



L'Autorité internationale des fonds marins : Structure et fonctionnement

- L'Assemblée et le Conseil
- Les trois organes subsidiaires
- Le Secrétariat
- L'Entreprise

L'Autorité internationale des fonds marins est une organisation intergouvernementale qui organise et contrôle, au nom de ses membres, les activités menées dans les zones des grands fonds océaniques situées au-delà des limites de la juridiction nationale, notamment aux fins de l'administration des ressources minérales de ces zones.

L'organisation de l'Autorité, c'est-à-dire la structure et les fonctions de ses organes, principaux et subsidiaires, ainsi que la façon dont les décisions y sont prises, est définie dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982) qui est entrée en vigueur en 1994. L'Autorité fait l'objet de la partie XI de cet instrument de grande envergure, qui établit les droits et les responsabilités des États dans toutes les parties des mers du globe, depuis le littoral jusque dans les grands fonds marins, et traite de toutes les grandes activités maritimes, de la pêche et la navigation à l'exploitation des ressources et la protection de l'environnement. La partie XI de la Convention porte sur la zone des fonds marins (simplement dénommée « la Zone »), qui s'étend au-delà des limites de la juridiction nationale et dont les ressources sont considérées comme « patrimoine commun de l'humanité ».

Une fois que le texte principal de la Convention a été mis au point, cette partie a été largement remaniée compte tenu des exigences des grandes puissances maritimes, en particulier les États-Unis, qui voulaient un système plus souple d'administration des ressources des grands fonds marins. Ces remaniements, qui produisent les mêmes effets juridiques que la Convention elle-même, figurent dans l'Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention.

Bien qu'elle se distingue des autres organisations internationales par ses fonctions uniques, l'Autorité possède les mêmes structures à une seule exception, au demeurant importante : elle comprend un organe chargé de l'exploitation minière des fonds marins.

Trois des principaux organes de l'Autorité fonctionnent depuis sa création en 1994 : l'Assemblée, composée de tous les États membres de l'Autorité, qui arrête la politique générale; le Conseil exécutif de 36 membres, qui arrête les politiques spécifiques; et le Secrétariat, qui s'acquitte au jour le jour de tâches telles que la collecte de l'information, le suivi et la recherche.

Le quatrième organe principal, l'Entreprise, sera chargé de mener des activités d'exploration et d'exploitation des gisements minéraux des fonds marins pour le compte de la communauté internationale. Bien qu'elle existe déjà dans les textes, dans la pratique elle n'a pas encore vu le jour.

Outre ces principaux organes, deux organes subsidiaires permanents, dont les membres sont élus à titre personnel, ont été créés pour exercer des fonctions spécialisées. Il s'agit de la Commission juridique et technique et de la Commission des finances. Un autre organe d'experts, la Commission de planification économique, doit voir le jour dès que l'exploitation minière des fonds marins aura commencé.

Bien que ces organes aient le droit de prendre des décisions à la majorité des voix – une majorité des deux tiers est requise pour les questions de fond – la plupart des mesures sont adoptées par consensus dans le souci de parvenir à des solutions satisfaisantes pour tous les groupes d'États, conformément à une stipulation de la Convention, ainsi libellée : « En règle générale, les organes de l'Autorité s'efforcent de prendre leurs décisions par consensus ».

L'Autorité tient habituellement des sessions annuelles d'une durée de deux semaines pendant lesquelles tous ses organes se réunissent à son siège, à Kingston (Jamaïque), généralement en juillet ou en août.



Réunion d'une conférence de l'Autorité



L'Assemblée

L'Assemblée, « organe suprême » chargé d'arrêter la politique générale de l'Autorité, se compose de tous les membres, c'est-à-dire de toutes les parties à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui étaient au nombre de 142 à la fin de février 2003 (141 États et la Communauté européenne).

