

(Traduction du Greffe)

TRIBUNAL INTERNATIONAL DU DROIT DE LA MER

Responsabilités et obligations des Etats qui patronnent des personnes et des entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone internationale des fonds marins (Demande d'avis consultatif soumise à la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins), affaire No. 17

EXPOSÉ ÉCRIT DE LA ROUMANIE

Le 13 août 2010

I. Introduction

1. Le 6 mai 2010, le Conseil de l'Autorité internationale des fonds marins a décidé de demander à la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins du Tribunal international du droit de la mer de rendre un avis consultatif sur les questions ci-après :

1. Quelles sont les responsabilités et obligations juridiques des Etats parties à la Convention qui patronnent des activités dans la Zone en application de la Convention, en particulier de la partie XI et de 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 ?

2. Dans quelle mesure la responsabilité d'un Etat partie est-elle engagée à raison de tout manquement aux dispositions de la Convention, en particulier de la partie XI, et de l'Accord de 1994 de la part d'une entité qu'il a patronnée en vertu de l'article 153, paragraphe 2 b), de la Convention ?

3. Quelles sont les mesures nécessaires et appropriées qu'un Etat qui patronne la demande doit prendre pour s'acquitter de la responsabilité qui lui incombe en application de la Convention, en particulier de l'article 139 et de l'annexe III ainsi que de l'Accord de 1994 ?

2. Cette demande a été soumise suite à une proposition présentée par la délégation de Nauru lors de la seizième session du Conseil de l'Autorité internationale des fonds marins (ISBA/16/C/6).

3. La Roumanie estime que les questions 1 et 3 concernent toutes deux les obligations des Etats qui patronnent des activités dans la Zone et les examinera conjointement dans la section IV du présent exposé écrit. La question 2, qui touche à la responsabilité des Etats, est traitée dans la section V. Les questions préalables de la compétence de la Chambre et de droit applicable font l'objet des sections II et III.

II. Compétence de la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins

4. La compétence de la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins dans la présente affaire est fondée sur les dispositions de l'article 191 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ci-après « la Convention ») qui dispose :

La Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins 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. Ces avis sont donnés dans les plus brefs délais.

5. Le thème examiné, qui touche les responsabilités et les obligations des Etats qui patronnent des activités dans la zone du fonds des mers et des océans et de leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale (ci-après « la Zone »), relève clairement du domaine d'activité du Conseil. Celui-ci, en tant qu'organe exécutif de l'Autorité internationale des fonds marins, établit ainsi les règles régissant les activités dans la Zone et contrôle la mise en œuvre du régime de l'exploitation minière des fonds marins. Le Conseil est habilité, en particulier, à « exercer un contrôle sur les activités menées dans la Zone, conformément à l'article 153, paragraphe 4, et aux règles, règlements et procédures de l'Autorité » et à « saisir, au nom de l'Autorité, la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins en cas d'inobservation » (article 162 de la Convention). Il s'ensuit que la Chambre est compétente pour rendre l'avis consultatif.

III. Droit applicable

6. Conformément à l'article 134, paragraphe 2, et à l'article 138 de la Convention, dans leur conduite générale concernant la Zone, les Etats se conforment aux dispositions de la partie XI de la Convention, aux principes énoncés par la Charte des Nations Unies et aux autres règles du droit international, avec le souci de maintenir la paix et la sécurité et de promouvoir la coopération internationale.

7. Il convient, en outre, de prendre en compte l'article 304 de la Convention traitant expressément de la « responsabilité en cas de dommages », qui prévoit :

Les dispositions de la Convention relatives à la responsabilité encourue en cas de dommages sont sans préjudice de l'application des règles existantes et de l'établissement de nouvelles règles concernant la responsabilité en vertu du droit international.

