



HAL
open science

Quel encadrement juridique pour les activités pétrolières offshore en droit de l'Union européenne ?

Eve Truilhé, Clio Bouillard

► To cite this version:

Eve Truilhé, Clio Bouillard. Quel encadrement juridique pour les activités pétrolières offshore en droit de l'Union européenne ? . Carina Oliveira dir. Meio ambiente marinho e direito (Volume-II), 2017. <hal-01829840>

HAL Id: hal-01829840

<https://hal.science/hal-01829840v1>

Submitted on 4 Jul 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Quel encadrement juridique pour les activités pétrolières offshore en droit de l'Union européenne ?

Clio Bouillard*
Eve Truilhé-Marengo**

Résumé

L'Union européenne légifère abondamment sur les problématiques environnementales auxquelles elle se trouve confrontée, et les activités d'extraction d'hydrocarbures en mer ne font pas exception. En réaction à la catastrophe de Deepwater Horizon qui a durablement marqué les esprits, l'Union a renforcé son droit en adoptant la Directive 2013/30 pour lui permettre de prévenir autant que possible toute catastrophe d'une telle ampleur dans les eaux de ses États membres. Cette réaction s'est révélée nécessaire, puisque le droit de l'Union d'avant 2010 était très lacunaire sur le sujet, et le droit international ne parvenait pas non plus à réguler efficacement de telles activités. Quoique nécessaire, l'adoption de cette Directive est insuffisante, et les instruments de protection des mers régionales semblent être des palliatifs utiles pour compléter et renforcer certaines dispositions en prenant notamment davantage en compte la pollution chronique résultant de telles activités. Le recours aux instruments privés apparaît également comme un outil à envisager, par exemple sur les thèmes de la responsabilité et de l'indemnisation, notamment grâce à la participation du destinataire de la norme à sa création. Ainsi, si l'Union européenne reste une organisation internationale qui ose l'ambition dans la création d'un droit de protection de l'environnement, sa capacité à adhérer à d'autres organisations internationales et à envisager la prise en compte d'instruments privés participera à un traitement exhaustif des problématiques environnementales qu'elle a pour mission de traiter.

Introduction

La catastrophe de *Deepwater Horizon* survenue au printemps 2010 au large des côtes de la Louisiane fut d'une ampleur sans précédent : aux alentours de 4,4 millions de 650 000 tonnes de pétrole se sont déversés dans le milieu marin entre le 20 avril et le 15 juillet 2010¹ causant,

¹ PIOCH S., HAY J., LEVREL H., Faraway, so close : les enjeux de la marée noire DeepWater Horizon vus depuis la France, *Natures Sciences Sociétés* 3/2010, Vol. 18, p. 305-308 ; URL : www.cairn.info/revue-natures-

selon les chercheurs des pertes de services écosystémiques exceptionnelles². En 1979 déjà, l'explosion de la plateforme Ixtoc I avait entraîné le déversement de 500 000 tonnes à un million de tonnes de pétrole dans le même golfe du Mexique dont une partie, heureusement, a brûlé. Dans les deux cas, le volume d'hydrocarbures déversé est sans comparaison des marées noires causées par les navires tels l'*Amoco Cadiz* (223 000 tonnes), de l'*Exxon Valdez* (37 000 tonnes), de l'*Erika* (20 000 tonnes) ou du *Prestige* (63 000 tonnes)³.

Comme toute pollution marine, les pollutions causées par les activités d'exploration et de prospection offshore, sont plus difficiles à prévenir, en raison de la possible dispersion du phénomène de pollution et de l'inaccessibilité du milieu. Mais elles présentent sans aucun doute des risques spécifiques, engendrant deux types de pollutions : une pollution chronique et une pollution aiguë. Cette dernière, parfaitement illustrée par l'épisode du Golfe du Mexique, consiste en des déversements de pétrole en mer, qu'il s'agisse de déversements accidentels survenant au cours d'opérations de routine⁴ ou de plus grosses fuites dues à des dysfonctionnements sur les plateformes⁵. La pollution dite chronique est quant à elle plus variée, et peut consister en des bruits et vibrations néfastes pour la faune marine, le déversement de déchets de production ou encore l'accroissement de la turbidité de l'eau⁶. Autant de pollutions particulièrement dangereuses pour les faune et flore marines locales. Les conditions dans lesquelles ces activités industrielles sont menées accroissent les risques : le vent, la force de la mer ou la profondeur de forage peuvent à la fois causer un accident, le majorer ou encore rendre plus difficiles les manœuvres de réaction à la catastrophe. « *Deep, Distant, Difficult, Dangerous* » tels sont les 4 D qui définissent les risques liés au forage profond comme le soulignait Efthimios Mitropoulos, l'ancien secrétaire général de l'Organisation Maritime Internationale.

sciences-societes-2010-3-page-305.htm. , CRONE T.J., TOLSTOY M., Magnitude of the 2010 Gulf of Mexico Oil Leak, *Science*, 2010, vol. 330, n°6004, p. 634.

² d'une valeur de plusieurs milliards de dollars, COSTANZA R., BATKER D., DAY J., FEAGIN R.A., LUISA MARTINEZ M., ROMAN J., The perfect spill : Solutions for averting the next deepwater horizon, *Solutions*, 2010, <http://www.thesolutionsjournal.com/node/629>.

³ PIOCH S., HAY J., LEVREL H., Faraway, so close : les enjeux de la marée noire DeepWater Horizon vus depuis la France, *Natures Sciences Sociétés* 3/2010, Vol. 18, p. 305-308 ; URL : www.cairn.info/revue-natures-sciences-societes-2010-3-page-305.htm.

⁴ KLOFF S., WICKS C., *Gestion environnementale de l'exploitation du pétrole offshore et du transport maritime pétrolier*, CEESP, Octobre 2004, p. 31.

⁵ *Ibid*, p.32

⁶ *Ibid*, p.26

Au regard de l'importance des risques environnementaux encourus, le droit de l'Union européenne encadre-t-il de manière suffisante les activités pétrolières en mer ? En réponse à la catastrophe qui a touché le Golfe du Mexique, l'Union européenne a ratifié, le 17 décembre 2012, le Protocole de la Convention de Barcelone « relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol »⁷ (ci-après Protocole « offshore »). Elle s'est également dotée d'un instrument spécifique la directive 2013/30 relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer adoptée le 12 juin 2013⁸. Cet article a pour objectif d'analyser l'apport de ces textes au regard du droit existant et des risques de dommages que peuvent engendrer de telles activités. Au terme de cette analyse, il semble que si la réaction de l'Union européenne était nécessaire (1), elle n'en demeure pas moins insuffisante au regard de l'ensemble des risques que les activités de prospection et d'exploitation gazière et pétrolière font courir à l'environnement marin (2).

1. Un encadrement nécessaire

La nécessité d'une réglementation européenne spécifique aux activités d'exploration et d'exploitation pétrolière en mer était patente au regard de la faiblesse du droit applicable, qu'il s'agisse du droit international général (1.1.) ou du droit régional y compris à l'échelle européenne (1.2.).

1.1. Au regard des faiblesses du droit international

En raison de la nature transfrontière du dommage de pollution marine, le cadre international semble particulièrement pertinent pour élaborer une réglementation. Néanmoins les dispositions du droit international ne permettent pas de protéger l'environnement marin de façon satisfaisante. L'encadrement des activités offshore au plan international soulève des enjeux et des difficultés spécifiques (1.1.1) qui éclairent les lacunes du droit international applicable à la matière (1.1.2)

⁷Décision n° 2013/5 du 17 décembre 2012 relative à l'adhésion de l'Union européenne au protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol, *JOUE* du 9/01/2013, n° L 4. Plus de 200 plates-formes « offshore » actives pétrolières ou gazières sont actuellement présentes en Méditerranée. Or, du fait de sa configuration semi-fermée, de son hydrodynamique spéciale et de son activité sismique, la mer Méditerranée est particulièrement vulnérable au risque d'accident en ce domaine.

⁸Directive 2013/30 relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer et modifiant la directive 2004/35, *JOUE* du 28/06/2013 n° L178.

1.1.1. Enjeux et difficultés de l'encadrement des activités pétrolières offshore au plan international

Insuffisance des données scientifiques. Parce que l'observation à l'œil nu du milieu marin est complexe, parce que la reproduction *in vitro* de conditions analogues pour étudier les phénomènes sous-marins est délicate voire impossible, parce qu'une grande partie des fonds marins n'a pu être explorée, l'environnement marin recèle encore de nombreux secrets que les scientifiques tentent de découvrir. Dès lors, évaluer avec précision et exhaustivité les risques que l'activité d'exploitation d'hydrocarbures *offshore* fait courir à la biodiversité marine est chose impossible. Dans l'état des connaissances actuelles, les scientifiques ne peuvent déterminer avec une certitude complète la totalité des dommages susceptibles d'être causés à la faune et la flore marine par l'activité industrielle étudiée. Puisque l'on ne possède pas une connaissance parfaite de ces risques, la réglementation des activités d'exploitation d'hydrocarbures n'est pas nécessairement parfaitement adaptée.

Enjeux économiques. La valeur économique des hydrocarbures, leur rôle dans les relations géopolitiques entre États et dans l'assurance d'une indépendance énergétique rendent le sujet particulièrement sensible, et les activités pétrolières difficiles à réglementer à l'échelle internationale. Au-delà de la grande valeur de l'or noir, son extraction en mer dans des zones géographiques particulières complique encore la réglementation des activités, tant il semble difficile d'obtenir la fusion des volontés d'États aux cultures et ambitions différentes. Géographiquement, les champs pétrolifères *offshore* les plus importants sont situés dans le « triangle d'or » (Golfe du Mexique, Brésil et Afrique de l'Ouest), en mer du Nord, en mer Méditerranée, dans le Golfe persique, en mer Caspienne et en mer de Chine du Sud⁹. Sont donc concernés par l'exploitation d'hydrocarbures *offshore* des États d'Afrique, d'Europe, d'Amérique du Nord, d'Amérique du Sud, d'Asie, des États en voie de développement et d'autres développés, des États aux relations diplomatiques complexes, aux cultures très différentes, et aux potentiels économiques et commerciaux disparates. Enfin, la complexité technique du fonctionnement des plateformes implique un nivellement par le bas de la réglementation internationale des activités, puisqu'il s'agit de trouver parmi des États aux capacités techniques et technologiques variées, un plus grand dénominateur commun pour

⁹ ROCHETTE J., WEMAERE M., CHABASON L., CALLET S., En finir avec le bleu pétrole, pour une meilleure régulation des activités pétrolières et gazières offshore, pp.5-6.

