



Conseil

Distr. générale
11 janvier 2019
Français
Original : anglais

Vingt-cinquième session

Conseil, première partie de la session

Kingston, 25 février-1^{er} mars 2019

Point 11 de l'ordre du jour provisoire*

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

Réflexions concernant la mise en place d'un mécanisme d'examen indépendant des plans relatifs à l'environnement et des évaluations de l'exécution au titre du règlement relatif à l'exploitation des ressources minérales dans la Zone et de modalités connexes

Note du secrétariat

I. Considérations générales

1. Afin de renforcer les procédures de protection du milieu marin de sorte qu'elles soient véritablement efficaces, certaines parties prenantes préconisent l'adoption, par l'Autorité, d'un mécanisme d'examen indépendant des plans relatifs à l'environnement et des évaluations de l'exécution mis en œuvre au titre du projet de règlement relatif à l'exploitation des ressources minérales dans la Zone (ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1). Au cours de la seconde partie de la vingt-quatrième session du Conseil, la délégation belge a présenté une contribution intitulée « Renforcement des capacités scientifiques de l'Autorité internationale des fonds marins dans le domaine de l'environnement ». Ce document contient des propositions concernant l'évaluation indépendante des plans relatifs à l'environnement, au stade du dépôt de la demande, et des mesures d'examen et de suivi de l'environnement, au cours de la phase d'exploitation, et d'autres visant à renforcer les compétences de la Commission juridique et technique et du Secrétariat en matière d'environnement.

2. Dans la pratique, il sera probablement fait appel à des experts indépendants lors de l'examen des demandes et lors de la phase d'exploitation, sur demande du Secrétariat ou de la Commission, comme prévu dans le projet de règlement relatif à l'exploitation (ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1, art. 12, par. 5, al. b), art. 40, par. 2, al. h) et art. 50, par. 5, al. c) et par. 6). En outre, un plan de gestion de l'environnement et

* ISBA/C/25/L.1.



de suivi doit être établi, et vérifié par des personnes indépendantes compétentes¹ faisant rapport à ce sujet (ibid., annexe VII).

3. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer prévoit également la participation de spécialistes indépendants. Aux termes du paragraphe 13 de l'article 163 de la Convention, la Commission peut, le cas échéant, consulter « une autre commission ou tout organe compétent de l'Organisation des Nations Unies et de ses institutions spécialisées ou toute autre organisation internationale ayant compétence dans le domaine considéré ». Elle doit également tenir compte de l'opinion d'experts reconnus lorsqu'elle fait au Conseil des recommandations sur la protection du milieu marin².

4. Ainsi, le recours à des spécialistes est déjà préconisé dans la Convention et le projet de règlement, s'il y a lieu ; dans certaines circonstances, il est même obligatoire de faire appel à des personnes indépendantes compétentes. Néanmoins, vu les observations formulées par les membres de l'Autorité et d'autres parties au sujet de la dernière version du projet de règlement et compte tenu des réponses obtenues lors de précédentes enquêtes, il convient de se pencher sur un dispositif plus structuré et plus transparent de consultation et de recrutement d'experts indépendants. De même, il faudra préciser les domaines ou activités au sujet desquels il conviendra de conduire des examens indépendants ou de recourir à l'opinion d'experts, ainsi que le calendrier et la fréquence de tels examens.

5. La présente note a été établie pour aider le Conseil et la Commission à réfléchir à un éventuel mécanisme de consultation ou dispositif de recrutement d'experts indépendants compétents au titre du projet de règlement, ainsi qu'aux sujets devant faire l'objet d'un contrôle indépendant.

