

Commentaires de la France sur le projet de règlement de l'exploitation des ressources minérales dans la Zone (ISBA/23/LTC/CRP) :

La France prie l'AIFM de trouver ci-dessous ses commentaires et des observations sur le projet de règlement d'exploitation des ressources minérales dans la Zone (ISBA/23/LTC/CRP). Ces commentaires et observations portent sur les questions qui figurent en annexe du document ISBA/23/C/12. Ils peuvent être rendus publics.

S'agissant du questionnaire figurant en annexe du document ISBA/23/C/12, la France souhaiterait faire part des commentaires et observation suivants :

QUESTIONS GENERALES

1. Le projet de règlement est-il bien structuré et suit-il un enchaînement logique?

Le texte est plutôt bien structuré, les parties s'enchaînant généralement dans un ordre logique, mais certaines thématiques apparaissent déséquilibrées, comme la préservation de l'environnement, qui est sous-développée.

S'agissant de l'ordre des différentes parties, il serait souhaitable que l'actuelle partie XI relative à « l'inspection » soit placée, juste après la partie V relative aux « obligations du contractant ». L'inspection a en effet pour objet de s'assurer du respect par les contractants de leurs obligations et il est donc logique qu'elle vienne directement après celle concernant les obligations. De même, les parties VII et X, relatives aux conditions financières d'un contrat et aux frais administratifs pourraient être réunies ou se suivre.

Il paraît souhaitable de développer deux volets du projet de règlement, en particulier les questions environnementales de la partie IV et les conditions financières de la partie VII.

Concernant la partie IV, il est impératif de la renforcer, et notamment en introduisant les principes directeurs de la protection et de la préservation de l'environnement marin, tels que le principe de précaution, l'approche écosystémique, le principe pollueur-paye, et la responsabilité environnementale de l'Etat patronnant, dès le préambule. A ce titre, il conviendrait de s'inspirer des instruments juridiques pertinents pour éviter les effets nuisibles sur l'environnement marin.

Il manque également une section sur les moyens de contrôle du respect des obligations, des engagements et des suivis environnementaux pris par les contractants.

S'agissant de la partie VII, et en particulier de sa section 3 relative à un mécanisme de paiement et à l'obligation pour les contractants de payer une redevance, elle fera l'objet d'une consultation spécifique en 2018. Conformément au document ISBA/23/C/12, elle devra être modifiée en fonction du modèle financier et des scénarios de paiement qui seront retenus à l'issue des débats sur la question.

Il est crucial de déterminer un régime fiscal clair de nature à assurer la sécurité juridique aux décisions commerciales des exploitants. Ce régime fiscal devra notamment traiter de la règle applicable en cas de débarquement des ressources minérales extraites dans un port appartenant à un Etat autre que l'Etat patronnant. Il s'agira notamment de déterminer si c'est à l'AIFM d'arrêter un régime fiscal unique applicable à l'ensemble de ses Etats parties ou si cette question dépendra des relations bilatérales entre Etats patronnant et Etats du port concerné, via des conventions fiscales.

2. L'objectif visé et les obligations prescrites par les dispositions réglementaires sont-ils présentés d'une manière claire, concise et sans équivoque ?

Les obligations prescrites sont suffisamment claires, tout en gardant à l'esprit la nécessité de développer plusieurs aspects du projet du règlement (partie IV et sa partie VII pour les raisons susvisées, voir aussi infra dans autres points s'agissant des questions environnementales).

Les aspects relatifs au dossier de demande d'un plan de travail de la partie II sont trop détaillés et pourraient utilement être renvoyés à l'annexe I (relatif à la demande d'un plan de travail pour obtenir un contrat d'exploitation) pour connaître les modalités d'un dossier de demande valide.

3. Y a-t-il des incohérences ou des incompatibilités entre le projet de règlement sur le fond et dans la terminologie employée – et les dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et de l'Accord de 1994 relatif à l'application de la partie XI de la Convention?

Pas d'incohérences relevées avec les dispositions de la partie XI et son accord de mise en œuvre de 1994.