élaborer une réglementation à laquelle tous les États parties seraient en mesure de se conformer.

Fragmentation du droit applicable aux plateformes pétrolières. Au-delà de la sensibilité politique du sujet, qui explique la création d'un droit timide et lacunaire, on note également une fragmentation du droit applicable, notamment en raison de la diversité de statuts des plateformes pétrolières. Celles-ci ont un fonctionnement complexe et très technique, difficilement saisissable pour un néophyte. À leur complexité technique s'ajoute une diversité de statuts et régimes juridiques due à la fragmentation du droit qui complique encore l'appréhension de la plateforme et l'identification du droit applicable. Ainsi, certaines conventions internationales assimilent la plateforme à un navire, comme la Convention MARPOL¹⁰ dont l'article 2.4) précise qu'un navire « désigne un bâtiment exploité en milieu marin de quelque type que ce soit et englobe les hydroptères, les aéroglisseurs, les engins submersibles, les engins flottants et les plates-formes fixes ou flottantes »¹¹. Il s'agit donc d'identifier dans la Convention MARPOL les dispositions susceptibles de s'appliquer à des plateformes fixes¹². À l'inverse de MARPOL, d'autres conventions, comme la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par hydrocarbures excluent très clairement les plateformes de la définition de navire, celui-ci étant assimilé à « tout bâtiment de mer ou engin marin, quel qu'il soit, construit ou adapté pour le transport des hydrocarbures en vrac en tant que cargaison, à condition qu'un navire capable de transporter des hydrocarbures et d'autres cargaisons ne soit considéré comme un navire que lorsqu'il transporte effectivement des hydrocarbures en vrac en tant que cargaison et pendant tout voyage faisant suite à un tel transport à moins qu'il ne soit établi qu'il ne reste à bord aucun résidu de ce transport d'hydrocarbures en vrac. »¹³. La fragmentation du droit international et la polysémie juridique du terme de navire entraînent donc une complexité d'interprétation des conventions internationales, dans la mesure où certaines s'appliquent aux plateformes pétrolières, tandis que d'autres les excluent expressément. Cet état du droit ne serait pas handicapant si il n'induisait pas des incertitudes juridiques sur le champ d'application des conventions internationales. Or, il persiste quelques doutes sur la notion de

¹⁰ Exemple : la Convention MARPOL 73/78 sur la prévention et le contrôle des sources de pollution marine par navires.

¹¹ MARPOL Convention 73/38, art.2.4)

¹² Pour exemple, on ne saurait en effet appliquer à des plateformes fixes l'article 7 intitulé « retards causés indûment aux navires »

¹³ Exemple : la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par hydrocarbures, Bruxelles, 1969, art.1.

navire, et l'inclusion dans ce terme des plateformes pétrolières. Dans le cadre des FIPOL, par exemple (les fonds internationaux d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures), si la Convention de création des fonds refuse aux plateformes le statut de navire, et ce depuis 1992¹⁴, une discussion reste en cours sur le point de savoir si la définition de « navire » pourrait intégrer certaines catégories de plateformes particulières¹⁵.

L'insuffisance des données scientifiques, l'absence de volonté politique et la fragmentation du droit sont des problématiques symptomatiques du droit international dans cette matière, qui conduisent à un droit positif incomplet, incapable d'assurer de manière effective la protection de l'environnement marin lors d'activités d'exploitation d'hydrocarbures en mer.

1.1.2. Lacunes du droit international

L'analyse du droit international positif révèle plusieurs faiblesses. Si certaines conventions générales peuvent être appliquées aux activités de traitement d'hydrocarbures offshore, ces instruments demeurent inadaptés face aux enjeux de ces activités (1.1.2.1.) or les tentatives menées pour faire adopter des réglementations plus spécifiques ont échoué (1.1.2.2.).

1.1.2.1. Inadaptation des instruments généraux

Quelques conventions internationales, très générales, fournissent des éléments de prévention de la pollution marine dans le cadre d'activités pétrolières en mer. Si leur généralité leur permet d'intégrer cette problématique à leur champ d'application, leur absence de spécificité les empêche de protéger efficacement l'environnement marin. La Convention de Montego Bay¹⁶, d'abord, bien que reconnaissant aux États côtiers des droits souverains pour l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles de leur plateau continental¹⁷, leur demande de prendre « toutes les mesures [...] nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin » provenant notamment des plateformes *offshore*¹⁸. Elle précise aussi que les États doivent coopérer « pour assurer l'application et le développement du droit

¹⁴ Convention internationale de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, art.1.1)

¹⁵ Septième Groupe de travail intersessions du Fonds de 1992, *Rapport sur la troisième réunion du septième groupe de travail intersessions*, mai 2014

¹⁶ *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, Montego-Bay, 1982(1994)

¹⁷ *Ibid*, art.77

¹⁸ *Ibid*, art.194

international de la responsabilité en ce qui concerne l'évaluation et l'indemnisation des dommages et le règlement des différends ainsi que, le cas échéant, l'élaboration de critères et de procédures pour le paiement d'indemnités adéquates prévoyant, par exemple, une assurance obligatoire ou des fonds d'indemnisation »¹⁹. La Convention demande également aux États de veiller à ce que « leur droit interne offre des voies de recours permettant d'obtenir une indemnisation rapide et adéquate »²⁰. La Convention d'Espoo, Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière de 1991 s'applique également aux activités pétrolières offshore²¹. Elle prescrit, entre autres, des évaluations d'impact sur l'environnement²², une coopération entre parties²³, et s'efforce d'encourager la participation du public²⁴. La Convention MARPOL, Convention internationale pour la prévention contre la pollution marine par les navires élaborée par l'OMI²⁵, peut également s'appliquer aux opérations sur plateforme²⁶. L'Annexe 1 de la Convention MARPOL, intitulée « Règles relatives à la prévention de la pollution par les hydrocarbures » prévoit des mécanismes de certification²⁷ et de contrôle²⁸. Interdisant strictement le rejet à la mer d'hydrocarbures ou de mélanges d'eau et d'hydrocarbures, sauf exceptions²⁹, elle est considérée comme la législation internationale la plus efficace sur cette question³⁰. La Convention MARPOL traite largement de la notion de pollution, puisque ses autres annexes en vigueur concernent les « Règles relatives à la prévention de la pollution par les substances liquides nocives transportées en vrac »³¹, les « Règles relatives à la prévention de la pollution par les substances nuisibles transportées par mer en colis »³², et surtout les « Règles relatives à la prévention de la pollution par les ordures des navires »³³. Deux autres annexes ne sont pas, à ce jour, entrées en vigueur, et sont relatives à la pollution de

¹⁹ *Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer*, art.235.

²⁰ *Ibid*

²¹ Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, Espoo, Annexe 1.

²² *Ibid*, Articles 3, 4.

²³ *Ibid*, Article 3

²⁴ *Ibid*, article 3, 8.

²⁵ Signée en 1973 et ratifiée en 1978.

²⁶ *Convention MARPOL*, 1973(1978), Art.2.4), « « Navire » désigne un bâtiment exploité en milieu marin de quelque type que ce soit et englobe les hydroptères, les aéroglisseurs, les engins submersibles, les engins flottants et les plates-formes fixes ou flottantes.

²⁷ MARPOL, Annexe 1 ; Règles 5, 6, 7

²⁸ MARPOL, Annexe 1, Règle 4.

²⁹ *Ibid*, Règle 9.

³⁰ REMPEC, Étude sur les meilleures pratiques internationales, REMPEC/WG.34/19/Rev.1, pp.73-74.

³¹ Annexe II

³² Annex III

³³ que l'on peut également considérer comme la meilleure pratique internationale actuelle dans ce domaine

l'atmosphère par les navires³⁴ et à la pollution par les eaux usées des navires³⁵. Si la Convention MARPOL ne présente pas le même degré de généralité que la Convention de Montego Bay, et porte donc des dispositions plus ciblées, l'absence de spécification du terme « navire » empêche de prendre en compte l'activité des plateformes dans toute leur spécificité. Un droit efficace parfaitement adapté ne peut donc, non plus, être créé dans le cadre de la Convention MARPOL. Il faut enfin noter que l'OMI, au sein de laquelle a été adoptée cette Convention MARPOL, a élaboré certaines normes techniques précises, spécifiques aux installations offshore³⁶, mais trop fragmentées et peu nombreuses pour assurer un traitement complet de la question.

Au-delà de la trop grande généralité des instruments, la question de la réparation des dommages dus à l'activité des plateformes est insuffisamment traitée. La Convention MARPOL, par exemple, est, comme son nom l'indique, centrée sur la prévention. Si la question des sanctions en cas d'infraction est traitée, le texte ne contient aucune disposition relative à la responsabilité et à l'indemnisation des victimes.

1.1.2.2. Echec de tentatives de réglementations spécifiques

Les Conventions internationales étudiées ci-dessus ne sont donc pas assez précises pour réglementer efficacement une activité aussi spécifique qu'est l'exploitation pétrolière en mer. En effet, au-delà de la gravité du dommage, et des forts coûts d'indemnisation qui suivraient la survenance d'un accident, les plateformes ont un fonctionnement particulier qui requiert des connaissances techniques poussées. On ne peut en effet comparer une marée noire causée par l'échouage d'un pétrolier, à celle causée par un accident de plateforme. De même, les rejets spécifiques de liquides, la pollution sonore et lumineuse dus au fonctionnement normal de la plateforme ne connaissent pas d'équivalent en matière de navire. Ainsi, en raison des particularités des activités et des dommages causés, il est nécessaire de créer une réglementation parfaitement adaptée à ces activités. La communauté internationale a envisagé de construire une réglementation plus ambitieuse et précise sur le sujet. Cette tentative a avorté, le processus d'édification du droit international n'ayant pu aboutir faute de volonté politique. Dans les années 1970, l'OMI a en effet demandé au Comité maritime international,

³⁴ annexe VI

³⁵ annexe iv

³⁶ IMO Code for the construction and equipment of mobile offshore drilling units (MODU Code), IMO Resolution A671(16) on safety zones and safety of navigation around offshore installations and structures.

une organisation non gouvernementale, d'élaborer un projet de Convention. Après plusieurs demandes de révision et une vingtaine d'années de travail, le projet n'est toujours pas concrétisé, aucune Convention n'est née de cette longue réflexion, seul un Projet de Convention sans aucune valeur juridique a été rendu public. Malgré les appels³⁷, aucun texte spécifique n'encadre aujourd'hui les activités pétrolières et gazières offshore à l'échelle internationale.