II. Observations formulées par les membres de l'Autorité et d'autres parties prenantes

6. Les parties prenantes ont formulé des observations générales concernant le recours à l'opinion de scientifiques indépendants et l'examen des plans relatifs à l'environnement et mis en avant plusieurs dispositions dont l'application pourrait être renforcée en prévoyant des examens indépendants. Il s'agit notamment de l'article 11, qui porte sur l'examen des plans relatifs à l'environnement, du paragraphe 2 de l'article 14, qui dispose que la Commission détermine (en fonction de critères pertinents) si les plans relatifs à l'environnement prévoient les mesures nécessaires pour protéger efficacement le milieu marin, de l'article 50, qui porte sur la conduite d'évaluations de l'exécution et l'établissement de rapports d'évaluation de l'exécution, et de l'article 59, qui porte sur le contrôle indépendant des activités de suivi et de gestion après la cessation des activités. Au sujet de l'alinéa b) du paragraphe 5 de l'article 12, certaines parties ont fait observer que les spécialistes consultés devaient être sélectionnés dans le cadre de procédures transparentes et garantissant une diversité géographique et culturelle. D'autres ont proposé que soit créée une liste d'experts qualifiés auxquels il pourrait être fait appel pour mener des examens indépendants sur tel ou tel sujet.

7. En outre, concernant le fait que la Commission doit s'assurer qu'un demandeur dispose ou disposera de la capacité financière et technique nécessaire, qu'il a démontré la viabilité économique de son projet d'extraction minière et que le projet de plan de travail est techniquement réalisable et économiquement viable, une partie

¹ Le terme « personnes indépendantes compétentes » utilisé dans le projet de règlement fera l'objet, en temps voulu, d'une définition assortie de critères.

² Art. 165, par. 2, al. e) de la Convention.

a souligné qu'il existait un risque de subjectivité et proposé que la Commission demande à des experts indépendants d'évaluer le respect des critères fixés [voir art. 13, par. 1, al. e) et f), et par. 4, al. a)].

8. Il a également été suggéré d'inclure dans le projet de règlement des références aux organes internationaux compétents susceptibles de fournir des conseils d'expert indépendant, afin d'aider la Commission et d'autres organes de l'Autorité à prendre des décisions. La question de savoir si le projet de règlement est l'instrument approprié pour cela reste ouverte à discussion. Comme indiqué au paragraphe 3 ci-dessus, la Commission est déjà autorisée à consulter des organismes internationaux ; il serait donc peut-être préférable que le Conseil établisse des directives ou des orientations générales sur la manière dont elle doit mener ces consultations. Sachant que l'Autorité est l'une des 10 organisations parrainant le Groupe mixte d'experts chargé d'étudier les aspects scientifiques de la protection de l'environnement marin³, de telles directives pourraient définir le rôle des organes internationaux reconnus, tels que le Groupe, qui dispose de compétences variées, y compris d'experts d'États en développement, ainsi que de réseaux denses aux niveaux régional et mondial. Lorsqu'elle fait des recommandations au Conseil, la Commission devrait préciser si elle a ou non consulté des spécialistes appartenant à de tels organes ainsi que la façon dont ils ont contribué à ses délibérations et recommandations. Les organisations internationales telles que l'Organisation maritime internationale devraient aussi être mentionnées dans ces directives.

9. Il ressort clairement de toutes les observations des parties prenantes qu'il y a des avantages à recourir à des experts indépendants lors de l'examen des demandes et des évaluations de l'exécution qui ont lieu lors de la phase d'exploitation, y compris à indiquer en référence la liste des organisations internationales disposant de telles compétences ; toutefois, la façon dont ceci pourrait être intégré ou consolidé dans le projet de règlement est moins clair. En effet, la question se pose de savoir s'il faut imposer un examen indépendant pour contrôler l'application d'une disposition réglementaire en particulier ou concernant un sujet donné (ou encore s'il faut déterminer des critères donnant lieu à examen), ou s'il vaut mieux donner à certains organes, comme le Secrétariat ou la Commission, le pouvoir discrétionnaire de solliciter l'avis d'experts indépendants selon que de besoin.

III. Questions devant faire l'objet d'un examen indépendant au titre du projet de règlement

10. Comme indiqué dans les paragraphes 2 et 6 ci-dessus, plusieurs documents ou dispositifs prévus dans le projet de règlement sont susceptibles de faire l'objet d'un examen indépendant. C'est le cas notamment des notices d'impact sur l'environnement, des plans de gestion de l'environnement et de suivi, des plans de cessation des activités et du respect des critères d'évaluation énoncés aux articles 13 et 14. Les évaluations de la performance environnementale doivent quant à elles être conduites ou contrôlées de manière indépendante.

