



Conseil

Distr. générale
12 mai 2016
Français
Original : anglais

Vingt-deuxième session

Kingston

11-22 juillet 2016

Questions liées à la conduite d'activités de recherche scientifique sur le milieu marin dans les zones d'exploration

Rapport du Secrétaire général

Introduction

1. L'intensification des activités menées dans la Zone, dont atteste l'augmentation du nombre de plans de travail approuvés à des fins d'exploration, qui, de sept en 2011, sont passés à 27 en 2016, a notamment eu pour effet d'accroître le risque de conflit entre contractants et chercheurs, sur la question des travaux de recherche scientifique en cours sur le milieu marin des fonds situés dans les zones d'exploration. Nombre d'activités fréquemment conduites dans le cadre d'une campagne d'exploration et pouvant en conséquence être considérées comme des « activités menées dans la Zone » au sens du paragraphe 3 de l'article premier de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, peuvent aussi être assimilées à des travaux de recherche scientifique sur le milieu marin. C'est le cas, par exemple, des levés par sonar à balayage latéral effectués au moyen d'engins sous-marins autonomes, des carottages et des prélèvements par boîte à noyaux multiples, des mesures de conductivité, de température et de profondeur (CTD) réalisées au moyen d'une sonde, et du déploiement de véhicules télécommandés aux fins du profilage photographique de zones à forte densité.

2. L'article 256 de la Convention stipule que tous les États, ainsi que les organisations internationales compétentes, ont le droit d'effectuer des recherches scientifiques marines dans la Zone, conformément aux dispositions de la partie XI. Ces dispositions consistent en l'article 143 qui dispose que la recherche scientifique marine dans la Zone est conduite à des fins exclusivement pacifiques et dans l'intérêt de l'humanité tout entière, et établit une distinction entre celle-ci et les activités conduites conformément à l'alinéa f) du paragraphe 1 de l'article 87 qui figure dans la partie VII. Parallèlement, le Règlement stipule qu'il n'affecte d'aucune façon ni la liberté de la recherche scientifique, conformément à l'article 87 de la Convention, ni le droit d'effectuer des recherches scientifiques marines dans la

* Nouveau tirage pour raisons techniques (31 mai 2016).



Zone conformément aux articles 143 et 256 de la Convention. La Convention et le Règlement exigent de l'Autorité qu'elle accorde au contractant le droit exclusif d'explorer le secteur visé par le plan de travail relatif à l'exploration et garantisse qu'aucune autre entité n'exerce dans le même secteur des activités portant sur d'autres ressources d'une façon qui puisse gêner les activités du contractant.

3. La conduite d'activités approfondies et transparentes de recherche scientifique sur le milieu marin, tant en haute mer que dans la Zone, est nécessaire et souhaitable et ce, pour de multiples raisons. Les données recueillies au cours de ces activités permettent de réunir la somme de connaissances nécessaires à l'élaboration de règlements d'exploitation. La gestion écologiquement rationnelle de la Zone nécessite très souvent de vastes bases de données ainsi que l'analyse approfondie d'informations que les contractants peuvent difficilement recueillir à titre individuel. D'un côté, une étude d'impact environnemental a peu de chance d'être complète si elle se fonde uniquement sur l'étude d'une zone d'exploration propre à un contractant donné, et doit, pour être exhaustive, porter sur un éventail plus large de gradients environnementaux. De l'autre, les contractants sont tenus de se conformer à des normes environnementales strictes et de surveiller les incidences de leurs activités dans leurs secteurs d'exploration. Ces deux aspects devraient normalement se compléter, mais il arrive parfois que des recherches scientifiques marines menées par des tiers entravent les efforts que déploie un contractant pour surveiller l'impact de ses activités d'exploration sur l'environnement. La question de savoir comment concilier les intérêts éventuellement divergents des contractants et des chercheurs soulève un certain nombre de questions juridiques et de problèmes complexes et sensibles. La garantie du titre des contractants d'une part, et de l'exercice des droits et libertés en matière de recherche scientifique marine, de l'autre, est une condition essentielle de la saine gestion et de la bonne administration des ressources minérales de la Zone. Le présent document vise à récapituler brièvement ces questions et à recenser les moyens possibles d'y répondre, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention.

