



## Au cœur de la fabrique du droit de la mer L'Autorité internationale des fonds marins

### Intervention d'Olivier Guyonvarch

Ambassadeur de France en Jamaïque et

Représentant permanent auprès de l'Autorité internationale des fonds marins

Olivier Guyonvarch est le Représentant permanent de la France auprès de l'Autorité Internationale des Fonds marins (AIFM), qui est l'une des trois institutions créées par la convention de Montego Bay (CMB), avec le tribunal international du droit de la mer de Hambourg et la Commission des limites du plateau continental. C'est aussi l'une des institutions les moins connues. Issue de la partie XI de la CMB, elle regroupe 167 États plus l'Union Européenne. Elle a pour mandat d'établir le cadre juridique lui permettant de réguler et gérer les activités dans les grands fonds marins s'étendant au-delà des zones de juridiction nationales (les ZEE des États côtiers), que l'on appelle la Zone. Ces activités concernent les ressources minérales solides, liquides et gazeuses de la Zone qui sont placées sous le régime juridique de patrimoine commun de l'Humanité. Ce régime unique signifie que leurs exploration et éventuelle exploitation doivent s'effectuer au bénéfice de l'Humanité toute entière, avec un partage des avantages au profit des États en développement.

L'AIFM est composée d'un organe décisionnel, le Conseil, comprenant 36 États membres délibérants et un membre sans droit de vote, répartis en 5 chambres. La France est constamment réélue au sein de la chambre des États les plus impliqués dans l'exploration des fonds marins.

Le Conseil est le « moteur » de l'AIFM ; il prend ses décisions sur la base des recommandations émanant de deux commissions :

- La commission juridique et technique, qui est au cœur de toutes les questions traitées. Elle est composée d'experts indépendants élus par

le Conseil, et un expert français y siège ; cette commission prépare et rédige les projets de règlements, elle examine les demandes de plan de travail des contractants pour instruction de l'autorisation qui pourrait leur être accordée d'explorer, voire à terme d'exploiter, et elle contrôle les activités des contractants ; elle comprend aujourd'hui 41 membres dont le nombre important reflète bien l'importance que lui attachent les États.

- La commission des finances, au sein de laquelle la France siège également, est composée de 15 membres, et se prononce sur toutes les décisions financières ainsi que sur le budget de l'Autorité.

La France occupe donc une place privilégiée au sein de l'AIFM puisqu'elle est élue sans discontinuer au conseil depuis 1996 et est présente à travers des experts de sa nationalité au sein des deux commissions.

On peut dire, pour schématiser, que si la haute mer n'appartient à personne, les ressources minérales de la Zone, qui sont patrimoine commun de l'humanité, appartiennent à tout le monde : l'accès n'en est pas libre, il doit être autorisé par l'AIFM, et il faut partager le bénéfice et les avantages financiers et non financiers de leur exploration, et à terme de leur éventuelle exploitation, avec les États en développement.

À cette fin, l'Autorité a adopté dans les années 2000 trois règlements de prospection et d'exploration concernant les nodules polymétalliques, les sulfures polymétalliques et les encroutements cobaltifères. Elle travaille depuis près de 8 ans et plus particulièrement depuis 2020 à la rédaction d'un code d'exploitation : l'élaboration ce document de plus de 130 pages aujourd'hui nécessite des réunions de plus en plus fréquentes du Conseil, trois par an depuis 2021.

Des groupes de travail ad hoc ont été institués, permettant des discussions approfondies sur les textes. Le fond du code est très avancé, même si le document est encore loin d'être achevé et que de nouvelles questions se posent. Une attention particulière est notamment portée aux dispositions permettant de renforcer la protection de l'environnement marin.

- L'un des groupes travaille sur la question des institutions et sur les mécanismes qui permettront de contrôler les activités dans la Zone : faudra-t-il créer un comité de conformité à côté de la commission juridique et technique, à l'imitation de ce qui a été retenu pour les organisations régionales de gestion de la pêche (ORGP), ou cette même commission, comme le prévoit la Convention, pourrait-elle jouer ce rôle ? L'enjeu est de surveiller efficacement et de manière



indépendante le comportement des contractants au regard de leurs engagements (protection de l'environnement, ...).

