



## Conseil

Distr. générale  
15 janvier 2019  
Français  
Original : anglais

---

### Vingt-cinquième session

Conseil, première partie de la session

Kingston, 25 février-1<sup>er</sup> mars 2019

Point 11 de l'ordre du jour provisoire\*

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

## **Bonne pratique du secteur et meilleures pratiques : quelles différences entre ces termes clés dans le projet de règlement relatif à l'exploitation des ressources minérales dans la Zone ?**

### Note du Secrétariat

## I. Contexte

1. Dans le projet de règlement relatif à l'exploitation des ressources minérales dans la Zone ([ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1](#)), il est souvent dit qu'il faut tenir compte de la « bonne pratique du secteur », des « meilleures pratiques environnementales », des « meilleures techniques disponibles » et des « meilleures données scientifiques disponibles ».

2. Ces termes ne sont pas nouveaux dans le code d'exploitation minière de l'Autorité. En vertu des règlements relatifs à l'exploration, les contractants, l'Autorité et les États patronnants sont tenus d'appliquer les meilleures pratiques environnementales. En vertu de l'article 4 des clauses types de contrat d'exploration, le contractant peut, avec le consentement de l'Autorité, apporter au programme d'activités « les modifications pouvant être nécessaires et prudentes selon la bonne pratique de l'industrie minière ». Dans ses recommandations à l'intention des contractants en vue de l'évaluation d'éventuels impacts sur l'environnement liés à l'exploration des minéraux marins dans la Zone ([ISBA/19/LTC/8](#)), la Commission juridique et technique préconise d'utiliser à la fois les meilleures techniques disponibles et les meilleures méthodes disponibles. Ces termes ne sont définis ni dans les règlements relatifs à l'exploration, ni dans les recommandations de la Commission. Toutefois, ceux donnés au paragraphe 1 ci-dessus l'ont été, à titre provisoire, dans l'additif 1 du projet de règlement relatif à l'exploitation.

---

\* [ISBA/25/C/L.1](#).



3. On retrouve également ces termes, ou des variantes proches, dans de nombreux instruments internationaux ou régionaux et normes internationales ainsi que dans des lois, règlements et permis nationaux concernant l'exploitation minière ou pétrolière<sup>1</sup> et l'environnement. On les emploie bien souvent pour établir ou promouvoir certaines pratiques, méthodes, mesures ou normes visant à garantir la collecte efficiente d'une ressource et un certain niveau de sécurité et de protection de la santé et de l'environnement. Toutefois, les obligations légales qui en découlent semblent parfois vagues pour les profanes, qui peuvent penser que leur application est quelque peu incertaine et subjective. Par conséquent, il convient de formuler des orientations quant à leur champ d'application et leur objet.

4. Lors des consultations avec les parties prenantes, il est apparu que certains membres de l'Autorité et d'autres acteurs voulaient avoir, outre une définition plus claire de ces termes, des précisions quant aux liens entre les différents concepts. La Commission doit s'assurer que, dans le projet de règlement relatif à l'exploitation qu'elle élabore, ces termes sont utilisés dans le bon contexte et que les concepts correspondants ainsi que les obligations connexes, énoncées dans le projet de règlement et dans les plans de travail approuvés, pourront être appliqués avec un degré de certitude élevé.

5. Dans la présente note, le Secrétariat a formulé, à l'intention du Conseil et de la Commission, ses réflexions sur ces termes afin de faire avancer le débat sur leur utilisation dans le projet de règlement, sur les relations entre les concepts associés, sur l'interprétation qui en est faite dans le cadre des activités menées dans la Zone et sur la façon dont ils se traduisent dans la pratique.