Règles du droit international de la mer applicables à la recherche scientifique marine

4. L'alinéa f) du paragraphe 1 de l'article 87 de la Convention dispose que la liberté de la haute mer englobe la liberté de la recherche scientifique marine, sous réserve de la partie XIII. Au paragraphe 2 du même article, il est stipulé que chaque État exerce la liberté de la haute mer en tenant dûment compte des droits reconnus par la Convention concernant les activités menées dans la Zone. La partie XIII de la Convention traite en détail de la recherche scientifique marine. Deux des principes généraux auxquels doit obéir ce type de recherche sont énoncés aux alinéas c) et d) de l'article 240 de la partie XIII qui disposent que la recherche scientifique ne doit pas gêner de façon injustifiable les autres utilisations légitimes de la mer compatibles avec la Convention, qu'elle est dûment prise en considération lors de ces utilisations, et doit être menée conformément à tous les règlements pertinents adoptés en application de la Convention, y compris ceux visant à protéger et à préserver le milieu marin. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) est l'organisation officiellement chargée de la coopération mondiale dans le domaine de l'étude des océans. Aussi sa commission océanographique intergouvernementale s'est-elle employée, depuis sa création en 1960, à promouvoir la collaboration internationale dans tous les domaines de la

recherche scientifique marine. Elle a créé l'Organe consultatif d'experts sur le droit de la mer afin de traiter nombre des questions que soulève la Convention, en particulier, la question de l'établissement de critères et de principes directeurs propres à aider les États à déterminer la nature et les implications des travaux de recherche scientifique marine, conformément à l'article 251 de la Convention.

5. L'article 256 de la Convention dispose que tous les États ont le droit d'effectuer des recherches scientifiques marines dans la Zone, conformément aux dispositions de la partie XI. À cet égard, le paragraphe 3 de l'article 143 stipule que les États Parties peuvent effectuer des recherches scientifiques marines dans la Zone et favorisent la coopération internationale en matière de recherches scientifiques marines en recourant à différentes méthodes, notamment en diffusant effectivement les résultats des recherches et analyses, lorsqu'ils sont disponibles, par l'intermédiaire de l'Autorité ou par d'autres mécanismes internationaux, s'il y a lieu. L'article 257 dispose que tous les États ont le droit, conformément à la Convention, d'effectuer des recherches scientifiques marines dans la colonne d'eau au-delà des limites de la zone économique exclusive, c'est à dire dans la colonne d'eau surjacent à la Zone et à toute partie du plateau continental s'étendant au-delà de 200 milles marins à partir des lignes de base.

Règles applicables du droit international de la mer figurant dans la partie XI de la Convention

6. Le paragraphe 1 de l'article 139 de la Convention stipule qu'il incombe à tous les États Parties de veiller à ce que les activités menées dans la Zone, que ce soit par eux-mêmes ou par des personnes physiques ou morales possédant leur nationalité ou effectivement contrôlées par eux, le soient conformément à la partie XI. Le paragraphe 2 du même article définit les conditions devant être réunies pour qu'un État soit tenu responsable des dommages résultant d'un manquement de sa part aux obligations qui lui incombent en vertu de la partie XI.

7. L'Article 145 dispose que les mesures nécessaires doivent être prises conformément à la Convention pour protéger efficacement le milieu marin des effets nocifs que pourraient avoir les activités menées dans la Zone. Il confie à l'Autorité la charge d'adopter à cette fin des règles, règlements et procédures appropriés. Il énumère aussi de façon non exclusive les cas de figure dans lesquels une protection s'impose.

