



Commission juridique et technique

Distr. générale
6 février 2018
Français
Original : anglais

Vingt-quatrième session

Commission juridique et technique, première partie de la session

Kingston, 12-23 mars 2018

Point 16 de l'ordre du jour provisoire*

Examen des dispositions des règlements relatifs à la prospection et à l'exploration qui concernent la possibilité d'offrir une participation au capital d'une entreprise conjointe en vue d'harmoniser l'ensemble des règlements à cet égard et de formuler une recommandation à ce sujet aux fins d'examen par le Conseil à sa session suivante

Questions posées par une éventuelle harmonisation des règlements de l'Autorité relatifs à la prospection et à l'exploration en ce qui concerne la possibilité d'offrir une participation au capital d'une entreprise conjointe

Note du Secrétariat

I. Introduction

1. En 2013, le Conseil de l'Autorité internationale des fonds marins a adopté les modifications du Règlement relatif à la prospection et à l'exploration des nodules polymétalliques dans la Zone recommandées par la Commission juridique et technique, ainsi qu'une modification de l'article 19 de ce règlement (voir la décision [ISBA/19/C/17](#), annexe). Dans la même décision, il a prié la Commission d'examiner les dispositions des trois règlements relatifs à la prospection et à l'exploration, respectivement, des nodules polymétalliques, des sulfures polymétalliques et des encroûtements cobaltifères de ferromanganèse dans la Zone qui concernent l'exercice d'un monopole sur la conduite d'activités dans la Zone et la possibilité d'offrir une participation au capital d'une entreprise conjointe, en vue d'harmoniser éventuellement les trois règlements sur ces points, et de lui soumettre pour examen, à sa vingtième session en 2014, une recommandation à ce sujet.

2. En 2014, à sa vingtième session, l'Assemblée a approuvé la modification de l'article 21 du Règlement relatif aux nodules polymétalliques en ce qui concerne l'exercice d'un monopole sur la conduite d'activités dans la Zone¹. En raison d'autres

* [ISBA/24/LTC/L.1](#).

¹ [ISBA/20/A/9](#). L'article 21 était modifié par insertion d'un paragraphe 7 nouveau et renumérotation des paragraphes suivants : « 7. La Commission juridique et technique peut recommander l'approbation d'un plan de travail si elle établit que cette approbation n'autorisera



priorités telles que ses travaux sur le projet de règlement relatifs à l'exploitation, la Commission a dû reporter l'examen de la question de savoir si le Règlement relatif aux nodules polymétalliques devrait également être modifié en vue de donner à un demandeur sollicitant l'approbation d'un plan de travail relatif à l'exploration la possibilité de choisir entre une option consistant à offrir une participation au capital et une option consistant à remettre un secteur réservé à l'Autorité².

3. En 2016, dans sa décision concernant le rapport de synthèse du Président de la Commission juridique et technique (ISBA/22/C/28, par. 13), le Conseil a prié à nouveau la Commission d'examiner les dispositions de ses règlements relatifs à la prospection et à l'exploration qui concernent la possibilité d'offrir une participation au capital d'une entreprise conjointe, en vue d'harmoniser l'ensemble de ses règlements à cet égard et de formuler une recommandation à ce sujet aux fins d'examen par le Conseil à sa prochaine session.

4. En juillet 2017, la Commission a eu des discussions préliminaires sur la base d'une analyse faite par le Secrétariat des questions posées par une éventuelle harmonisation (ISBA/23/LTC/CRP.6). Suite à ces discussions, elle a demandé que lui soit présentée, avant qu'elle ne fasse ses recommandations au Conseil, une analyse approfondie des conséquences sur le plan juridique et sur le plan des politiques d'une décision d'insérer ou de ne pas insérer dans le Règlement relatif aux nodules polymétalliques une disposition prévoyant la possibilité d'offrir une participation au capital d'une entreprise conjointe.

