



PRINCE ALBERT II OF MONACO FOUNDATION



FIBA

# STUDY

N°01/14 FÉVRIER 2014 | BIODIVERSITÉ

## En finir avec le bleu pétrole

### Pour une meilleure régulation des activités pétrolières et gazières offshore

Julien Rochette (Iddri), Matthieu Wemaëre (avocat),  
Lucien Chabason, Sarah Callet (Iddri)

#### UNE COURSE SANS FIN AU PÉTROLE ET AU GAZ OFFSHORE

Les activités d'exploration et d'exploitation du pétrole et du gaz offshore se sont considérablement développées ces dernières décennies. Du fait de la demande croissante d'énergie et grâce aux innovations technologiques, l'offshore a pris une nouvelle dimension en s'étendant aux zones situées en eaux profondes et ultra profondes. Actuellement, près d'un tiers du pétrole et un quart du gaz naturel consommés dans le monde proviennent de gisements sous-marins et cette course aux hydrocarbures offshore n'est pas près de s'arrêter : les experts prévoient en effet une progression constante de la production dans les régions traditionnellement exploitées et un essor dans de nouvelles zones.

#### DES MENACES CROISSANTES POUR L'ENVIRONNEMENT

La recrudescence des forages à des profondeurs toujours plus importantes entraîne incontestablement une augmentation des menaces pour l'environnement et les ressources naturelles. Les récents accidents survenus sur des plateformes offshore ont démontré que les risques écologiques résultant de ces activités pouvaient concerner toutes les régions du monde et tous les acteurs de ce secteur, même les plus importants. Ces accidents ayant eu des impacts transfrontières, ils ont conduit à relancer les débats sur la pertinence du cadre international de régulation aujourd'hui en vigueur. Ce cadre comporte indubitablement d'importantes lacunes, à la fois sur le plan de la sécurité des activités offshore et sur celui de la responsabilité et de l'indemnisation en cas d'accident.

#### ENTRE STRATÉGIE ET RÉALISME : S'APPUYER SUR L'ÉCHELON RÉGIONAL POUR RENFORCER LA RÉGLEMENTATION DES ACTIVITÉS OFFSHORE

Le renforcement de la réglementation des activités offshore pourrait procéder avant tout d'initiatives régionales, pour deux raisons majeures. En premier lieu, l'adoption de conventions internationales sur les questions de sécurité d'une part, en matière de responsabilité et d'indemnisation d'autre part, paraît hautement improbable : la forte opposition de certains États et l'absence d'institutions « champions » interdisent actuellement d'envisager un tel scénario, à court terme tout au moins. En second lieu, certaines organisations régionales – comme les programmes de mers régionales – offrent aux États un cadre adapté à la réglementation des activités de forage offshore. Toutefois, dans la plupart des pays, l'adoption d'accords, même juridiquement contraignants, ne suffira seule pas à résoudre les problèmes écologiques découlant de l'exploration et de l'exploitation pétrolière et gazière offshore. C'est la raison pour laquelle l'élaboration d'un cadre stratégique s'impose afin de créer les conditions propices au succès des accords régionaux contraignants, en vigueur et à venir.

Copyright © 2013 IDDRI

En tant que fondation reconnue d'utilité publique, l'Iddri encourage, sous réserve de citation (référence bibliographique et/ou URL correspondante), la reproduction et la communication de ses contenus, à des fins personnelles, dans le cadre de recherches ou à des fins pédagogiques. Toute utilisation commerciale (en version imprimée ou électronique) est toutefois interdite.

Sauf mention contraire, les opinions, interprétations et conclusions exprimées sont celles de leurs auteurs, et n'engagent pas nécessairement l'Iddri en tant qu'institution ni les individus ou les organisations consultés dans le cadre de cette étude.

Citation: Rochette, J., Wemaëre, M., Chabason, L. Callet, S. (2014). En finir avec le bleu pétrole. Pour une meilleure régulation des activités pétrolières et gazières offshore, *Studies* N°01/14, IDDRI, Paris, France, 40 p.

☆☆☆

## Contexte

Ce rapport s'inscrit dans le cadre du projet « Vers une réglementation internationale de l'exploration et de l'exploitation pétrolière et gazière offshore » mené par l'Iddri et cofinancé par la Fondation Prince Albert II de Monaco, la Fondation MAVA pour la nature et la Fondation internationale du banc d'Arguin (FIBA). Lancé en 2012, ce projet a pour ambition de nourrir les discussions ayant actuellement lieu dans différentes enceintes internationales et régionales (i) en offrant une analyse du cadre international de régulation des activités offshore ; (ii) en mettant en lumière les principales lacunes des réglementations en vigueur ; et (iii) en identifiant des options possibles pour y remédier et ainsi assurer une meilleure protection de l'environnement contre les risques posés par ces activités. Ce rapport est le fruit d'une analyse approfondie de la littérature et de plusieurs entretiens avec des représentants d'organisations internationales et régionales, d'administrations

nationales, du secteur privé, de centres de recherche et d'organisations non gouvernementales (ONG). Les conclusions initiales ont été présentées et discutées lors de divers colloques et conférences, parmi lesquels la réunion d'experts sur les activités offshore organisée par l'Iddri le 30 mars 2012 à Paris (France) ; le 10<sup>e</sup> Colloque annuel de l'Académie de droit de l'environnement de l'Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN), organisé à Baltimore (États-Unis) du 1<sup>er</sup> au 5 juillet 2012 ; le séminaire sur le développement durable et l'économie de l'environnement du 26 mars 2013 à Paris ; ou encore le Dialogue informel sur l'exploration et l'exploitation pétrolière et gazière offshore organisé par l'Iddri le 31 mai 2013 à Paris.

☆☆☆

Les auteurs tiennent à remercier celles et ceux qui ont bien voulu contribuer à la préparation de ce rapport en communiquant des informations et en partageant leurs points de vue. Des remerciements particuliers sont adressés à Nicolas Fournier, Nilufer Oral, Tullio Scovazzi et Sébastien Treyer pour leurs précieux commentaires sur des versions antérieures de ce texte, et à Raphaël Billé pour l'ensemble de son œuvre. Les auteurs souhaitent enfin remercier Pierre Barthélémy et Catherine Nallet-Lugaz pour leur relecture attentive.

☆☆☆

Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.

☆☆☆

Pour toute question sur cette publication, merci de contacter :  
Julien Rochette – [julien.rochette@iddri.org](mailto:julien.rochette@iddri.org)

ISSN 2258-7535

# En finir avec le bleu pétrole

## Pour une meilleure régulation des activités pétrolières et gazières offshore

Julien Rochette (Iddri), Matthieu Wemaëre  
(avocat), Lucien Chabason, Sarah Callet (Iddri)

<b>LISTE DES ACRONYMES</b>	<b>4</b>
<b>1. INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
1.1. Une course sans fin au pétrole et au gaz offshore	5
1.2. Des risques croissants pour l'environnement	8
1.3. Les questions relatives à la pertinence du cadre international de régulation des activités offshore	8
1.4. Objectifs du rapport	9
1.5. Plan du rapport	9
<b>2. SÉCURITÉ DES ACTIVITÉS DE FORAGE OFFSHORE : UN ÉTAT DES LIEUX DES RÉGLEMENTATIONS INTERNATIONALES ET RÉGIONALES EN VIGUEUR</b>	<b>9</b>
2.1. Tentatives d'élaboration d'un accord international sur la sécurité des activités de forage offshore	10
2.2. Adoption d'accords régionaux régissant les activités offshore	11
2.3. Conclusion	21
<b>3. RESPONSABILITÉ ET INDEMNISATION EN CAS DE POLLUTION RÉSULTANT DES ACTIVITÉS D'EXPLORATION ET D'EXPLOITATION PÉTROLIÈRES ET GAZIÈRES OFFSHORE</b>	<b>22</b>
3.1. Règles relatives à la responsabilité et l'indemnisation en cas de pollution résultant d'activités offshore	22
3.2. Discussions récentes autour d'un régime international de responsabilité et d'indemnisation pour la pollution aux hydrocarbures résultant d'activités d'exploration et d'exploitation pétrolières et gazières offshore	26
3.3. Conclusion	28
<b>4. ÉVALUATION DES BESOINS ET ORIENTATIONS POSSIBLES</b>	<b>28</b>
4.1. Développer et renforcer les accords régionaux relatifs à la sécurité des activités pétrolières et gazières offshore	28
4.2. Combler les lacunes en matière de responsabilité et d'indemnisation	31
<b>5. CONCLUSION</b>	<b>33</b>
<b>RÉFÉRENCES</b>	<b>36</b>

## LISTE DES ACRONYMES

ACDM	Association canadienne de droit maritime
AIE	Agence internationale de l'énergie
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-est
BEP	Baril équivalent pétrole
CAFF	Conservation de la flore et de la faune arctiques
CAR	Centre d'activités régionales
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CDI	Commission du droit international
CIJ	Cour internationale de justice
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CLEE	Convention sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par hydrocarbures résultant de l'exploration et de l'exploitation des ressources minérales des fonds marins
CMDD	Commission méditerranéenne du développement durable
CMI	Comité maritime international
CNUDM	Convention des Nations unies sur le droit de la mer
COP	Conférence des Parties
DCSMM	Directive-cadre Stratégie pour le milieu marin
EIE	Étude d'impact environnemental
ESE	Évaluation stratégique environnementale
GIEC	Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat
GMEP	Initiative globale pour la protection de l'environnement marin
GTDD	Groupe de travail sur le développement durable
IPIECA	Association mondiale d'études des questions environnementales et sociales du secteur pétrolier
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
MEPC	Comité de la protection du milieu marin
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OGP	Association internationale des producteurs de pétrole et de gaz
OIO	Océan Indien occidental
OMI	Organisation maritime internationale
ONG	Organisation non gouvernementale
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
OPOL	Offshore Pollution and Liability
PACSA	Programme d'action et de surveillance des contaminants dans l'Arctique
PAM	Plan d'action pour la Méditerranée
PEID	Petits États insulaires en développement
PEMA	Protection de l'environnement marin arctique
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
PPSUPI	Programme de préparation aux situations d'urgence, de prévention et d'intervention
PSEA	Programme de surveillance et d'évaluation de l'Arctique
REMPEC	Centre régional méditerranéen pour l'intervention d'urgence contre la pollution marine accidentelle
SPEA	Stratégie de protection de l'environnement arctique
TIDM	Tribunal international du droit de la mer
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
WWF	Fonds mondial pour la nature

## 1. INTRODUCTION

*Nec tantum segetes alimentaque debita dives poscebatur humus, sed itum est in viscera terrae, quasque recondiderat Stygiisque admoverat umbris, effodiuntur opes, irritamenta malorum.*

Ovidius, Metamorphoseum, I/135-140.