8. Le paragraphe 1 de l'Article 147 stipule que les activités menées dans la Zone le sont en « tenant raisonnablement compte » des autres activités s'exerçant dans le milieu marin. Le paragraphe 3 du même article contient une disposition réciproque exigeant que les autres activités s'exerçant dans le milieu marin soient menées en tenant raisonnablement compte des activités menées dans la Zone. Cette disposition rejoint celle qui figure au paragraphe 2 de l'article 87 où il est stipulé que chaque État exerce les libertés de la haute mer « en tenant dûment compte » des droits reconnus par la Convention concernant les activités menées dans la Zone.

9. L'expression « en tenant raisonnablement compte » n'est pas définie dans la Convention. Au vu du paragraphe 2 de l'article 87 dont il est fait mention ci-dessus, on peut conclure que tenir « raisonnablement compte » signifie la même chose que tenir « dûment compte », une expression qui revient dans nombre d'autres articles de la Convention (par. 4 de l'article 27, al. a) du paragraphe 3 de l'article 39 et art. 234, en référence à la navigation; par. 3 de l'article 60 et al. a) du paragraphe 3

de l'article 66, en référence à la pêche; par. 5 de l'article 79, en référence aux câbles et pipelines sous-marins; par. 2 de l'article 56, 3 de l'article 58 et 1 de l'article 142, en référence aux droits et obligations des États; art. 267, en référence aux intérêts légitimes d'États tiers en matière de transfert de technologie; al. d) du paragraphe 2 de l'article 162 et du paragraphe 2 de l'article 167, en référence à la représentation géographique. Le Virginia Commentary on State Practice regarding Dispute Settlement fait valoir qu'au nombre des éléments dont il convient de tenir « raisonnablement compte » dans le contexte de l'article 147 figurent la reconnaissance du droit qu'ont tous les États de mener des activités en milieu marin et l'obligation qu'ont ces États de protéger et de préserver ce milieu, comme le stipule l'article 192. Un autre commentateur a estimé qu'en utilisant l'expression « en tenant raisonnablement compte », on préconisait en fait l'adoption de certains modes de conduite sans définir de normes spécifiques.

10. Dès lors, il y a lieu de considérer que les activités de recherche scientifique marine menées dans la Zone ne doivent pas gêner outre mesure l'exercice des droits et des obligations conférés à un contractant en vertu du contrat que celui-ci a passé avec l'Autorité, et que le contractant, le chercheur, l'État ayant parrainé la demande du contractant et l'État responsable des activités du chercheur doivent tenir dûment compte du droit de chacun à mener ses activités sans que celles-ci n'entravent celles des autres. Toutefois, on ne sait pas très bien quel type ou degré d'activité peut être considéré comme une entrave allant au-delà du « raisonnable » et les dispositions actuelles ne donnent à la communauté scientifique et à ceux qui se livrent à l'exploitation minière des grands fonds aucun conseil pratique sur les initiatives ou conséquences susceptibles de causer une gêne indue, ni sur les mesures spécifiques à prendre pour satisfaire à l'obligation de « tenir dûment compte » (obligation de notification ou d'échange préalable d'informations, etc.). Hormis l'article 142 de la Convention relatif aux gisements de ressources transfrontières, il n'existe, dans la Convention et dans les règlements d'exploration, aucune disposition traitant des cas où la conduite d'activités de recherche scientifique marine dans la Zone peut porter atteinte aux droits d'un contractant, ni même de clause rendant obligatoire la notification préalable au contractant ou à l'Autorité de ce type d'activités. L'absence de dispositions spécifiques à ce sujet peut signifier que l'obligation d'échanger des informations est implicite.