La Convention de Londres, ensuite, convention sur la responsabilité civile pour les dommages par pollution par les hydrocarbures résultant de la recherche et de l'exploitation des ressources minérales du sous-sol marin, dont le champ d'application était régional, a fait l'objet de fructueuses négociations et a été adoptée en 1977. Aujourd'hui, en 2016, elle n'est pas encore entrée en vigueur, faute de ratifications. Preuve, s'il en est, que le sujet est sensible. La Convention était peut être trop téméraire au regard du sujet et de la précision des dispositions qu'elle contenait. Elle retenait en effet le principe de responsabilité objective pour tout dommage survenu³⁸, l'obligation pour l'opérateur de souscrire à une assurance, la compétence juridictionnelle des tribunaux des États contractants³⁹, et la constitution d'un fonds de garantie pour bénéficier de limites de responsabilité⁴⁰. La précision du régime de responsabilité a sans doute dissuadé les États signataires de ratifier la Convention. Bien plus récemment, grâce à l'éveil des consciences consécutif à l'accident de 2010 dans le Golfe du Mexique, le sujet a été débattu au sein de l'OMI, aboutissant à un résultat en demi-teinte malheureusement peu surprenant. Le comité juridique de l'OMI s'est en effet penché sur la question sur demande de l'Indonésie⁴¹. Après la tenue d'une conférence ambitieuse à Bali à l'automne 2011 qui a attiré l'attention des observateurs, le comité juridique a déçu en estimant qu'il n'était pas opportun de recourir à un instrument conventionnel, et en encourageant davantage le recours à des instruments nationaux ou régionaux⁴². Le sujet est certes, encore discuté, mais l'espoir ne subsiste plus sur la consécration d'un instrument contraignant et ambitieux. Le recours aux règles de droit international général s'impose donc.

³⁷ MEDVEDEV D., Discours, Toronto, 28 juin 2010

³⁸ *Convention sur la responsabilité civile pour les dommages par pollution par les hydrocarbures résultant de la recherche et de l'exploitation des ressources minérales et du sous-sol marin*, Londres, 17 décembre 1976, art.4-3.

³⁹ *Ibid*, art.12.

⁴⁰ *Ibid*, art.6-5.

⁴¹ IMO, Comité juridique, 97^{ème} session, *IMO legal committee supports follow-up to Deepwater Horizon and Montara*, 19 novembre 2010

⁴² IMO, Comité juridique, 99^{ème} session, *Limits of liability for shipping raised with adoption of amendments to 1996 Protocol to the Convention on Limitation of Liability for maritime claims*, 20 avril 2012

Ainsi, la responsabilité d'un État pourrait être engagée en cas de dommage transfrontière, non pas pour un acte directement illicite, mais pour méconnaissance du principe de prévention⁴³ ou de l'utilisation non dommageable du territoire⁴⁴.

Les États refusent de légiférer efficacement sur la question de la responsabilité, notamment en raison de l'importance des dommages potentiels, et donc des énormes coûts qui pourraient peser sur eux-mêmes ou leur industrie pétrolière. Le lourd montant d'indemnisations⁴⁵ que la compagnie pétrolière BP a été condamnée à payer à la suite de l'explosion de sa plateforme *Deepwater Horizon* dans le Golfe du Mexique l'a considérablement affaibli. Encore sous le joug des procédures judiciaires en cours, la compagnie se trouve dans une situation fragile⁴⁶, que la baisse actuelle des prix du baril de brut n'améliore pas. Si l'accident du Golfe du Mexique est particulier de par son ampleur, et si la situation de *British Petroleum* reste viable, le risque énorme que constitue la question des indemnisations pour les compagnies pétrolières nationales dissuade sans doute les États de se montrer ambitieux sur le sujet dans un instrument international contraignant.

1.1.2. Au regard des faiblesses du droit régional

Au moment de l'explosion de la plateforme DeepWater Horizon, le droit régional applicable, censé compléter le droit international régional, était également lacunaire. Qu'il s'agisse des conventions applicables aux mers régionales (1.1.2.1.) ou des dispositions du droit de l'Union européenne (1.1.2.2.)

1.1.2.1 Dispositions des conventions applicables aux mers régionales

Alors qu'aucune convention spécifique ne régleme le sujet à l'échelle internationale, plusieurs instruments régionaux se consacrent à cette délicate problématique. Ils ont été élaborés pour la plupart dans le cadre du Programme pour les mers régionales des Nations Unies. Les Conventions de Barcelone, d'Helsinki, OSPAR, de Nairobi ou d'Abidjan sont autant d'outils conventionnels ayant traité du sujet, souvent par le truchement de protocoles

⁴³ ICJ, Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project, 1997.

⁴⁴ *ibid* 6.

⁴⁵ Huit milliards d'euros.

⁴⁶ Elle fait notamment l'objet de plusieurs spéculations d'OPA inamicales : « Un recul des prix qui fragilise BP », *Lesechos.fr*, 4 février 2015.

additionnels. Le cadre régional de négociations, plus restreint, permet en effet de diminuer les obstacles politiques à la création du droit. Pour exemple, au sein du système barcelonien, le Protocole « offshore », protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol, entré en vigueur en 2011 en réaction à la catastrophe Deepwater Horizon, propose aux États du pourtour méditerranéen des éléments de prévention et de coopération lors des activités pétrolières et gazières offshore. Un Plan d'action, adopté en février 2016 facilite sa mise en œuvre à l'échelle nationale. La Convention OSPAR, qui couvre la zone Atlantique Nord-Est dont fait partie la Mer du Nord, riche en champs pétrolifères, consacre également une Annexe spécifique aux installations offshore. Les Conventions régionales permettent donc de pallier la généralité du droit international, dans la mesure où elles consacrent des instruments à la problématique de l'exploitation pétrolière en mer. Néanmoins, la réglementation qu'elles proposent n'est pas complète, puisque certains sujets restent sensibles à traiter, comme la responsabilité et l'indemnisation.

Cette épineuse problématique est en effet inégalement abordée selon l'ambition et la solidité des instruments. La Convention OSPAR, par exemple, ne contient dans sa convention générale comme dans son annexe spécifique aucune disposition relative à la responsabilité. La Convention de Barcelone, légèrement plus loquace, invite ses parties à « coopérer pour élaborer et adopter des règles et procédures appropriées concernant la détermination des responsabilités et la réparation des dommages »⁴⁷. Son Protocole relatif aux activités *offshore* ne va guère plus loin, reprenant la lettre exacte de la Convention⁴⁸ et demande aux parties, en attendant l'instauration de telles procédures, de « prendre toutes les mesures nécessaires » pour que les opérateurs soient responsables des dommages et économiquement solvables⁴⁹. Ces dispositions sont donc vagues et timides, repoussant prudemment à plus tard la mise en place de mécanismes plus solides. Le sujet reste au point mort malgré l'établissement actuel d'un Plan d'action puisqu'en mai 2014, lors de la troisième réunion du Groupe de travail sur le Protocole « offshore », il a été décidé de ne pas aborder le sujet de la responsabilité dans le plan d'action relatif au Protocole « *offshore* », les parties estimant qu'« à ce stade, il est [...] recommandé de ne pas considérer la question des responsabilités et d'indemnisations comme

⁴⁷ *Convention de Barcelone*, art.16

⁴⁸ *Ibid*, art. 27.1

⁴⁹ *Ibid*, article 27.2.

une priorité à inclure dans le Plan d'action »⁵⁰. Cette inaction avait notamment été justifiée par la discussion concomitante du sujet au sein de l'OMI.

1.1.2.2. Au regard des règles de droit européen en vigueur

L'Union européenne s'est dotée d'une politique environnementale qui se veut ambitieuse. Les dispositions du droit primaire en témoignent. Le droit dérivé, c'est-à-dire adopté sur cette base, en matière d'activités offshore demeure néanmoins lacunaire parce que non spécifique aux risques environnementaux causés par ce type d'activités.

L'article 191-2 TFUE dispose « La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur. » Mettant de côté la recherche d'un « niveau élevé de protection de l'environnement » proclamée par les traités qui s'apparente davantage à un objectif, pour ne pas dire à un mantra, qu'à un principe juridique appelé à être appliqué spécifiquement⁵¹, les principes qui gouvernent le droit de l'Union en matière d'environnement sont les principes de prévention, de précaution et le principe pollueur-payeur. Tous les trois ont vocation à s'appliquer au domaine des activités pétrolières en mer.