L'Assemblée a notamment les pouvoirs ci-après :

- Élire les membres du Conseil et des autres organes, ainsi que le Secrétaire général, qui dirige le Secrétariat;
- Adopter le budget biennal de l'Autorité et fixer les contributions des membres au budget, selon un barème fondé sur celui de l'Organisation des Nations Unies pour financer ses activités;
- Approuver les règles, règlements et procédures de l'Autorité que le Conseil a adoptés et qui ont pour objet la prospection, l'exploration et l'exploitation dans la Zone.
L'Assemblée a exercé ce pouvoir pour la première fois en 2000, en approuvant le Règlement relatif à la prospection et à l'exploration des nodules polymétalliques dans la Zone, tel que le Conseil l'avait élaboré;
- Examiner les rapports présentés par d'autres organes, en particulier le rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité de l'Autorité et à cette occasion entendre les observations et propositions que les membres peuvent formuler sur tous les aspects de l'activité de l'Autorité.

La Convention confère à l'Autorité plusieurs autres pouvoirs, qu'elle exercera dès que l'exploitation minière des grands fonds marins aura commencé. Elle aura notamment à décider du partage équitable des avantages financiers et autres avantages économiques tirés des activités menées dans la Zone, et

à instituer un système de compensation ou à prendre d'autres mesures d'assistance propres à faciliter l'ajustement économique afin de venir en aide aux États en développement dont les recettes d'exportation tirées de l'exploitation de gisements terrestres se ressentent de la production des fonds marins.

Le Conseil

En tant qu'« organe exécutif de l'Autorité », le Conseil arrête, en conformité avec la Convention et avec la politique générale définie par l'Assemblée, les politiques spécifiques à suivre. Il surveille et coordonne l'application du régime complexe prévu par la Convention pour promouvoir et réglementer les activités d'exploration et d'exploitation des ressources minérales des grands fonds marins menées par des États, des entreprises ou d'autres entités. Selon ce régime, aucune de ces activités ne peut légalement être entreprise tant qu'un contrat n'a pas été signé par l'entité intéressée et l'Autorité. Il incombe au Conseil de fixer les clauses des contrats, d'approuver les demandes, de superviser l'exécution des contrats, et d'établir les normes environnementales et autres. Il doit, entre autres :

- Approuver des plans de travail établis sur 15 ans et revêtant la forme de contrats, dans lesquels les entités gouvernementales et privées décrivent en détail les activités qu'elles entendent mener dans les secteurs géographiques bien précis qui leur sont attribués;
- Exercer un contrôle sur les activités menées dans la Zone, et surveiller et coordonner l'application des stipulations de la Convention portant sur les fonds marins;
- Adopter et appliquer provisoirement, en attendant l'approbation de l'Assemblée, les règles, règlements et procédures de l'Autorité qui ont pour objet la prospection, l'explo-

ration et l'exploitation dans la Zone. Le premier règlement, adopté par consensus en 2000 et relatif à la prospection et à l'exploration des nodules polymétalliques dans la Zone, constitue la première partie d'un futur code d'exploitation minière, dont les autres parties traiteront de l'exploitation et des autres ressources minérales des grands fonds marins. Le Conseil a entamé l'élaboration d'un deuxième règlement relatif aux encroûtements cobaltifères et aux sulfures métalliques;

- Émettre des ordres en cas d'urgence, y compris l'ordre de suspendre ou de modifier les opérations, afin de prévenir tout dommage pouvant être causé au milieu marin par des activités menées dans les fonds marins;
- Participer de diverses façons au fonctionnement de l'Autorité, notamment en proposant des candidats au poste de Secrétaire général, en soumettant le budget de l'Autorité à l'approbation de l'Assemblée et en recommandant à l'Assemblée la politique à suivre sur toute question.

Le Conseil assumera d'autres responsabilités dès que l'exploitation minière des fonds marins sera devenue une réalité. Il sera appelé à donner des directives à l'Entreprise, à prendre des mesures (de compensation, notamment) pour protéger les pays du tiers monde producteurs terrestres de minerais des effets défavorables de l'exploitation des gisements sous-marins, et à mettre en place des mécanismes appropriés pour créer un corps d'inspecteurs chargés de déterminer si les règlements de l'Autorité et les contrats conclus avec elle sont observés.