Questions liées à l'obligation de réaliser des études d'impact environnemental et aux autres obligations des contractants en matière d'environnement

11. Comme indiqué plus haut, conformément à l'alinéa d) de l'article 240 de la Convention, la recherche scientifique marine doit être menée conformément à tous les règlements pertinents adoptés en application des dispositions de ladite Convention, y compris ceux visant à protéger le milieu marin. En outre, les articles 205 et 206 de la même Convention exigent des États, lorsque les activités envisagées relevant de leur juridiction ou de leur contrôle risquent d'entraîner une pollution importante ou des modifications considérables et nuisibles du milieu marin, qu'ils évaluent les effets potentiels de ces activités sur ce milieu et rendent compte des résultats de ces évaluations. Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 20 avril 2010 dans l'affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (*Argentine c. Uruguay*), la Cour internationale de Justice a estimé que les obligations susmentionnées faisaient désormais partie du droit international coutumier. Dans

son avis consultatif sur les responsabilités et obligations des États qui patronnent des personnes et entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone, la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins du Tribunal international du droit de la mer a estimé que les obligations relatives aux évaluations de l'impact sur l'environnement dépassaient le cadre d'application des dispositions spécifiques de la Convention et des règlements de l'Autorité.

12. Les contractants ont de très nombreuses obligations en matière d'environnement, notamment la responsabilité d'établir des profils écologiques témoins et de mener à bien des programmes de surveillance. Les 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, auxquelles les contractants sont tenus de se conformer, dans la mesure où cela leur est raisonnablement possible, donnent de plus amples précisions sur l'obligation qui leur est faite de procéder à des études d'impact sur l'environnement. Chaque fois qu'une évaluation de cette nature est requise, elle doit être soumise à l'Autorité un an avant le démarrage des activités dont elle est censée étudier les effets.

13. Le problème se pose lorsque les activités de recherche scientifique marine sont de fait des activités qui, si elles avaient été menées par un contractant aux fins de l'exploration ou de l'exploitation de ressources situées dans la Zone, auraient dû, en vertu des recommandations de la Commission juridique et technique, faire l'objet d'une étude d'impact environnemental préalable. Il n'existe aucune disposition qui oblige expressément les chercheurs à réaliser des études d'impact environnemental si les activités susmentionnées sont conduites au titre de la recherche scientifique marine. Bien que pertinentes, les obligations prescrites à l'échelle nationale, notamment celles qui figurent dans des documents d'orientation, des instruments de droit souple ou des instruments régionaux, peuvent ne pas être suffisantes pour remédier à cette lacune. Le fait que les chercheurs ne soient pas expressément tenus de procéder à une étude d'impact environnemental pour les activités menées dans la Zone, notamment lorsqu'il est prévu de conduire des recherches dans une partie de la Zone pour laquelle l'Autorité a accordé un contrat d'exploration, amène à s'interroger sur la raison d'être des évaluations demandées à l'article 145 de la Convention. L'on pourrait avoir besoin à cet égard de directives plus concrètes qui pourraient être élaborées par l'intermédiaire de l'Organe consultatif d'experts en droit de la mer, sur la demande des organes directeurs de la Commission océanographique intergouvernementale.

Questions liées à la responsabilité

14. D'autres questions ont trait à la responsabilité. L'article 263 de la partie XIII stipule qu'il incombe aux États parties de veiller à ce que les recherches scientifiques marines soient menées conformément à la Convention (et pas seulement conformément à la partie XIII). Aux termes des paragraphes 2 et 3 de cet article, les États sont responsables des dommages découlant des activités menées en violation de la Convention et de ceux causés par la pollution du milieu marin résultant de recherches scientifiques marines, et doivent réparer ces dommages.

15. En vertu de l'article 139 de la partie XI, il incombe aux États parties de veiller à ce que les activités menées dans la Zone, que ce soit par eux-mêmes, par leurs entreprises d'État ou par des personnes physiques ou morales possédant leur nationalité ou effectivement contrôlées par eux ou leurs ressortissants, le soient

conformément à la partie XI de la Convention. La même obligation incombe aux organisations internationales pour les activités qu'elles mènent dans la Zone. Le paragraphe 2 de cet article engage leur responsabilité conjointe et solidaire en cas de dommages résultant d'un manquement de leur part aux obligations qui leur incombent en vertu de la partie.