5. La présente note a été établie aux fins d'éclairer la Commission dans son examen de la question.

II. Contexte de la divergence actuelle entre les règlements relatifs aux nodules polymétalliques, aux sulfures polymétalliques et aux encroûtements cobaltifères de ferromanganèse en ce qui concerne la possibilité d'offrir une participation au capital d'une entreprise conjointe

6. Les règlements relatifs aux sulfures polymétalliques et aux encroûtements cobaltifères de ferromanganèse offrent l'un et l'autre le choix entre les deux options suivantes : i) remettre un secteur réservé pour les activités à mener dans la Zone ; ou ii) offrir une participation au capital d'une entreprise conjointe avec l'Entreprise, sous réserve de certaines conditions spécifiées. À la date de la présente note, 10 demandeurs avaient choisi l'option consistant à offrir une participation au capital d'une entreprise conjointe constituée aux fins d'exploration de sulfures polymétalliques ou d'encroûtements cobaltifères de ferromanganèse plutôt que l'option consistant à remettre un secteur réservé. Seul le gouvernement de la Fédération de Russie avait choisi de remettre un secteur réservé aux fins d'exploration d'encroûtements cobaltifères de ferromanganèse³. L'option « participation au capital » n'a pas encore été mise en pratique, puisqu'elle ne peut prendre effet qu'au stade de l'exploitation. De même, aucun accord de coentreprise n'encore été conclu et aucune

pas un État partie ou d'autres entités qu'il patronne à exercer un monopole sur la conduite d'activités en rapport avec des nodules polymétalliques dans la Zone ou à empêcher d'autres États parties de se livrer à des activités du même type dans la Zone. »

² Articles 16 des règlements relatifs aux sulfures polymétalliques et aux encroûtements cobaltifères de ferromanganèse.

³ ISBA/20/C/4 et ISBA/20/C/24.

analyse économique de l'intérêt d'une telle coentreprise ou entreprise conjointe pour l'Entreprise n'a encore été effectuée.

7. Le Règlement relatif aux nodules polymétalliques ne donne pas au demandeur le choix entre deux options⁴. Les demandes d'approbation d'un plan de travail relatif à l'exploration portant sur des secteurs non réservés doivent couvrir une zone, pas nécessairement d'un seul tenant, ayant une superficie totale et une valeur commerciale estimative suffisantes pour permettre deux opérations d'extraction minière. Le demandeur doit indiquer les coordonnées permettant de diviser la zone en deux parties de valeur commerciale estimative égale. Le Conseil, sur la recommandation de la Commission, décide quelle partie de la zone visée par la demande sera attribuée au demandeur et quelle partie sera constituée en secteur réservé à l'Autorité, en se fondant sur la valeur commerciale estimative de chaque partie. L'article 16 et la section II de l'annexe II du Règlement relatif aux nodules polymétalliques précisent les données et informations à fournir pour faciliter la désignation d'un secteur réservé.

8. La raison pour laquelle le Règlement relatif aux nodules polymétalliques ne prévoit que la remise d'un secteur réservé se trouve dans les textes constitutifs de l'Autorité. Le système de mise en réserve de secteurs est prévu à l'article 8 de l'annexe III de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Aux termes de cet article, toute demande visant l'exploration de nodules polymétalliques déposée par un État développé ou une entité patronnée par un État développé doit couvrir une zone ayant une superficie totale suffisante pour permettre deux opérations d'extraction minière et doit pouvoir être divisée en deux parties de valeur commerciale estimative égale. La demande doit contenir suffisamment de données et d'informations pour permettre au Conseil de désigner un secteur réservé en se fondant sur la valeur commerciale estimative de chaque partie. Sans préjudice des pouvoirs que l'Autorité tient de l'article 17 de l'annexe III de la Convention, les données sur les nodules polymétalliques qui doivent lui être communiquées doivent porter sur les levés, les échantillons, la concentration de nodules et les métaux qu'ils contiennent. Le Règlement relatif aux nodules polymétalliques précise les données à communiquer par les demandeurs, et l'alinéa b) du paragraphe 2 de l'article 165 de la Convention dispose que la Commission juridique et technique examine les plans de travail et fait au Conseil des recommandations fondées sur les seules dispositions de l'annexe III.