### 1.1. Une course sans fin au pétrole et au gaz offshore

L'histoire des forages offshore débute en 1896, avec le creusement du premier puits de pétrole dans des eaux salées au large de Summerfield, en Californie (États-Unis). Situé à plus de 410 mètres des côtes, ce premier puits s'enfonce alors à 10 mètres de profondeur dans le plancher océanique. Un demi-siècle plus tard, en 1947, c'est au large de la Louisiane (États-Unis) que sera pour la première fois creusé un puits à partir d'une plateforme fixe située en pleine mer et invisible depuis la côte, dans environ 5 mètres d'eau (National Commission on the BP Deepwater Horizon Oil Spill and Offshore Drilling, 2010). Toutefois, c'est dans les années 1970 que l'activité offshore connaît un véritable essor, sous le double effet d'une volonté politique – les pays consommateurs voulant réduire leur dépendance vis-à-vis des États du Golfe en développant leurs propres sources d'énergie – et des évolutions technologiques qui rendent le forage possible toujours plus loin des côtes et dans des zones toujours plus profondes (Serbutoviez, 2012) : les industriels atteindront ainsi l'offshore profond<sup>1</sup> en 1975 (Morrison, 1980 ; Dragani et

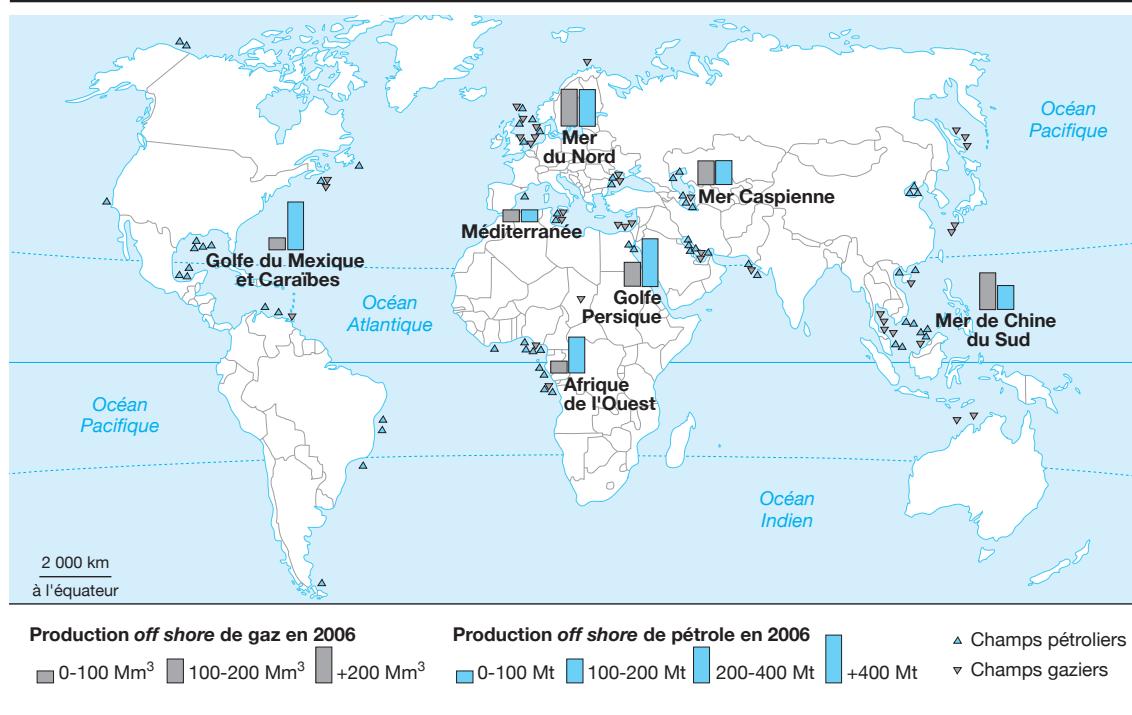
Kotenev, 2013) et ultra profond<sup>2</sup> en 1986, chaque fois dans le golfe du Mexique. Alors qu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les industriels forraient dans quelques mètres d'eau, il est aujourd'hui courant d'atteindre les 2 kilomètres de profondeur. Un nouveau record de profondeur a d'ailleurs été établi en janvier 2013 au large de l'Inde, avec une marque à 3 165 mètres<sup>3</sup>. Grâce aux innovations technologiques et à la demande croissante d'énergie, environ un tiers du pétrole et un quart du gaz naturel consommés dans le monde proviennent aujourd'hui de gisements sous-marins. Comme le montre la carte 1, la mer du Nord, le golfe Persique, l'Afrique centrale et de l'Ouest, le golfe du Mexique, la Méditerranée, la mer Caspienne et l'Asie du Sud-Est constituent les principales régions de production offshore.

La production de pétrole et de gaz à partir de champs offshore devrait par ailleurs augmenter dans les prochaines années. En effet, l'activité reste soutenue dans les zones traditionnellement exploitées (GBI Research, 2012), tandis que les opérateurs investissent dans de nouvelles régions (Pike, 2013). Les industriels se concentrent d'abord sur les eaux profondes du fameux « Triangle d'or » : golfe du Mexique, Afrique de l'Ouest et Brésil. D'importants gisements ont en effet été mis au jour ces dernières années aux États-Unis (PCF Energy, 2011), au Nigeria, au Ghana, au Gabon et en Sierra Leone<sup>4</sup> (tableau 1) et au Brésil<sup>5</sup>, où les champs pré-salifères pourraient receler entre 70 et

2. À partir de 1 500 mètres.
3. <http://www.oilandgastechnology.net/upstream/oceanengineering-breaks-rov-depth-record-offshore-india>
4. [http://www.epmag.com/item/Great-expectations-West-Africas-emerging-frontiers\\_111031](http://www.epmag.com/item/Great-expectations-West-Africas-emerging-frontiers_111031)
5. [http://www.brasil.gov.br/energia-en/pre-salt/new-reserves/br\\_model1?set\\_language=en](http://www.brasil.gov.br/energia-en/pre-salt/new-reserves/br_model1?set_language=en)

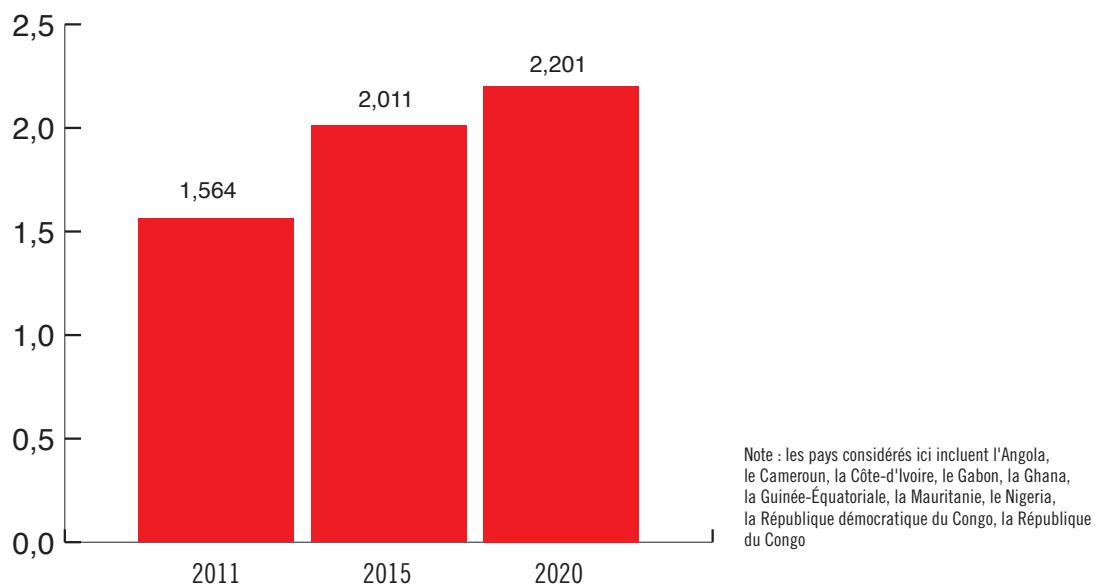
1. À partir de 300 mètres, même si les définitions peuvent varier.

**Carte 1.** Production pétrolière et gazière offshore dans le monde

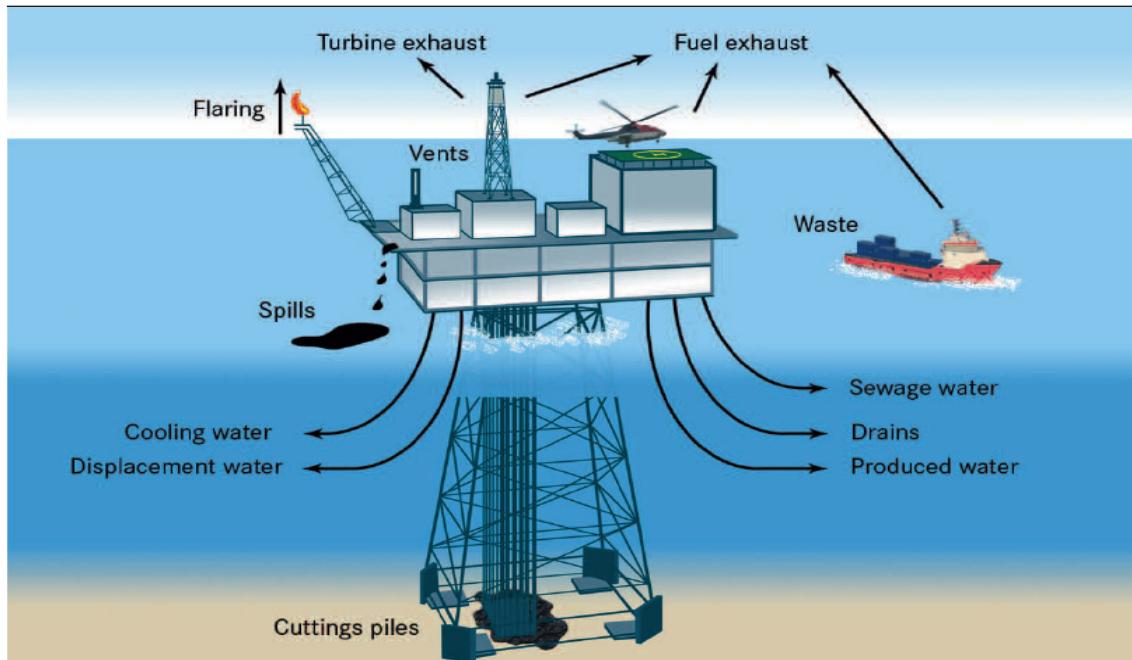


Source : *Regards sur la Terre*, 2011.

**Tableau 1.** Perspectives de production pétrolière et gazière offshore en Afrique de l'Ouest (2011-2020)



Source: <http://www.giiresearch.com/press/6599.shtml>

**Figure 1.** Substances libérées au cours de la production pétrolière et gazière offshore

Source : Commission OSPAR (2010), *Bilan de santé 2010*, chapitre 7, « Industrie pétrolière et gazière offshore », p. 65.

100 milliards de barils équivalent pétrole (BEP)<sup>6</sup>. Au-delà de ce Triangle d'or, de nouvelles régions suscitent également l'intérêt des opérateurs. A cet égard, l'Afrique de l'Est constitue sans conteste un nouvel eldorado pour les activités offshore. Comme le soulignait le secrétaire d'État américain John Kerry en février 2013, quatre des cinq gisements majeurs de gaz et de pétrole mis au jour pour la seule année 2012 se situent au large du Mozambique<sup>7</sup>, et des activités de prospection se développent également au large du Kenya, de Madagascar, des Seychelles et de la Tanzanie. Les récentes découvertes de gaz naturel en Méditerranée orientale attisent également l'appétit des investisseurs et des États riverains, et sont à l'origine d'un regain de tensions dans la région, notamment entre Israël et le Liban (Wählsch, 2011) ou la Turquie et Chypre<sup>8</sup>. Enfin, l'Arctique (carte 2) – qui pourrait renfermer près de 13 % des réserves mondiales de pétrole non découvertes et jusqu'à 30 % des réserves mondiales de gaz non découvertes (Oistein *et al.*, 2011) – suscite aussi les convoitises. Toutefois, les problèmes récemment rencontrés

par certaines compagnies (Shell, Statoil, Conoco-Phillips, etc.) et la concurrence du gaz de schiste, dont l'exploitation est moins coûteuse, pourraient freiner l'extraction du gaz dans l'Arctique à brève échéance (Ernst and Young, 2013).

En résumé, la production de pétrole et de gaz offshore se développe considérablement et les forages s'aventurent de plus en plus dans des eaux profondes et des environnements extrêmes.

**Carte 2.** Zones de l'Arctique recelant du pétrole et du gaz

Source: <http://www.compasscayman.com/observer/2011/03/06/Russia-drills-in-the-Arctic/>

6. Quantité d'énergie équivalente à celle contenue dans un baril de pétrole brut.
7. John Kerry, discours à l'université de Virginie, 20 février 2013. L'intégralité de son discours est disponible en anglais sur <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/02/205021.htm>
8. <http://www.reuters.com/article/2013/03/21/turkey-cyprus-gas-idUSL6NoCD7AI20130321>

## 1.2. Des risques croissants pour l'environnement

Le fait de forer à des profondeurs toujours plus importantes va indubitablement de pair avec une augmentation des risques pour l'environnement et les ressources naturelles. Les impacts des forages offshore sur l'environnement sont multiples : les études sismiques, qui perturbent les stocks de poissons<sup>9</sup> et les mammifères marins (CEF Consultants, 2008 ; Gordon *et al.*, 2003) ; les émissions de dioxyde de carbone et de méthane provoquées par l'évacuation des gaz et leur combustion (Buzcu-Guven et Harris, 2012 ; Gerner *et al.*, 2004) ; la pollution du milieu marin résultant du rejet de différentes substances (figure 1) (Qunjie *et al.*, 2012). Le scénario catastrophe apparaît lors de l'explosion du puits.