8. En conséquence, les règles applicables sont celles énoncées dans la Convention, en particulier dans sa partie XI, ainsi que dans les annexes de la Convention, ainsi que dans l'Accord de 1994 relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ci-après « l'Accord de 1994 »). Conformément à l'article 304 de la Convention, ces normes doivent être interprétées eu égard aux dispositions du droit international concernant la responsabilité de l'Etat, récemment codifiées par la Commission du droit international.

IV. Obligations des Etats qui patronnent des activités

9. Les règles relatives aux obligations des Etats qui patronnent des activités sont énoncées dans les articles 139 et 153 de la Convention et dans l'article 4 de l'annexe III de la Convention.

Les dispositions pertinentes de l'article 139 stipulent :

1. 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. (...)
2. Sans préjudice des règles du droit international et de l'article 22 de l'annexe III, un Etat Partie ou une organisation internationale est responsable des dommages résultant d'un manquement de sa part aux obligations qui lui incombent en vertu de la présente partie (...). Toutefois, l'Etat Partie n'est pas responsable des dommages résultant d'un tel manquement de la part d'une personne patronnée par lui en vertu de l'article 153, paragraphe 2, lettre b), s'il a pris toutes les mesures nécessaires et appropriées pour assurer le respect effectif de la présente partie et des annexes qui s'y rapportent, comme le prévoient l'article 153, paragraphe 4, et l'article 4, paragraphe 4, de l'annexe III.

L'article 153, paragraphe 4, de la Convention prévoit :

L'Autorité exerce sur les activités menées dans la Zone le contrôle nécessaire pour assurer le respect des dispositions pertinentes de la présente partie et des annexes qui s'y rapportent, des règles, règlements et procédures de l'Autorité ainsi que des plans de travail approuvés conformément au paragraphe 3. Les Etats Parties aident l'Autorité en prenant toutes les mesures nécessaires pour assurer le respect de ces textes conformément à l'article 139.

L'article 4, paragraphe 4 de l'annexe III de la Convention se lit comme suit :

4. Il incombe à l'Etat Partie ou aux Etats Parties qui patronnent une demande de veiller, en application de l'article 139 et au regard de leurs systèmes juridiques, à ce que les activités menées dans la Zone par un contractant que cet Etat ou ces Etats patronnent le soient conformément aux obligations qui lui incombent en vertu du contrat et à la Convention. Toutefois, un Etat Partie n'est pas responsable des dommages résultant du manquement de la part d'un contractant patronné par lui à ses obligations s'il a adopté les lois et règlements et pris les mesures administratives qui, au regard de son système juridique, sont raisonnablement appropriées pour assurer le respect effectif de ces obligations par les personnes relevant de sa juridiction.
10. En résumé, la Convention prévoit que les Etats qui patronnent sont tenus de s'assurer que les entités qu'ils patronnent se conforment aux dispositions de la Convention, aux règles, règlements et procédures de l'Autorité, au plan de travail et aux termes du contrat qu'une telle entité a conclu avec l'Autorité. Une limitation très importante à cette obligation est prévue, à savoir que les Etats peuvent s'acquitter de leur responsabilité en prenant les mesures nécessaires pour assurer le respect.

11. Les dispositions citées ci-dessus ne donnent que peu d'indications quant aux modalités précises selon lesquelles les Etats sont censés s'acquitter de cette obligation. En particulier, il ne ressort pas très clairement des termes utilisés dans ces dispositions si les Etats ont seulement le devoir d'adopter des lois exigeant de l'entité patronnée qu'elle respecte la Convention ainsi que les règles, règlements et procédures de l'Autorité ou s'ils ont également l'obligation de surveiller activement l'activité de l'entité patronnée et de faire appliquer ces normes.

12. De l'avis de la Roumanie, pour apprécier l'étendue des obligations des Etats qui patronnent, il importe de prendre en considération les particularités du régime juridique établi pour l'exploitation des fonds marins.