Le principe de prévention constitue l'essence même du droit de l'environnement. Mieux vaut prévenir que guérir, c'est connu. En matière environnementale cette évidence se renforce encore dès lors que certains dommages s'avèrent être irréversibles, le recours à la réparation du dommage étant vain. Le principe de précaution constitue un niveau plus important d'anticipation du risque environnemental, une nouvelle forme de prévention dans la mesure où, si le principe de prévention vise à éviter qu'un risque avéré (le risque nucléaire par exemple) ne se réalise, le principe de précaution concerne les situations dans lesquelles la réalité du risque ou bien l'étendue de celui-ci n'est pas certaine. Il s'applique face à un risque

⁵⁰ *Plan d'action provisoire pour le Protocole offshore, Note du centre régional pour l'intervention d'Urgence contre la Pollution marine accidentelle, REMPEC/WG.35/4, 29 mai 2014, p.3*

⁵¹ Pour le professeur Claude Blumann, l'objectif « évoque un mouvement, un processus. Il s'agit d'un but à atteindre. Par nature, l'objectif semble étranger à la sphère du droit pur et relever plutôt du politique ou de l'économique. Le principe, au contraire, présente un caractère stabilisateur. Il vise à cristalliser un certain nombre de normes éparses et à leur donner une stabilité, une continuité. Il se cale donc bien dans la sphère du droit ». C. Blumann, Objectifs et principes en droit communautaire, in *Liber Amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Editions Apogée, 2006, p. 39.

non encore avéré scientifiquement et peut trouver à s'appliquer en matière d'activité pétrolière en mer. On pense par exemple au risque, non encore démontré⁵², que les cétacés soient désorientés par les ultrasons envoyés lors des activités de recherche d'hydrocarbure⁵³. Il persiste encore de grandes incertitudes sur la manière dont le bruit les affecte⁵⁴. Cependant, des conditions assez strictes sont posées pour l'application du principe de précaution en droit de l'Union⁵⁵ : la Commission souligne la nécessité de faire précéder sa mise en œuvre par une évaluation du risque, laquelle nécessite des données scientifiques fiables et un raisonnement logique débouchant sur une conclusion qui exprime la possibilité de survenance et la gravité d'un impact d'un danger. Des conditions sont ensuite posées à l'application du principe, qui seront ensuite précisées par la jurisprudence : proportionnalité entre les mesures prises et le niveau de protection recherché; non-discrimination dans l'application des mesures; cohérence des mesures avec celles déjà prises dans des situations similaires ou utilisant des approches similaires; bilan coûts-avantages de l'action ou de l'absence d'action; réexamen des mesures à la lumière de l'évolution scientifique.

Le principe pollueur-payeur enfin semble devoir gouverner le domaine, dans les différentes fonctions qu'il revêt⁵⁶. La vocation première, la seule valable d'ailleurs aux yeux de certains, du principe est de participer à la réduction de la pollution. Les principaux outils d'application du principe sont les normes anti-pollution, les redevances et, apparus plus récemment, les marchés d'émission. Dans son acception la plus large⁵⁷, le principe pollueur-payeur aurait aussi une dimension curative, en permettant une prise en charge par les pollueurs du coût des

⁵² SOUTHALL B.L., ROWLES T., GULLAND F., BAIRD R.W., JEPSON P.D., *Final report of the Independent Scientific Review Panel Investigating potential contributing factors to a 2008 mass stranding of melon-headed whales in Antsohihy, Madagascar*, 2013, p.3-4.

⁵³ UQCN, *Les impacts environnementaux de l'exploration pétrolière et gazière dans le Golfe du Saint-Laurent*, décembre 2003, p.21.

⁵⁴ FABRE J., *La communication acoustique chez le dauphin et l'impact de la pollution sonore*, thèse de doctorat vétérinaire, 2014, p.107. Ce risque a néanmoins été fortement évoqué pour contrer un projet français de recherche en mer profonde qui pouvait potentiellement déranger les mammifères marins particulièrement présents dans cette zone. Le principe de précaution, couplé à un contexte politique favorable a contribué à justifier la suspension, le 9 décembre 2014, du projet *Abysssea* de recherche et d'essais par grands fonds au large du Levant : ALLAG-DHUISME F., NATAF J.M., *Expertise sur le projet Abysssea*, Centre d'essais et d'expertise en mer profonde, Rapport n°010142-01, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Mars 2015, pp.38-39.

⁵⁵ Communication de la Commission du 2 février 2000 sur le recours au principe de précaution, COM(2000) 1 final.

⁵⁶ Voir TRUILHÉ-MARENGO E., *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, 2015, §286.

⁵⁷ Qui n'est pas unanimement acceptée. Nombreux sont les spécialistes qui ne citent pas la responsabilité environnementale au nombre des instruments d'application du principe en droit positif. Voir par exemple : VAN LANG A., *Droit de l'environnement*, PUF, Thémis, 2011, pp. 128 et s.

dommages environnementaux qu'ils ont généré⁵⁸. Il faut enfin garder à l'esprit que depuis que l'Acte unique européen a consacré la compétence communautaire en matière de protection de l'environnement « les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté ». Il s'agit d'imposer aux autorités publiques de prendre les exigences environnementales en considération dans la définition et l'application de leurs politiques et de leurs actions. Pareille affirmation devrait trouver à s'appliquer au moment d'autoriser des activités pétrolières en mer.

Les textes applicables aux activités pétrolières en mer ne manquaient pas, même avant 2013. Pour la plupart ils étaient néanmoins largement spécialisés et avaient essentiellement pour vocation à régir le travail à bord des plateformes, à l'exclusion d'une visée environnementale⁵⁹. Mais le principal texte applicable était la directive 94/22 sur les conditions d'octroi et d'exercice des autorisations de prospector, d'exploiter et d'extraire des hydrocarbures⁶⁰, qui soumet la réalisation d'opérations pétrolières et gazières en mer dans l'Union à l'octroi d'une autorisation et oblige l'autorité qui délivre ces autorisations à prendre en considération les risques techniques et financiers et, le cas échéant, les antécédents en matière de responsabilité des demandeurs sollicitant une autorisation exclusive d'exploration et de production. La prévention et la gestion des accidents demeuraient du ressort des législations nationales, les activités pétrolières et gazières s'effectuant surtout en mer territoriale et sur le plateau continental, donc sous juridiction nationale⁶¹.

C'est donc dans ce contexte particulier, où droit international lacunaire et forts enjeux environnementaux ont été mis en lumière par une catastrophe d'une ampleur sans précédent, que l'action du législateur européen s'est avérée nécessaire. Elle peut cependant être aujourd'hui perçue comme insuffisante au regard de l'importance de ces enjeux.

⁵⁸ Recommandation du Conseil relative à l'utilisation des instruments économiques dans les politiques de l'environnement, C(90)177(final), OCDE, 1991. Voir également : Livre vert du 14 mai 1993, COM(93)47.

⁵⁹ Directive 89/391/CEE du Conseil concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, 12 juin 1989, JOCE du 29/06/1989, n°L183, Directive 2006/42/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux machines et modifiant la directive 95/16/CE, 17 mai 2006, JO n°L157 du 09/06/2006, Directive 96/23/CE du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des législations des États membres concernant les équipements sous pression, JOCE n°L125 du 23/05/1996.

⁶⁰ Directive 94/22 du 30 mai 1994, sur les conditions d'octroi et d'exercice des autorisations de prospector, d'exploiter et d'extraire des hydrocarbures, JOCE du 30/06/1994, n° L 164.

⁶¹ CHABASSON L., l'exploitation pétrolière offshore : une nouvelle frontière pour le droit international de l'environnement, *Annuaire du droit de la mer*, 2010, tome xv, p. 123.

2. Une réaction insuffisante

La réaction de l'Union européenne a consisté en l'adoption d'un texte spécifique, la directive 2013/30⁶², et en la ratification du Protocole « offshore » de la Convention de Barcelone. Le Parlement européen avait joué son rôle de défenseur de la politique européenne de protection de l'environnement, en adoptant dès le 7 octobre 2010 une « Résolution sur l'action de l'Union européenne dans les domaines de l'exploration pétrolière et de l'extraction du pétrole en Europe », incitant la Commission à pallier les lacunes du droit de l'Union européenne dans le domaine. Après avoir publié une Communication intitulée « Le défi de la sécurisation des activités pétrolières et gazières offshore »⁶³, la Commission a présenté en octobre 2011, une proposition de règlement « relatif à la sécurisation des activités de prospection, d'exploration et de production pétrolières et gazières en mer »⁶⁴. Le règlement avait été choisi par la Commission en raison de « sa clarté, sa cohérence et la rapidité, et la rapidité de sa mise en œuvre, due à son application directe »⁶⁵. Cet instrument à portée générale, a pour destinataire tous les États et toutes les personnes privées qui entrent dans son champ d'application et est doté des caractères de l'effet direct. Il est opposable, sans mesure particulière de réception et/ou de transformation à l'égard des États et des particuliers. Le Conseil et le Parlement estimaient que l'adoption d'une directive était plus adaptée, le texte ne comportant que peu d'obligations précises. Liant les États membres quant aux résultats à atteindre en leur laissant le choix de la forme et des moyens, la directive se présente comme un instrument souple, laissant, en principe, une large autonomie aux États membres. D'ailleurs la plupart des directives contiennent une disposition autorisant les États à adopter des dispositions nationales plus strictes que celles qu'elles contiennent.

Le texte s'inscrit dans la réalisation d'objectifs fixés par d'autres normes de droit dérivé et spécifiquement par la directive-cadre « eau »⁶⁶ et la directive-cadre « stratégie pour le milieu

⁶² Considerant n° 4 de la décision.

⁶³ Communication de la Commission au Parlement et au Conseil, Le défi de la sécurisation des activités pétrolières et gazières offshore, COM 2010(560)final, p.5

⁶⁴ Proposition de règlement du parlement européen et du conseil relatif à la sécurisation des activités de prospection, d'exploration et de production pétrolières et gazières en mer, COM(2011)688 final. Voir : Cf Parlement européen, Projet de rapport Ivo Belet, sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la sécurisation des activités de prospection, d'exploration et de production pétrolières et gazières en mer, Proposition de règlement 2011/0309(COD).

⁶⁵ *Ibid*, p.13

⁶⁶ Directive 2000/60 du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *JOCE* du 24/12/2000 n° L 348.

marin »⁶⁷ puisqu'il tend à « établir des exigences minimales visant à prévenir les accidents majeurs lors d'opérations pétrolières en mer et à limiter les conséquences de tels accidents » (art. 1) et prétend ainsi participer à la réduction de la pollution des eaux marines. L'apport du texte à la protection de l'environnement marin demeure tout de même relativement limité malgré une harmonisation des mesures de prévention des accidents et un renforcement des conditions d'octroi des autorisations (2.1.)⁶⁸. En effet, au bénéfice d'un lobbying intense⁶⁹, certaines propositions audacieuses ont disparu au cours de l'élaboration législative. Certains palliatifs, comme le recours aux Conventions pour les mers régionales ou aux instruments privés, peuvent néanmoins être envisagés pour corriger les imperfections de la Directive (2.2).

2.1. Les limites de la protection

Si la prévention est la clef de voûte du droit de l'environnement, les règles relatives à la responsabilité jouent également un rôle essentiel en permettant la réparation des dommages mais aussi, si elles sont suffisamment dissuasives, leur prévention. Les insuffisances de la directive 2013/30 se retrouvent dans une certaine mesure en amont du dommage, au cœur des dispositions de prévention d'une éventuelle pollution (2.1.1.) mais surtout en aval dans les aspects de réparation d'un accident (2.1.2).