Contrairement aux idées reçues, et même si les techniques diffèrent légèrement, le type de risques est en réalité le même que le forage soit effectué sur terre ou en eaux profondes (Rochette, 2012). À l'inverse, ce sont les mesures de réparation qui changent : comme l'ont démontré les récents accidents survenus sur des plateformes offshore, plus le puits est profond et plus la réparation s'avère complexe. Ainsi, il aura fallu 74 jours pour réparer la fuite dans le champ de Montara en 2009 (Australian maritime safety authority, 2010) et 87 jours avant de trouver, le 15 juillet 2010, une solution pour obturer le puits de la plateforme Deepwater Horizon (National Commission on the BP Deepwater Horizon Oil Spill and Offshore Drilling, 2010) ; en attendant, l'équivalent de 5 millions de barils de pétrole s'étaient déversés dans l'océan.

Ces récents accidents ayant eu des impacts transfrontières, ils ont conduit à relancer les débats sur la pertinence du cadre international de régulation aujourd'hui en vigueur.

## 1.3. Les questions relatives à la pertinence du cadre international de régulation des activités offshore

À l'instar du transport maritime, les activités de forage offshore soulèvent deux grands problèmes juridiques. Le premier concerne les règles de sécurité régissant la conduite de ces activités et le second a trait au régime de responsabilité et d'indemnisation à appliquer en cas d'accident. La

comparaison entre transport maritime et activités offshore s'arrête là : les conventions internationales s'appliquent en effet essentiellement aux accidents impliquant des pétroliers (Galbraith, 2010) et les règles internationales en matière de transport maritime sont considérablement plus élaborées que celles régissant les activités offshore.

La Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) de 1982 prévoit l'application de la doctrine Truman de 1945, laquelle affirme que l'exercice de la juridiction sur les ressources naturelles des fonds marins du plateau continental et de leur sous-sol par une nation côtière est raisonnable et légitime<sup>10</sup>. L'article 76 de la CNUDM propose une définition du plateau continental et l'article 77-1 dispose que, au sein des limites prévues, l'État côtier exerce des « droits souverains (...) aux fins de son exploration et de l'exploitation de ses ressources naturelles ». L'article 77-4 souligne par ailleurs que « les ressources naturelles (...) comprennent les ressources minérales et autres ressources non biologiques des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi que les organismes vivants qui appartiennent aux espèces sédentaires (...) ». Conformément à cet article, les États côtiers ont donc des droits souverains pour exploiter le pétrole et le gaz contenus dans leur plateau continental. La Partie XII de la CNUDM fixe néanmoins des obligations relatives à la protection et la préservation du milieu marin, notamment dans son article 194-3(c) qui oblige les États à « limiter autant que possible la pollution provenant des installations ou engins utilisés pour l'exploration ou l'exploitation des ressources naturelles des fonds marins et de leur sous-sol », ce qui couvre la pollution provenant des plateformes offshore. À cet égard, les articles 208-1 et 208-2 sont particulièrement contraignants, obligeant les États à adopter « des lois et règlements afin de prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin qui résulte directement ou indirectement d'activités relatives aux fonds marins et relevant de leur juridiction ou qui provient d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages relevant de leur juridiction (...) » et, plus généralement à prendre « toutes autres mesures qui peuvent être nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser cette pollution ». Enfin, l'article 208-5 invite les États à coopérer et à adopter « au plan mondial et régional, des règles et des normes, ainsi que des pratiques et procédures recommandées, pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin (...) ». À travers ces dispositions générales,

9. Consciente que les études sismiques entraînent une baisse des stocks de thon dans ses eaux territoriales en perturbant leurs routes migratoires, la Namibie envisage d'interdire l'exploration pétrolière et gazière pendant la saison de la pêche au thon (<http://allafrica.com/stories/201311250417.html>).

10. Proclamation n° 2667, 3, C.F.R., p. 67.

la CNUDM manque de précision pour couvrir de manière adéquate la pollution résultant des plateformes offshore (Smith, 2011). En revanche, la CNUDM offre bel et bien une base juridique pour créer un régime international relatif à la pollution du milieu marin découlant d'activités pétrolières et gazières offshore.

Par ailleurs, l'article 235 de la CNUDM est spécifiquement dédié à la question de la responsabilité, notamment dans son paragraphe 235-3 : « en vue d'assurer une indemnisation rapide et adéquate de tous dommages résultant de la pollution du milieu marin, les États coopèrent pour assurer l'application et le développement du droit international de la responsabilité en ce qui concerne l'évaluation et l'indemnisation des dommages et le règlement des différends en la matière, 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 ». Cet article oblige donc les États à élaborer collectivement des règles internationales en matière de responsabilité et d'indemnisation : il s'applique notamment aux dommages découlant de l'exploitation du plateau continental et de l'exploitation des ressources naturelles.

Malgré les bases juridiques posées par la CNUDM pour l'élaboration de règles internationales relatives à la prévention de la pollution résultant des activités offshore et à la responsabilité et l'indemnisation en cas d'accidents, aucun régime de ce type n'a à ce jour été mis en place (Rares, 2011) : aucune convention internationale ne fixe précisément de normes environnementales concernant les conditions de délivrance des permis de forage (Chabason, 2011) et aucun accord international ne fournit de règles claires sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages découlant de l'exploitation des ressources minérales des fonds marins (Scovazzi, 2012 ; Cates, 1984). Dans ce contexte, il est donc légitime de s'interroger sur l'adéquation du cadre juridique international par rapport aux menaces qui pèsent sur l'environnement et les ressources naturelles.

#### 1.4. Objectifs du rapport

Face à la situation actuelle et aux évolutions prévisibles des activités offshore, ce rapport interroge la pertinence du cadre international régissant ces activités. Couvrant à la fois les aspects de sécurité et de responsabilité/indemnisation<sup>ii</sup>, il analyse

ii. Ce rapport ne porte pas sur les questions relatives à la préparation et la réponse en cas d'accidents, questions principalement traitées par la Convention

les réglementations internationales et régionales en vigueur, met en évidence les vides juridiques et identifie différentes options pour y remédier, en s'attachant au niveau d'intervention le plus adapté et aux principes auxquels toute activité de forage offshore devrait obéir. L'objectif poursuivi est de proposer une analyse exhaustive du cadre international aujourd'hui en vigueur, d'avancer un certain nombre de propositions concrètes pour le renforcer et d'alimenter les discussions ayant actuellement lieu dans différentes enceintes internationales et régionales.

#### 1.5. Plan du rapport

Les sections 2 et 3 proposent une analyse des règles régissant les activités offshore et du cadre relatif à la responsabilité et l'indemnisation en cas d'accidents. La section 4 met ensuite en lumière les principales lacunes du système international de régulation et identifie différentes perspectives pour y remédier. Enfin, la section 5 synthétise les principaux défis et présente plusieurs options pour assurer un meilleur encadrement des activités offshore.

## 2. SÉCURITÉ DES ACTIVITÉS DE FORAGE OFFSHORE : UN ÉTAT DES LIEUX DES RÉGLEMENTATIONS INTERNATIONALES ET RÉGIONALES EN VIGUEUR

*While (...) discussing offshore activities last month, I was introduced to the four Ds, which, from now on, are destined to characterize the offshore oil industry in its search for black gold: Deep, Distant, Dangerous and Difficult*

Efthimios E. Mitropoulos,  
Former Secretary-General of the International  
Maritime Organisation, 15 November 2010.

Ces dernières années, plusieurs initiatives ont été engagées en vue d'élaborer un accord international régissant les activités offshore (2.1). Elles ont cependant toutes avorté, et c'est donc à l'échelon régional que des réglementations ont peu à peu vu le jour, sans avoir pour autant été étendues à l'ensemble des régions concernées par l'offshore (2.2).

internationale de 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures (OPRC) et les accords adoptés dans le cadre des programmes de mers régionales.

## 2.1. Tentatives d'élaboration d'un accord international sur la sécurité des activités de forage offshore

### 2.1.1. Le projet de Convention internationale sur les engins mobiles offshore

À la fin des années 1970, c'est une organisation non gouvernementale (ONG) chargée d'uniformiser les législations maritimes, le Comité maritime international (CMI), qui a élaboré, à la demande de l'Organisation maritime internationale (OMI), un projet de Convention sur les engins mobiles offshore. Ce texte de 1977 vise à étendre aux engins mobiles offshore des obligations découlant de différentes conventions applicables au transport maritime. En 1990, le Comité juridique de l'OMI demande au CMI de procéder à une révision de ce projet. Le CMI constitue alors un groupe de travail qui propose en 1994 un autre projet de convention, également basé sur le principe de l'incorporation par renvoi aux traités existants. Le Comité juridique retoque le projet et invite le CMI, en 1995, à opter pour une approche radicalement différente. Le groupe de travail du CMI élargit alors son domaine d'investigation, avec le soutien de plusieurs associations nationales de droit maritime, notamment l'Association canadienne de droit maritime (ACDM) qui publie en mars 1996 un document de discussion favorable à la préparation par le CMI d'un instrument international complet pour négociations ultérieures au sein de l'OMI. Malgré le soutien affiché de plusieurs associations nationales de droit maritime, certains lobbys industriels ainsi que l'Association américaine de droit maritime s'opposent à la poursuite des travaux<sup>12</sup>. L'ACDM continue de son côté les recherches et publie en 2000 un projet de convention de 14 articles qui aborde de manière exhaustive les différentes évolutions technologiques, juridiques et environnementales. S'il n'est pas adopté par le CMI, ce projet de texte est néanmoins diffusé afin d'alimenter les discussions<sup>13</sup>. Lors de la conférence du CMI organisée à Vancouver en juin 2004, le groupe de travail dédié à la rédaction de ce projet de convention note le manque d'intérêt de l'OMI pour cette initiative.

### 2.1.2. L'initiative du G20, ou comment transformer un projet de convention internationale en un site Internet

Le 5 juin 2010, Journée mondiale de l'environnement, le Président russe Dmitri Medvedev souligne la nécessité de « mettre en place un cadre

12. OMI, Comité juridique, 79<sup>e</sup> session, février 1999.

13. <http://www.comitemaritime.org/Uploads/Newsletters/2004/Binder1.pdf>

### Encadré 1. Discours du président de la fédération de Russie, Dmitri Medvedev, en juin 2010<sup>14</sup>

« Un autre sujet de préoccupation concerne l'idée que j'ai formulée à Moscou [lors d'un entretien accordé au *Wall Street Journal*] à propos des travaux de nettoyage après l'accident du golfe du Mexique. J'ai à nouveau présenté cette idée aujourd'hui, pendant le sommet. De quoi s'agit-il ? D'instaurer un mécanisme international pour la prévention et l'élimination de ce type d'accidents offshore mais aussi pour la protection du milieu marin en général.

Le cœur du problème n'est pas tant une question de moyens – même si les accidents comme celui du golfe du Mexique sont très coûteux et les dommages écologiques qu'ils provoquent sont au-delà de toute évaluation financière – mais bien un enjeu de nature politique et juridique : nous n'avons tout bonnement pas les bases requises pour trouver des accords juridiques nous permettant de traiter ce type de problèmes. Il existe un certain nombre de conventions distinctes – je m'y suis intéressé de près – qui abordent toutes des aspects bien spécifiques, comme la convention sur le déversement d'hydrocarbures ou la convention internationale sur le droit de la mer, mais aucune n'offre de vision d'ensemble.

J'estime donc qu'il serait opportun de rédiger un projet de cadre juridique international pour prévenir et minimiser concrètement les risques d'accidents. Quelles dispositions un tel cadre devrait-il comprendre ? Je suggère, mais bien entendu il faudrait en discuter plus avant, que les grandes multinationales du secteur de la production d'hydrocarbures versent un pourcentage de leurs profits dans un fonds consolidé et (pourquoi pas en sus) s'acquittent de sommes destinées à financer les assurances contre ce type de risques. Autrement dit, ce fonds spécial pourrait voir le jour aux côtés d'un programme spécial d'assurance. Nous nous sommes convenus de demander à nos experts respectifs d'étudier cette proposition et de rendre compte de leurs travaux lors du sommet de Séoul. J'estime qu'il s'agit d'une question importante. J'en profite aussi pour souligner que la Russie entend s'impliquer et jouer un rôle exemplaire en la matière et que nous sommes prêts à soumettre un projet de loi à la Douma sur la protection du milieu marin de toute pollution par les hydrocarbures ».