13. En vertu de la Convention, c'est l'humanité tout entière qui exerce sa souveraineté sur la Zone. L'Autorité internationale des fonds marins a été créée aux termes de la Convention pour agir pour le compte de l'humanité. Les activités dans la Zone sont « organisées, menées et contrôlées » par l'Autorité (article 153, paragraphe 1, de la Convention). En outre, l'article 157 de la Convention décrit l'Autorité comme l'organisation par l'intermédiaire de laquelle les Etats Parties « organisent et contrôlent les activités menées dans la Zone ».

14. Toute personne physique ou morale patronnée par un Etat doit passer des accords juridiques avec l'Autorité pour mener des activités dans la Zone. Chaque demandeur doit s'engager dans sa demande à accepter comme exécutoires et à respecter les obligations qui lui incombent en vertu de la partie XI, à accepter que l'Autorité exerce un contrôle sur les activités menées dans la Zone et à fournir à l'Autorité l'assurance écrite qu'il remplira de bonne foi des obligations qui lui incombent en vertu du contrat.

15. La Convention accorde des pouvoirs de réglementation étendus à l'Autorité. Celle-ci est ainsi habilitée à adopter des règles, règlements et procédures concernant la prévention, la réduction et la maîtrise de la pollution du milieu marin et les autres risques qui le menacent (article 145 de la Convention), la protection de la vie humaine en ce qui concerne les activités menées dans la Zone (article 146 de la Convention), le montage, la mise en place et l'enlèvement des installations (article 147 de la Convention), la mise en œuvre des dispositions de la Convention et de l'Accord de 1994 relatives à la politique en matière de production dans la Zone (articles 150 et 151 de la Convention et section 6 de l'Accord de 1994).

16. L'Autorité est habilitée à mettre en application ses propres règles, règlements et procédures ainsi que les dispositions de la Convention. L'article 153 lui donne le droit de prendre toute mesure prévue dans la partie XI de la Convention pour en assurer le respect. En particulier, l'Autorité a le droit en vertu de l'article 153 d'inspecter toutes les installations qui sont utilisées pour des activités menées dans la Zone.

17. La compétence de l'Autorité en matière de mesures de mise en application est précisée dans l'article 18 de l'annexe III de la Convention. L'Autorité peut suspendre les droits du contractant ou y mettre fin ou encore infliger au contractant des peines d'amende proportionnelles à la gravité de l'infraction. Le contractant a la

possibilité d'exercer des recours judiciaires avant que les décisions relatives à ces sanctions ne soient exécutées.

18. En vertu du paragraphe 2 w) de l'article 162, le Conseil de l'Autorité peut émettre des ordres en cas d'urgence, y compris éventuellement l'ordre de suspendre ou de modifier les opérations, afin de prévenir tout dommage grave pouvant être causé au milieu marin par des activités menées dans la Zone. Il peut aussi mettre en place des mécanismes appropriés pour diriger et superviser un corps d'inspecteurs chargés de surveiller les activités menées dans la Zone pour déterminer si la partie XI de la Convention, les règles, règlements et procédures de l'Autorité et les clauses et conditions des contrats conclus avec l'Autorité sont observés.

19. Ainsi, toutes les activités menées dans la Zone par l'entité patronnée se trouvent sous le strict contrôle de l'Autorité et de son organe exécutif, le Conseil, qui disposent des moyens de s'assurer que cette entité respecte les dispositions de la Convention ainsi que les règles, règlements et procédures qu'ils ont adoptés.

20. Les mesures que l'Etat qui patronne est tenu de prendre pour satisfaire à ses obligations en vertu des articles 139 et 153 de la Convention et de l'article 4 de l'annexe III doivent être évaluées eu égard aux dispositions ci-dessus.

21. Il convient de prendre en compte le fait qu'un double système de contrôle (exercé à la fois par l'Autorité et par l'Etat qui patronne) augmentera nécessairement les dépenses d'administration de l'entité patronnée. Le contrôle exercé par l'Etat qui patronne ne doit pas conduire à imposer des obligations trop lourdes à l'entité patronnée et risquer de compromettre la viabilité économique de l'activité. Par ailleurs, toute mesure prise par l'Etat qui patronne doit être limitée de façon à ne pas empiéter sur les pouvoirs de l'Autorité.