Il conviendra de s'assurer de la compatibilité du mécanisme de règlement des différends prévu par la partie XIII du projet de règlement avec les procédures de règlement des différends prévues par la section 5 de la partie XI de la CNUDM, notamment l'art 188.2.

Le projet de règlement prévoit un mécanisme d'examen administratif (cf. règle 92) applicable en cas de différend sur l'interprétation ou l'application du contrat d'exploitation. Il prévoit la possibilité pour le contractant de demander l'examen d'une décision ou d'une action prise par ou pour le compte de l'AIFM contre lui. Cette demande pourra faire l'objet d'une enquête commanditée par le SG. Une fois celle-ci achevée, faute pour le SG ou le contractant de s'accorder sur l'identité d'un expert unique pour se prononcer sur le différend, celui-ci pourra être réglé par un panel d'experts dont la constitution et les modalités de composition sont précisés au paragraphe 4 de l'article 92 du projet de règlement.

Il conviendra de préciser les modalités de ce mécanisme d'examen, dont celles du panel d'experts, en justifiant sa plus-value par rapport aux procédures de règlement des différends prévues par la section 5 de la partie XI de la CNUDM tout en restant conforme aux dispositions de l'art 188.2 de la CNUDM.

4. Le projet de règlement offre-t-il le cadre stable et cohérent et les échéances claires dont les contractants ont besoin pour acquérir les certitudes leur permettant de prendre les décisions commerciales voulues en ce qui concerne les activités d'exploitation?

La question de la durée du contrat devra être précisée, notamment l'existence éventuelle d'une durée maximale des contrats (nombre de renouvellements possibles).

Ainsi par exemple, dans la « *Draft Regulation 13* », le Projet de Règlement prévoit que chaque période de renouvellement d'un contrat ne doit pas dépasser dix ans, la période maximale du contrat initial étant d'une durée de trente ans, mais il n'est pas précisé le nombre maximal de renouvellements. Ainsi encore, la « *Draft Regulation 16 (7)* » sur le transfert de droits et obligations : « *The Commission shall also consider whether the transfer would permit the transferee to monopolize the conduct of activities in the Area with regard to the resource category covered by the Plan of Work* ».

La notion de « monopole » devrait être précisée par le projet de même que la fixation de durées maximales d'exploitation.

5. Un équilibre a-t-il été trouvé entre ce qui relève du règlement et ce qui relève du contrat ?

Si l'on prend en considération les dispositions du code minier français, les informations pertinentes du dossier de demande en droit français auront plutôt vocation à relever du règlement tandis que celles figurant dans le permis d'exploitation devraient plutôt relever du contrat d'exploitation.

6. Règlements et régimes relatifs à l'exploration : les parties prenantes souhaitent-elles faire des remarques ou des observations découlant de leur expérience ou des pratiques exemplaires concernant les règlements et procédures relatifs à l'exploration que l'Autorité pourrait utilement examiner aux fins de l'élaboration du cadre d'exploitation?

Pas de remarque.

QUESTIONS PARTICULIERES

1. *Rôle des États patronnants* : Le projet d'article 91 prévoit un certain nombre de cas dans lesquels ces États sont tenus de veiller à ce que les contractants respectent bien les dispositions applicables. Quelles obligations supplémentaires doivent être faites aux États patronnants, s'il y a lieu, pour garantir que les contractants qu'ils parrainent observent les dispositions en vigueur ?

Nous soulignons l'importance que le régime de responsabilité et d'obligations des Etats patronnants soit conforme à l'avis consultatif du 1^{er} février 2011 (Affaire N° 17 du TIDM). A ce titre, il est nécessaire de rappeler que les obligations incombeant à l'Etat patronnant en la matière sont essentiellement des obligations de moyens (« obligations de diligence raisonnée »). Dès lors, la responsabilité de l'Etat patronnant ne pourra pas être engagée du simple

fait d'actes de l'exploitant contrevenant aux dispositions pertinentes de la CNUDM, de l'accord de 1994, ainsi que du futur règlement sur l'exploitation. Sa responsabilité ne sera valablement engagée que s'il est démontré qu'il n'a pas pris toutes les mesures appropriées pour s'assurer que le contractant qu'il parraine se conforme aux obligations applicables.