14. <http://eng.news.kremlin.ru/transcripts/517/print>. Traduction non-officielle.

moderne pour une législation internationale [dans le domaine des activités de forage offshore], éventuellement sous la forme d'une convention ou de plusieurs accords qui s'atteleront aux problèmes susceptibles de survenir lors de catastrophes comme celle du golfe du Mexique<sup>14</sup> ». Quelques jours plus tard, à l'occasion du sommet du G20 du 26 et 27 juin à Toronto (Canada), les participants reconnaissent la « nécessité de mettre en commun les pratiques exemplaires en vue de protéger le milieu marin, de prévenir les accidents liés aux activités d'exploration et de développement pétroliers offshore, ainsi qu'au transport, et [d']en gérer les conséquences<sup>15</sup> ». Le vocabulaire employé trahit

14. [http://www.unep.org/wed/2010/english/PDF/PresidentMedvedev\\_WED.pdf](http://www.unep.org/wed/2010/english/PDF/PresidentMedvedev_WED.pdf)

15. Déclaration du sommet du G20 à Toronto, § 43 (<http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-communique-fr.html>).

une certaine prudence : on parle alors de « pratiques exemplaires » et non plus de « convention ». Toutefois, lors de la conférence de presse organisée après le sommet, le président Medvedev estime « qu'il serait opportun de rédiger un projet de cadre juridique pour prévenir et minimiser concrètement » les risques environnementaux découlant des activités de forage offshore (encadré 1). L'initiative russe paraît donc ambitieuse, comme le laissent penser les suggestions faites quant au contenu d'un possible accord : (i) réalisation d'études d'impact environnemental (EIE) pour apprécier les répercussions des différentes phases des activités offshore (prospection, production et interruption) ; (ii) mise en place d'infrastructures préventives pour une réaction rapide et efficace et d'un système de formation pour le personnel chargé d'intervenir sur les déversements d'hydrocarbures ; (iii) évaluation des risques ; (iv) gestion de l'environnement marin garantissant la préservation des ressources biologiques ; (v) transfert de technologie vers les pays en développement susceptibles de subir les conséquences d'un déversement d'hydrocarbures ; (vi) création d'une structure financière adaptée, à travers éventuellement des fonds constitués par les entreprises impliquées<sup>16</sup>, etc.

À la suite de cette proposition, l'Initiative globale pour la protection de l'environnement marin (GMEP) du G20 est lancée et un groupe de travail *ad hoc* créé la même année. Toutefois, ce projet ambitieux est rapidement revu à la baisse. Lors de la réunion du G20 des 11 et 12 novembre 2010 à Séoul (Corée du Sud), les progrès réalisés par la GMEP pour assurer un partage des meilleures pratiques sont salués<sup>17</sup>, mais sans aller jusqu'à évoquer une quelconque convention internationale. Un an plus tard, à Cannes (France), les leaders du G20 mentionnent un « mécanisme d'échange de bonnes pratiques »<sup>18</sup>. Enfin, lors de la réunion du G20 de Los Cabos (Mexique) les 18 et 19 juin 2012, il est officiellement annoncé que ce mécanisme d'échange prendra la forme d'un site Internet<sup>19</sup>. En septembre 2013, lors de la réunion de Saint-Pétersbourg (Russie), les représentants du G20 incitent chacun à « faire un usage optimal du site Internet »<sup>20</sup>.

- 
16. <http://www.rusembassy.ca/node/439>
  17. Déclaration du sommet du G20 à Séoul, 11-12 novembre 2010, § 64.
  18. Déclaration finale du Sommet de Cannes, « Pour bâtir notre avenir commun, renforçons notre action collective au service de tous », 4 novembre 2011, § 58 (<http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-cannes-declaration-111104-fr.html>).
  19. Déclaration du sommet du G20 à Los Cabos, § 76.
  20. Déclaration du sommet du G20 à Saint-Pétersbourg, § 98.

Et c'est ainsi qu'en quelques mois, l'idée d'élaborer une convention internationale sur les activités de forage est remplacée par la création d'un site Internet. Ce résultat n'a toutefois rien de vraiment surprenant : la proposition russe de 2010 avait été accueillie avec scepticisme par de nombreux experts qui ont toujours considéré qu'aucun progrès sur ce front ne serait possible dans le cadre du G20.

### 1.1.3. Conclusion

Lancées à quelques années d'intervalle, les deux initiatives visant à élaborer un accord international sur la sécurité des activités de forage offshore ont l'une et l'autre échoué. Ces échecs reflètent les difficultés de la communauté internationale à se mettre d'accord sur l'adoption d'un instrument juridiquement contraignant visant à réguler une activité économique vitale pour un grand nombre de pays. Comme dans de nombreux autres domaines, c'est au niveau régional que des progrès ont été progressivement obtenus.

## 2.2. Adoption d'accords régionaux régissant les activités offshore

Ces dernières années, plusieurs accords régionaux visant à réguler les activités de forage offshore ont été adoptés, à la fois au sein des programmes de mers régionales du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) (2.2.1) et au sein de l'Union européenne (UE) (2.2.2).

### 2.2.1. Accords au sein des programmes de mers régionales

#### 2.2.1.1. Dispositions générales des conventions et plans d'action de mers régionales

Organisée à Stockholm en juin 1972, la Conférence des Nations unies sur l'environnement humain a conduit à la création du PNUE, instance qui centralise l'action en matière d'environnement et assure une coordination dans ce domaine entre les organismes des Nations unies<sup>21</sup>. Dès sa première session, le PNUE fait des océans un domaine d'action prioritaire<sup>22</sup> avant de lancer, en 1974, son Programme pour les mers régionales<sup>23</sup>,

- 
21. Assemblée générale des Nations unies, Résolution 2997 (XXVII) du 15 décembre 1972.
  22. PNUE, *Rapport au Conseil d'administration sur les travaux de sa première session*, 12-22 juin 1973, Nations unies, New York, 1973.
  23. PNUE, *Rapport au Conseil d'administration sur les travaux de sa deuxième session*, 11-22 mars 1974, Nations unies, New York, Décision 8(II).

« un programme orienté vers l'action qui s'intéresse non seulement aux conséquences mais aussi aux causes de la dégradation de l'environnement et adopte une approche globale pour combattre les problèmes d'environnement à travers la gestion du milieu marin et des zones côtières » (PNUE, 1982). Le Programme pour les mers régionales réunit actuellement 143 États participants, répartis sur 18 régions<sup>24</sup>.

En tant que documents cadres, la plupart des conventions et plans d'action de mers régionales prévoient des dispositions générales sur la pollution résultant d'activités liées à l'exploration et à l'exploitation des fonds marins. Les articles pertinents varient d'une région à l'autre, mais l'objectif principal reste le plus souvent le même : inciter les États à prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir, réduire, combattre et contrôler la pollution découlant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental. C'est le cas par exemple pour la mer Baltique<sup>25</sup>, la Méditerranée<sup>26</sup>, l'Atlantique du Nord-Est<sup>27</sup>, la mer Rouge et le golfe d'Aden<sup>28</sup>, l'Afrique de l'Ouest, du centre et australe<sup>29</sup>, l'océan Indien occidental<sup>30</sup> et les Caraïbes<sup>31</sup>. De la même manière, les conventions ou plans d'action incluent en général une disposition particulière visant à l'élaboration de règles et

- 
- 24. Il s'agit des mers régionales administrées par le PNUE (Asie de l'Est, Méditerranée, Pacifique du Nord-ouest, Afrique de l'Ouest, du Centre et du Sud, , océan Indien occidental, Caraïbes), des mers régionales associées au PNUE (mer Noire, Pacifique du Nord-Est, mer Rouge et golfe d'Aden, golfe persique et mer d'Oman (ROPME), Asie du Sud, Pacifique du Sud-est, Pacifique) et des mers régionales « indépendantes » (Arctique, Antarctique, mer Baltique, mer Caspienne, Atlantique Nord-Est).
  - 25. Convention sur la protection de l'environnement marin de la zone de la mer Baltique, adoptée le 22 mars 1974, article 12.
  - 26. Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée, adoptée le 10 juin 1995, article 7.
  - 27. Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, adoptée le 22 septembre 1992, article 5.
  - 28. Convention pour la conservation du milieu marin de la mer Rouge et du golfe d'Aden, adoptée le 14 février 1982, article 7.
  - 29. Convention pour la coopération en matière de protection et de développement du milieu marin et des zones côtières de la région de la région de l'Afrique occidentale, centrale et australe, adoptée le 23 mars 1981, article 8.
  - 30. Convention amendée pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et côtier de la région de l'océan Indien occidental, adoptée le 31 mars 2010, article 8.
  - 31. Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes, adoptée le 24 mars 1983, article 8.

procédures relatives à la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de la pollution du milieu marin<sup>32</sup>. Enfin, certaines mers régionales se sont également dotées d'accords visant à organiser la coopération entre États parties en cas de pollution, accords couvrant la pollution provenant des installations offshore<sup>33</sup>. S'appuyant sur les articles pertinents des conventions-cadres, certaines régions sont allées plus loin et ont adopté des instruments spécifiques visant à encadrer les activités offshore.

### **2.2.1.2. Accords régionaux spécifiques régulant les activités offshore**

Plusieurs accords ou stratégies, contraignants ou non, visant à réguler les activités de forage offshore ont été élaborés ces dernières années au sein de certains programmes de mers régionales. Les paragraphes suivants présentent les initiatives les plus significatives.

#### **Arctique**

En 1991, les huit pays arctiques – Canada, Danemark (y compris le Groenland et les îles Féroé), États-Unis, Finlande, Islande, Norvège, Russie et Suède – signent la Stratégie de protection de l'environnement arctique (SPEA), un document non contraignant visant à assurer « la protection, le renforcement et la restauration de la qualité environnementale et l'utilisation durable des ressources naturelles<sup>34</sup> ». Cette stratégie « n'ajoute pas grand-chose au programme de suivi

- 
- 32. Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée, article 16 ; Convention pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et côtier de la région de l'océan Indien occidental, article 16 ; Convention sur la protection de l'environnement marin de la zone de la mer Baltique, article 25 ; Convention pour la coopération en matière de protection et de développement du milieu marin et des zones côtières de la région de la région de l'Afrique occidentale, centrale et australe , article 15 ; Convention pour la conservation du milieu marin de la mer Rouge et du golfe d'Aden, article 13.
  - 33. C'est le cas notamment du Protocole relatif à la coopération régionale d'urgence en cas de pollution par les hydrocarbures et autres substances nuisibles, adopté le 14 février 1982 (mer Rouge et golfe d'Aden) ; du Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre les déversements d'hydrocarbures dans la région des Caraïbes, adopté le 24 mars 1983 ; du Protocole relatif à la coopération en matière de prévention de la pollution par les navires et, en cas de situation critique, de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée, adopté le 25 janvier 2002 ; et du Plan d'action régional pour le Pacifique du Nord-ouest (NOWPAP) contre la pollution par les hydrocarbures et les déversements de substances nocives et potentiellement dangereuses (SNPD), adopté en décembre 2008.
  - 34. Stratégie de protection de l'environnement arctique (SPEA), Rovaniemi (Finlande), juin 1991, §2.1(ii).

environnemental déjà en place entre les États arctiques » (Rothwell, 1996), mais elle pose « les jalons pour de futures initiatives » (Nowlan, 2001). De fait, cinq ans plus tard, la Déclaration d’Ottawa de 1996 crée le Conseil de l’Arctique, une organisation intergouvernementale visant à se « donner les moyens de promouvoir la coopération, la coordination et les interactions entre les États arctiques, avec la participation des communautés autochtones et des autres habitants de l’Arctique sur des sujets communs, notamment le développement durable et la protection de l’environnement dans l’Arctique<sup>35</sup> ». En étendant le champ de la coopération au-delà des aspects purement environnementaux, le Conseil de l’Arctique constitue la « résultante naturelle de la SPEA » (Nowlan, 2001) et une mer régionale indépendante. En plus des huit pays arctiques, le Conseil compte des « participants permanents », une catégorie créée pour assurer « la participation active et la consultation des représentants des communautés autochtones<sup>36</sup> », ainsi que des observateurs, qu’il s’agisse d’organisations intergouvernementales ou d’ONG<sup>37</sup>. Le Conseil agit à travers six groupes de travail : le Programme d’action sur les polluants de l’Arctique (ACAP), le Programme de surveillance et d’évaluation de l’Arctique (PSEA), le Programme pour la conservation de la faune et de la flore arctiques (CAFF), le Programme de préparation aux situations d’urgence, de prévention et d’intervention (PPSUP), le Programme pour la protection de l’environnement marin arctique (PEMA) et le Groupe de travail sur le développement durable (GTDD). Par ce biais, le Conseil de l’Arctique peut s’intéresser aux activités pétrolières et gazières offshore.

