pradeep Singh (Research Institute for Sustainability), Emma Wilson (Deep Sea Conservation Coalition).

CONTACT

glen.wright@sciencespo.fr
klaudija.cremers@sciencespo.fr
julien.rochette@sciencespo.fr

Institut du développement durable
et des relations internationales
41, rue du Four – 75006 Paris – France

WWW.IDDRI.ORG
@IDDRI_THINKTANK