16. Si la conduite de recherches scientifiques marines dans une zone d'exploration empêchait un contractant d'exécuter l'intégralité de son plan de travail approuvé, s'agirait-il d'un cas d'inobservation engageant la responsabilité du contractant? Pourrait-on considérer qu'il s'agit d'un cas de force majeure, avec les conséquences juridiques que cela implique pour la réalisation des activités et la prorogation du contrat? Dans la mesure où les États parties sont tenus de veiller à ce que les activités menées dans la Zone le soient conformément à la partie XI de la Convention, une gêne excessive de ce type pourrait-elle engager la responsabilité des États au titre de dommages résultant d'un manquement de leur part aux obligations qui leur incombent en vertu de la partie XI? Étant donné qu'il incombe aux États parties de veiller à ce que les recherches scientifiques marines menées ne contreviennent pas à la Convention en entravant abusivement l'exercice des droits exclusifs d'un contractant, il semble inévitable de conclure que la gêne occasionnée pourrait engager la responsabilité d'États pour des dommages causés à un contractant. Toutefois, il peut être plus difficile de déterminer dans quel cadre les différends découlant de telles situations devraient être réglés.

Règlement des différends

17. En cas d'incompatibilité entre les activités d'un contractant et des recherches scientifiques marines en cours ou prévues, plusieurs options peuvent être envisagées pour régler les différends. Dans un premier temps, l'Autorité peut engager une médiation entre les États parties, les contractants et les chercheurs concernés pour les amener à concilier leurs activités. En dernier ressort, un dispositif complet de règlement des différends est prévu dans la partie XV de la Convention. Aux termes des articles 279 et 280, les États parties doivent régler tout différend surgissant entre eux à propos de l'application ou de l'interprétation de la Convention par les moyens pacifiques de leur choix. Le paragraphe 3 de l'article 288 cite la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins du Tribunal international du droit de la mer, qui a été constituée en application des dispositions de la section 5 de la partie XI. Les catégories de différends portant sur des activités menées dans la Zone qui relèvent de la compétence de la Chambre sont énumérées à l'article 187. En particulier, la Chambre a compétence pour connaître des différends entre États parties relatifs à l'interprétation ou à l'application de la partie XI et des annexes qui s'y rapportent, ainsi que des différends entre un État partie et l'Autorité relatifs à des actes ou omissions de l'Autorité ou d'un État partie dont il est allégué qu'ils contreviennent aux dispositions de la partie XI ou des annexes qui s'y rapportent ou à des règles, règlements ou procédures adoptés par l'Autorité.

18. L'article 264 prévoit que les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application des dispositions de la Convention visant la recherche scientifique marine sont réglés conformément aux sections 2 et 3 de la partie XV. Comme indiqué précédemment, la compétence de la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins est définie au paragraphe 3 de l'article 288 (sect. 2 de la partie XV). En vertu de l'article 290, si une cour ou un tribunal saisi d'un différend considère, *prima facie*, avoir compétence en vertu de la partie XV ou

de la section 5 de la partie XI, il ou elle peut prescrire toutes mesures conservatoires qu'il juge appropriées en la circonstance pour préserver les droits respectifs des parties en litige ou pour empêcher que le milieu marin ne subisse de dommages graves en attendant la décision définitive.

19. Le règlement des différends par des cours ou des tribunaux porterait bien entendu sur des faits précis et risquerait de ne pas prendre en compte l'ensemble des questions juridiques signalées plus haut. Il pourrait aussi déclencher une course au tribunal le plus avantageux et l'on ne saurait écarter le risque de voir une même disposition faire l'objet d'interprétations divergentes. Dans tous les cas, les litiges devraient, autant que possible, être évités. En effet, la procédure contentieuse n'est peut-être pas la plus appropriée pour démêler la question centrale de l'interprétation et de la mise en application de l'obligation de « tenir dûment compte », ni pour dégager une certitude juridique quant à la conduite à adopter pour éviter que chercheurs et contractants ne se gênent de façon excessive.