Préparées par le PE MA avec le soutien du PPSUPI, de l’ACAP et du CAFF, les Lignes directrices sur l’exploitation pétrolière et gazière en Arctique ont été adoptées en 1997<sup>38</sup> et actualisées

35. Déclaration sur l’établissement du Conseil de l’Arctique – Communiqué conjoint des gouvernements des pays de l’Arctique sur l’établissement du Conseil de l’Arctique, Ottawa (Canada), 19 septembre 1996, §1. Les membres permanents du Conseil sont l’Association internationale des Aleoutes (*Aleut International Association – AIA*), le Conseil arctique athabascan (*Arctic Athabaskan Council*), le Conseil international Gwich’in (*Gwich’in Council International – GCI*), la Conférence circumpolaire des Inuits (*Inuit Circumpolar Conference – ICC*), l’Association russe des peuples autochtones du Nord et le conseil Saami (*Saami Council*). Ces groupes représentant les populations autochtones n’ont pas droit de vote.
36. *Ibid.*, §2.
37. La liste des observateurs est disponible sur : <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/arctic-council/observers>
38. Quatrième conférence ministérielle sur la protection de l’environnement arctique, 11-12 juin 1997, Alta (Norvège).

deux fois, en 2002<sup>39</sup> et en 2009<sup>40</sup>. « Conçues pour être utilisées par les États arctiques pour les activités pétrolières et gazières offshore (planification, prospection, développement, production et démantèlement) »<sup>41</sup>, les dispositions de cet instrument non contraignant découlent d’instruments juridiquement contraignants existants et y renvoient, notamment la CNUDM, divers accords signés dans le cadre de l’OMI et des traités régionaux (Stokke, 2011). En outre, les Lignes directrices pour les études d’impact environnemental dans l’Arctique adoptées en 1997 couvrent les activités de forage offshore<sup>42</sup>. Enfin, l’Accord de coopération sur la préparation et la lutte en matière de pollution par les hydrocarbures dans l’Arctique a été adopté en mai 2013<sup>43</sup>. Deuxième instrument juridiquement contraignant adopté dans le cadre du Conseil de l’Arctique, cet accord vise à renforcer « la coopération, la coordination et l’assistance mutuelle entre les parties en matière de préparation et de lutte contre la pollution par les hydrocarbures, afin de protéger le milieu marin de ce type de pollution ». Il oblige les États à maintenir un système national de réponse rapide et efficace en cas d’incidents entraînant une pollution par les hydrocarbures<sup>44</sup>, à désigner des points focaux nationaux en cas d’urgence<sup>45</sup>, à communiquer des informations sur de tels événements<sup>46</sup> et à engager les activités de suivi qui s’imposent<sup>47</sup>. L’accord comporte également plusieurs dispositions sur la coopération régionale, en matière d’assistance et de coordination des opérations de lutte<sup>48</sup>, d’échange d’informations<sup>49</sup> ou encore d’exercices et de formations conjoints<sup>50</sup>.

Même si la décision d’adopter un instrument juridiquement contraignant dans le cadre du Conseil de l’Arctique est suffisamment rare pour être soulignée, l’accord lui-même manque d’ambition et est

39. Deuxième réunion ministérielle du Conseil de l’Arctique, 9-10 octobre 2002, Inari (Finlande).
40. Sixième réunion ministérielle du Conseil de l’Arctique, 29 avril 2009, Tromsø (Norvège).
41. Lignes directrices sur l’exploitation pétrolière et gazière offshore dans l’Arctique, 29 avril 2009, p.5.
42. Quatrième conférence ministérielle sur la protection de l’environnement arctique, 11-12 juin 1997, Alta (Norvège).
43. Huitième réunion ministérielle du Conseil de l’Arctique, 15 mai 2013, Kiruna (Suède).
44. Article 4-1.
45. Article 5.
46. Article 6-1.
47. Article 7.
48. Article 8.
49. Article 12.
50. Article 13.

peu exhaustif. Il ne s'intéresse qu'aux réponses à apporter en cas de pollution par les hydrocarbures et n'impose aux États que des contraintes de coopération très légères, qui ne vont guère au-delà du minimum attendu de pays riverains d'une zone sensible. Enfin, il ignore les lacunes sur le plan des connaissances (recherche sur le comportement des hydrocarbures dans la glace) et des technologies (les moyens actuels n'étant guère performants dans les conditions prévalant dans l'Arctique).

### **Mer Baltique**

Les activités en mer Baltique sont régies par la Convention pour la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique, adoptée en 1992 et entrée en vigueur en janvier 2000. La Commission d'Helsinki (HELCOM) est l'organe directeur de cette Convention, qui comporte dix parties contractantes<sup>51</sup>. La Convention oblige à « prendre toutes les mesures législatives, administratives ou autres appropriées pour prévenir et éliminer la pollution<sup>52</sup> », y compris celle « résultant d'activités d'exploration ou d'exploitation de son plateau continental et de son sous-sol ou de toutes autres activités connexes<sup>53</sup> ». La Convention comporte une Annexe VI sur la prévention de la pollution résultant d'activités offshore, qui rassemble 9 « règlements », lesquels obligent spécifiquement les parties à effectuer des EIE avant de délivrer un permis d'activité<sup>54</sup>, à réglementer le rejet de différentes substances<sup>55</sup> et à s'assurer que les opérateurs disposent de plans d'urgence<sup>56</sup>.

### **Mer Méditerranée**

Les activités en mer Méditerranée sont régies par la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, adoptée le 16 février 1976 à Barcelone (Espagne)<sup>57</sup>. Amendée en 1995, la convention a été rebaptisée Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée (Scovazzi, 1996). Dans ce cadre, un protocole spécifique, le Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation

51. Allemagne, Danemark, Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Pologne, Russie, Suède et Union européenne.

52. Article 3.

53. Article 12.

54. Règlement 3.

55. Règlements 4 et 5.

56. Règlement 7.

57. Les Parties contractantes comprennent l'Union européenne et tous les États riverains de la Méditerranée : Albanie, Algérie, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Croatie, Égypte, Espagne, France, Grèce, Israël, Italie, Liban, Libye, Malte, Maroc, Monaco, Monténégro, Slovénie, Syrie, Tunisie, Turquie.

du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol, a été adopté en 1994 et est entré en vigueur en mars 2011<sup>58</sup>.

Cet instrument régional couvre l'ensemble des d'activités liées à l'exploration et l'exploitation de ressources offshore dans la Méditerranée : activités scientifiques, d'exploration (activités sismologiques, forages exploratoires) et d'exploitation (mise en place d'installations, forages de développement, extraction, traitement et entreposage, transport jusqu'au rivage)<sup>59</sup>. Le Protocole couvre également tout type d'installations<sup>60</sup>. Le texte soumet toute activité offshore à autorisation préalable accordée par l'autorité nationale compétente : « cette autorité, avant de délivrer l'autorisation, s'assure que l'installation est construite conformément aux normes et pratiques internationales et que l'opérateur a les capacités techniques et les moyens financiers pour entreprendre les activités<sup>61</sup> ». L'autorisation est refusée lorsqu'il apparaît que les activités envisagées sont susceptibles de provoquer sur l'environnement des effets nuisibles significatifs qui ne pourraient être évités malgré l'observation des conditions d'octroi de l'autorisation<sup>62</sup> ». Le Protocole traite par ailleurs des questions de responsabilité et d'indemnisation (section 3.1.2.1) et comporte sept annexes qui abordent les aspects suivants : (i) substances et matières nuisibles ou nocives dont le rejet est interdit dans la zone du protocole ; (ii) substances et matières nuisibles ou nocives dont le rejet dans la zone du protocole est assujetti à un permis spécial ; (iii) facteurs à prendre en considération pour la délivrance des permis ; (iv) études d'impact sur l'environnement ; (v) hydrocarbures et mélanges d'hydrocarbures et fluides et déblais de forage ; (vi) mesures de sécurité ; et (vii) plan d'intervention d'urgence. Couvrant un large éventail des enjeux de régulation des activités offshore, le Protocole est considéré comme un accord complet (Rochette, 2012) dont il convient d'accélérer la mise en œuvre.

À cet effet, les États ont décidé lors de la 17<sup>e</sup> Conférence des Parties contractantes à la Convention de Barcelone, organisée à Paris (France) en décembre 2012, d'établir un groupe de travail et de préparer un plan d'action décennal pour la mise en œuvre du Protocole<sup>63</sup>. Dans ce but, le Centre régional

58. Les parties contractantes sont les suivantes : Albanie, Chypre, Libye, Maroc, Syrie, Tunisie et UE.

59. Article 1d.

60. Article 1f.

61. Article 4-1.

62. Article 4-2.

63. 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

méditerranéen pour l'intervention d'urgence contre la pollution marine accidentelle (REMPEC) a organisé la première réunion du groupe de travail sur le Protocole offshore les 13 et 14 juin 2013 à Malte<sup>64</sup>. Une deuxième réunion a eu lieu en novembre 2013 à Athènes (Grèce), mais le plan d'action n'a pas été présenté lors de la Conférence des parties (COP) qui s'est tenue en décembre 2013.

### *Atlantique du Nord-Est*

Adoptée en 1992 et entrée en vigueur en 1998, la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (Convention OSPAR) est née de l'harmonisation, de l'actualisation et de l'extension de la Convention d'Oslo de 1972 pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et les aéronefs et de la Convention de Paris de 1974 sur la prévention de la pollution due aux rejets de substances dangereuses d'origine tellurique. Conformément aux dispositions de la convention OSPAR, les Parties contractantes<sup>65</sup> doivent prendre « toutes les mesures possibles afin de prévenir et de supprimer la pollution, ainsi que les mesures nécessaires à la protection de la zone maritime contre les effets préjudiciables des activités humaines, de manière à sauvegarder la santé de l'homme et à préserver les écosystèmes marins et, lorsque cela est possible, à rétablir les zones marines qui ont subi ces effets préjudiciables<sup>66</sup> ». À cet effet, la Convention crée une commission (la « commission OSPAR » ; article 10) pouvant adopter des décisions juridiquement contraignantes, des recommandations ou autres accords non contraignants.

L'annexe III de la Convention OSPAR s'attache spécifiquement à la prévention et à la suppression de la pollution provenant de sources offshore, en fixant des règles sur l'immersion de déchets<sup>67</sup>, le rejet ou l'émission par des sources offshore de substances pouvant affecter la région<sup>68</sup> ou l'abandon d'installations ou de pipelines offshore<sup>69</sup>. Adoptée en 2010, la Stratégie de la commission OSPAR pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (2010–2020) fixe également des objectifs,

principes directeurs et orientations stratégiques pour les activités pétrolières et gazières offshore. C'est dans ce contexte que plusieurs décisions et recommandations ont été adoptées par les Parties contractantes dans le but de réglementer le rejet de produits chimiques et d'hydrocarbures, l'utilisation de produits chimiques offshore, le démantèlement des installations offshore et les systèmes de gestion de l'environnement (tableau 2). À la suite de l'accident de la plateforme Deepwater Horizon, les Parties contractantes ont par ailleurs adopté la Recommandation 2010/18 sur la prévention de la pollution aigüe significative par les hydrocarbures provenant des activités de forage offshore et créé le Groupe de travail intersessionnel (ICG) DRILLEX sur le forage dans des conditions extrêmes et ses impacts environnementaux potentiels. En 2012, le comité OSPAR sur l'industrie offshore a entériné les conclusions de l'ICG-DRILLEX, au terme desquelles l'adoption de nouvelle mesure n'est aujourd'hui pas nécessaire<sup>70</sup>.

**Tableau 2.** Mesures OSPAR de gestion des pressions exercées par l'industrie pétrolière et gazière offshore

Rejets de produits chimiques et d'hydrocarbures
Décision 2000/3: Restriction de l'utilisation et des rejets des fluides de forage à phase organique et des déblais de forage contaminés
Recommandation 2006/5: Gestion des piles de déblais de forage offshore
Recommandation 2001/1: Gestion de l'eau de production et cible de réduction de 15 % des hydrocarbures rejetés avec l'eau de production
Utilisation de produits chimiques offshore
Décision 2000/2: Système obligatoire et harmonisé de contrôle de l'utilisation des produits chimiques en offshore
Recommandation 2000/4: Système harmonisé de présélection des produits chimiques
Recommandation 2000/5: Notification harmonisée des produits chimiques
Recommandation 2005/2: Abandon progressif des produits chimiques prioritaires OSPAR
Recommandation 2006/3: Abandon progressif des substances candidates à la substitution
Démantèlement
Décision 98/3: Interdiction de l'élimination des installations offshore désaffectées
Gestion de l'environnement
Recommandation 2003/5: Promotion de l'utilisation et de la mise en oeuvre de systèmes de gestion de l'environnement

Source: [http://qsr2010.ospar.org/en/ch07\\_02.html](http://qsr2010.ospar.org/en/ch07_02.html)

### *Golfe Persique et mer d'Oman*

Le golfe Persique et la mer d'Oman – ou zone maritime « ROPME » – recouvrant recouvre les eaux territoriales du royaume de Bahreïn, de la

- résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol.
64. Les documents de l'atelier sont disponibles sur : [http://www.rempec.org/rempecnews\\_fr.asp?NewsID=260](http://www.rempec.org/rempecnews_fr.asp?NewsID=260).
  65. Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Islande, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse et Union européenne.
  66. Article 2-1a.
  67. Article 3.
  68. Article 4.
  69. Article 5.