22. Comme indiqué ci-dessus, il incombe à l'Autorité au premier chef de vérifier que les activités entreprises par les entités patronnées par des Etats se conforment aux dispositions de la Convention et aux autres règles applicables. Néanmoins, les Etats Parties doivent « aider » l'Autorité dans l'exercice de ses devoirs, conformément au paragraphe 4 de l'article 153 de la Convention. Les Etats Parties sont ainsi tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le respect des dispositions de la Convention. Le fait que l'Autorité exerce un rôle de surveillance et de sanction ne doit pas empêcher l'Etat qui patronne de prendre ses propres mesures de surveillance et de mise en œuvre.

23. Cette analyse semble partagée par le renommé Center for Oceans Law and Policy, dans l'University of Virginia School of Law Commentary project (ci-après le « Commentaire de la Virginie »), qui commente comme suit les devoirs des Etats formulés par l'article 139 de la Convention :

Ces dispositions laissent une certaine flexibilité pour ce qui est du type de mesures à prendre et n'exigent pas nécessairement des Etats patronnant qu'ils prennent des mesures de mise en application à l'égard des contractants, mais elles exigent clairement d'eux qu'ils prennent certaines mesures (Center for Oceans Law and Policy, University of Virginia School of

Law, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982. A Commentary*, vol. VI, p. 127)

24. Les règles prévues expressément dans la Convention à propos de la pollution résultant d'activités menées dans la Zone ont également une incidence en l'espèce, compte tenu en particulier du fait que les dommages résultant d'activités menées dans la Zone risquent fort d'affecter le milieu marin. L'article 209 de la Convention, qui traite de la pollution résultant d'activités menées dans la Zone, dispose :

1. Les règles, règlements et procédures internationaux sont adoptés conformément à la partie XI pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin résultant d'activités menées dans la Zone. Ces règles, règlements et procédures sont réexaminés de temps à autre, selon qu'il est nécessaire.

2. Sous réserve des dispositions pertinentes de la présente section, les Etats adoptent des lois et règlements pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin résultant d'activités menées dans la Zone par des navires ou à partir d'installations, ouvrages ou autres engins, battant leur pavillon, immatriculés sur leur territoire ou relevant de leur autorité, selon le cas; ces lois et règlements ne doivent pas être moins efficaces que les règles, règlements et procédures internationaux visés au paragraphe 1.

25. La Convention envisage donc un système à deux niveaux pour la protection du milieu marin de la Zone contre la pollution : les règles, règlements et procédures internationaux mis au point par l'Autorité, doublés par des lois et règlements au niveau national.

26. De plus, en vertu du droit international général, les Etats sont tenus de faire en sorte que les activités menées sous leur juridiction et leur contrôle ne portent pas atteinte à l'environnement, y compris dans les zones au-delà de la juridiction nationale.

27. Cette règle est reflétée dans le principe 21 de la Déclaration de 1972 de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain (la Déclaration de Stockholm), qui prévoit :

Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale.

28. La Cour internationale de Justice a confirmé que ce principe faisait partie du corps de règles du droit international :

L'obligation générale qu'ont les Etats de veiller à ce que les activités menées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle respectent l'environnement dans d'autres Etats ou dans des zones ne relevant d'aucune

juridiction nationale fait maintenant partie du corps de règles du droit international de l'environnement. (*Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances 1996 (I)*, pages 241-242, paragraphe 29).

29. En conséquence, les Etats sont tenus de ne ménager aucun effort pour réduire au minimum les risques pour l'environnement résultant des activités menées sous leur juridiction ou leur contrôle.

30. Une difficulté supplémentaire a été notée comme suit par Nauru dans le document de synthèse établi à l'appui de sa proposition de demande d'avis consultatif :

(...) en réalité, quelles que soient les mesures qu'il prenne, l'Etat patronnant la demande ne pourra jamais pleinement assurer ou garantir qu'un contractant mène les activités conformément à la Convention (ISBA/A6/C/6, paragraphe 6).

