



Conseil

Distr. générale
29 février 2024
Français
Original : anglais

Vingt-neuvième session

Conseil, première partie de la session

Kingston, 18-29 mars 2024

Point 19 de l'ordre du jour provisoire*

**Rapport du Secrétaire général sur la coopération
avec la Commission OSPAR pour la protection du
milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est.**

État des consultations entre l'Autorité internationale des fonds marins et la Commission OSPAR pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est

Rapport du Secrétaire général

I. Introduction

1. À sa vingt-huitième session, l'Assemblée de l'Autorité internationale des fonds marins a prié le Secrétaire général d'établir à l'intention du Conseil, qui l'examinerait à sa vingt-neuvième session, un rapport sur l'incidence que pourrait avoir sur le mandat de l'Autorité, qui a compétence exclusive sur la Zone, la décision adoptée par la Commission pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (ci-après la « Commission OSPAR ») visant à étendre l'objet de l'aire marine protégée du courant nord-atlantique et du bassin maritime Evlanov. Elle a prié le Secrétaire général d'indiquer dans le rapport la teneur des échanges qui avaient eu lieu entre le secrétariat de l'Autorité et la Commission OSPAR à propos de la décision, d'examiner l'incidence que cette décision pourrait avoir sur le mandat de l'Autorité et de formuler des recommandations sur les moyens de prévenir tout empiètement sur le mandat de l'Autorité tout en renforçant la coopération et la concertation avec les organisations concernées¹.

2. Comme suite à la demande susmentionnée, on trouvera dans le présent rapport une présentation générale de la décision adoptée par la Commission OSPAR, un résumé des échanges qui ont eu lieu entre la Commission et le secrétariat de l'Autorité au sujet de cette décision et des questions y afférentes, une analyse de l'incidence de ladite décision sur le mandat de l'Autorité et, enfin, des recommandations à l'intention du Conseil.

* ISBA/29/C/L.1.

¹ ISBA/28/A/18, par. 24.



II. Compétence de la Commission OSPAR

3. Créée par la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (ci-après la « Convention OSPAR ») de 1992, la Commission OSPAR est l'organe qui permet à 15 États² et à l'Union européenne de coopérer aux fins de la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est³. Elle est chargée d'élaborer, conformément aux obligations générales prévues à l'article 2 de la Convention OSPAR, des programmes et mesures visant à prévenir et à supprimer la pollution ainsi qu'à exercer un contrôle sur les activités qui peuvent, directement ou indirectement, porter atteinte à la zone maritime, la gestion des pêcheries lui étant expressément soustraite et n'ayant en matière de transport maritime que des prérogatives limitées.

4. Le Conseil se souviendra que l'Autorité et la Commission OSPAR ont conclu en 2010 un mémorandum d'accord⁴ en vue de préciser le champ de leur coopération. Aux termes du mémorandum, dans les secteurs où se chevauchent la zone maritime relevant de la Commission OSPAR (ci-après la « zone maritime OSPAR ») et la Zone, les compétences de la Commission OSPAR et de l'Autorité se complètent, chacune exerçant la sienne conformément aux principes régissant la Zone, de la manière prévue à la section 2 de la Partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Le mémorandum est un cadre qui invite les parties à se consulter sur les sujets d'intérêt commun, le but étant que chacune comprenne mieux ce que fait l'autre en la matière et qu'elles se coordonnent davantage, notamment dans la collecte et l'échange de données sur l'environnement dans les zones maritimes de l'Atlantique du Nord-Est situées au-delà des limites de la juridiction nationale. Par ailleurs, les deux organisations se sont accordé l'une auprès de l'autre un statut d'observatrice⁵.