70. Convention OSPAR, Réunion de la commission OSPAR, Bonn, 25-29 juin 2012, §8-2.

république islamique d'Iran, de la république d'Iraq, de l'État du Koweït, du sultanat d'Oman, de l'État du Qatar, du royaume d'Arabie saoudite et des Émirats arabes unis – est régie par la Convention concernant la coopération pour la protection de l'environnement marin contre la pollution, adoptée le 24 avril 1978 au Koweït. Du fait de la position stratégique de la zone, un Protocole concernant la pollution marine causée par l'exploration et l'exploitation du plateau continental a été adopté dès mars 1989, et est entré en vigueur le 17 février 1990.

Ce Protocole couvre toute opération conduite à des fins d'exploration du pétrole ou du gaz naturel ou d'exploitation de ces ressources, y compris tout traitement intervenant avant le transport vers les côtes et tout transport de ces ressources à travers des pipelines. Il concerne également tous les travaux de construction, de réparation, d'entretien, d'inspection ou d'opérations de ce type accessoires à la fin principale d'exploration ou d'exploitation<sup>71</sup>. Le Protocole invite les États à prendre toutes les mesures adaptées pour prévenir, atténuer et contrôler la pollution marine découlant d'opérations offshore en mobilisant les meilleures technologies disponibles et économiquement envisageables<sup>72</sup>. Surtout, il impose aux Parties contractantes : (i) d'exiger une évaluation des impacts environnementaux potentiels avant d'autoriser une quelconque opération offshore susceptible d'entraîner des risques de pollution considérables<sup>73</sup> ; (ii) de s'assurer que les opérateurs surveillent les fonds marins à proximité de leurs installations et éliminent tout déchet résultant de leurs activités susceptible d'interférer avec la pêche<sup>74</sup> ; (iii) de garantir que chaque installation offshore est certifiée par une autorité compétente<sup>75</sup> ; et (iv) d'approuver les plans d'intervention d'urgence élaborés par les opérateurs<sup>76</sup>. Des règles spécifiques sont également prévues en matière de rejet du pétrole, de fluides de forages pétroliers, de boues de forage à base d'eau<sup>77</sup>, d'immersion d'ordures<sup>78</sup>, d'utilisation de produits chimiques<sup>79</sup> et de démantèlement des plateformes<sup>80</sup>. Quatre directives ont par ailleurs été adoptées le 21 février

1990, sur : (i) les prescriptions relatives aux études et évaluations d'impact environnemental ; (ii) l'utilisation et le stockage des produits chimiques lors d'opérations offshore ; (iii) la prospection sismique ; et (iv) l'élimination des déblais de forage dans les fonds marins.

Ce Protocole constitue donc un accord éminemment technique, qui prévoit des règles pour les différentes étapes de l'exploration et de l'exploitation offshore. Toutefois, il n'oblige pas les États à recourir systématiquement à des EIE et ne comporte pas de dispositions en matière de responsabilité et d'indemnisation.

### **Afrique occidentale, centrale et australie**

L'Afrique de l'Ouest et centrale constitue l'un des champs pétroliers les plus actifs au monde et est l'une des régions les plus importantes en matière d'offshore profond (Pike, 2013). Si le Nigeria, l'Angola et le Ghana comptent parmi les plus principaux producteurs (AIE, 2012 ; Cresswell, 2012), l'ensemble des eaux atlantiques de l'Afrique sont aujourd'hui divisées en blocs pouvant faire l'objet d'exploration pétrolière et gazière. L'assise juridique de la coopération environnementale régionale est constituée par la Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, adoptée en 1981 puis amendée en 2008 et rebaptisée Convention pour la coopération en matière de protection et de développement du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique occidentale, centrale et australie (Convention d'Abidjan). Un Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique a été adopté la même année et ces deux instruments juridiques sont entrés en vigueur en 1984. En outre, un Protocole relatif à la coopération en matière de protection du milieu marin et côtier contre les activités et sources de pollution terrestres a été adopté en juin 2012. Comme dans l'océan Indien occidental (Rochette et Billé, 2012b), la région a connu une période pendant laquelle la mise en œuvre de la Convention et du protocole a été freinée par un certain nombre de facteurs, pour la plupart liés au manque de financement et d'engagement politique. Maintenant que le système régional a été « revitalisé » et que plusieurs rapports ont mis en évidence les menaces qu'exercent les industries offshore sur le milieu marin de la région (WWF, 2011 ; Kloff et Wicks, 2005 ; Panel scientifique indépendant sur les activités pétrolières et gazières en République islamique de Mauritanie, 2009), le renforcement de la réglementation régionale des activités d'exploration et d'exploitation pétrolières et gazières

71. Article 1-13.

72. Article 2.

73. Article 4-1.

74. Article 5-2.

75. Article 6.

76. Article 8-1.

77. Article 9.

78. Article 10.

79. Article 11.

80. Article 13.

offshore figure à l'ordre du jour des travaux des Parties contractantes à la Convention d'Abidjan<sup>81</sup>.

Lors de la COP 9 organisée à Accra (Ghana) du 28 mars au 1<sup>er</sup> avril 2010, les Parties contractantes ont réalisé des avancées majeures en matière de lutte contre le déversement d'hydrocarbures, y compris ceux provenant de plateformes offshore. Le Protocole de 1981 relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique a été amendé, puis il a été décidé de créer un Centre régional de coopération en cas d'urgence<sup>82</sup>. Parallèlement, un Plan régional d'urgence a été adopté afin d'organiser une réponse rapide et efficace en cas de déversements d'hydrocarbures affectant ou susceptibles d'affecter la région<sup>83</sup>. Enfin, les Parties contractantes se sont engagées à « renforcer les capacités nationales en matière d'exploitation pétrolière et gazière afin de gérer ce secteur, adopter des politiques nationales appropriées, effectuer des évaluations stratégiques environnementales ainsi que des évaluations des effets sociaux et des études d'impact sur l'environnement (...) » et à « adopter une législation nationale relative à la responsabilité, l'indemnisation, la sûreté et la sécurité pour ce qui concerne les plates-formes de forage offshore »<sup>84</sup>.

Un pas supplémentaire a été franchi lors de la COP 10, organisée à Pointe Noire (Congo) du 12 au 16 novembre 2012, à travers l'adoption de la décision CP.10/8 « Standards environnementaux pour les activités d'exploration et d'exploitation des ressources minières et minérales entreprises au large des côtes des Etats Parties ». Tout en appelant les Parties contractantes à échanger des informations,

81. Angola, Bénin, Cameroun, Cap-Vert, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Liberia, Mauritanie, Namibie, Nigeria, République démocratique du Congo, Sao Tomé et Principe, Sénégal, Sierra Leone et Togo.

82. Article 7 du Protocole amendé relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique dans la région de l'Afrique de l'Ouest et centrale et Décision CP.9/5 (Création d'un centre régional pour la coopération en cas de situation critique). Des invitations à soumettre des propositions et les critères de sélection retenus pour l'installation du centre ont été envoyées à toutes les parties contractantes en 2012. Mais les offres reçues de la part des États parties étaient incomplètes et ne correspondaient pas aux instructions de l'appel d'offres. La décision CP.10/11 (« Hébergement du Centre de coordination d'urgence pour la pollution marine dans la zone de la Convention d'Abidjan) adoptée pendant la COP de 2012 incite donc vivement les États à soumettre leurs propositions dans un délai de six mois.

83. Décision CP.9/6, Adoption du Plan d'urgence régional.

84. Décision CP.9/3, Protection du milieu marin et côtier contre les déversements de pétrole liés à l'exploration et à l'exploitation pétrolière dans les zones côtières et extracôtières.

## Encadré 2. Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, Le défi de la sécurisation des activités pétrolières et gazières offshore, 12 octobre 2010 : conclusions et prochaines étapes

« L'analyse menée suite à l'accident de Deepwater Horizon a montré que dans l'UE, les activités offshore d'exploitation d'hydrocarbures étaient régies, de manière partielle, par des normes sanitaires, environnementales et de sécurité hétérogènes. Un tel régime pourrait s'avérer inapproprié au vu des risques liés à l'évolution des activités pétrolières et gazières offshore. En effet, il laisse subsister des incertitudes juridiques quant aux obligations et aux responsabilités des entreprises et ne permet pas d'exploiter pleinement toutes les possibilités offertes par les agences et les instruments de l'UE.

Les réglementations de certains États membres imposent des exigences strictes en matière de santé, de sécurité et d'environnement, offrant ainsi des garanties élevées pour la prévention des accidents, mais pour que ces meilleures pratiques soient appliquées à l'ensemble de l'UE, il faut mettre en place un cadre européen clair et à jour qui clarifie la législation de l'UE et comble ses lacunes. L'UE a intérêt à agir vite et à veiller à ce que les opérations offshore dans les eaux européennes et internationales respectent les normes les plus élevées en matière de sécurité, de prévention des accidents et de réaction aux situations d'urgence, sans compromis ni incohérence.

La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à se prononcer en faveur des propositions générales faites dans la présente communication et à donner leur avis sur les mesures spécifiques proposées. Elle organisera d'autres consultations avec les autorités nationales de régulation et les autres parties prenantes sur la portée des initiatives proposées afin de pouvoir soumettre des propositions de mesures, législatives ou non, avant l'été 2011. Il sera tenu compte en la matière de toutes les leçons utiles tirées des enquêtes sur l'accident de Deepwater Horizon ».

des expériences et des expertises dans le domaine des standards de sécurité et sûreté maritime, cette décision invite instamment les États à « mettre en place des initiatives impliquant les organisations internationales compétentes (...) afin d'élaborer des standards environnementaux régionaux à respecter lors des activités d'exploration et d'exploitation des ressources minières et minérales entreprises au large des côtes des États Parties ». Cette décision démontre la volonté politique des Parties contractantes de mieux contrôler le développement d'une activité ayant un impact significatif sur la biodiversité marine dans la région (Kloff et Wicks, 2005). Une première réunion d'experts sur les standards environnementaux régionaux s'est tenue à Abidjan (Côte d'Ivoire) les 23 et 24 septembre 2013. Lors de la 11<sup>e</sup> Conférence des Parties, organisée au Cap en mars 2014, décision a été prise d'élaborer ces standards sous la forme d'un protocole additionnel à la Convention d'Abidjan.

### Océan Indien occidental

La protection de l'environnement dans l'océan Indien occidental est régie par la Convention pour la protection, la gestion et la mise en valeur du

milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique orientale, adoptée en juin 1985, amendée en mars 2010 et désormais intitulée Convention de Nairobi amendée pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et côtier de la région de l'océan Indien occidental. La Convention s'applique aux zones sous juridiction de cinq États continentaux (Somalie, Kenya, Tanzanie, Mozambique, Afrique du Sud) et cinq États insulaires (Comores, France *via* l'île de La Réunion, Madagascar, Maurice et Seychelles). Les activités de production pétrolière et gazière offshore étant appelées à augmenter dans les prochaines années (Pike, 2013 ; Augé, 2012 ; Mitchell *et al.*, 2012), les Parties contractantes ont spécifiquement abordé cette question lors de la COP 7, organisée à Maputo (Mozambique) en décembre 2012. Conformément à l'article 8 de la Convention (dans ses versions originale et amendée), qui dispose que les États « prennent toutes les mesures appropriées pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution de la zone d'application de la Convention résultant directement ou indirectement d'activités liées à l'exploration et à l'exploitation du fond de la mer et de son sous-sol », la décision CP7/8 (Gestion environnementale face à la prospection pétrolière et gazière) exhorte les États à prendre en compte les préoccupations environnementales lors de la prospection et l'exploitation du pétrole et du gaz, en assurant notamment la mise en place des plans d'intervention et des mesures d'atténuation pour faire face aux effets négatifs, chroniques et accidentels sur le milieu marin et côtier, (...) faciliter la collecte et le partage des informations et des meilleures pratiques relatives à la gestion des effets environnementaux liés à la prospection et l'exploitation du pétrole et du gaz, particulièrement sur les ressources transfrontalières, (...) [et] effectuer des évaluations environnementales stratégiques pour la prospection et l'exploitation du pétrole et du gaz dans l'environnement marin et côtier (...). Enfin, la décision demande au Secrétariat de faciliter l'élaboration de lignes directrices régionales relatives aux impacts environnementaux transfrontières liés à la prospection et à l'exploitation du pétrole et du gaz, pour soumission à la prochaine Conférence des Parties.