³ Organe consultatif créé en 1969, le Groupe mixte d'experts chargé d'étudier les aspects scientifiques de la protection de l'environnement marin donne aux organismes des Nations Unies des avis sur les aspects scientifiques de la protection du milieu marin. Il a pour fonctions de mener et d'appuyer des évaluations de l'environnement marin, d'effectuer des études, des analyses et des examens approfondis sur des questions précises et de déceler les problèmes nouveaux concernant l'état du milieu marin. Actuellement, il est composé de 17 experts issus de disciplines variées, qui agissent à titre indépendant et individuel. Les études et évaluations sont généralement conduites par des groupes de travail dédiés, dont les membres, pour la plupart, ne sont pas membres du Groupe mais font partie de son réseau élargi.

11. Cela dit, il faudra établir des directives claires et précises au sujet de la nature et de la portée de tout examen indépendant. En ce qui concerne l'examen des notices d'impact sur l'environnement, par exemple, il faudra se demander si celui-ci vise à vérifier si le document a bien été établi conformément aux pratiques optimales du secteur et compte tenu des données scientifiques les plus fiables et des meilleures techniques disponibles [voir art. 46 *bis*, par. 3, al. b)] ou si les données utilisées sont exactes et statistiquement fiables. De même, pour ce qui est du plan de gestion de l'environnement et de suivi, les examens devraient-ils porter sur les motifs et l'efficacité des mesures et activités de gestion et d'atténuation proposées en plus des exigences concernant l'établissement du plan⁴ ?

12. Par conséquent, il convient de réfléchir plus avant à l'objectif et à la fonction exacts de tous les examens indépendants qu'il est proposé de conduire au sujet de tel ou tel document ou dispositif et de mettre en place un cahier des charges en temps utile.

IV. Création d'un fichier de personnes indépendantes compétentes

13. Qu'un examen par des experts indépendants soit conduit au titre d'un article donné ou à la demande du Secrétariat ou de la Commission pour avis, il convient de créer un fichier d'experts présélectionnés et de définir les modalités d'inscription et de sélection connexes, de préférence sous forme de directives.

14. À l'heure de définir les modalités de sélection des experts indépendants, les membres du Conseil et de la Commission pourraient juger utile de se référer aux procédures existantes dans le domaine du droit de la mer.

15. À cet égard, il est fait mention d'une liste d'experts à l'article 2 de l'annexe VIII de la Convention, qui traite des procédures d'arbitrage spécial visant à régler les différends relatifs à la pêche, à la protection et la préservation du milieu marin, à la recherche scientifique marine ou à la navigation, y compris la pollution par les navires ou par immersion. La liste est dressée et tenue pour chacun de ces domaines ; une instance de règlement des différends par des experts a été créée en s'inspirant des arrangements prévus par la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer de 1958. En matière de pêche, la liste d'experts est dressée et tenue par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture⁵ ; en matière de recherche scientifique marine, par la Commission

⁴ À l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'annexe VII du projet de règlement, il est demandé qu'un plan de gestion de l'environnement et de suivi soit établi et vérifié par des personnes indépendantes compétentes faisant rapport à ce sujet. La question se pose de savoir si ces personnes devraient être sélectionnées à partir d'une liste ou d'un fichier d'experts préapprouvés tenu par l'Autorité.

⁵ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, « List of experts for the purposes of article 2 of annex VIII (special arbitration) of the United Nations Convention on the Law of the Sea in the field of fisheries » (au 12 janvier 2017), disponible aux adresses suivantes : http://www.fao.org/fileadmin/templates/legal/docs/fish_experts.pdf et http://www.un.org/Depts/los/settlement_of_disputes/expertsunclosVIIIjan2017fao.pdf ; Organisation maritime internationale, « List of experts nominated in the field of navigation, including pollution from vessels and by dumping » (au 11 mars 2016), disponible à l'adresse suivante : http://www.un.org/Depts/los/settlement_of_disputes/expertsunclosVIIIimo2016.pdf ; Commission océanographique intergouvernementale, « List of experts on marine scientific research for use in special arbitration under annex VIII of the United Nations Convention on the Law of the Sea » (au 28 janvier 2016), disponible aux adresses suivantes : http://ioc-unesco.org/index.php?option=com_content&view=article&id=365&Itemid=100048 et http://www.un.org/Depts/los/settlement_of_disputes/expertsunclosVIII_iocunesco.pdf ; Programme des Nations Unies pour l'environnement, « List of experts in the field of protection and preservation of the marine environment » (25 octobre 2013).