9. Le principe de la désignation d'un secteur réservé a été confirmé par l'Accord de 1994 relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, qui évoque en ces termes les secteurs réservés en vertu de l'article 8 de l'annexe III : « Un secteur réservé à l'Autorité est désigné conformément à l'article 8 de l'annexe III de la Convention lors de l'approbation d'un plan de travail relatif à l'exploration ou relatif à l'exploration et l'exploitation » (Accord de 1994, annexe, section 1, par. 10).

10. Les membres de la Commission se rappelleront les circonstances qui sont à l'origine de la divergence en cause entre les trois règlements. La raison pour laquelle le Règlement relatif aux sulfures polymétalliques et le Règlement relatif aux encroûtements cobaltifères de ferromanganèse offrent une alternative à la désignation d'un secteur réservé se trouve dans la difficulté d'appliquer à des ressources « tridimensionnelles » comme les sulfures polymétalliques et les encroûtements cobaltifères de ferromanganèse un système de mise en réserve qui a été principalement conçu pour des ressources « bidimensionnelles » comme les nodules polymétalliques. En dépit de cette difficulté, le Règlement relatif aux sulfures polymétalliques et le Règlement relatif aux encroûtements cobaltifères de

⁴ Article 15 du Règlement relatif aux nodules polymétalliques.

ferromanganèse ont conservé l'option consistant à remettre un secteur réservé. Dans le cas des sulfures polymétalliques et des encroûtements cobaltifères de ferromanganèse, qui sont « tridimensionnels » par nature, il n'en existe pas deux occurrences identiques, et la teneur de leurs gisements peut présenter des variations substantielles, y compris à l'intérieur d'un même mont sous-marin pour ce qui est des encroûtements cobaltifères de ferromanganèse, tandis que dans le cas des nodules polymétalliques, qui sont « bidimensionnels » par nature, il est relativement facile de diviser un gisement potentiel en deux parties de valeur commerciale estimative égale. C'est pourquoi on a considéré que dans de nombreux cas il ne serait guère possible de délimiter deux sites ayant une valeur commerciale estimative égale sans devoir procéder d'abord à des campagnes d'exploration importantes et coûteuses. Les membres de l'Autorité ont par conséquent jugé qu'il serait difficile d'appliquer aux sulfures polymétalliques et aux encroûtements cobaltifères de ferromanganèse le système de mise en réserve qu'on applique aux nodules polymétalliques.

11. Il s'est passé une dizaine d'années entre l'adoption du Règlement relatif aux nodules polymétalliques et celle du Règlement relatif aux sulfures polymétalliques, qui a servi ensuite de modèle au Règlement relatif aux encroûtements cobaltifères de ferromanganèse. C'est donc avec l'adoption du Règlement relatif aux sulfures polymétalliques qu'est apparue la divergence entre les règlements. L'ordre dans lequel ont été adoptés les règlements montre que cette divergence entre eux s'explique par les caractéristiques spécifiques des sulfures polymétalliques et des encroûtements cobaltifères de ferromanganèse, dont on prévoyait qu'à cause d'elles un demandeur aurait beaucoup de mal à diviser une zone en deux parties ayant une valeur commerciale estimative égale.