2. Secteur visé par le contrat : Pour les secteurs situés à l'intérieur d'un secteur visé par un contrat qui ne sont pas désignés comme secteurs d'exploitation minière, quelles obligations de précaution conviendrait-il d'imposer aux contractants en ce qui concerne la poursuite des activités d'exploration? De telles obligations pourraient notamment prendre la forme d'un programme d'activités qui prévoie la réalisation d'études environnementales, techniques, économiques ou la présentation de rapports (c'est-à-dire des activités et initiatives semblables à celles prévues dans les contrats d'exploration). Les notions et définitions de « secteur visé par le contrat » et « secteur(s) d'exploitation minière » sont-elles clairement présentées dans le projet de règlement?

Le « secteur visé par le contrat » pourra comprendre à la fois des secteurs dédiés aux activités d'exploitation et des secteurs qui pourront continuer à faire l'objet d'activités d'exploration. Le contractant devrait avoir la responsabilité de désigner les secteurs d'exploitation et les secteurs d'exploration.

Il conviendrait de préciser dans le projet de règlement que le titulaire d'un contrat d'exploration sera prioritaire pour obtenir un contrat d'exploration couvrant la même zone.

3. Plan de travail : Il semble y avoir une certaine confusion quant à la nature d'un « plan de travail » et à ce qu'il devrait contenir. Cette situation résulte, dans une certaine mesure, de l'utilisation de termes des années 70 et 80 dans la Convention. Des éléments d'orientation sont nécessaires quant aux informations qui devraient figurer dans le plan de travail, dans les plans supplémentaires et dans les annexes des contrats d'exploitation, par opposition aux documents purement informatifs accompagnant les demandes d'approbation de plans de travail. De même, la demande d'approbation d'un plan de travail prévoit la remise d'une étude préalable de faisabilité : les contractants ont-ils établi des plans en conséquence? La transition entre étude préalable de faisabilité et étude de faisabilité se conçoit-elle clairement ?

Il conviendrait d'ajouter à l'annexe IX relatif au calendrier du contrat d'exploitation, une référence à l'étude de préfaisabilité et l'étude de faisabilité parmi les documents du plan de travail afin d'assurer une cohérence avec les règles 4.3 et 29.1(a).

4. Information confidentielle : Celle-ci est définie dans le projet d'article 75. Il continue d'y avoir des divergences de vues entre les parties prenantes quant à la nature des « informations confidentielles », certaines considérant la définition qui en est donnée comme trop large et d'autres la jugeant au contraire trop restrictive. Il est proposé qu'une liste aussi exhaustive que possible des informations non confidentielles soit établie. Les parties prenantes souhaitent-ils faire des remarques ou des observations quant à l'information confidentielle ou à la confidentialité telles que définies dans le règlement ?

Nous sommes contre l'établissement d'une liste exhaustive d'informations non confidentielles. Les données environnementales ne doivent pas être confidentielles.

La conformité du règlement avec le droit de la propriété industrielle, y compris les innovations techniques d'un exploitant doit être assurée.

5. *Mécanisme d'examen administratif* : Comme souligné dans le document de discussion no 1 de l'Autorité 2, il peut y avoir des cas dans lesquels, pour des raisons de coût et de rapidité, il pourrait être préférable de recourir à un mécanisme d'examen administratif avant d'entreprendre les procédures de règlement des différends prévues à la section 5 de la partie XI de la Convention. Cela pourrait se révéler particulièrement utile dans les différends techniques ou lorsqu'un expert ou un groupe d'experts doit statuer. À quelles catégories de différends (portant sur quels sujets) un tel mécanisme devrait-il être applicable? Comment les experts devraient-ils être nommés? Les avis rendus par les experts devraient-ils être définitifs et contraignants? Devraient-ils faire l'objet d'un examen, par exemple par la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins?