Pour élire les 36 membres du Conseil, dont la moitié sont choisis tous les deux ans pour remplir par roulement des mandats de quatre ans, l'Assemblée applique l'une des formules les plus précises qui aient été fixées pour la composition d'un organe international, et ce afin de garantir une représentation équitable des groupes ayant des intérêts régionaux ou économiques différents. Selon cette formule, le Conseil doit être composé de :

- Quatre membres choisis parmi les États principaux consommateurs de minéraux devant être extraits des fonds marins, ainsi que le plus grand consommateur;
- Quatre membres choisis parmi les États qui ont effectué les investissements les plus importants pour la réalisation d'activités dans les fonds marins;
- Quatre membres choisis parmi les principaux producteurs terrestres de minéraux devant être extraits des fonds marins;
- Six membres choisis parmi les États en développement représentant des « intérêts particuliers », y compris ceux des États à population nombreuse, des États sans littoral ou géographiquement désavantagés, des États figurant parmi ceux qui sont les plus gros importateurs des catégories de minéraux devant être extraits des fonds marins, des États potentiellement producteurs de ces minéraux et des États les moins avancés;
- Dix-huit membres élus suivant le principe de la répartition géographique équitable entre les groupes des États d'Afrique, d'Asie, d'Europe orientale, d'Amérique latine, d'Europe occidentale et autres États.

La première élection des membres du Conseil a suscité de nombreuses controverses, qui ont retardé les travaux de l'Autorité pendant quelque temps. Toutes les élections

suivantes ont eu lieu par consensus après entente entre les membres de chaque groupe d'intérêts et de chaque région géographique. Bien souvent, un compromis a été trouvé, les groupes ayant accepté que deux États se partagent un mandat de quatre ans ou que l'élection d'un État soit reportée au prochain scrutin.

Jusqu'à présent, le Conseil a réussi à prendre toutes ses grandes décisions par consensus, notamment à la faveur de compromis entre États ayant des vues divergentes sur la façon dont l'Autorité devrait contrôler les activités des contractants. Afin de concilier un maximum d'opinions, il a également assoupli ses critères de participation pour permettre aux États qui n'en sont pas membres, voire aux observateurs d'États non membres de l'Autorité, de prendre part à toutes les délibérations et à l'élaboration des projets de textes.

Les organes subsidiaires du Conseil et de l'Assemblée sont les suivants :

La Commission juridique et technique

Le Conseil a fait largement appel à un organe spécialisé, la Commission juridique et technique, pour l'élaboration des projets de règlements et de recommandations visant à contrôler ou à guider l'exploration des fonds marins. Les membres de cet organe, actuellement au nombre de 24, sont élus à titre personnel, sur la recommandation des gouvernements, par le Conseil pour un mandat de cinq ans.

La Commission a élaboré le règlement relatif à l'exploration des nodules polymétalliques, que le Conseil a approuvé en 2000, en s'inspirant d'un avant-projet établi par le Secrétariat. Elle procède actuellement de la même façon avec le projet de règlement relatif aux sulfures polymétalliques et aux encroûtements cobaltifères. La Commission juridique et technique peut formuler de temps à autre des recommandations de caractère technique ou administratif à l'usage des contractants pour les aider à appliquer les règles, règlements et procédures arrêtés par l'Autorité. Elle a ainsi formulé des recommandations à l'intention des contractants en vue de l'évaluation d'éventuels impacts sur l'environnement liés à l'exploration des nodules. En 2002, elle a examiné la première série de rapports des contractants sur leurs activités dans les fonds marins et fait des recommandations pour en améliorer la présentation.

Elle est également chargée d'examiner les plans de travail des contractants concernant les activités à mener dans la zone des fonds marins, d'évaluer les incidences environnementales de ces activités et de mettre en place un programme de surveillance de l'environnement, de réexaminer les règlements existants et recommander les amendements qu'elle juge nécessaires, et de calculer les plafonds de production des minéraux des fonds marins.

La Commission se réunit généralement à huis clos, en raison du caractère confidentiel des informations que les contractants lui communiquent. Toutefois, à la demande de nombreux membres du Conseil, elle a décidé d'ouvrir ses séances aux délégations intéressées lorsqu'elle examine des questions d'intérêt général, telles que l'élaboration de projets de règlements.