## II. Bonne pratique du secteur

6. La notion de « bonne pratique du secteur » est essentielle dans le projet de règlement. Les activités d'exploitation menées dans la Zone doivent satisfaire aux normes de la bonne pratique du secteur. En vertu de l'alinéa a) du paragraphe 3 de l'article 13, la Commission doit déterminer si le demandeur dispose de la capacité technique ou opérationnelle nécessaire pour exécuter le plan de travail dans le respect de la bonne pratique du secteur ; le paragraphe 3.2 de la section 3 des clauses types du contrat d'exploitation (ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1, annexe X) dispose que le plan de travail, s'il est approuvé, doit être mis à exécution conformément à la bonne pratique du secteur. Par conséquent, il importe que le demandeur comprenne bien quelles sont les informations à fournir pour montrer à la Commission qu'il a la capacité financière et technique de mener des opérations d'extraction minière dans le cadre d'un plan de travail conforme à cette pratique<sup>2</sup> et qu'il exécute effectivement ainsi ces opérations. Il est donc fondamental que l'Autorité explique clairement, sous la forme de directives, ce qu'elle entend par « bonne pratique du secteur » et la façon elle compte la faire appliquer, y compris qu'elle donne une définition de la portée opérationnelle de ce terme.

7. Dans l'additif 1 du projet de règlement, la bonne pratique du secteur est définie comme suit :

« Le niveau de compétence, de diligence, de prudence et de prévoyance qu'on peut raisonnablement et généralement attendre d'une personne compétente et chevronnée œuvrant dans le secteur de l'extraction sous-marine ou dans toutes

<sup>1</sup> Dans le domaine de l'exploration et de la production pétrolière, on utilise le terme équivalent « bonnes pratiques du secteur pétrolier ».

<sup>2</sup> Lors des phases de dépôt de la demande et de pré-production, la réalisation d'études de préfaisabilité et de faisabilité permettra de montrer que le demandeur ou le contractant suit la bonne pratique du secteur et continuera de le faire pendant toute la durée des opérations.

autres activités extractives conduites ailleurs dans le monde, y compris la meilleure pratique environnementale, les normes d'efficacité et exigences prévues par les règles, règlements et procédures de l'Autorité, et les normes applicables que l'Autorité pourrait adopter. »

8. Cette définition est inspirée de celle énoncée dans le Modèle de convention d'exploitation minière<sup>3</sup>, à laquelle a été ajouté « y compris la meilleure pratique environnementale, les normes d'efficacité et exigences prévues par les règles, règlements et procédures de l'Autorité, et les normes applicables que l'Autorité pourrait adopter ». Tout comme le projet de règlement, le Modèle de convention d'exploitation minière contient des références au fait qu'il faut appliquer la bonne pratique du secteur dans un certain nombre de domaines, y compris les études environnementales ; toutefois dans le modèle, aucune mention n'est faite de « meilleures pratiques » environnementales.

9. D'autres définitions de la bonne pratique du secteur tendent à être plus conceptuelles et des pistes d'interprétation sont parfois fournies sous forme de directives. Par exemple, dans la section 2 de la loi néozélandaise de 1991 intitulée Crown Minerals Act, la bonne pratique du secteur est défini en termes généraux, des orientations sur la façon d'interpréter ce concept<sup>4</sup> étant fournies dans le cadre du programme national d'extraction minière. Dans la loi, cette notion est définie comme suit :

« Suivre la bonne pratique du secteur, dans le cadre d'une activité donnée, consiste à faire preuve de la compétence technique ainsi que du niveau de diligence et de prudence que mettent raisonnablement et généralement en œuvre les professionnels expérimentés qui exercent une activité similaire dans des circonstances similaires ; aux fins de la présente loi, ceci ne s'applique pas aux aspects de l'activité réglementée par la loi sur l'environnement. »

10. Il est intéressant de noter qu'il est tenu compte, dans cette définition, des risques opérationnels et des risques en matière de santé et de sécurité, mais pas des risques pour l'environnement. En outre, il est dit dans les orientations connexes qu'il est impossible de définir sans ambiguïté ce que sont de bonnes pratiques d'exploration ou d'extraction et qu'il est nécessaire, pour déterminer si une activité est ou sera menée conformément à de telles pratiques, de faire appel aux conseils et à l'avis de professionnels. Il est suggéré d'appliquer la même démarche aux fins du règlement de l'Autorité.