20. Un moyen d'éviter les contentieux à l'avenir serait d'affiner les règlements d'exploration de façon à établir des règles spéciales pour les contractants et les chercheurs. Ces règles pourraient être accompagnées de directives pratiques. Il convient d'indiquer à cet égard qu'aux termes des règlements actuellement en vigueur, pendant la phase de prospection, les prospecteurs sont tenus de réduire au minimum ou d'éliminer « les conflits effectifs ou potentiels avec des activités de recherche scientifique marine déjà engagées ou prévues, ou la perturbation de ces activités, conformément aux futures directives pertinentes ». Il est regrettable qu'à ce jour, aucune directive n'ait encore été établie en application de cette disposition, et que les règlements ne concernent pas les phases d'exploration et d'exploitation, qui sont celles où se pose le problème des droits exclusifs des contractants. Cependant, le principal obstacle à l'adoption d'un dispositif réglementaire – qui la rend irréalisable – tient à la nécessité de veiller à ce que ce dispositif soit entièrement compatible avec les droits et les obligations qui incombent aux États et à l'Autorité en vertu de la Convention, en particulier l'article 143.

21. En tout état de cause, des contrôles réglementaires supplémentaires ne permettraient pas nécessairement de s'attaquer comme il se doit à la nécessité fondamentale de clarifier les dispositions en vigueur, notamment l'obligation réciproque de tenir « raisonnablement compte ». Il serait plus opportun de clarifier cette question en demandant un avis consultatif à la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins. L'article 191 de la Convention prévoit que la Chambre donne des avis consultatifs à la demande de l'Assemblée ou du Conseil, sur les questions juridiques qui se posent dans le cadre de leur activité. Outre qu'elle évite d'avoir à régler les problèmes dans le cadre de différends précis, cette approche a aussi l'avantage d'être plus transparente. De plus, elle permettrait à la Chambre de s'appuyer sur les informations sur la question émanant de tous les États parties, notamment des États qui effectuent des recherches et des États patronnants, ainsi que des organisations internationales compétentes, notamment de l'Autorité internationale des fonds marins et de la Commission océanographique intergouvernementale.

22. Les avis formulés par la Chambre sur cette importante question pourraient aider la Commission océanographique intergouvernementale, par l'entremise de l'Organe consultatif d'experts en droit de la mer, à élaborer les règlements dont l'Autorité pourrait ensuite se servir et à mettre au point des directives à l'intention

des chercheurs. Ils pourraient également être utiles au comité préparatoire créé par l'Assemblée générale dans sa résolution 69/292, dans le cadre des débats qu'il tient en vue de communiquer à l'Assemblée des recommandations de fond sur les éléments devant figurer dans un projet d'instrument international juridiquement contraignant se rapportant à la Convention et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale.

Récapitulatif des questions soulevées

23. Compte tenu de ce qui précède, les principales questions juridiques à clarifier sont les suivantes :

a) L'expression « autres activités s'exerçant dans le milieu marin » figurant au paragraphe 3 de l'article 147 de la Convention englobe-t-elle les activités de recherche scientifique marine menées dans la Zone?

b) Que signifie l'expression « en tenant raisonnablement compte » utilisée dans le paragraphe 3 de l'article 147 au sujet des activités menées dans la Zone, et a-t-elle le même sens que l'expression « en tenant dûment compte » employée au paragraphe 2 de l'article 87?

c) Quels types de comportement entraveraient abusivement l'exercice des droits et obligations d'un contractant dans la zone où il procède à des activités d'exploration ou s'apprête à en mener?

d) Est-il obligatoire d'effectuer des études d'impact environnemental avant de conduire certaines activités de recherche scientifique marine dans la Zone, comme doivent le faire les contractants qui procèdent à certaines activités d'exploration, notamment au regard des articles 204 et 206?

e) Quelle procédure suivre lorsqu'une entité menant des activités de recherche scientifique marine n'est pas dotée d'une personnalité juridique distincte qui permette d'établir clairement la responsabilité engagée, comme c'est souvent le cas des consortiums scientifiques internationaux financés par plusieurs États?

24. Le Conseil est invité à examiner les questions soulevées dans le présent rapport et à prendre les mesures ou formuler les recommandations qu'il jugera appropriées.