2.1.1. Insuffisances des dispositions relatives à la prévention des dommages

Si le contenu des obligations de prévention est assez détaillé pour être protecteur (2.1.1.2.), leur champ d'application en revanche est relativement restreint (2.1.1.1) et vient limiter l'apport du texte en ce qui concerne la protection de l'environnement marin, surtout si l'on tient compte de la faiblesse des contrôles mis en place pour assurer le respect de ces dispositions (2.1.1.3.)

2.1.1.1. Un champ d'application restreint

⁶⁷ Directive 2008/56 du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre stratégie pour le milieu marin), *JOCE* du 25/6/2008 L 164.

⁶⁸ THIEFFRY P., Un régime « Seveso » pour les accidents majeurs liés aux opérations pétrolières et gazières en mer, *RTD Eur.* 2014, 553 et s.

⁶⁹ Certains États membres, particulièrement impliqués dans l'exploitation d'hydrocarbures en Mer du Nord, notamment le Royaume-Uni et le Danemark, souhaitaient la plus faible intrusion possible de l'Union dans ce domaine. RIVASI M., Forages offshore : une occasion manquée pour la sûreté des plateformes pétrolières et gazières européennes, 21 mai 2013, europeecologie.eu, <http://europeecologie.eu/Forages-offshore-une-occasion>.

Ratione loci, la directive s'applique à toutes les installations situées en mer ou au large des côtes c'est-à-dire dans la mer territoriale, la zone économique exclusive (ZEE) ou sur le plateau continental des États membres (art. 2-2 de la directive). En conséquence ni les opérations effectuées dans les eaux intérieures des États membres, ni celles effectuées en haute mer n'entrent dans son champ d'application. L'article 20 intitulé « opérations pétrolières et gazières en mer menées hors de l'Union » établit un système de rapports en cas d'accident majeur hors du territoire de l'Union. Les entreprises « enregistrées » sur le territoire des États membres, titulaires d'une autorisation ou exploitants, doivent faire rapport « si elles y sont invitées, sur les circonstances de tout accident majeur dans lequel elles ont été impliquées » hors de l'Union. L'article 31 prévoit quant à lui que lorsqu'un accident majeur est susceptible d'affecter des pays tiers, les États membres mettent des informations à la disposition de ceux-ci « sur une base de réciprocité », sans que l'on saisisse tout à fait l'utilité de cette dernière condition⁷⁰. Les États membres « coordonnent entre eux les mesures relatives à des zones situées en dehors de l'Union afin d'y prévenir les effets négatifs potentiels d'opérations pétrolières et gazières en mer ».

Ratione materiae, le texte s'applique aux installations existantes, futures, fixes et mobiles relatives à l'exploration et à la production de pétrole ou de gaz. L'ensemble de l'activité est en conséquence visé à l'exclusion du transport d'une côte à l'autre. La directive est relative aux « opérations pétrolières et gazières en mer », c'est-à-dire aux activités liées à une « installation » utilisée pour des opérations pétrolières ou gazières, telles qu'unités mobiles de forage, ou à des « infrastructures connectées », par exemple à un puits ou un pipeline, ou autres structures, équipements ou mécanismes, « y compris leur conception, planification, construction, exploitation et déclassement, relatifs à l'exploration et la production de pétrole ou de gaz mais à l'exclusion du transport de pétrole et de gaz d'une côte à une autre » (art. 2-3, et 19 à 21).

La notion d'« accident majeur » est définie de manière relativement large visant une explosion, un incendie, la perte de contrôle d'un puits, une fuite de pétrole ou de gaz, le rejet de substances dangereuses ou un incident entraînant des dommages graves pour l'installation

⁷⁰ Voir en ce sens l'analyse du texte faite par P. Thieffry : THIEFFRY P., Un régime « Seveso » pour les accidents majeurs liés aux opérations pétrolières et gazières en mer, *RTD Eur.* 2014, 553 et s.

ou les infrastructures connectées « causant ou risquant très probablement de causer des décès ou des dommages corporels graves » ainsi que « tout autre incident entraînant le décès de cinq personnes ou plus ou causant des blessures graves à cinq personnes ou plus, qui sont présentes sur l'installation en mer où se situe la source du danger ou qui participent à une opération pétrolière ou gazière en mer en rapport avec l'installation ou les infrastructures connectées ». La notion est donc d'abord définie en lien direct avec la santé humaine. Les dommages environnementaux n'en sont pour autant absents puisque l'accident majeur peut également consister en « tout incident environnemental majeur » résultant des accidents préalablement cités, cet incident étant défini comme causant ou susceptible de causer des dommages affectant gravement l'environnement en référence aux dispositions de la directive « responsabilité environnementale ». Mais l'on voit clairement que le risque environnemental passe ici derrière le risque pour la santé et la vie des personnes. Faisant de l'accident majeur l'élément central du système, le texte ne vise pas la prévention de la pollution « ordinaire » résultant des dites activités. Les dommages potentiellement causés par le fonctionnement ordinaire des plateformes offshore (bruits et vibrations néfastes pour la faune marine, déversement de déchets de production, accroissement de la turbidité de l'eau⁷¹) ne sont pas couverts par la directive. La question du démantèlement des plateformes n'est pas non plus abordée. C'est à ce titre, sans doute, que le Protocole « offshore » peut se révéler plus protecteur de l'environnement, que la directive européenne.

2.1.1.2. Contenu de l'obligation de prévention

Les États membres doivent imposer aux exploitants de « veiller à ce que toutes les mesures adéquates soient prises pour prévenir les accidents majeurs lors des opérations pétrolières et gazières en mer », et de prendre « toutes les mesures adéquates », lorsqu'ils se produisent néanmoins, pour limiter les conséquences de tels accidents pour la santé humaine et l'environnement. Les activités doivent être exercées « sur la base d'une gestion systématique des risques » afin que ceux-ci « soient rendus acceptables » (art. 3-4).

La prévention des dommages passe par un renforcement des conditions d'octroi des autorisations des opérations pétrolières et gazières en mer basées sur la capacité technique et financière des opérateurs (art. 4 et 6). Soumettre une activité ou un produit à l'obtention d'une

⁷¹ *Ibid*, p.26

autorisation constitue sans nul doute une application topique du principe de prévention, dès lors que les conditions d'octroi de l'autorisation sont établies de façon suffisamment stricte. L'autorisation administrative demeure d'ailleurs l'un des piliers du droit de l'environnement de l'Union européenne, comme du reste des droits nationaux. Les exemples sont nombreux : gestion des déchets, installations polluantes et dangereuses, rejet de substances dangereuses dans les milieux aquatiques ainsi que autorisations préalables de mise sur le marché des OGM. Ainsi la procédure d'autorisation des décisions relatives à l'octroi ou au transfert d'une autorisation d'effectuer des opérations pétrolières et gazières en mer « tiennent compte de la capacité du demandeur [...] à satisfaire aux exigences liées aux opérations... », et en particulier d'un certain nombre de risques et dangers concernant la zone, et « le coût de la dégradation du milieu marin », ainsi bien entendu corrélativement que de ses capacités techniques et financières ; des « dispositions adéquates » doivent être prises pour « couvrir les responsabilités » encourues. Lors de cette évaluation, une attention particulière est accordée « à tous les environnements marins et côtiers écologiquement sensibles » qui jouent « un rôle important dans l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ces derniers » et aux zones marines protégées par divers dispositifs européens et internationaux (art. 4).

La directive contient des dispositions relatives à l'information et à la participation du public (art. 5) qui reprennent pour l'essentiel le vocabulaire de la directive 2001/42 (participation effective, stade précoce, résultats de la consultation dûment pris en compte). Le public doit notamment être consulté avant que ne débute le forage d'un puits d'exploration (art. 5-1).

S'agissant de la sécurisation des opérations elles-mêmes, un rapport sur les dangers majeurs doit être fourni par la compagnie d'exploitation en ce qui concerne la production qui doit faire l'objet d'un réexamen périodique au moins tous les 5 ans ou au plus tôt dès lors que l'autorité compétente (voir *infra*) l'exige (art. 12). Les opérations ne peuvent débuter sans ce rapport qui est différent selon qu'il s'agit d'une installation destinée à la production (art. 12) ou non (art. 13). Les détails concernant le contenu de ce rapport sont prévus à l'annexe I de la directive. Il prend en considération les risques pour l'environnement, en tenant compte de l'aléa météorologique et de la nature des fonds marins (annexe I-3). L'insuffisance d'un tel rapport doit justifier le refus d'octroi d'une autorisation (art. 6-5).

Les États membres doivent exiger des exploitants et des propriétaires qu'ils soumettent un document exposant « leur politique d'entreprise concernant la prévention des accidents

majeurs ». Un plan d'intervention d'urgence interne doit être préparé (art. 14). Il tient compte des résultats de l'évaluation des risques prévue à l'article 11, et doit comprendre une analyse de l'efficacité de l'intervention en cas de déversement de pétrole en mer, analyse qui doit comprendre la fréquence, la durée et le calendrier des conditions environnementales qui excluraient une intervention (art. 2-32). Un programme de vérification indépendante doit être institué et mis à disposition pour s'assurer de la validité des mesures de prévention (art. 11 et article 17). La sélection du vérificateur et la conception des programmes de vérification correspondent à des critères fixés en annexe V de la directive.

En vertu de l'article 19 les exploitants doivent fournir plusieurs documents attestant de leurs ressources et de leur préparation aux risques majeurs : un rapport sur leur politiques entreprise concernant la prévention des accidents majeurs (art. 11 et 19), un rapport exposant leur système de gestion de la sécurité et de l'environnement (art. 11 et 19), une notification de conception dans le cas d'une installation destinée à la production (art. 11 et annexe 1). Les risques d'accidents majeurs qu'il identifie sont pris en compte lorsqu'il s'agit de préparer les plans d'urgence internes, ainsi que l'efficacité d'une intervention en cas de réalisation de ces risques. La notification d'opérations sur puits est soumise à l'autorité compétente avant leur début pour lui permettre d'examiner des informations détaillées relatives à la conception du puits et aux opérations proposées, y compris une analyse de l'efficacité de l'intervention en cas de déversement de pétrole en mer (art. 14).