11. Les Normes de performance en matière de durabilité environnementale et sociale et les directives connexes de la Société financière internationale offrent un autre exemple en la matière. Ces normes disposent que l'évaluation des risques et des impacts environnementaux et sociaux d'un projet doit se faire conformément aux bonnes pratiques internationales établies pour ce type d'activité, c'est-à-dire « les pratiques que l'on peut raisonnablement attendre de professionnels qualifiés et chevronnés faisant preuve de compétence professionnelle, de diligence, de prudence et de prévoyance dans le cadre de la poursuite d'activités du même type dans des circonstances identiques ou similaires dans le monde ou dans la région<sup>5</sup> ». Là encore, la définition est plutôt théorique, aucune référence n'étant faite à des normes spécifiques.

12. Il sera toutefois compliqué pour l'Autorité de formuler des directives sur l'application de la bonne pratique du secteur, car les opérations d'extraction minière

<sup>3</sup> Model Mining Development Agreement Project et Association internationale du barreau, *MMDA 1.0 : Modèle de convention d'exploitation minière – Modèle destiné à la négociation et à la rédaction*, 4 avril 2011.

<sup>4</sup> Voir Ministère néozélandais des entreprises, de l'innovation et de l'emploi, New Zealand Petroleum and Minerals, « Guidance on good industry practice », juin 2017.

<sup>5</sup> Société financière internationale, *Notes d'orientation de l'International Finance Corporation : Normes de performance en matière de durabilité environnementale et sociale*, 1<sup>er</sup> janvier 2012, p. 7.

dans la Zone constitueront une nouveauté. Cela dit, si la définition donnée dans le projet de règlement fait référence à des personnes compétentes et chevronnées œuvrant dans le secteur de l'extraction sous-marine, il est aussi dit qu'il est possible d'avoir acquis une expérience ou des compétences similaires dans d'autres activités extractives connexes, y compris au large, par exemple dans le cadre d'opérations d'extraction pétrolière ou gazière.

13. La bonne pratique du secteur ne saurait se substituer à des obligations claires et sans équivoque imposées en application du règlement ou d'un plan de travail approuvé. Toutefois, dans le contexte du règlement, elle constitue un point de référence en termes de capacités opérationnelles et techniques, en particulier en ce qui concerne la gestion des risques opérationnels, qui évolueront au fil du temps. Elle pourra également servir d'étalon lors des évaluations qui seront menées pour déterminer si les contractants s'acquittent bien des obligations en matière de diligence voulue qui découlent de leur contrat d'exploitation.

### **III. Meilleures pratiques environnementales et meilleures techniques disponibles**

14. Aux termes de l'alinéa b) de l'article 46 du projet de règlement, l'Autorité, les États patronnants et les contractants doivent veiller à l'application des meilleures techniques disponibles et des meilleures pratiques environnementales dans l'exécution des mesures nécessaires pour protéger efficacement le milieu marin. Ces deux termes clés sont définis dans l'additif 1 du projet de règlement. « Meilleures techniques disponibles » signifie « la version la plus récente et la plus évoluée d'un procédé, d'une installation ou d'un mode opératoire du point de vue de son aptitude pratique à prévenir, réduire et contrôler la pollution et à protéger le milieu marin des effets nocifs des activités d'exploitation, compte étant tenu des critères énoncés dans les directives applicables ». « Meilleures pratiques environnementales » est défini comme « l'application de la combinaison la plus appropriée de stratégies et mesures de réglementation environnementale, compte étant tenu des critères énoncés dans les directives applicables. » Dans les deux cas, il est prévu d'élaborer des directives aux fins de l'application des techniques et pratiques concernées.

15. Ces deux termes ont des définitions dynamiques, dont le contenu est amené à évoluer à mesure que progresseront les connaissances techniques et scientifiques. D'autres instruments internationaux ou régionaux contiennent des définitions de ces deux termes ; c'est notamment le cas de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants et de la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est.