31. En vertu des dispositions des articles 139 et 153 de la Convention et de l'article 4 de l'annexe 3, la Convention donne à l'Etat qui patronne une obligation de diligence raisonnable (*« due diligence »*) afin de prévenir le non respect des règles par l'entité patronnée. Cette obligation implique qu'un Etat patronnant n'est pas tenu de prévenir totalement un manquement à la Convention ou aux autres règles applicables de la part de l'entité patronnée, mais qu'il doit faire tout son possible pour minimiser le risque d'un tel manquement.

32. Il est possible de déterminer, au vu de la conduite d'un Etat, si celui-ci a satisfait ou non à cette obligation. Les mesures dont on peut raisonnablement estimer qu'elles sont susceptibles de prévenir une violation constituent la norme à partir de laquelle la conduite de l'Etat patronnant est évaluée. Ces mesures varient en fonction de la nature de l'activité considérée : par exemple, pour les activités d'exploration qui sont moins invasives et moins dangereuses pour l'environnement que les activités d'exploitation, les mesures visant à garantir le respect des règles par l'entité patronnée peuvent être plus souples.

33. Afin de s'acquitter de son obligation, l'Etat qui patronne doit prendre un ensemble de mesures destinées à dissuader l'entité patronnée de violer les obligations qui lui incombent. Il doit notamment :

- s'informer des capacités financières et techniques de l'entité patronnée afin de vérifier qu'elle est en mesure de respecter les dispositions de la Convention;

- adopter des lois nationales relatives aux activités dans la Zone prévoyant des normes au moins aussi rigoureuses que celles établies par l'Autorité internationale des fonds marins;

- imposer à l'entité patronnée l'obligation de constituer des garanties financières afin d'être en mesure de couvrir les éventuelles demandes d'indemnisation en cas de dommages résultant d'une violation;

- mettre en place des mécanismes adéquats de contrôle, en tenant compte des prérogatives de l'Autorité;

- établir des procédures visant à faire cesser la conduite contraire aux dispositions de la Convention et aux autres règles applicables et à empêcher qu'une telle conduite ne se reproduise.

V. Étendue de la responsabilité des Etats qui patronnent en cas de manquement à leurs obligations

34. Les Etats qui patronnent sont responsables en vertu de la Convention de tout manquement de leur part à l'obligation qui leur incombe d'assurer le respect des règles par l'entité patronnée.

35. Cette disposition figure dans le paragraphe 2 de l'article 139 de la Convention, qui indique que l'Etat est responsable des dommages résultant d'un manquement de sa part aux obligations qui lui incombent, sauf s'il s'acquitte de son obligation et prend toutes les mesures nécessaires. L'article 139 reflète la règle du droit international selon laquelle le non respect par un Etat du droit international engage sa responsabilité internationale.

36. Toutefois, la responsabilité des dommages causés par une conduite illicite de l'entité patronnée incombe principalement à celle-ci.

37. Ceci est clairement prévu dans l'article 22 de l'annexe III de la Convention, qui est libellé comme suit :

Tout dommage causé par un acte illicite du contractant dans la conduite des opérations engage sa responsabilité, compte tenu de la part de responsabilité imputable à l'Autorité à raison de ses actes ou omissions. (...) Dans tous les cas, la réparation doit correspondre au dommage effectif.

38. Cette disposition fondamentale est plus amplement précisée dans le Règlement relatif à la prospection (ISBA/6/A/18), qui prévoit ce qui suit dans l'article 16 de l'annexe 4 intitulé « Responsabilité » (Clauses types du contrat d'exploration) :

16.1 Le contractant est responsable du dommage effectif, s'agissant notamment de dommages causés au milieu marin, imputables à des actes ou omissions illicites, de sa part ou de celle de ses employés, sous-traitants, agissant ou de toute personne travaillant ou agissant pour le compte de ceux-ci dans la conduite des opérations effectuées en vertu du présent contrat, y compris le coût de mesures raisonnablement prises pour prévenir ou limiter les dommages affectant le milieu marin, compte tenu de la part de responsabilité imputable à l'Autorité à raison de ses propres actes ou omissions.