La prévention des accidents majeurs fait l'objet de dispositions détaillées (art. 19) passant par la mise en place d'une zone de sécurité autour des installations (art. 6-7) l'établissement des plans d'intervention d'urgence interne (art. 14 et 28) et externe (art. 14 et 29) préparés par, respectivement, la compagnie et l'État membre. La coopération entre les États membres est encouragée (art. 27) et les relations entre les États membres et Etats tiers encadrées en cas de risque de danger majeur susceptible d'avoir des effets transfrontières (art. 31).

La désignation d'une autorité compétente est un élément central du dispositif (art. 8). Celle-ci, qui doit être objective et indépendante c'est-à-dire dégagée de tout conflit d'intérêt lié à des fonctions de développement économique, d'autorisation des opérations pétrolières ou gazières en mer, ou de collecte des recettes liées à ces activités, dispose de pouvoirs de police étendus. Elle évalue et accepte le rapport sur les dangers majeurs, et est chargée de façon générale de veiller au respect de la directive.

La prévention des accidents majeurs fait l'objet de dispositions détaillées (art. 19) passant par l'établissement des « plans d'intervention d'urgence interne » qui contient les mesures visant à prévenir l'aggravation ou à limiter les conséquences d'un accident majeur (art. 14 et 28) et externe (art. 14 et 29), un signalement confidentiel des problèmes de sécurité (art. 22). Les interventions d'urgence sont également réglementées (art. 30). L'exploitant ou le propriétaire, sans que l'on comprenne réellement le « ou », doit notifier sans retard tout accident majeur ou tout risque d'accident majeur. Les Etats membres veillent dans ce cas à ce que l'exploitant ou le propriétaire prennent toutes les mesures adéquates pour prévenir son aggravation ou pour en limiter les conséquences. La coopération entre les États membres est encouragée (art. 27) et les relations entre les États membres et États tiers encadrées en cas de risque de danger majeur susceptible d'avoir des effets transfrontières (art. 31). En cas d'accident majeur ou de risque d'accident majeur susceptible d'avoir des effets transfrontières, l'État membre sous la juridiction duquel il survient, avertit sans retard la Commission ainsi que les États membres ou les pays tiers susceptibles d'être touchés.

2.1.1.3. Faiblesse des contrôles instaurés pour assurer le respect de la Directive

L'ensemble de ces dispositions correspond assez bien à l'objectif de protection. Leur principale faiblesse réside finalement dans l'absence de contrôle centralisé de leur respect. A l'instar de ce qui se produit dans les autres branches du droit européen de l'environnement, et conformément au principe d'administration indirecte, c'est aux Etats que revient la tâche de mettre en place des mécanismes d'inspection et de contrôle. Contrairement à ce qui avait été envisagé, notamment par le Parlement dans sa résolution, les missions de l'Agence européenne pour la sécurité maritime (art. 10) demeurent limitées à une assistance technique et scientifique aux Etats et à la Commission lorsque ceux-ci en font la demande, afin notamment d'édicter ou exécuter un plan d'intervention d'urgence, en cas de risque d'accident, ou pour évaluer les plans d'intervention externes élaborés par les Etats.

2.1.2. Minimalisme des dispositions relatives à la réparation des dommages

Si la prévention est la clef de voûte du droit de l'environnement, les règles relatives à la responsabilité ne doivent pas pour autant être négligées, tant car, même en présence d'un régime préventif solide, la survenance d'un dommage environnemental n'est pas impossible,

mais également car la responsabilité peut être envisagée comme un instrument de prévention si les règles mises en place sont suffisamment dissuasives pour inviter les industriels à la plus grande vigilance. La directive 2013/30 traite peu de la question de la responsabilité, et n'envisage ni régime spécifique, ni fonds d'indemnisation européen⁷². Au regard de son Article 7, «les États membres veillent à ce que le titulaire d'une autorisation soit financièrement responsable de la prévention et de la réparation de tout dommage environnemental ».

Le responsable est donc très clairement désigné dans la directive 2013/30 comme étant le titulaire de l'autorisation, c'est à dire le « détenteur ou codétenteur d'une autorisation »⁷³ également « exploitant » au sens de la Directive 2004/35/CE⁷⁴. À son égard et selon la Directive 2004/35/CE telle que modifiée par la Directive 2013/30⁷⁵, une responsabilité sans faute s'applique pour les dommages environnementaux dès lors qu'un lien de causalité est établi entre le dommage et l'activité⁷⁶.

Alors que la responsabilité des exploitants en cas de dommages environnementaux est harmonisée à l'échelle européenne par la directive 2013/30 et sa modification de la directive 2004/35⁷⁷, l'indemnisation des dommages autres qu'environnementaux relève encore des droits nationaux. Il existe dans ce domaine de sérieuses disparités sur le traitement des dommages civils, notamment dans les cas où ceux-ci relèveraient d'une négligence⁷⁸. La mise en place d'une responsabilité pénale pourrait, quant à elle, revêtir un certain intérêt en raison de l'impact fortement dissuasif et donc préventif des sanctions pénales, mais la Directive 2013/30 n'en fait pas mention. Néanmoins, dans un rapport de 2015, la Commission n'exclut pas d'introduire ce type de responsabilité après examen de la mise en œuvre de la Directive⁷⁹.

⁷² TRUILHÉ-MARENGO E., Droit de l'environnement de l'Union européenne, 2015, §532.

⁷³ Directive 2013/30, Article 2, 11)

⁷⁴ Directive 2013/30, Considérant 11.

⁷⁵ Directive 2013/30, Article 7.

⁷⁶ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la responsabilité, l'indemnisation et les garanties financières pour les opérations pétrolières et gazières en mer conformément à l'article 39 de la directive 2013/30 UE, p.7.

⁷⁷ Directive 2013/30, Cons.58, art.38.

⁷⁸ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la responsabilité, l'indemnisation et les garanties financières pour les opérations pétrolières et gazières en mer conformément à l'article 39 de la directive 2013/30 UE, p.10.

⁷⁹ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la responsabilité, l'indemnisation et les garanties financières pour les opérations pétrolières et gazières en mer conformément à l'article 39 de la directive 2013/30 UE, p.5-6.

En termes de garantie financière de l'exploitant, la Directive impose notamment aux États d'évaluer « la capacité financière du demandeur, y compris les éventuelles garanties financières, à assumer les responsabilités qui pourraient découler des opérations pétrolières et gazières en mers »⁸⁰. Il est également demandé aux États de « faciliter le déploiement d'instruments financiers durables ainsi que d'autres arrangements afin d'aider les demandeurs d'autorisation à apporter la preuve de leur capacité financière »⁸¹. Dans les faits, les opérateurs choisissent des systèmes de garantie financière allant de l'auto-assurance au système de garantie mutuelle OPOL, sans que l'Union privilégie l'un ou l'autre.

Ainsi, la Directive 2013/30 fournit malheureusement peu d'éléments d'harmonisation du régime de responsabilité, mis à part l'instauration d'une responsabilité sans faute en cas de dommage environnemental. Elle laisse donc aux États membres l'élaboration de normes en matière de responsabilité civile et pénale, et aux opérateurs le choix du système de garantie financière qui leur convient.

2.2. Les palliatifs disponibles

Des palliatifs peuvent être trouvés aux insuffisances de la directive 2013/30. Ils résident dans des textes applicables spécifiquement à certaines mers régionales (2.2.1) mais aussi, dans une certaine mesure, dans des mécanismes privés de responsabilité (2.2.2.).

2.2.1. Des protections spécifiques pour les mers régionales

L'Union a intégré trois conventions pour les Mers régionales : la Convention de Barcelone, la Convention OSPAR, et la Convention d'Helsinki. Les normes internationales produites au sein de ces systèmes peuvent combler, plus ou moins efficacement selon le secteur géographique considéré, les faiblesses de la Directive 2013/30. On observe donc un droit de l'Union à géométrie variable, plus ou moins complet selon la mer régionale qu'il tente de protéger.

Signés par les Etats membres, comme par les institutions de l'Union, les conventions et protocoles constituent des accords mixtes et à ce titre font partie intégrante du droit de

⁸⁰ UE, *Directive 2013/30, op.cit.*, art.4.2.c)

⁸¹ *Ibid*, art.4.3.

l'Union européenne. La Cour de Justice de l'Union européenne pourrait donc être compétente pour en interpréter les dispositions, l'accord en question concernant un domaine couvert par le droit de l'Union⁸². Leurs dispositions pourraient également être invoquées aux fins du contrôle de légalité du droit dérivé de l'Union (tel un règlement, une directive, une décision prise par les institutions européennes), pour autant que la Cour admette que la nature et l'économie de celui-ci ne s'y opposent pas et que les dispositions invoquées soient inconditionnelles et suffisamment précises, donc dotées d'effet direct⁸³.

2.2.1.1. Pour la mer Méditerranée

Toujours en réaction à l'accident du Golfe du Mexique, l'Union européenne a ratifié, deux ans avant l'adoption de la directive 2013/30, le Protocole « offshore »⁸⁴. Ayant ainsi intégré l'acquis communautaire, il lie l'Union autant que ses États membres⁸⁵. Il s'applique à toute la zone de la mer Méditerranée au sens de l'article premier de la Convention de Barcelone, et couvre le plateau continental, le fond de la mer et son sous-sol, mais aussi les eaux jusqu'aux lignes de base (article 2).

Le protocole possède un champ d'application *ratione materiae* plus large que celui de la directive puisqu'il couvre une gamme d'activités d'exploration et d'exploitation en pleine mer, qui va au-delà des activités pétrolières et gazières puisqu'il s'applique aussi bien aux activités de recherche scientifique, qu'aux activités d'exploration et d'exploitation des ressources au sens large⁸⁶. L'une de ses principales spécificités, et sans doute l'un de ses principaux apports, réside par ailleurs dans la distinction qui est faite entre les types d'installations : unités fixes ou mobiles de forage en mer, unité de production, de stockage, terminaux de chargement, etc⁸⁷.

Bien que règlementant tous deux les activités pétrolières en mer, Directive 2013/30 et

⁸² CJCE, 30 septembre 1987, *Demirel*, 12/86, pt 31. Voir E. TRUILHE-MARENGO, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, Larcier, 2015, § 137.