16. Aux termes de l'alinéa b) ii) du paragraphe 3 de l'article 2 de la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, les Parties contractantes font en sorte, en mettant en œuvre la Convention, de faire appliquer les meilleures techniques disponibles et la meilleure pratique environnementale pour ce qui concerne l'exécution des programmes et des mesures. Ces deux termes sont définis dans l'appendice 1 de l'instrument, sous la forme d'un ensemble de critères. Dans le cas des meilleures pratiques environnementales, une liste de neuf mesures progressives est fournie, la deuxième consistant à développer et appliquer des codes de bonne pratique environnementale, cette notion n'étant cependant pas définie.

17. Conformément aux alinéas d) à g) de l'article 5 de la Convention de Stockholm, les Parties sont tenues, le cas échéant, d'encourager le recours et de recourir aux

meilleures techniques disponibles et aux meilleures pratiques environnementales<sup>6</sup>. Plusieurs facteurs et considérations relatifs à l'application des meilleures techniques disponibles sont par ailleurs énoncés<sup>7</sup>.

18. Une approche prospective de la protection de l'environnement est adoptée en ce qui concerne les meilleures techniques disponibles et les meilleures pratiques environnementales, qui doivent par ailleurs être appliquées compte dûment tenu de la viabilité économique des unes et la viabilité technique des autres. Les directives de l'Autorité concernant les meilleures techniques disponibles, en particulier, ne devraient pas nécessairement viser à prescrire une technique ou une technologie particulière, mais plutôt fournir un cadre ou une référence pour leur application, comme le fait la Convention de Stockholm<sup>8</sup>. Ces techniques sont importantes pour mettre en place des seuils de performance environnementale.

19. Les exemples donnés ci-dessus montrent que différentes approches peuvent être adoptées pour définir ces deux termes et leur portée, en fonction des circonstances liées à telle ou telle convention. Il conviendrait que l'Autorité étudie ces approches, ainsi que d'autres exemples de meilleures techniques disponibles et de meilleures pratiques environnementales, pour élaborer à ce sujet des directives spécifiquement adaptées aux activités menées dans la Zone.

20. Il est également proposé de mettre au point des directives afin d'étoffer la définition du terme « meilleures données scientifiques disponibles » (voir [ISBA/25/C/3](#), annexe). Conformément à l'acceptation du terme « meilleures pratiques » donnée plus bas, les mesures prises pour obtenir les meilleures données scientifiques disponibles ne devraient peut-être pas se limiter à l'examen critique des travaux scientifiques par les pairs, mais aussi être élargies à l'examen de travaux en cours ou de connaissances n'ayant été publiées que dans la littérature grise<sup>9</sup>.

#### IV. Différence entre bonnes pratiques et meilleures pratiques dans le cadre du projet de règlement

21. Les concepts de bonnes pratiques et de meilleures pratiques sont couramment utilisés dans la réglementation et les débats connexes. S'ils ont une signification juridique et un objectif bien distincts, cette nuance est souvent négligée.

22. Du point de vue de l'organisme responsable de la réglementation, la bonne pratique peut être considérée comme l'exigence juridique minimale à respecter en matière de gestion des possibilités et des risques pour une activité donnée. Elle est évaluée par rapport aux mesures mises en place par d'autres acteurs du secteur pour gérer des risques comparables dans des circonstances similaires. On trouve des exemples de bonne pratique dans les lois et les règlements, les directives, les normes nationales, régionales ou internationales, les codes d'usage du secteur concerné et les procédures des industriels. Une bonne pratique est appliquée à un moment donné ; elle évolue dans le temps. Elle peut résulter de l'adoption généralisée de meilleures pratiques suivies de façon plus systématique.

<sup>6</sup> Des directives ont également été élaborées au titre de la Convention de Stockholm : *Directives sur les meilleures techniques disponibles et les meilleures pratiques environnementales en liaison avec l'article 5 et l'annexe C de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants*, octobre 2008.