La Commission de planification économique

La Commission de planification économique, autre organe spécialisé envisagé par la Convention, conseillera le Conseil au sujet de l'offre, de la demande et des prix des minéraux une fois que l'exploitation minière des fonds marins aura commencé. Elle est également habilitée à proposer un système de compensation ou d'ajustement économique en faveur des États en développement auxquels la production des fonds marins occasionne des pertes économiques. Le Conseil n'a pas encore entrepris de constituer cet organe de 15 membres dont les fonctions sont actuellement assurées par la Commission juridique et technique.

La Commission des finances

La Commission des finances, composée de 15 experts désignés par les gouvernements et élus par l'Assemblée pour un mandat de cinq ans, examine le projet de budget biennal établi par le Secrétaire général et fait des recommandations à l'Assemblée à ce sujet et sur d'autres questions financières. Ses membres doivent compter au moins un représentant de chacun des groupes de pays représentant des intérêts particuliers au sein du Conseil, et de chacun des cinq principaux contributeurs au budget de l'Autorité. Les décisions portant sur les questions de fond doivent être prises par consensus.

Le Secrétariat



*Secrétaire général
Satya Nandan*

Le personnel du Secrétariat s'acquitte au jour le jour des tâches que lui confient l'Assemblée et le Conseil. Doté actuellement d'un effectif autorisé de 37 personnes (pour la période 2003-2004), le Secrétariat est dirigé depuis sa création par Satya N. Nandan (Fidji), dont le deuxième mandat de quatre ans prendra fin en 2004.

Le Secrétariat comprend le Bureau du Secrétaire général, le Bureau des affaires juridiques, le Bureau de la surveillance des ressources et de l'environnement et le Bureau de l'administration et de la gestion. Son financement représente 4,7 millions de dollars par rapport au montant total, légèrement inférieur à 5,3 millions de dollars, des prévisions de dépenses annuelles de l'Autorité pour 2003 et 2004, le solde équivalant au coût des sessions annuelles de l'Autorité.

Les deux principales activités du Secrétariat sont l'organisation d'ateliers annuels sur des thèmes scientifiques ou des questions ayant trait aux ressources, et la création d'une banque de données centrale où sont réunies toutes les informations relatives aux ressources des fonds marins et à l'environnement communiquées par les contractants ou provenant d'autres sources, qui sont accessibles sur le site Web de l'Autorité (<<http://www.isa.org.jm>>).

L'Entreprise

L'Entreprise, organe n'ayant pas de pendant au sein d'une autre organisation intergouvernementale, est censée être responsable des opérations commerciales de l'Autorité et, à ce titre, mener ses propres activités d'extraction minières, dans un premier temps avec d'autres entités dans le cadre d'entreprises conjointes. Jusqu'à ce que l'exploitation minière des fonds marins devienne une réalité commerciale, les fonctions de l'Entreprise doivent être assurées par le Secrétariat. Dans l'intervalle, pour préparer la voie à l'Entreprise, le Secrétariat suit les tendances et l'évolution touchant l'exploitation minière des fonds marins, évalue les données concernant les activités de prospection et d'exploration et les résultats de la recherche scientifique marine, les données relatives aux secteurs réservés à l'Autorité et les approches en matière d'entreprises conjointes, et étudie les politiques de gestion pouvant être appliquées à l'administration de l'Entreprise.

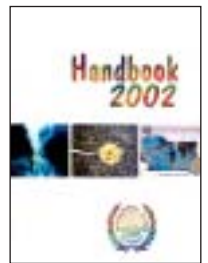
Une fois entrée en activité, l'Entreprise aura son conseil d'administration et son directeur général, élus tous deux par l'Assemblée sur la recommandation du Conseil.

Règlement des différends

Aux termes de la Convention sur le droit de la mer, les différends juridiques relatifs aux fonds marins visés dans la partie XI sont arbitrés par la Chambre pour le règlement des différends créée par le Tribunal international du droit de la mer. Le Conseil est seul habilité à la saisir, au nom de l'Autorité, dans les cas d'inobservation.



Inauguration de l'Autorité, à Kingston (Jamaïque)



Quelques publications de l'Autorité internationale des fonds marins