### **2.2.2. La Directive de l'Union européenne relative à la sécurité des activités de prospection, d'exploration et de production pétrolières et gazières offshore**

#### **2.2.2.1. Contexte et processus législatif**

Le droit de l'environnement s'est toujours beaucoup développé en réaction aux catastrophes écologiques (Beurier, 2010), notamment au sein

de l'Union européenne (UE) : peu après l'explosion de la plateforme Deepwater Horizon, l'UE a ainsi adopté une Directive relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières offshore (la « directive »).

Au lendemain de cet accident, la première réaction des institutions de l'UE a été de s'interroger sur « l'adéquation des réglementations et des pratiques actuelles en termes de sécurité, de préparation et de capacité de réaction face à l'urgence »<sup>85</sup>. En effet, si des normes régissant les activités offshore existent au sein des États membres, elles ne sont toutefois pas appliquées de manière cohérente et aucun État membre n'a encore intégré dans sa législation toutes les meilleures pratiques visant à prévenir des accidents graves ou à limiter leurs conséquences pour la vie humaine, la santé publique et l'environnement. Dans ce contexte, le Parlement européen a adopté en octobre 2010 une résolution invitant la Commission à examiner « le régime réglementaire applicable aux activités d'extraction et d'exploration pétrolières dans l'Union, par exemple dans la directive sur la responsabilité environnementale »<sup>86</sup>. En réponse à cette demande, la Commission a publié le 12 octobre 2010 une communication<sup>87</sup> dans laquelle elle signale les faiblesses et les lacunes des pratiques actuelles et propose d'adopter une nouvelle législation afin de renforcer la sécurité des installations offshore (encadré 2).

À l'issue d'intenses travaux préparatoires et de consultations du public, la Commission européenne a finalement proposé le 27 octobre 2011 un projet de règlement<sup>88</sup>, visant à s'assurer que « partout dans l'UE, les activités de production pétrolières et gazières offshore respectent les normes les plus élevées au monde en matière de sécurité, de santé et d'environnement ». Selon la Commission, ce projet vise à établir des règles claires couvrant tout le cycle de vie des activités d'exploration et de production, de la conception d'une installation à son démantèlement. La Commission privilie alors le recours au règlement, pour sa clarté

- 
85. UE, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Le défi de la sécurisation des activités pétrolières et gazières offshore* (COM/2010/0560 final, p. 4).
86. UE, *Résolution du Parlement européen du 7 octobre 2010 sur l'action de l'Union européenne dans les domaines de l'exploration pétrolière et de l'extraction du pétrole en Europe*.
87. UE (COM/2010/0560 final).
88. UE, *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*, 27 octobre 2011 (COM (2011)688 final).

et son application directe<sup>89</sup>. Toutefois, le Parlement comme le Conseil se sont opposés au choix de cet instrument, préférant réguler la sécurité des activités offshore par le biais d'une directive, en grande partie pour des raisons politiques (le Royaume-Uni ayant fait part de ses préoccupations quant à sa souveraineté), mais aussi pour des motifs ayant trait à la nature des mesures de sécurité envisagées, laissant de ce fait une certaine marge de manœuvre aux États membres pour son application. Le choix d'une directive à la place d'un règlement a des incidences particulières quant aux délais de mise en œuvre du nouvel instrument. En effet, la directive prévoit une période de transposition de deux ans. De plus, pour ce qui concerne les installations existantes, les États membres peuvent appliquer les mesures nationales de transposition à une date ultérieure mais au plus tard avant le 19 juillet 2018.

Après un dialogue tripartite informel entre les trois institutions de l'UE, un accord préliminaire a été trouvé le 21 février 2013, sous les auspices de la présidence irlandaise de l'UE, et la Directive 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières offshore et modifiant la directive 2004/35/CE a été officiellement adoptée le 12 juin 2013. Soulignons que cette « directive offshore » a été adoptée quelques semaines après l'accession de l'UE au protocole<sup>90</sup> relatif à la protection de la mer Méditerranée (section 2.2.1.2).

#### 2.2.2.2. Contenu de la directive offshore

La directive offshore vise à réduire la fréquence des accidents graves liés à des opérations pétrolières et gazières offshore et à en limiter les conséquences. Fondée sur l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE), elle vient compléter la Directive-cadre 2008/56/CE qui constitue le pilier environnemental de la politique maritime intégrée de l'UE. Sa mise en œuvre visant à accroître la protection de l'environnement marin et côtier contre la pollution, la directive établit des conditions de sécurité minimales pour l'exploration et l'exploitation du pétrole et du gaz offshore et améliore les mécanismes d'intervention en cas d'accident majeur<sup>91</sup>. Le nouveau régime s'applique aux opérations réalisées à la fois sur des installations fixes et mobiles et dans les mers territo-

riales, les zones économiques exclusives et sur le plateau continental des États membres<sup>92</sup>. Elle couvre « toutes les activités liées à une installation ou à des infrastructures connectées, y compris leur conception, planification, construction, exploitation et déclassement, relatives 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 »<sup>93</sup>. Bien qu'elle s'applique aux installations futures, la directive prévoit également des dispositions particulières pour les installations existantes afin de renforcer leur sécurité<sup>94</sup>.

Conformément à cette directive, les opérations pétrolières et gazières offshore ne seront menées que par des exploitants désignés par le titulaire d'une autorisation ou une autorité qui délivre les autorisations. La directive comporte des dispositions garantissant l'indépendance de l'autorité compétente et, pour prévenir les conflits d'intérêt, impose aux États membres d'introduire une séparation entre, d'une part, les fonctions de régulation portant sur la sécurité en mer et sur l'environnement et, d'autre part, les fonctions de régulation concernant le développement économique, y compris en matière de délivrance des autorisations et de gestion des recettes. Elle prévoit enfin des règles pour la transparence et le partage des informations, la coopération entre États membres, les plans d'urgence et les mécanismes transfrontières de préparation et de réaction en cas d'urgence.

La directive s'applique sans préjudice d'autres exigences imposées par tout autre acte juridique de l'UE, notamment dans le domaine de la sécurité et de la santé des travailleurs<sup>95</sup>, de l'accès du public aux informations et sa participation<sup>96</sup> et, surtout, de la Directive 94/22/CE sur les conditions d'octroi et d'exercice des autorisations de prospection, d'exploiter et d'extraire des hydrocarbures, même si elle vient la compléter. Au moment d'évaluer la capacité technique et financière de l'exploitant désigné par le titulaire d'une autorisation, l'autorité qui délivre les autorisations examine également sa capacité à assurer la poursuite des opérations de façon sûre et efficace dans toutes les conditions prévisibles. Lors de l'évaluation de la capacité financière des entités soumettant une demande d'autorisation en vertu de la Directive 94/22/CE, les États membres doivent également vérifier que lesdites entités ont dûment prouvé que des dispositions appropriées ont été prises pour couvrir les

89. *Ibid.*, p. II.

90. *Décision du Conseil 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.*

91. *Ibid.*, article 1.

92. UE, Directive 2013/30/UE, article 2 (2).

93. *Ibid.*, article 2 (3).

94. UE, Directive 2013/30/UE, article 2 (2).

95. Directive 89/391/CEE et Directive 92/91/CEE.

96. Directive 2003/4/CE et Directive 2003/35/CE.

responsabilités découlant d'accidents majeurs au sens de la directive offshore.

Au-delà des règles de délivrance des autorisations qui complètent celles prévues par la Directive 94/22/CE, la sécurité des opérations pétrolières et gazières offshore est, grâce à l'établissement de normes minimales, au cœur de cette nouvelle directive, notamment pour les aspects suivants :

- en vue de prendre les mesures adéquates pour prévenir les accidents majeurs, les exploitants et les propriétaires devraient recenser de façon détaillée et systématique tous les scénarios d'accident majeur relatifs aux activités dangereuses qui pourraient être menées sur cette installation, y compris les incidences d'un accident majeur sur l'environnement ;
- l'évaluation des risques et les mesures de prévention des accidents majeurs devraient être clairement décrites et compilées dans un rapport sur les dangers majeurs, lequel doit compléter le document de sécurité et de santé visé par la Directive 92/91/CEE sur la sécurité et la santé des travailleurs. Le rapport sur les dangers majeurs<sup>97</sup> doit comporter plusieurs volets, comme la politique d'entreprise concernant la prévention des accidents majeurs par les exploitants et les propriétaires<sup>98</sup>, le système de gestion de la sécurité et de l'environnement<sup>99</sup>, des informations sur la conception d'une installation<sup>100</sup>, les programmes de vérification indépendante<sup>101</sup>, un plan d'intervention d'urgence interne<sup>102</sup> et une notification d'opérations sur puits, le cas échéant<sup>103</sup>. Par ailleurs, le rapport sur les dangers majeurs devrait, entre autres, prendre en considération les risques pour l'environnement, y compris l'incidence des conditions météorologiques et du changement climatique sur la résilience à long terme des installations. Surtout, aucune installation ne devrait être exploitée dans les eaux situées au large des côtes des États membres si l'autorité compétente n'a pas accepté le rapport sur les dangers majeurs soumis par l'exploitant ou le propriétaire ;

97. Le rapport sur les dangers majeurs comprend, notamment, une description de l'installation, une description de tous les dangers majeurs et de leurs conséquences, les mesures de contrôle, une évaluation de l'efficacité de l'intervention en cas de déversement de pétrole en mer et une description des équipements et des dispositions prises pour garantir la sécurité (articles 12 et 13).

98. Article 19.

99. *Ibid.*

100. Annexe I.

101. Article 17.

102. Articles 14, 28.

103. Article 15.

- les opérations sur puits ne devraient être entreprises que par une installation techniquement apte à maîtriser l'ensemble des dangers prévisibles à l'emplacement du puits et pour laquelle un rapport sur les dangers majeurs a été accepté. En outre, l'exploitant devrait élaborer un plan de conception détaillé et un plan d'exploitation pertinents pour les circonstances particulières et les dangers inhérents à chaque opération sur puits, qui devront être examinés par un expert indépendant ;
- l'application des meilleures pratiques par les exploitants et les propriétaires exige un mécanisme de vérification indépendante des éléments critiques pour la sécurité et l'environnement tout au long du cycle de vie de l'installation, y compris, dans le cas des installations de production, au stade de la conception.

Si un accident majeur se produit ou est sur le point de se produire, les exploitants doivent informer sans retard les États membres afin que ceux-ci puissent réagir le cas échéant. En conséquence, les exploitants devraient faire figurer dans leur notification des informations adéquates et suffisantes concernant le lieu, l'ampleur et la nature de l'accident majeur qui s'est produit ou imminent, les mesures qu'ils ont prises, ainsi que le pire scénario d'aggravation de l'accident, y compris d'éventuelles incidences transfrontières. L'efficacité des interventions d'urgence et de la planification d'urgence en cas d'accident majeur devrait être renforcée par une coopération systématique et programmée des États membres entre eux et des États membres avec l'industrie pétrolière et gazière, ainsi que par le partage de moyens d'intervention d'urgence compatibles, notamment en matière d'expertise. La coopération avec les pays tiers est également encouragée étant donné les risques de dommages transfrontières. Le cas échéant, les interventions et la planification doivent également prendre appui sur les ressources et l'assistance disponibles au sein de l'UE, en particulier dans le cadre de l'Agence européenne pour la sécurité maritime et du mécanisme de protection civile de l'UE. Les États membres devraient également être autorisés à solliciter une assistance supplémentaire auprès de l'Agence par l'intermédiaire du mécanisme de protection civile de l'UE. Enfin, certaines dispositions de la directive renvoient directement au sujet, complexe, de la responsabilité (section 3.1.2.2).

#### 2.2.2.3. Conclusion : une occasion manquée

L'adoption de la directive offshore a suscité des réactions diverses et variées. Dans la communauté des ONG, Greenpeace s'est félicitée de cette initiative, en exprimant néanmoins quelques réserves

sur les aspects relatifs à l'indemnisation<sup>104</sup>. De son côté, Oceana a pointé les « concessions politiques [faites] pour protéger l'industrie pétrolière et les intérêts nationaux »<sup>105</sup>. Si au démarrage du processus législatif, les politiques ont affiché une réelle détermination à renforcer<sup>106</sup> la réglementation des activités offshore, l'on est cependant en droit d'estimer que, d'un point de vue juridique, ce texte n'impose pas de véritables contraintes aux industriels sur le plan de leurs pratiques et n'exploite pas non plus la dimension européenne pour rendre les règles du jeu plus équitables et améliorer ainsi la coopération environnementale.