- Un autre travaille sur les règles financières des contrats d'exploitation ; le groupe africain y joue un rôle particulièrement important : la question de la taxation *ad valorem* des ressources exploitées plutôt que des bénéfices, les pourcentages de taxation pour éviter une concurrence déloyale, la clef de répartition des bénéfices selon les États en développement sont au cœur de ses travaux.
- Un autre traite des inspections et de la conformité. Qui seront les inspecteurs (désignation, compétences, pouvoirs, ...) ? Qui les financera ? Quelles seront les modalités de leurs contrôles (sur pièces à terre, *in situ* sur les plateformes d'exploitation, ...) ? et avec quels outils ? Quels seront leurs pouvoirs de sanction (arrêt de l'activité) en cas de constat de non-conformité ?
- Le groupe de travail sur la protection et la préservation du milieu marin au sein duquel la France est particulièrement active, joue un rôle essentiel puisque l'exploitation va se traduire inévitablement par des atteintes à l'environnement. Le projet de code minier établit l'obligation de faire des études d'impact sur l'environnement avant toute exploitation et identifier les mesures adéquates pour en limiter les effets, de préparer et mettre en œuvre un plan de suivi de l'environnement pour évaluer en temps réel les effets induits, et d'établir un plan de clôture, c'est-à-dire prévoir les modalités d'achèvement de l'exploitation et de retrait des équipements. Le code doit traduire en action les fondements du droit environnemental que sont le principe de précaution, l'utilisation des meilleures connaissances scientifiques disponibles et des meilleures technologies disponibles, le principe pollueur-payeur. À cet égard, le projet de code prévoit la constitution d'un fonds que les contractants devront abonder pour réparer les atteintes à l'environnement importantes et imprévues. Il sera établi des standards et des lignes directrices pour les objectifs de conservation, documents très volumineux déjà en préparation. Ces documents devront être soumis à la société civile, et notamment aux organisations non gouvernementales (ONG), qui seront consultées dans le processus de prise de décision.

### *Quelles sont les grandes lignes de partage politiques au sein du Conseil ?*

**I**l existe un quasi consensus au sein des États les plus impliqués dans l'exploration, comme les États européens (Europe de l'Ouest et Europe centrale) pour refuser de délivrer des permis d'exploitation tant qu'un code minier suffisamment protecteur de l'environnement, et assurant un partage équitable des avantages de l'exploitation au profit des États en développement, ne soit achevé.

D'autres États, en Asie-Pacifique notamment sont quasi prêts à se lancer dans l'exploitation, soit qu'ils en aient d'ores et déjà les moyens techniques, soit qu'ils patronnent des contractants privés.

Dans le groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes, si le souci de la protection de l'environnement est bien affirmé, un État insulaire patronne un contrat d'exploration qui pourrait se transformer à terme en contrat d'exploitation.

Le cheval de bataille des États du groupe africain reste la mise en valeur du patrimoine commun de l'Humanité dans la mesure où ils seraient les premiers à en tirer les bénéfices. Ils sont aussi très attentifs sur la question de la taxation, soucieux d'éviter que les minéraux tirés de la Zone ne viennent concurrencer leurs exploitations terrestres et contribuent à la baisse des prix de ces matières premières.

De nombreuses ONG sont très actives au sein auprès de l'AIFM, où elles assistent à tous les débats du Conseil, interviennent en séances avec des propositions d'amendements dont la plupart est acceptée et intégrée dans les travaux. Certaines s'inquiètent aujourd'hui de l'imminence du démarrage de l'exploitation, notamment à la suite de l'activation de la « règle des deux ans » par le petit État insulaire de Nauru, en juillet 2021. Cette règle très particulière de l'accord de 1994 sur la partie XI de la CMB dispose qu'un État peut demander à ce que le règlement d'exploitation soit achevé dans les deux ans suivant sa demande, et que si ce n'est pas le cas, le Conseil doit néanmoins examiner et approuver provisoirement une demande de plan de travail d'exploitation. La demande Nauru en 2021 pourrait ainsi voir le Conseil examiner et approuver de manière provisoire un plan de travail d'exploitation dès le 9 juillet 2023. C'est pourquoi le Conseil travaille d'arrache-pied pour achever le règlement, même s'il semble aujourd'hui illusoire qu'il puisse le faire dès juillet 2023. Nauru, ayant pris conscience des enjeux politiques et environnementaux, semble toutefois disposé à ne pas déposer de demande de plan de travail d'exploitation dès juillet 2023.

En effet, il y a une quasi-unanimité au sein du Conseil en faveur d'une « pause de précaution » : les États s'interdisent de parrainer un contrat d'exploitation avant qu'un code d'exploitation suffisamment solide et protecteur de l'environnement ne soit adopté au consensus.

La France, pour sa part, face à l'urgence environnementale et l'incertitude qui pèse concernant les impacts d'une future exploitation sur une biodiversité fragile, unique et encore trop largement inexplorée, s'est prononcée le 7 octobre 2022 par la voix du Président de la République en faveur de l'interdiction de toute activité extractive. Elle est à ce jour le seul État ayant affiché cette position de précaution maximale. Tout en s'efforçant de faire bouger les lignes et rallier d'autres pays, elle travaille avec les autres États en faveur d'une pause de précaution afin de l'inscrire dans le droit.