III. Conséquences sur le plan juridique et sur le plan des politiques de la divergence entre le Règlement relatif aux nodules polymétalliques et les deux autres règlements

12. La désignation de secteurs réservés à l'Autorité constitue un élément essentiel de la partie XI de la Convention et de l'Accord de 1994. Elle a pour principal objectif de garantir que des secteurs seront réservés exclusivement à des activités que l'Autorité mènera par l'intermédiaire de l'Entreprise ou en association avec des États en développement. C'est ce qu'on appelle généralement le « système de mise en réserve de secteurs ». Dans le cas des nodules polymétalliques, ce système a fait la preuve qu'il était opérationnel. Depuis 2008 en effet, le Conseil a approuvé six demandes aux fins d'exploration de nodules polymétalliques dans des secteurs réservés de la zone de fracture de Clarion-Clipperton, patronnées chacune par un État membre de l'Autorité et émanant des sociétés suivantes : Nauru Ocean Resources Inc. (patronnée par Nauru), Tonga Offshore Mining Limited (patronnée par les Tonga), Marawa Research and Exploration Ltd. (patronnée par Kiribati), Ocean Mineral Singapore Pte Ltd (patronnée par Singapour), Cook Islands Investment Corporation (patronnée par les Îles Cook) et China Minmetals Corporation (patronnée par la Chine). De plus, l'option du secteur réservé a été choisie par un demandeur même dans un cas d'encroûtements cobaltifères de ferromanganèse, comme il a été dit plus haut, ce qui montre que le système de mise en réserve de secteurs peut être appliqué sans difficulté dès lors que l'on dispose de suffisamment de données.

13. La superficie des secteurs réservés disponibles est actuellement de 770 729,9 km² dans la zone de fracture de Clarion-Clipperton et de 158 853 km² dans l'océan Indien. À raison d'une zone d'exploration de 75 000 km² par contrat, cela ouvre la possibilité de 12 contrats d'exploration de nodules polymétalliques dans ces secteurs réservés. Des activités d'exploration menées dans ces secteurs permettraient

de produire des données et des informations sur le milieu marin, la topographie et les ressources minérales. À leur tour, ces données et informations aideraient l'Autorité à mettre au point des plans régionaux de gestion de l'environnement, à développer sa base de données et à administrer le patrimoine commun de l'humanité. Les secteurs réservés et les ressources qu'ils contiennent représentent collectivement l'essentiel de l'actif financier dont pourra disposer plus tard l'Entreprise, ainsi qu'un moyen important de donner effet au principe du patrimoine commun de l'humanité.

14. La désignation de secteurs réservés aux fins d'exploration ou d'exploitation de nodules polymétalliques par l'Entreprise ou en association avec des États en développement facilite également une participation directe de l'Autorité ou des États en développement ou des entités qu'ils patronnent à la mise en valeur des ressources minérales. De même, le fait qu'il existe des secteurs réservés permet aux demandeurs qualifiés de participer à l'exploration de nodules polymétalliques dans la Zone et de se préparer à passer au stade de l'exploitation. À cela s'ajoute que chaque contractant engagé dans l'exploration d'un secteur réservé offre et finance de multiples activités de formation.

15. La Commission voudra peut-être examiner aussi les conséquences juridiques de la divergence du Règlement relatif aux nodules polymétalliques par rapport aux deux autres règlements. On notera que l'article 8 de l'annexe III mentionne expressément les nodules polymétalliques. Il est tout à fait possible qu'il ait été rédigé en pensant seulement aux nodules métalliques, et par conséquent taillé sur mesure pour les caractéristiques spécifiques de cette catégorie de minéraux. De plus, on se rappellera que lorsque cette disposition a été rédigée, la recherche sur les nodules polymétalliques avait déjà conduit à la publication de données et d'informations sur eux, ce qui n'était pas le cas pour les sulfures polymétalliques et les encroûtements cobaltifères de ferromanganèse à l'époque où l'Autorité élaborait les règlements les concernant. La Commission sera peut-être amenée à s'interroger sur les conséquences que pourrait avoir la modification des textes, étant donné que les règlements doivent être conformes aux dispositions de la Convention, de l'Accord de 1994 et aux autres règles du droit international qui ne sont pas incompatibles avec la Convention.