La France recommande à l'Autorité le recours à des « tiers experts » pour l'assister sur des questions techniques, notamment dans le cadre d'une demande d'un contrat d'exploitation, tels que l'examen et la validité d'une étude d'impact environnemental. Cette pratique de « tierce expertise » est reconnue par le code de l'environnement français. Ainsi, lorsque le projet présente des dangers ou inconvénients d'une importance particulière, l'autorité administrative compétente peut, tant lors de l'instruction d'une demande d'autorisation environnementale que postérieurement à sa délivrance, demander une tierce expertise afin de procéder à l'analyse d'éléments du dossier nécessitant des vérifications particulières.

6. *Utilisation d'un contrat d'exploitation comme garantie* : Le projet d'article 15 dispose qu'un droit conféré en vertu d'un contrat d'exploitation peut être gagé ou hypothqué afin d'obtenir le financement d'activités d'exploitation, à condition que le Secrétaire général ait donné au préalable son consentement par écrit. Si cette disposition a été généralement bien accueillie par les investisseurs, quelles garanties supplémentaires et autres problèmes la Commission devrait-elle envisager, s'il y a lieu ?

Ce mode de garanties ne correspond pas à l'approche française qui considère qu'un contrat d'exploitation n'est pas la propriété de l'exploitant. Dès lors, sans opposition de principe à ce type de garanties, nous souhaiterions que leurs modalités soient précisées. L'autorisation préalable par écrit du SG devrait être-elle-même conditionnée au consentement par écrit du Conseil et de l'Assemblée.

7. *Ouverture aux « personnes intéressées » pour avis* : La définition des « personnes intéressées » admises à faire part de leurs observations dans le cadre prévu par le projet de règlement a été jugée trop étroite. Comment l'Autorité devrait-elle interpréter le terme « personnes intéressées »? Quels sont le rôle et la responsabilité des États patrognants en ce qui concerne la participation du public? Dans quelle mesure l'Autorité devrait-elle lancer des consultations publiques ?

Nous sommes en faveur d'une large définition de la catégorie des « personnes intéressées ».

AUTRES OBSERVATIONS

1. Respect des libertés de la haute mer de l'article 87 de la CNUDM, dont la pose de câbles et de pipelines sous-marins :

Les activités d'exploitation ne doivent pas porter atteinte aux libertés prévues par l'article 87 de la CNUDM, dont la liberté de la recherche scientifique marine ou la pose de câbles ou de pipelines sous-marins. Ce dernier point est déjà garanti par l'article 26 du projet de règlement, toutefois, il conviendra que l'AIFM coopère étroitement avec le Comité International de Protection des câbles pour se mettre d'accord sur la meilleure façon d'assurer l'intégrité des câbles.

2. Inspections :

La partie XI du projet de règlement prévoit un système d'inspection pour s'assurer du respect par les contractants de leurs obligations et accorde de larges pouvoirs aux inspecteurs aussi bien à terre qu'en mer. Il est prévu de leur permettre d'intervenir à terre au siège des entreprises opérant dans le cadre de permis d'exploitation, notamment pour effectuer des saisines de documents, sans pour autant pouvoir exercer des contrainte sur leurs interlocuteurs.

Nous reconnaissons que les mécanismes d'inspection ne sont pas inconnus en droit international, mais nous nous interrogeons toutefois quant au fondement juridique des pouvoirs que propose le projet de règlement

L'article 153, paragraphe (5) de la CNUDM précise que l'Autorité a le droit de prendre, à tout moment, toute mesure prévue dans la présente partie pour en assurer le respect et pour être à même d'exercer les fonctions de contrôle et de réglementation qui lui incombent en vertu de la partie XI ou d'un contrat. Elle a le droit d'inspecter toutes les installations qui sont utilisées pour des activités menées dans la Zone et qui sont situées dans celle-ci.

Par conséquent, les mesures d'inspection ne couvrent pas les activités des contractants sur le territoire d'un Etat, et a fortiori dans le siège des entreprises contractantes ou à l'encontre de particuliers. La possibilité accordée à des inspecteurs de l'AIFM d'opérer des inspections ou des saisies sur le territoire français nous obligeraient à adapter notre législation interne.