océanographique intergouvernementale ; en matière de protection et de préservation du milieu marin, par le Programme des Nations Unies pour l'environnement ; en matière de navigation et de sujets connexes, par l'Organisation maritime internationale. Chaque État partie peut désigner, dans chacun de ces domaines, deux experts qui jouissent de la plus haute réputation d'impartialité et d'intégrité. Le nom d'un expert reste sur la liste jusqu'à ce qu'il soit retiré par l'État partie qui l'a désigné.

16. Étant donné que les États parties ont tous la possibilité de désigner des experts en vue de leur inscription sur les listes tenues au titre de l'annexe VIII, une solution pourrait être que le règlement permette la sélection d'experts indépendants à partir de ces listes. Une autre pourrait consister à prévoir l'établissement et la tenue par le Secrétaire général d'une autre liste ou d'une liste complémentaire d'experts désignés par les États parties selon les mêmes modalités que celles décrites à l'annexe VIII de la Convention.

V. Autres remarques

17. Pour atteindre l'objectif principal énoncé à l'article 145 de la Convention, il convient de mettre en place un certain nombre de garanties. La création d'un dispositif officiel d'examen par des experts indépendants peut être considérée une mesure importante à ce titre. Néanmoins, un tel dispositif ne doit pas simplement être bureaucratique mais apporter une véritable valeur ajoutée. Il doit compléter et appuyer les structures de gouvernance et de prise de décisions mises en place au titre de la Convention, en particulier le rôle de la Commission en tant qu'organe d'experts, sans les mettre à mal. En effet, les opinions des experts indépendants ne sauraient se substituer aux décisions de la Commission.

18. En plus de se pencher sur les modalités de sélection et de constitution d'un fichier d'experts, il convient de se demander quelles seraient des procédures justes et régulières. Par exemple, les experts seraient-ils choisis dans le fichier par le Secrétariat ou la Commission exclusivement ou en consultation avec le demandeur ou le contractant ? Quel poids la Commission ou le Conseil pourraient-ils attacher à l'avis de ces experts indépendants lors de l'examen d'une demande d'approbation de plan de travail ou d'un rapport sur l'évaluation de l'exécution ? Quelles seraient les possibilités, pour le demandeur ou le contractant concerné, de contester les conclusions d'un tel avis en cas de divergence d'opinion significative ? Il est primordial, pour prendre des décisions éclairées, de tenir compte d'avis solides et objectifs formulés par des experts, ce qui participe par ailleurs dans une certaine mesure à l'application du principe de précaution. En outre, comme plusieurs parties prenantes l'ont noté, le fait de faire appel à des personnes indépendantes compétentes peut contribuer à limiter la subjectivité, à instaurer des conditions égales pour tous les demandeurs et contractants et à promouvoir la diffusion de pratiques optimales compte tenu des nouvelles connaissances et données d'expérience.

19. Néanmoins, un examen indépendant pourrait introduire des complexités et des coûts disproportionnés au vu des avantages (et soulève la question de savoir à qui il reviendra d'assumer ces coûts), à moins qu'une procédure juste et efficace soit adoptée et que des résultats dignes de ce nom et réalisables soient fixés.

VI. Points à examiner

20. Le Conseil est invité à prendre note des points soulevés ci-dessus et, en particulier :

a) À donner à la Commission des orientations supplémentaires sur les points du projet de règlement qui devraient faire l'objet d'un examen par une personne compétente indépendante ;

b) À faire part de ses observations sur la mise en place d'un fichier d'experts et sur les modalités d'inscription et de sélection connexes.