5. Le mémorandum d'accord trouve son origine dans la proposition faite en 2008 par la Commission OSPAR de créer une aire marine protégée dans la zone de fracture de Charlie-Gibbs sur la dorsale médio-atlantique, à l'intérieur de sa zone maritime mais au-delà des limites de la juridiction nationale. La Commission OSPAR, le secrétariat de l'Autorité et le secrétariat de la Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est s'étaient alors rencontrés et avaient convenu que, étant donné que leurs mandats et compétences se chevauchaient et que l'Autorité jouissait en particulier d'une compétence exclusive sur les fonds marins de la zone maritime OSPAR situés au-delà des limites de la juridiction nationale, elles devaient instaurer un dialogue afin de veiller à ce que, lorsque étaient créées des aires marines protégées, il soit dûment tenu compte des droits et des devoirs des États tels qu'ils étaient énoncés dans la Convention sur le droit de la mer et 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 (ci-après l'« Accord de 1994 ») et que soit pleinement respectée la compétence de l'Autorité en matière d'organisation et de contrôle des activités menées dans la Zone.

6. Par ailleurs, le secrétariat de l'Autorité participe en qualité d'observateur aux réunions de l'accord collectif de coopération et de coordination entre organisations internationales compétentes concernant certaines aires dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale dans l'Atlantique Nord-Est⁶ (ci-après l'« accord collectif »), accord conclu entre la Commission OSPAR et la Commission des pêches

² Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Islande, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas (Royaume des), Portugal, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Suède et Suisse.

³ La zone maritime relevant de la Convention OSPAR est définie à l'alinéa a) de l'article 1 de la Convention OSPAR. Elle s'étend grosso modo du pôle Nord aux Açores et de la dorsale médio-atlantique à la mer du Nord, de part et d'autre des limites de la juridiction nationale.

⁴ ISBA/16/A/INF/2, annexe.

⁵ Ibid., par. 4. Voir aussi ISBA/16/A/13, par. 6.

⁶ ISBA/20/C/15, pièce jointe II. Voir aussi <https://www.ospar.org/documents?v=33029>.

de l'Atlantique Nord-Est afin de faciliter les débats et l'échange d'informations, en particulier en ce qui concerne la protection des zones de l'Atlantique du Nord-Est ne relevant pas de la juridiction nationale. Aux termes de cet accord juridiquement non contraignant, les participants se communiquent des informations sur les zones dans lesquelles ils adoptent des mesures de gestion par zone et s'efforcent de coordonner leurs activités, le but étant de veiller à ce que des mesures de protection et de gestion appropriées, répondant le cas échéant aux objectifs de conservation définis pour ces aires, soient mises en œuvre. Tout en assistant aux réunions de l'accord collectif, l'Organisation maritime internationale et l'Autorité ne souhaitent pas en devenir participantes à part entière, en partie parce que certains de leurs membres nourrissent des préoccupations quant au rôle des organisations de mers régionales dans la gestion des zones ne relevant pas de la juridiction nationale⁷. Lors de discussions tenus récemment dans le cadre de l'accord collectif, on s'est demandé s'il ne faudrait pas ouvrir l'accord à d'autres organisations internationales (et si la collaboration entre l'accord et d'autres organisations internationales, dont l'Autorité, ne pourrait pas prendre d'autres formes institutionnelles). Le secrétariat participe auxdites discussions.

III. Décision de la Commission OSPAR concernant l'aire marine protégée du courant nord-atlantique et du bassin maritime Evlanov

7. Créée en 2021 par la Commission OSPAR à l'intérieur de sa zone maritime, l'aire marine protégée du courant nord-atlantique et du bassin maritime Evlanov (ci-après l'« aire marine protégée ») vise à protéger et à conserver les oiseaux de mer et les écosystèmes des eaux surjacentes aux fonds marins dans un secteur de 595 196 km² ne relevant pas de la juridiction nationale⁸. Une feuille de route pour le développement de l'aire marine protégée a été adoptée la même année⁹. Le 1^{er} décembre 2022, conformément à la feuille de route, la Commission OSPAR a ouvert une consultation publique afin d'examiner les éléments pouvant justifier que l'on étende le bénéfice de l'aire marine protégée aux fonds marins, au plancher océanique et à leur sous-sol, ainsi qu'à d'autres espèces et habitats.