<sup>7</sup> Voir Convention de Stockholm, annexe C, partie V.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Voir Autorité internationale des fonds marins, *Towards an ISA Environmental Management Strategy for the Area*, Étude technique n° 17 (Kingston, 2017), p. 29.

23. Appliquer les meilleures pratiques consiste à adopter les pratiques, mesures, technologies et techniques les plus avancées, dans une recherche d'amélioration permanente. Il s'agit d'aller plus loin que le minimum légal et de trouver de nouveaux moyens de gérer les possibilités et les risques en s'appuyant sur les nouvelles connaissances et données d'expérience.

## V. Poursuite du débat

24. Il importe de conserver, dans le règlement, la distinction entre la bonne pratique du secteur et les meilleures pratiques (à savoir les meilleures pratiques environnementales et les meilleures techniques disponibles), bien que les deux ne soient pas incompatibles. S'il est difficile de définir, à ce stade de développement du secteur, ce que constitue la bonne pratique en termes absolus, ce n'est toutefois pas impossible ; la formulation d'une définition sera facilitée par des échanges avec les contractants et des experts du domaine. De même, la notion de bonne pratique du secteur se précisera à mesure que les directives de l'Autorité prendront forme.

25. En ce qui concerne les meilleures pratiques, il importe que le cadre réglementaire général soit établi de façon à promouvoir et à favoriser la mise au point de telles pratiques par les contractants et les industriels du secteur, le but étant de satisfaire aux normes de performance de manière plus efficace et plus efficiente. C'est pourquoi l'alinéa e) de l'article 46 du projet de règlement dispose qu'il faut mettre au point des mécanismes d'incitation, y compris des instruments de marché, afin d'appuyer et d'accélérer le développement technologique et l'innovation.

26. La Commission a reconnu qu'il fallait continuer de se pencher sur la définition des termes « bonne pratique du secteur », « meilleures pratiques environnementales » et « meilleures techniques disponibles » et de réfléchir à l'utilisation exacte qu'il convenait d'en faire dans le règlement. Il faut, à titre prioritaire, élaborer des directives sur la manière d'interpréter la notion de « bonne pratique du secteur » et d'appliquer les principes de « meilleures pratiques environnementales » et « meilleures techniques disponibles » (voir [ISBA/25/C/3](#), annexe).

27. Les définitions actuelles de ces termes, qui sont des ballons d'essai, seront conservées jusqu'à qu'on parvienne à en appréhender tout l'objet et toute la portée. Cela dit, compte tenu des points soulevés ci-dessus, la Commission souhaitera peut-être revoir la définition de « bonne pratique du secteur » et, dans un premier temps, revenir sur la décision d'intégrer la notion de « meilleures pratiques environnementales » dans cette définition ; en effet, comme l'a souligné une partie prenante, l'application des meilleures pratiques environnementales est trop importante pour ne pas faire l'objet d'une obligation explicite à part entière dans le projet de règlement. De même, le fait de distinguer les principaux aspects liés aux opérations et à la sécurité, d'une part, et ceux liés à l'environnement, de l'autre, pourrait apporter une plus grande certitude dans l'application de ces pratiques. Dans un second temps, la Commission devrait se demander si la définition de la bonne pratique du secteur est trop complexe et peut être source d'erreurs et s'il conviendrait d'en formuler une plus théorique, assortie de directives appropriées.

28. En outre, la Commission souhaitera peut-être revoir la manière dont ces termes sont utilisés dans ses recommandations à l'intention des contractants, citées au paragraphe 2 du présent document, afin de garantir une approche et une utilisation cohérente de ces concepts dans les instruments relatifs à l'exploration et à l'exploitation.

## **VI. Points que le Conseil est invité à examiner**

29. Le Conseil est invité à examiner les questions soulevées dans la présente note et, en s'appuyant sur l'expérience des membres en matière de réglementation nationale, régionale et internationale relative à la gestion des ressources, à formuler toutes observations qu'il souhaiterait voir la Commission prendre en compte dans ses réflexions concernant ces termes clés.

---