⁸³ CJUE, 13 janvier 2015, *Conseil et Commission c. Stichting Natuur en Milieu*, Aff. jointes C-404/12 P et C-405/12 P. non encore publiés

⁸⁴ Décision n° 2013/5 du 17 décembre 2012 relative à l'adhésion de l'Union européenne au protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol, *JOUE* du 9/01/2013, n° L 4.

⁸⁵ Article 216 TFUE : « Les accords conclus par l'Union européenne lient les institutions de l'Union et les États membres ».

⁸⁶ TRUILHÉ-MARENGO E., *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, 2015, §585.

⁸⁷ *Idem*.

Protocole « offshore » ont été élaborés dans un objectif très différent. La Directive a pour mission première de prévenir tout accident majeur, tandis que le Protocole, adopté en 1994 (soit avant la catastrophe Deepwater Horizon), a davantage comme vocation de réduire la pollution liée aux opérations quotidiennes. Cette différence d'optique se traduit par des dispositions sensiblement différentes, qui permettent aux deux normes de se compléter, l'une comblant les lacunes de l'autre. Ainsi, pour exemples, le Protocole élabore une réglementation sur les hydrocarbures et mélanges d'hydrocarbures⁸⁸, les eaux usées⁸⁹ et les ordures⁹⁰, alors que la Directive 2013/30 ne mentionne aucun de ces types de pollution. Seule la Directive-cadre 2008/56/CE impose, de manière très générale, d'éviter la pollution marine⁹¹. De même, le Protocole « offshore » est beaucoup plus prolixe sur les questions de surveillance⁹² que ne l'est la Directive 2013/30. Notons cependant que la très générale Directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » demande aux États de mettre en œuvre des programmes de surveillance pour évaluer l'état de l'environnement marin⁹³.

Enfin, sur la sensible question de la responsabilité, très peu traitée dans les deux instruments, le Protocole « offshore » mentionne des mesures de garantie financière obligatoires⁹⁴, alors que la directive 2013/30 même si elle vient modifier la directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale, laisse aux États membres le soin de traiter du sujet.

Depuis l'entrée en vigueur du Protocole « offshore » en 2011, des efforts ont été entrepris au sein des institutions barcelonaises pour assurer une correcte mise en œuvre du texte⁹⁵, efforts aux termes desquels un Plan d'action a été adopté⁹⁶ pour rendre le Protocole plus

⁸⁸ Ibid, Article 10 et Annexe 5

⁸⁹ Ibid, Article 11,

⁹⁰ Ibid, Article 12

⁹¹ Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin, article 1.

⁹² *Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol*, Madrid, 14 octobre 1994(2011), art. 19.

⁹³ Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin, article 11.

⁹⁴ Ce protocole prévoit, à l'article 27, paragraphe 2, point b), que les parties doivent s'assurer que les opérateurs sont et demeurent couverts par une assurance ou une autre garantie financière en vue d'assurer la réparation des dommages causés par les activités couvertes par ledit protocole.

⁹⁵ PNUE/PAM : Décision IG 20/12, Plan d'action pour l'application du Protocole de la Convention de Barcelone relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol, Décision IG 21/8 relative aux actions de suivi concernant le Plan d'action du Protocole « offshore ».

⁹⁶ PNUE/PAM, Décision IG 22/3, Mediterranean Offshore Action Plan in the framework of the Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution resulting from Exploration and Exploitation of the Continental Shelf and the Seabed and its Subsoil.

opérationnel, et ainsi assurer une meilleure effectivité de l'instrument juridique.

Le Protocole semble donc plus protecteur sur certains aspects que la directive. Les deux instruments étant complémentaires, le Protocole pourrait, à ce titre, constituer un recours précieux au service de la préservation de la mer Méditerranée.⁹⁷

Notons pour finir que si le Protocole « offshore » est l'instrument dédié à la thématique des activités pétrolières en mer dans le cadre de la Convention de Barcelone, le Protocole « ASP et diversité biologique »⁹⁸, également ratifié par l'Union européenne, contient des dispositions également pertinentes qui peuvent être prises en compte⁹⁹.

2.2.1.2. Pour l'Atlantique Nord-Ouest et la Baltique

L'Union européenne est également partie à la Convention OSPAR qui vise la protection du milieu marin de l'Atlantique Nord-Est. Contrairement à la Convention de Barcelone, celle-ci ne règlemente pas les activités pétrolières dans un Protocole, soumis à signatures et ratifications, mais dans des décisions, recommandations ou lignes directrices adoptées pour compléter l'Annexe consacrée aux activités Offshore¹⁰⁰ et faciliter son application. Certains de ces actes sont d'ailleurs considérés comme étant les plus ambitieux dans le domaine¹⁰¹. On peut notamment souligner la prise en compte, très rare dans ce domaine, de la pollution lumineuse¹⁰², le souci de mettre en place des mécanismes efficaces de contrôle¹⁰³, et des lignes directrices, très précises¹⁰⁴, établissant des méthodes communes d'évaluation de l'impact environnemental des activités¹⁰⁵. Ainsi, sur un modèle institutionnel quelque peu différent de la Convention de Barcelone, OSPAR propose également des mesures, pour certaines très poussées, visant à prévenir et contrôler la pollution due aux activités Offshore.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée, Barcelone, 10 juin 1995 (1999)

⁹⁹ *Ibid.*, art.6.

¹⁰⁰ OSPAR, *Annex III : Prevention and elimination of pollution from offshore sources.*

¹⁰¹ Cf. REMPEC, Étude sur les meilleures pratiques internationales, REMPEC/WG.34/19/Rev.1, pp.74-75.

¹⁰² « Lignes directrices pour réduire l'impact de l'éclairage des installations offshore sur les oiseaux dans la zone maritime OSPAR », 2015, Ostend, Agreement 2015-08.

¹⁰³ « Recommandation OSPAR 2014/18 concernant la stratégie pour un programme conjoint d'évaluation et de surveillance continue ». et « OSPAR 2004/11 : Guidelines for monitoring the Environmental Impact of Offshore Oil and gas assessment »

¹⁰⁴ REMPEC, Étude sur les meilleures pratiques internationales, REMPEC/WG.34/19/Rev.1, pp.74-75.

¹⁰⁵ Lignes directrices 2005-12 : Lignes directrices OSPAR relatives aux tests et analyses de toxicité des substances et des préparations utilisées et rejetées en offshore, et 2005-15 : Méthode d'analyse de référence OSPAR pour la détermination de la teneur en hydrocarbures dans l'eau de production.

Enfin, toujours dans le cadre du Programme pour les Mers Régionales du PNUE, l'Union est également partie à la Convention d'Helsinki, Convention pour la Protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique. Celle-ci propose un système de recommandations semblable à celui de la Convention OSPAR. Bien qu'étant moins prolixe, ambitieuse, actuelle et précise que cette dernière, elle traite classiquement des mesures de prévention¹⁰⁶, de réaction aux accidents¹⁰⁷ et de démantèlement¹⁰⁸.

2.2.2. L'initiative privée, un palliatif suffisant pour la responsabilité ?

OPOL, pour *the Offshore Pollution Liability*, est un mécanisme d'indemnisation de droit privé imaginé par des industriels exploitants d'hydrocarbures en mer. La stratégie des compagnies pétrolières était de proposer un accord volontaire minimal élaboré par elles, notamment pour réduire les frais d'assurance¹⁰⁹, plutôt que de subir une contrainte plus forte imposée par les autorités. Outil insolite, cet instrument que l'on penserait marginal fait maintenant pleinement partie du paysage juridique d'indemnisation des dommages environnementaux. Ici les faiblesses du droit international public sont palliées en partie par les acteurs dont on souhaitait réglementer l'activité. Si un tel mécanisme présente des faiblesses inhérentes aux spécificités du créateur de droit, l'industriel, ses apports restent sensibles et permettent une réparation des dommages de pollution par hydrocarbures.

L'accord OPOL a été envisagé dès sa création en 1975 comme un accord provisoire en attendant l'entrée en vigueur de la Convention de Londres relative à la responsabilité civile pour les dommages de pollution conséquents aux activités *offshore*. Puisque celle-ci n'est jamais entrée en vigueur et puisque l'instrument OPOL satisfaisait, cet outil provisoire de droit privé est devenu une référence solide en matière de garantie financière et de droit d'indemnisation des préjudices subis par l'environnement. L'accord rassemble d'importants industriels exploitants d'hydrocarbures parmi lesquels BP Petroleum, Shell U.K. Limited ou

¹⁰⁶ Recommandation HELCOM 10/10 : Measures in order to Minimize Pollution from Offshore Installations.

¹⁰⁷ Recommandation HELCOM 19/17 : Measures in order to combat Pollution from Offshore Units.

¹⁰⁸ Recommandation HELCOM 14/9 : Removal of Abandoned and Disused Offshore Units.

¹⁰⁹ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, sur la responsabilité, l'indemnisation et les garanties financières pour les opérations pétrolières et gazières en mer conformément à l'article 39 de la directive 2013/30/UE, SWD(2015)167 final, Bruxelles, 2015, p.12.

Total Oil Marine limited, et s'applique aux plateformes situées dans les eaux sous juridiction de dix États¹¹⁰ à l'exclusion cependant de la mer Méditerranée et de la mer Baltique.

Ce mécanisme contractuel privé a pour objet l'indemnisation des préjudices subis du fait de la pollution provenant d'une plateforme pétrolière *offshore* et le remboursement des mesures de lutte et de réparation prises par les autorités publiques. L'accord sert, en premier lieu, à garantir la réparation de tout dommage dû aux plateformes relevant de son champ d'application. Pour ce faire, il impose aux contractants privés de bénéficier de ressources financières satisfaisantes¹¹¹ et de souscrire à un régime d'assurance adéquat pour respecter leurs obligations. De plus, les parties sont solidaires si l'une d'entre elles n'est pas en mesure de remplir ses obligations d'indemnisation¹¹². La victime se verra donc remboursée même si son débiteur n'est pas solvable. Les litiges étant obligatoirement réglés par voie d'arbitrage¹¹³, les plaignants ont l'assurance d'être rapidement indemnisés. Enfin, OPOL définissant un dommage comme « une perte ou un dommage direct du fait d'une contamination résultant d'un déversement de pétrole »¹¹⁴, il n'est pas exclu que les dommages infligés uniquement à l'environnement soient également indemnisés.