8. Par la suite, lors de la réunion d'Oslo tenue du 26 au 30 juin 2023, la Commission OSPAR a décidé de modifier l'aire marine protégée en incluant dans son ressort d'autres éléments de la liste OSPAR (espèces et habitats), ainsi que les fonds marins, le plancher océanique et leur sous-sol¹⁰. Entrée en vigueur le 16 janvier 2024, cette décision lie depuis cette date les parties contractantes de la Convention OSPAR. Plus précisément, les modifications sont venues assigner à l'aire marine protégée un objectif supplémentaire, à savoir protéger, conserver, maintenir et restaurer l'intégrité des écosystèmes des fonds marins, du plancher océanique et de leur sous-sol et les eaux surjacentes du site, et intégrer à l'aire marine protégée une étendue de 546 511 km² appartenant à la Zone telle que définie à l'article premier de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

⁷ Voir en particulier Organisation maritime internationale, A/29/19(c). Voir également [ISBA/28/A/18](#), par. 24.

⁸ Décision 2021/01, disponible à l'adresse suivante : <https://www.ospar.org/documents?v=46527>.

⁹ Accord 2021/08, disponible à l'adresse suivante : <https://www.ospar.org/documents?v=46376>.

¹⁰ Décision 2023/01, disponible à l'adresse suivante : <https://www.ospar.org/documents?v=52218>.

A. Échanges entre la Commission OSPAR et le secrétariat de l'Autorité concernant l'aire marine protégée du courant nord-atlantique et du bassin maritime Evlanov

9. En l'absence de toute procédure de notification et de consultation entre la Commission OSPAR et les membres de l'Autorité sur les questions touchant la Zone, c'est à l'occasion de la consultation publique que le Secrétaire général de l'Autorité a fait part, le 9 juin 2023, de ses observations sur la proposition d'extension de l'aire marine protégée. Il a rappelé le mandat confié à l'Autorité en matière de protection du milieu marin de la Zone, indiquant notamment qu'il incombait à celle-ci, en application de l'article 145 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et de l'alinéa g) du paragraphe 5 de la section 1 de l'Accord de 1994, d'adopter à cette fin les règles, règlements et procédures appropriés. Il a souligné qu'aux termes de l'article 165 de la Convention, la Commission juridique et technique faisait au Conseil des recommandations sur la protection du milieu marin, s'agissant notamment des règles, règlements et procédures à adopter à cet égard, ainsi que sur le programme de surveillance des risques et des conséquences que les activités menées dans la Zone pourraient avoir sur le milieu marin, et réexaminait régulièrement les règles, règlements et procédures régissant lesdites activités.

10. Le Secrétaire général a rappelé qu'en novembre 2022, la Commission juridique et technique avait présenté au Conseil un projet de plan régional de gestion de l'environnement pour le secteur de la dorsale médio-atlantique nord, qui s'intéressait notamment aux dépôts de sulfures polymétalliques¹¹. Ce projet de plan régional avait été établi avec l'apport de nombreuses contributions scientifiques, recueillies notamment lors de trois ateliers d'experts tenus entre 2018 et 2020 et à l'occasion d'une consultation officielle des parties prenantes organisée d'avril à juin 2022. Invitée à participer aux ateliers et à la consultation, la Commission OSPAR n'y avait toutefois pas pris part¹².

11. Le Secrétaire général a informé la Commission OSPAR que le projet de plan régional de gestion de l'environnement pour le secteur de la dorsale médio-atlantique nord, qui ne couvrait pas le secteur de la Zone visé par l'aire marine protégée, n'en définissait pas moins certains buts et objectifs de gestion régionale de l'environnement, prévoyant notamment qu'il fallait encourager la coopération entre les parties prenantes, notamment les organisations internationales et régionales compétentes, dans le plein respect de leurs mandats, et énumérait, entre autres mesures, plusieurs outils de gestion par zone visant à préserver la biodiversité régionale et la structure et la fonction des écosystèmes.