16.2 Le contractant garantit l'Autorité, ses employés, sous-traitants et agents contre toute créance de toute tierce partie et de tout engagement à l'égard de toute tierce partie découlant de tout acte ou omission illicite de sa

part ou de celle de ses employés, agents et sous-traitants et de toutes personnes travaillant ou agissant pour le compte de ceux-ci dans la conduite des opérations effectuées en vertu du présent contrat.

39. Conformément à ces articles, l'entité patronnée est *prima facie* responsable de tous les coûts relatifs aux mesures de prévention et d'atténuation ainsi que des coûts de remise en état.

40. Il est justifié que l'entité patronnée, qui n'agit pas au nom de l'Etat patronnant mais agit de façon indépendante et exerce un contrôle direct sur les activités et les bénéfices qu'elle en tire, soit responsable au premier chef.

41. L'Etat qui patronne est en principe responsable des pertes restantes, compte tenu de la contribution éventuelle de l'Autorité, car le degré de contrôle exercé par l'Etat sur une activité est pertinent pour évaluer sa responsabilité. Cette obligation de réparation de l'Etat qui patronne est liée au manquement à l'obligation qui lui incombe d'assurer le respect des règles par l'entité patronnée, ce qui équivaut à un acte internationalement illicite. Il est équitable que les Etats qui patronnent participent à la réparation des dommages, étant donné également qu'en vertu des accords de patronage, ils tirent certains avantages des activités de l'entité patronnée.

VI. Conclusions

Eu égard à tous les éléments mentionnés ci-dessus, la Roumanie est arrivée aux conclusions suivantes :

- a) la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins du Tribunal international du droit de la mer est compétente pour rendre l'avis consultatif demandé par le Conseil de l'Autorité internationale des fonds marins;
- b) la Convention impose à un Etat qui patronne des activités dans la Zone une obligation de diligence raisonnable, en vertu de laquelle il doit prendre les mesures nécessaires pour assurer que les entités patronnées ne violent ni les dispositions de la Convention, ni les autres normes applicables; l'Etat qui patronne ne peut être tenu pour responsable s'il prend les mesures nécessaires pour éviter un tel manquement;
- c) Les mesures expressément requises de l'Etat qui patronne ne sont pas précisées dans la Convention; afin de déterminer les mesures appropriées, il faut prendre en compte le rôle de l'Autorité, qui est investie de larges droits et pouvoirs concernant la régulation et le contrôle des activités de l'entité patronnée et qui dispose des moyens d'assurer la conformité avec les dispositions de la Convention et les autres normes applicables; mais l'Etat qui patronne garde un certain degré de contrôle sur l'entité patronnée et doit aider l'Autorité à s'acquitter de sa mission; en conséquence, l'Etat qui patronne doit prendre les mesures de contrôle et d'exécution qui s'imposent à l'égard de l'entité patronnée; ces mesures ne doivent ni empiéter sur les pouvoirs de l'Autorité, ni imposer à l'entité des obligations trop lourdes, qui pourraient avoir une incidence indue sur l'activité concernée ou compromettre sa viabilité économique;

d) Le fait que l'Etat qui patronne ne s'acquitte pas de l'obligation qui lui incombe de prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher des manquements équivaut à un acte illicite qui engage sa responsabilité de réparation pour les dommages causés; si l'entité patronnée est responsable au premier chef des dommages infligés du fait de son comportement illicite, l'Etat qui patronne est responsable des pertes restantes.

Le Directeur général pour les affaires juridiques
Ministère roumain des affaires étrangères
Cosmin Dinescu.