Mais bien que présentant des avantages certains, OPOL connaît quelques points faibles qu'il convient de souligner. Il existe d'abord un plafond d'indemnisation, très fréquent dans les systèmes de responsabilité objective¹¹⁵. L'ensemble des victimes ne peut en effet prétendre à être indemnisées au-delà de 250 millions de dollars par incident¹¹⁶. En comparaison avec les sommes considérables dues par BP à cause de l'accident Deepwater Horizon¹¹⁷, ce plafond fait naître la crainte que seuls les dommages dus aux incidents mineurs pourront être correctement indemnisés. Nuancions malgré tout le propos et rappelons que pour les sommes demandées au-dessus du plafond maximum, les victimes pourront encore recourir aux modes

¹¹⁰ Parmi lesquels les Royaume-Uni, Danemark, Allemagne, France, Irlande, Norvège, Pays-Bas.

¹¹¹ OPOL, *Agreement*, Clause II.

¹¹² OPOL, *Agreement*, Clause III.

¹¹³ OPOL, *Agreement*, Clause IX.

¹¹⁴ OPOL, *Agreement*, art.1, 13.

¹¹⁵ OCDE, Aspects fondamentaux des assurances. Assurances et expansion des risques systémiques, OECD Publishing, oct. 2013, p.109.

¹¹⁶ OPOL, *Agreement*, Clause IV. « If the aggregate of Claims for Pollution Damage exceeds the maximum so calculated, it shall be pro-rated among the Claimants »

¹¹⁷ Huit milliards d'euros.

de règlement des litiges traditionnels¹¹⁸. Une autre faiblesse d'OPOL réside dans son champ d'application restreint. Il se limite aux plateformes pétrolières des industriels contractants, dans le champ d'application de seulement dix États, excluant la mer Méditerranée et la mer Baltique¹¹⁹. Il couvre ainsi 73% des plateformes sous juridiction européenne¹²⁰. Ce mécanisme d'indemnisation n'est donc pas suffisamment global pour que l'on puisse saluer sa réussite à l'échelle de l'Union. Enfin, la plus grande faille du système vient de la large marge d'appréciation laissée aux exploitants, qui décident, en premier ressort, si les demandes relèvent, ou non de l'accord¹²¹.

Il n'en demeure pas moins que cet instrument conventionnel privé va s'immiscer dans le droit public de protection de l'environnement par un effet *bottom-up* que ses créateurs n'avaient sans doute pas prévu lors de sa création. En effet, devant le succès de l'instrument, et surtout devant l'absence d'un mécanisme plus ambitieux et global, certains États comme le Royaume-Uni imposent comme condition de délivrance d'une autorisation d'exploitation pétrolière l'adhésion de la compagnie pétrolière à l'OPOL¹²². L'OPOL se trouve donc intégré, de fait, dans le droit de certains États, et il n'est pas exclu que cet exemple inspire des organisations à vocation régionale qui se veulent ambitieuses, comme la Convention OSPAR ou la Convention de Barcelone. De plus avec un champ d'application élargi à la mer Baltique et la mer Méditerranée, l'intégration de cet instrument dans le droit de l'Union pourrait pallier, dans une certaine mesure et malgré ses faiblesses, quelques failles du droit communautaire.

Conclusion

La réaction de l'Union européenne à l'accident Deepwater Horizon par l'adoption de la Directive 2013/30 s'est donc révélée autant nécessaire qu'insuffisante, et des palliatifs ont été mis en lumière dans cet article pour combler les lacunes du droit. Ainsi, la Directive 2013/30

¹¹⁸ *OPOL, Guidelines for claimants*, p.1. « OPOL does not take away a claimant's right to seek redress through the Courts for losses which exceed the maximum recoverable under the Agreement, or those beyond the scope of the Agreement »

¹¹⁹ *OPOL*, art.1, 8.

¹²⁰ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, sur la responsabilité, l'indemnisation et les garanties financières pour les opérations pétrolières et gazières en mer conformément à l'article 39 de la directive 2013/30/UE, SWD(2015)167 final, Bruxelles, 2015, p.1

¹²¹ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, sur la responsabilité, l'indemnisation et les garanties financières pour les opérations pétrolières et gazières en mer conformément à l'article 39 de la directive 2013/30/UE, SWD(2015)167 final, Bruxelles, 2015, p.15.

¹²² UK Government, *Oil and gas : petroleum licensing guidance*.

et les Conventions régionales, complémentaires l'une de l'autre, participent à l'efficacité de la protection de l'environnement marin lors des activités offshore. Le droit de l'Union européenne apparaît donc comme nettement plus satisfaisant que le droit international dans l'encadrement de ces activités, même si les difficultés inhérentes à son pendant international se reflètent également dans l'ordre juridique communautaire, telles que la complexité de création de normes satisfaisantes en matière de responsabilité et d'indemnisation. La grande force du droit de l'Union réside cependant dans sa mise en œuvre, puisque cette organisation *sui generis* a su développer des mécanismes de contrôle, riches et efficaces. Le juge de l'Union est ainsi un élément clef de l'effectivité du droit, puisqu'il s'assure notamment de la correcte application du droit créé dans les États membres, n'hésitant pas à envisager des sanctions lorsque cela s'avère nécessaire. Par ailleurs, exploitant de façon judicieuse ses compétences et les outils juridiques en sa possession, le juge de l'Union tend à donner aux dispositions environnementales l'effet le plus large possible, agissant ainsi comme un acteur essentiel de la protection de l'environnement au niveau de l'Union européenne. Là, réside sans doute la plus grande valeur principale du régime juridique de protection de l'environnement lors d'activités en mer.

Références bibliographiques :

- ALLAG-DHUISME F., NATAF J.M., Expertise sur le projet Abyssa, Centre d'essais et d'expertise en mer profonde, Rapport n°010142-01, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Mars 2015, pp.38-39
- BEALL J., FERETTI A., *De la gestion préventive des risques environnementaux : la sécurité des plateformes pétrolières en mer*, Avis du Conseil économique, social et environnemental, 77p.
- Bio Intelligence Service et al., *Study to explore the feasibility of creating a fund to cover environmental liability and losses occurring from industrial accidents*, Final report, 2013, 79p.
- CAMERON P. Liability for catastrophic risk in the oil and gas industry, *International Energy Law Review*, Volume 6, 2012, pp.207-219.
- COSTANZA R., BATKER D., DAY J., FEAGIN R.A., LUISA MARTINEZ M., ROMAN J., The perfect spill: Solutions for averting the next deepwater horizon, *Solutions*, 2010, <http://www.thesolutionsjournal.com/node/629>
- CHABASSON L., L'exploitation pétrolière offshore : une nouvelle frontière pour le droit international de l'environnement, *Annuaire du droit de la mer*, 2010, tome xv.
- CRONE T.J., TOLSTOY M., Magnitude of the 2010 Gulf of Mexico Oil Leak, *Science*, 2010, vol. 330, n°6004, p. 634.
- FABRE J., *La communication acoustique chez le dauphin et l'impact de la pollution sonore*, thèse de doctorat vétérinaire, 2014.
- JUSTE-RUIZ J., La directive européenne sur la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer, *Revue juridique de l'environnement*, Vol.39/1, 2014, pp.23-43
- KLOFF S., WICKS C., *Gestion environnementale de l'exploitation du pétrole offshore et du transport maritime pétrolier*, CEESP, Octobre 2004.
- MITCHELL J., MARCEL V., MITCHELL B. *What next for the oil and gas Industry?* Chatham House, London, 2012, 112p.

PIOCH S., HAY J., LEVREL H., Faraway, so close : les enjeux de la marée noire DeepWater Horizon vus depuis la France, *Natures Sciences Sociétés* 3/2010, Vol. 18, p. 305-308 ; URL : www.cairn.info/revue-natures-sciences-societes-2010-3-page-305.htm.

REBEYROL V., La marée noire dans le Golfe du Mexique : le temps du droit , *La Semaine Juridique Edition Générale*, 2011, pp.276-283.

ROCHETTE J., WEMAERE M., CHABASON L., CALLET S., En finir avec le bleu pétrole, pour une meilleure régulation des activités pétrolières et gazières offshore.

ROCHETTE J., CHABASSON L., A regional approach to marine environmental protection: the regional seas experience, in JACQUET P., PACHAURI R., TUBIANA L., *A Planet for Life 2011*, 2011, pp.111-121.

SCHNEIDER F., Le droit de l'Union européenne au défi de la sécurisation des activités pétrolières et gazières en mer, *Revue juridique de l'environnement*, 1/6/2014, n°2, pp.277-295.

SCHOENBAUM, T.J "The Deepwater Horizon oil spill in the context of the public international law regimes for the protection of the marine environment: a comparative study", *University of San Francisco Maritime Law Journal*, Volume 25-1, 2012.

SCOVAZZI T. Maritime accidents with particular emphasis on liability and compensation for damage from the exploitation of mineral resources of the seabed, In DE GUTTRY A. *et al* (Eds), *International disaster response law*, Asser Press, The Hague 2012. pp.287- 320.

SMITH M., The Deepwater horizon disaster: an examination if the spill's impact on the gap in international regulation of oil pollution from fixes platforms, *Emory International Law Review*, Volume 25, 2011, pp.477-1516.

SOUTHALL B.L., ROWLES T., GULLAND F., BAIRD R.W., JEPSON P.D., *Final report of the Independant Scientific Review Panel Investigating potential contributing factors to a 2008 mass stranding of melon-headed whales in Antsohihy, Madagascar*, 2013.

THIEFFRY P., Un régime « Seveso » pour les accidents majeurs liés aux opérations pétrolières et gazières en mer, *RTD Eur.* 2014, 553

TRUILHÉ-MARENGO E., *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, 2015.

UQCN, *Les impacts environnementaux de l'exploration pétrolière et gazière dans le Golfe du Saint-Laurent*, décembre 2003..

VALLEGA A. The regional approach to the ocean, the ocean regions, and ocean regionalization - a post- modern dilemma, *Ocean and Coastal Management* 45, pp.721-760.

WÄHLISCH M "Israel-Lebanon Offshore Oil & Gas Dispute", *Insight*, Volume 15, 2011.