12. Compte tenu de ce qui précède, le Secrétaire général a exhorté la Commission OSPAR à veiller à ce que les mandats et compétences dévolus à l'Autorité et à la Commission par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, l'Accord de 1994 et la Convention OSPAR s'exercent en toute cohérence. Pour ce faire, il fallait que la Commission fasse converger les débats qu'elle menait sur une possible extension de l'aire marine protégée avec les travaux consacrés au plan régional de gestion de l'environnement pour la zone de la dorsale médio-atlantique nord, travaux qui étaient menés à l'échelle mondiale dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et sous les auspices du Conseil, avec le concours des experts de la Commission juridique et technique. Cela permettrait que les débats tirent parti de toutes les données et informations scientifiques existantes, le but étant d'établir un réseau d'outils de gestion par zone qui soit cohérent et écologiquement

¹¹ ISBA/27/C/38.

¹² Des invitations avaient été envoyées à la Commission OSPAR le 10 mars 2022, le 14 mars 2023 et le 9 juin 2023.

connecté, incluant notamment les aires marines protégées de l'Atlantique nord et dans lequel chaque outil serait géré et surveillé de manière efficace.

13. Lors de la réunion de la Commission OSPAR tenue en juin 2023, plusieurs parties contractantes se sont félicitées des informations utiles et précieuses contenues dans la lettre de l'Autorité, soulignant qu'il importait que la Commission et l'Autorité entretiennent de bonnes relations de travail. Plusieurs parties contractantes ont dit qu'il faudrait renforcer le dialogue et la collaboration avec l'Autorité et les autres autorités compétentes lorsque à l'avenir de nouvelles aires marines protégées seraient créées dans des zones ne relevant de la juridiction nationale ou que de nouveaux plans régionaux de gestion de l'environnement seraient examinés. Néanmoins, alléguant que l'Autorité avait fait parvenir tardivement ses informations, la Commission a décidé de ne pas les inclure dans la version finale de la proposition révisée concernant l'aire marine protégée, choisissant de les faire figurer au contraire dans le récapitulatif des réponses reçues.

14. Par lettre datée du 29 septembre 2023, le Secrétaire général a informé le Secrétaire exécutif de la Commission OSPAR du débat qui avait eu lieu à la vingt-huitième session de l'Assemblée en juillet 2023 au sujet des relations entre l'Autorité et la Commission. Il a avancé l'idée que la Commission envisage à l'avenir de revoir les procédures par lesquelles elle consultait les organisations intergouvernementales compétentes sur les questions de leur ressort, notamment s'agissant de la création d'outils de gestion par zone, tout en rappelant que le secrétariat était disposé à poursuivre l'examen de ces questions et de tous autres sujets d'intérêt commun. Cela revêtait une importance toute particulière dès lors qu'une décision de la Commission venait empiéter sur la compétence exclusive dévolue à l'Autorité par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et l'Accord de 1994, ainsi que sur les droits et obligations des membres de l'Autorité et des entités avec lesquelles elle signait des contrats.

B. Échanges entre la Commission OSPAR et le secrétariat de l'Autorité concernant le rapport du Groupe des jurilinguistes de la Commission sur la compétence de la Commission en ce qui concerne les activités d'exploitation minière des grands fonds marins dans la zone maritime OSPAR

15. Le 24 janvier 2023, le Secrétaire exécutif de la Commission OSPAR a invité le secrétariat de l'Autorité à formuler des observations sur l'avis juridique donné par le Groupe des jurilinguistes de la Commission s'agissant de la compétence de la Commission en ce qui concerne les activités d'exploitation minière des grands fonds marins dans la zone maritime OSPAR. Sollicité par le Comité Impact environnemental des activités humaines de la Commission, l'avis portait sur des questions d'interprétation et d'application de la convention OSPAR à l'égard de l'exploitation minière des grands fonds marins¹³.