IV. Conséquences sur le plan juridique et sur le plan des politiques d'une harmonisation du Règlement relatif aux nodules polymétalliques avec les autres règlements

16. Dans le contexte des sulfures polymétalliques et des encroûtements cobaltifères de ferromanganèse, où il y a concurrence entre les deux options que sont la remise d'un secteur réservé et l'offre d'une participation à une entreprise conjointe, la pratique depuis 2012 montre que tous les demandeurs sauf un ont choisi la deuxième option. Un accord de coentreprise (ou entreprise conjointe) prend effet au moment où le demandeur conclut un contrat d'exploitation. L'Autorité pourra donc, au moins en principe, participer à la mise en valeur des ressources de la Zone dans le cadre d'une entreprise conjointe. Cependant, si le demandeur ne conclut pas de contrat d'exploitation, la participation au capital de l'entreprise conjointe ne se matérialisera jamais et l'Autorité n'en tirera donc aucun avantage. Comme on ne connaît rien des clauses des éventuels et futurs accords de coentreprise, il est difficile de dire si la valeur d'une telle entreprise peut être comparée à la valeur connue d'un secteur réservé.

17. Si les règlements devaient être harmonisés et que les futurs demandeurs choisissent l'option de l'offre d'une participation au capital plutôt que celle de la remise d'un secteur réservé, ce choix réduirait le nombre des secteurs réservés disponibles sur lesquels pourraient porter les demandes d'approbation de plans de

travail relatifs à l'exploration. Le fait que l'on puisse disposer plus tard d'un nombre moins élevé de secteurs réservés se traduirait par une diminution des possibilités offertes aux États en développement de participer directement aux activités menées dans la Zone, que ce soit en déposant des demandes d'approbation de plan de travail ou en patronnant des entités qui le feraient elles-mêmes. À cela s'ajoute que, contrairement à l'option de la remise d'un secteur réservé, l'option de la participation au capital d'une entreprise conjointe ne permettrait pas de produire des données et des informations qui pourraient ensuite être mises à la disposition de l'Entreprise ou d'un demandeur qualifié patronné par un État membre en développement de l'Autorité.

18. La Commission voudra peut-être encore prendre en considération les conséquences juridiques exposées ci-après d'une éventuelle révision du Règlement relatif aux nodules polymétalliques qui tendrait à créer une autre option que la remise d'un secteur réservé.

19. La première conséquence porte sur le principe voulant que les contractants aient droit à un traitement uniforme et non discriminatoire de la part de l'Autorité. L'approbation des plans de travail doit en effet être faite de façon uniforme et non discriminatoire. Ce principe garantit que les contractants seront traités sur un pied d'égalité et qu'aucun d'entre eux ne bénéficiera d'un avantage quelconque sur les autres. Or si le Règlement relatif aux modules devait être aligné sur les deux autres règlements, les futurs contractants auraient la faculté de choisir l'option de la participation au capital d'une entreprise conjointe, ce qui leur permettrait de faire l'économie des coûts et du temps que les contractants antérieurs qui, eux, n'avaient pas d'autre choix que de remettre un secteur réservé, ont consacrés à leur campagne d'exploration et à la collecte et l'analyse des données et des informations nécessaires pour pouvoir présenter une demande portant sur deux sites d'égale valeur commerciale estimative.

20. De plus, la Commission voudra peut-être examiner la question de l'application du principe de non-discrimination dans le contexte du traitement spécial prévu pour les demandes d'approbation de plans de travail aux fins d'exploration présentées par les investisseurs pionniers enregistrés et les « demandeurs potentiels ».

21. L'Accord de 1994 désigne sous le terme de « demandeurs potentiels » des entités qui ont investi l'équivalent d'au moins 30 millions de dollars des États-Unis dans des activités de recherche et d'exploration et consacré 10 % au moins de ce montant à la localisation, à l'étude topographique et à l'évaluation du secteur visé dans le plan de travail⁵. À ce sujet, la Commission voudra peut-être examiner la question de savoir si l'harmonisation envisagée des trois règlements n'introduirait pas une inégalité de l'une des trois façons décrites ci-après.