En application du principe selon lequel les Etats sont les premiers garants de l'application du droit international, les mesures d'inspection sur un territoire pour s'assurer du respect de la réglementation en matière d'exploitation devrait incomber à l'Etat patronnant. Cette interprétation est conforme à l'article 139 de la CNUDM qui précise que l'Autorité partage ses pouvoirs de contrôle avec les États : « *Il incombe aux Etats Parties de veiller à ce que les activités menées dans la Zone, que ce soit par eux-mêmes, par leurs entreprises d'Etat ou par des personnes physiques ou morales possédant leur nationalité ou effectivement contrôlées par eux ou leurs ressortissants, le soient conformément à la présente partie.* ».

3. Questions relatives à la protection du milieu marin :

D'un point de vue général, la question de la protection des fonds sous-marins est cruciale pour le bon fonctionnement des écosystèmes océaniques. La connaissance spécifique de ces écosystèmes situés dans les zones concernées par l'exploitation, comme les zones hydrothermales ou les

plaines abyssales, reste insuffisante face à l'immensité des océans et de leurs fonds.

- Dans la Partie IV, « *draft regulation 23 (p.18)* », aux points 2 et 3 il est écrit : « *Contractor takes all reasonable and practicable measures to prevent or minimize any resulting harm to the Marine Environment* ». A aucun moment il n'est précisé ce qu'on entend par les termes « *reasonable and practicable* ».

- L'annexe V « *Environmental Impact Statement Template* » (étude d'impact) :

La partie II (p.66) décrit le contexte juridique, les politiques et accords internationaux applicables aux opérations minières. Il faudrait mentionner les conventions de mers régionales qui peuvent avoir ciblés les écosystèmes des grands fonds marins dans leur liste d'habitats à protéger (cas d'OSPAR) et les mesures de concertation ou de coopération qui pourraient être adoptées.

Les parties VII et VIII concernent l'évaluation des impacts et les propositions d'atténuation de ceux-ci sur la physico-chimie ainsi que sur la biologie. Or le terme atténuation (*mitigation*) n'est présent que dans le titre il n'est pas répété dans les sous-parties. Il faudrait l'ajouter à chaque fois pour que les contractants n'aient pas seulement à lister les impacts de leur activité mais afin qu'ils proposent des mesures d'évitement et de réduction. On remarque d'ailleurs que dans la partie 9 (évaluation des impacts socio-éco et atténuation), l'aspect atténuation/mitigation n'a cette fois-ci pas été oublié.

Pour la restauration des zones impactées par les opérations minières, il pourrait aussi être intéressant d'expérimenter des solutions de restauration des fonctions écologiques de ces zones dégradées.

- L'annexe VII « *Environmental Management and Monitoring Plan* » est très succincte, elle ne précise même pas quelques suivis de base qui pourraient être faits. Il serait utile de la développer.

Une autre question est de savoir comment la CJT relira et rejettéra si nécessaire le dossier des contractants. Or on ne sait pas si elle est vraiment compétente pour évaluer les impacts environnementaux il conviendra de déterminer l'instance compétente à cet effet ou de faire appel à un tiers expert comme il est écrit plus haut (cf. question n°5 des questions spécifiques).

4. Sécurité au travail.

La règle 34 porte sur les standards internationaux relatifs à la sécurité, au travail et à la santé auxquels l'exploitant sera soumis dans le cadre de ses activités et notamment des conventions applicables en la matière. Son paragraphe 3 liste les conventions internationales auxquelles l'Etat du pavillon du navire exploitant devra nécessairement être partie.

Il conviendrait d'ajouter au paragraphe 34 point a), VII), à la suite de la mention existante du fonds international d'indemnisation de 1992 pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL), une référence aux « fonds complémentaire international d'indemnisation de 2003 pour les dommages dus à la pollution des hydrocarbures » (« ... and the supplementary Fund Protocol »).

Cela permettrait d'avoir une couverture suffisante en cas de marée noire, car le FIPOL de 1992 a démontré ses limites ne couvrant pas tous les préjudices.