16. Dans ses observations présentées le 14 mars 2023, le secrétariat de l'Autorité a rappelé le caractère universel et unitaire de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui instituait un régime juridique global régissant toutes les activités menées dans les océans, y compris la Zone. Il a également souligné que les parties à la Convention OSPAR qui étaient membres de l'Autorité devaient observer les règles,

¹³ Ni les comptes rendus du Comité Impact environnemental des activités humaines ni l'avis du Groupe des jurilinguistes n'ont été publiés sur le site Web de la Commission OSPAR. Pour l'information des membres de l'Autorité, la lettre du Secrétaire exécutif en date du 24 janvier 2023 et la réponse du secrétariat en date du 14 mars 2023 seront téléchargées sur le site Web de l'Autorité lors de la publication du présent rapport.

règlements et procédures adoptés par l'Autorité et applicables à la partie de la Zone située dans la zone maritime OSPAR, afin d'assurer la cohérence du régime établi par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et l'Accord de 1994. Plus précisément, le secrétariat a souligné ce qui suit :

a) La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et l'Accord de 1994 conféraient à l'Autorité une compétence exclusive en ce qui concernait l'organisation et le contrôle des activités menées dans la Zone et l'habilitaient notamment à adopter des mesures visant à protéger le milieu marin contre d'éventuels effets préjudiciables liés auxdites activités ;

b) Même si certains États pouvaient prendre collectivement, dans un cadre de coopération régionale comme l'était la Convention OSPAR, des mesures de protection de l'environnement plus strictes que celles adoptées par l'Autorité, cela ne conférait pas à ces États ou organisations régionales une quelconque compétence pour réglementer les activités menées dans la Zone ;

c) Le terme « immersion », tel qu'il était défini à l'article 1 de la Convention OSPAR, s'entendait également du déversement des déchets provenant des activités d'extraction minière des grands fonds marins, lequel déversement relevait donc de l'article 4 et de l'annexe II de la Convention ;

d) Les mesures déjà adoptées au titre de l'annexe V de la Convention OSPAR (en vue de protéger la zone maritime contre les effets préjudiciables des activités humaines) s'appliquaient généralement à l'exploitation minière des grands fonds marins, selon leur objet ;

e) L'exploitation minière des grands fonds marins n'étant pas l'une des sources de pollution visées dans les articles 3, 4 et 5 de la Convention OSPAR, il revenait aux parties contractantes à la Convention, si elles souhaitaient considérer l'exploitation minière des grands fonds marins comme une source de pollution, d'adopter une nouvelle annexe au titre de l'article 7.

17. Le secrétariat a souligné que l'octroi de contrats d'exploration et d'exploitation était partie intégrante du régime juridique applicable à la Zone et à ses ressources. Toute mesure que pourrait prendre la Commission OSPAR en rapport avec des activités menées dans la Zone au titre de ces contrats, qu'y participent ou non des membres de la Commission, irait à l'encontre du régime établi par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et l'Accord de 1994 et porterait atteinte à la compétence établie par la Convention OSPAR.

18. En réponse, le Groupe des jurilinguistes a fait observer que, compte tenu des divers points d'accord et des quelques désaccords d'interprétation juridique entre le secrétariat et lui, il avait été préconisé, dans la recommandation adressée aux chefs de délégation des parties contractantes à la Convention OSPAR, que les secrétariats de la Commission et de l'Autorité ouvrent un dialogue informel et réfléchissent à la façon dont les deux organisations pourraient collaborer sur des sujets plus pratiques comme la création et la gestion des aires marines protégées¹⁴.

¹⁴ OSPAR heads of delegation (1) 23/2/1 Rev.1 (L), par. 8.2.

IV. Analyse préliminaire de l'incidence que pourrait avoir sur le mandat de l'Autorité la décision d'étendre l'aire marine protégée du courant nord-atlantique et du bassin maritime d'Evlanov en y incluant la Zone

19. Actuellement, aucune activité n'a lieu dans la partie de la Zone située dans l'aire marine protégée du courant nord-atlantique et du bassin maritime d'Evlanov. En outre, en raison de la forte sédimentation en cours dans cette zone, il est peu probable qu'on y trouve des gisements de sulfures polymétalliques et de nodules polymétalliques exploitables à des fins économiques¹⁵. Toutefois, rien n'exclut que l'Autorité reçoive un jour des avis de prospection ou des demandes d'approbation de plans de travail relatifs à l'exploration pour cette partie de la Zone.