22. Premièrement, la Commission voudra peut-être se demander si cette harmonisation sous la forme d'un alignement du Règlement relatif aux nodules polymétalliques sur les deux autres règlements n'introduirait pas une inégalité entre les demandeurs potentiels qui ont déposé leur demande avant cet alignement (comme l'Allemagne, représentée par l'Institut fédéral des géosciences et des ressources naturelles⁶) et ceux qui déposeraient leur demande postérieurement à l'alignement et auraient par conséquent la faculté de choisir l'option de la participation au capital d'une entreprise conjointe.

⁵ Cette disposition de l'annexe de l'Accord de 1994 correspond à la définition des entités admises à solliciter le statut de pionnier qui figure à l'alinéa a) du paragraphe 1 de la résolution II de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer.

⁶ [ISBA/11/C/10](#).

23. Deuxièmement, la Commission voudra peut-être se demander si l'harmonisation envisagée n'entraînerait pas un traitement discriminatoire entre les investisseurs pionniers enregistrés, qui sont tous devenus contractants en 2001 et 2002, et les demandeurs potentiels admissibles qui auraient désormais la faculté de choisir l'option de la participation au capital. À cet égard, lorsqu'elle comparera le traitement auquel auraient alors droit les demandeurs potentiels et le traitement qui a été appliqué aux investisseurs pionniers enregistrés, elle voudra peut-être prendre en considération les dispositions du sous-alinéa iii) de l'alinéa a) du paragraphe 6 de la section 1 de l'annexe de l'Accord de 1994 qui stipulent que, conformément au principe de non-discrimination, les contrats conclus avec des demandeurs potentiels doivent comprendre des dispositions similaires à celles convenues avec les investisseurs pionniers et non moins favorables que celles-ci. Si des dispositions plus favorables devaient être accordées à un demandeur potentiel, le Conseil serait tenu de prendre des dispositions similaires et non moins favorables en ce qui concerne les droits et obligations des investisseurs pionniers enregistrés, sous réserve que lesdites dispositions n'affectent pas les intérêts de l'Autorité ou ne leur soient pas préjudiciables.

24. Troisièmement, la Commission voudra peut-être examiner la question de savoir si l'harmonisation envisagée n'introduirait pas une différence de traitement entre les contractants et les nouveaux demandeurs, y compris les demandeurs potentiels, qui auraient la faculté de choisir l'option de la participation au capital d'une entreprise conjointe. Sur ce point, la Commission voudra peut-être réfléchir à la disposition du paragraphe 12 de l'article 21 du Règlement relatif aux nodules polymétalliques qui lui prescrit d'appliquer ledit Règlement et les règles, règlements et procédures de l'Autorité de façon uniforme et non discriminatoire.

25. Enfin, la Commission voudra peut-être s'assurer qu'une éventuelle harmonisation des règlements serait conforme aux textes constitutifs de l'Autorité, puisque les règlements de l'Autorité doivent être compatibles avec ces textes constitutifs comme il a été dit plus haut. Si cette harmonisation devait se concrétiser, un demandeur aurait alors le choix de remettre un secteur réservé ou d'offrir une participation à une entreprise conjointe. La question se pose alors de savoir si cette faculté de choisir entre les deux options est compatible avec l'article 8 de l'annexe III de la Convention, qui mentionne uniquement l'option de la désignation d'un secteur réservé, en vue de donner effet au système de mise en réserve de secteurs dans le cas des nodules polymétalliques. La Commission devrait par conséquent se demander si l'harmonisation envisagée est possible sans modifier ledit article.

III. Conclusion

26. La Commission est invitée à conclure son examen de la question et à faire une recommandation au Conseil.