20. On admet, y compris au sein des réunions des chefs de délégation des parties contractantes à la Convention OSPAR¹⁶, que l'Autorité est la seule organisation habilitée à régir les activités menées dans la Zone et notamment à adopter les règles, règlements et procédures permettant de protéger efficacement le milieu marin contre les effets préjudiciables pouvant résulter desdites activités.

21. La décision de la Commission OSPAR d'étendre son dispositif à la Zone paraît empiéter sur la compétence de l'Autorité dès lors qu'elle a un impact sur les droits et obligations des membres de l'Autorité qui ne sont pas parties à la Convention OSPAR. Les décisions de la Commission OSPAR¹⁷ et les mesures ou programmes adoptés sous son égide lient uniquement les 16 membres de la Commission et ne s'appliquent qu'à la zone maritime OSPAR.

22. On ne peut passer outre au pouvoir réglementaire dont est investie l'Autorité aux fins de la protection du milieu marin dans la Zone, elle dont les décisions lient tous ses membres, y compris ceux qui appartiennent aussi à la Commission OSPAR.

23. À cet égard, on se souviendra que les membres de l'Autorité ont une obligation de coopération à son endroit, qui leur impose notamment de veiller à ce que les travaux qu'ils mènent dans le cadre d'organisations régionales ne fassent pas double emploi avec les siens et n'empiètent pas sur son mandat.

24. En conclusion, les mesures mises en œuvre sur la base des décisions prises par la Commission OSPAR sur des questions relevant de la compétence de l'Autorité aux termes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et de l'Accord de 1994 : a) ne prennent pas dûment en compte et ne respectent pas la compétence de l'Autorité sur la Zone ; b) pourraient bien aller à l'encontre de certaines mesures prises par l'Autorité en vertu de son mandat ; c) risquent d'éroder la compétence de l'Autorité en faisant appliquer des normes et des critères scientifiques différents de ceux adoptés au niveau mondial pour la Zone ; d) risquent d'être inefficaces du fait qu'elles ne lient pas les entités non parties à la Convention OSPAR.

¹⁵ Voir l'étude technique n° 30 de l'Autorité, disponible à l'adresse suivante : www.isa.org.jm/wp-content/uploads/2022/05/ISA_Technical_Study-30.pdf.

¹⁶ Voir ISBA/15/A/2, par. 21.

¹⁷ Si les décisions adoptées par les parties contractantes à la Convention OSPAR sont juridiquement contraignantes, ce n'est pas le cas des recommandations qui, aux termes de l'article 13 de la Convention, sont dénuées de toute force contraignante.

V. Recommandations sur les moyens de prévenir tout empiètement sur le mandat de l’Autorité tout en renforçant la coopération et la concertation avec les organisations concernées

25. Il est primordial que l’Autorité et la Commission OSPAR exercent en toute cohérence les mandats et compétences que leur confie chacune l’architecture juridique existante. À cet égard, la Commission a été invitée à assister aux ateliers de l’Autorité et à participer aux consultations des parties prenantes concernant l’élaboration du plan régional de gestion de l’environnement pour le secteur de la dorsale médio-atlantique nord. L’Autorité a également proposé d’étendre éventuellement la zone géographique du plan régional, le but étant de faire converger les travaux menés au niveau mondial et ceux menés au niveau régional.

26. Le 17 novembre 2023, une réunion bilatérale a été organisée entre les secrétariats de l’Autorité et de la Commission OSPAR, qui ont convenu de se rencontrer plus régulièrement pour se tenir au courant de leurs travaux et faire le point sur tout sujet d’importance. Le secrétariat de l’Autorité entend participer également, le cas échéant, aux travaux de la Commission susceptibles de l’intéresser, comme ceux du Groupe de travail spécial sur les amendements à la Convention OSPAR, aux travaux de l’accord collectif et aux réunions de la Commission.

27. Le Conseil est invité à prendre note du présent rapport et à donner au secrétariat, si nécessaire, des orientations visant à favoriser une plus grande coopération et une plus grande concertation entre l’Autorité et la Commission OSPAR.