En effet, ce texte comporte tout d'abord un certain nombre de lacunes quant aux mesures de sécurité imposées. Ainsi, alors que la directive s'intéresse particulièrement à la délivrance de permis, elle ne prévoit aucune règle minimale au niveau de l'UE sur le plan du démantèlement des installations offshore, qui exige l'application de procédures spécifiques (Ekins *et al.*, 2006). Elle n'instaure pas non plus de mécanismes de contrôle ou visant à faire respecter les règles à l'échelle de l'UE. Enfin, elle n'introduit aucune incitation pour les industriels d'appliquer les règles de prévention des risques dans les pays tiers.

Mais, surtout, la directive ne comporte aucune règle sur la responsabilité et l'indemnisation, à l'exception de quelques conditions posées au moment de la délivrance des permis (section 3.1.2.2). Étant donné les implications financières, notamment pour les frais d'assurance et, en cas de dommage, pour les frais d'indemnisation, un régime adapté de responsabilité aurait nettement contribué à renforcer la sécurité et, partant, la prévention. C'est la raison pour laquelle certains observateurs ont regretté cette « occasion manquée »<sup>107</sup>.

### 2.3. Conclusion

Les deux tentatives visant à élaborer un instrument international sur la sécurité des activités offshore ont toutes deux échoué. Aujourd'hui, la communauté internationale semble clairement incapable

de parvenir à un accord sur l'opportunité d'élaborer un tel instrument – l'illustration la plus récente et la plus emblématique étant la concrétisation d'une proposition de convention internationale formulée dans le cadre du G20 sous forme d'un simple site Internet. Toutefois, les lacunes du cadre international ont peu à peu donné lieu à l'élaboration d'instruments régionaux, contraignants pour la plupart. Aujourd'hui, la plupart des programmes de mers régionales proclament l'obligation de protéger le milieu marin des activités pétrolières et gazières offshore, à travers les conventions-cadres et/ou les plans d'action. De la même manière, les protocoles traitant de la coopération en cas d'urgence couvrent en général la pollution provenant d'installations offshore. Enfin, certaines mers régionales ont adopté des accords régulant spécifiquement les activités offshore. Toutefois, l'analyse effectuée démontre la fragmentation de ces initiatives régionales. En effet :

(i) les accords régionaux ont un contenu variable, certains étant plus exhaustifs (zone ROPME, de la Méditerranée ou de l'Atlantique Nord-Est) que d'autres (Arctique) ;

(ii) les accords régionaux ont une portée juridique hétérogène : si les protocoles sont par nature contraignants, les lignes directrices (dans l'Arctique, l'océan Indien occidental) ou les recommandations (dans l'Atlantique Nord-Est) sont quant à elles non contraignantes ;

(iii) les accords régionaux ont des degrés de mise en œuvre variables, certains ayant été adoptés depuis plusieurs années (zone ROPME, Atlantique Nord-Est) quand d'autres viennent tout juste d'entrer en vigueur (Méditerranée) ou sont encore en cours d'élaboration (Afrique occidentale, centrale et australe, océan Indien occidental) ;

(iv) il n'y a pas de coordination ni de partage d'expériences entre les différentes régions concernées par les activités de forage offshore.

104. Greenpeace, «Offshore Safety Directive agreed», *NewEurope online*, 21 février 2013.

105. Oceana, «EU Parliament misses opportunity, adopts weak offshore drillings safety directive», communiqué de presse, 21 mai 2013.

106. UE (COM/2010/0560 final, p. 4).

107. Europe Écologie les Verts, *Forages offshore : une occasion manquée pour la sûreté des plateformes pétrolières et gazières européennes*, 21 mai 2013. Il convient toutefois de souligner que l'article 27-2 du Protocole offshore méditerranéen comporte des dispositions contraignantes pour les Parties en matière de responsabilité, y compris pour l'UE.

### 3. RESPONSABILITÉ ET INDEMNISATION EN CAS DE POLLUTION RÉSULTANT DES ACTIVITÉS D'EXPLORATION ET D'EXPLOITATION PÉTROLIÈRES ET GAZIÈRES OFFSHORE

*When I was young I thought that money was the most important thing in life; now that I am old I know that it is.*

Oscar Wilde

Cette section analyse les règles internationales et régionales en matière de responsabilité et d'indemnisation et revient sur les discussions qui ont repris en 2010, dans l'enceinte de l'OMI, en vue de l'élaboration d'un accord international en la matière.

#### 3.1. Règles relatives à la responsabilité et l'indemnisation en cas de pollution résultant d'activités offshore

##### 3.1.1. Les règles générales du droit international public

La notion de « responsabilité » désigne les obligations juridiques et financières d'un individu donné découlant de ses actes ou de ses omissions. La première finalité d'un régime de responsabilité consiste donc à indemniser tous ceux qui se disent victimes d'un dommage, en termes de perte ou de préjudice. Le droit international prévoit deux types de responsabilité : (i) la responsabilité pour faute, dont l'élément déclencheur est une faute ou une négligence ; et (ii) la responsabilité stricte (on parle aussi de responsabilité objective ou sans faute), qui tient un individu juridiquement responsable indépendamment de sa culpabilité ou de sa faute. Lorsque l'on étudie les multiples accidents liés aux activités pétrolières et gazières offshore et les dommages qu'ils ont causés, on ne peut que constater le risque significatif que ces activités présentent pour les êtres humains, leurs activités et l'environnement. Il importe donc de définir un régime de responsabilité applicable à ce type d'opérations.

Le droit international ne comporte que très peu de dispositions traitant directement de la responsabilité en lien avec des activités de forage offshore. Si l'article 235 de la CNUDM appelle les États à coopérer pour développer des mécanismes de responsabilité, aucun régime de ce type n'a encore vu le jour, malgré une tentative ambitieuse via la Convention sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures résultant de l'exploration et de l'exploitation

des ressources minérales des fonds marins (CLEE), adoptée en 1977 mais jamais entrée en vigueur. En outre, la Convention de Bruxelles sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (CLC) et le Protocole de Bâle sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux ne couvrent pas les risques de pollution ou les dommages environnementaux résultant d'opérations pétrolières et gazières offshore.

Des principes du droit international coutumier peuvent néanmoins s'appliquer, notamment en matière de responsabilité des États. Un principe fondamental du droit international dispose que chaque fait illicite commis par un État engage sa responsabilité et entraîne une indemnisation des pertes occasionnées par les dommages qui en résultent, quels qu'ils soient<sup>108</sup>. La Cour internationale de justice (CIJ), qui a énoncé ce principe en 1928<sup>109</sup>, l'a appliqué dans deux cas de dommages écologiques : l'affaire de la Fonderie de Trail<sup>110</sup> et l'affaire Gabčíkovo-Nagymaros<sup>111</sup>. La responsabilité de l'État repose sur une faute définie comme un « acte illicite »<sup>112</sup> correspondant à la violation d'une obligation internationale de l'État, y compris les règles coutumières. Dès lors, la violation du principe de « prévention »<sup>113</sup> ou le non-respect de la règle<sup>114</sup> prévoyant une « utilisation non dommageable de l'environnement » constituent des fautes qui impliquent la responsabilité d'un État. Dans la pratique, rares sont les affaires dans lesquelles est invoquée une faute directe d'un État, à de notables exceptions près comme dans l'affaire d'épandages aériens d'herbicides<sup>115</sup>. Les États sont plus souvent reconnus responsables lorsqu'ils violent des obligations positives, comme la prévention d'actes ou de faits, y compris les dommages provoqués par des activités relevant de leur juridiction. Toute responsabilité des opérateurs de plateformes offshore devrait être portée devant un tribunal ou résolue à travers des procédures de règlement des différends, comme l'arbitrage, qui permet aux vic-

108. Commission du droit international, *Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite*, 2001, article I.

109. CIJ, *Affaire relative à l'usine de Chorzow*, 1928.

110. CIJ, *Fonderie de Trail*, 1941.

111. CIJ, *Affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros*, 1997, §149 sqq.

112. CIJ, *Affaire relative à l'usine de Chorzow*, 1928.

113. CIJ, *Affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros*, 1997

114. *Ibid.*, §6.

115. CIJ, *Affaire relative aux épandages aériens d'herbicides (Équateur/Colombie)*, 2010.

times de réclamer une indemnisation. Du fait de son statut, la juridiction du Tribunal international du droit de la mer (TIDM) ne semble pas adaptée. Devant la CIJ, seule la responsabilité d'un État peut être examinée, et non celle d'un opérateur, sous réserve que les États concernés reconnaissent la légitimité de la cour. En cas de violation d'une obligation internationale, les plaintes pour obtenir une indemnisation des dommages découlant d'activités offshore peuvent être présentées, mais la spécificité de la pollution écologique complique les dossiers. Les victimes doivent apporter la preuve que la faute peut incomber à l'État et établir la relation causale entre la faute de l'État et les dommages. Enfin, dans le cas d'un dommage environnemental, le principe de la *restitutio in integrum* ne peut pas s'appliquer. Dès lors, ni la CIJ ni le TIDM n'apparaissent parfaitement adaptés au traitement de plaintes liées à des dommages résultant d'accidents provoqués par des plateformes offshore.

### 3.1.2. Accords régionaux en matière de responsabilité et d'indemnisation

#### 3.1.2.1. Mer Méditerranée

Le 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 (section 2.2.1.2) couvre, modestement, la question de la responsabilité et de l'indemnisation des activités offshore. Le Protocole oblige notamment les États à « coopérer dès que possible pour élaborer et adopter des règles et procédures appropriées concernant la détermination des responsabilités et la réparation des dommages résultant des activités visées au présent protocole »<sup>116</sup>. En attendant, les États doivent prendre « toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les opérateurs sont tenus responsables des dommages causés par les activités et sont tenus de verser promptement une réparation adéquate » et « toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les opérateurs sont et demeurent couverts par une assurance ou autre garantie financière dont la nature et les conditions seront précisées par la partie contractante en vue d'assurer la réparation des dommages causés par les activités couvertes par le présent protocole »<sup>117</sup>. C'est dans ce contexte que les Lignes directrices concernant la détermination des responsabilités et la réparation des dommages résultant de la pollution du milieu marin dans la zone de la mer Méditerranée (Scovazzi, 2009) ont été adoptées

116. Article 27-1.

117. Article 27-2.

le 18 janvier 2008 lors de la 15<sup>e</sup> réunion ordinaire des Parties à la Convention de Barcelone<sup>118</sup>. Aussi intéressantes et pertinentes soient-elles, ces lignes directrices ne sont toutefois pas juridiquement contraignantes.

#### 3.1.2.2. L'Union européenne

La directive offshore (section 2.2.2) comporte des dispositions relatives à la responsabilité. En premier lieu, la définition des dommages aux eaux de la Directive sur la responsabilité environnementale 2004/35/CE<sup>119</sup> a été amendée pour inclure les dommages survenus dans les zones économiques exclusives<sup>120</sup>. Avant l'adoption de la directive offshore, ces dommages se limitaient aux eaux territoriales. Cette extension de la portée géographique de la directive sur la responsabilité environnementale permet aux autorités compétentes des États membres de prendre davantage de mesures de prévention ou de réparation face aux risques environnementaux ou aux dommages résultant d'installations offshore plus distantes. En outre et bien que la Commission européenne envisage d'étudier des mesures pour promouvoir un véritable régime de responsabilité à l'échelle de l'UE dans les années à venir (Bio Intelligence Service et al., 2013), la directive offshore souligne la responsabilité pleine et entière des entreprises pétrolières et gazières en cas d'accident, en ceci que les États membres doivent veiller à ce que le titulaire d'une autorisation soit financièrement responsable de la prévention et de la réparation de tout dommage environnemental défini dans la Directive sur la responsabilité environnementale<sup>121</sup>. La directive offshore évoque également la question de l'indemnisation financière, en demandant aux États membres d'établir « des procédures visant à permettre un traitement rapide et adéquat des demandes d'indemnisation, notamment en ce qui concerne le versement d'indemnités dans le

118. PAM/PNUE, *Rapport de la 15<sup>e</sup> réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée et à ses Protocoles*, Almeria (Espagne), 15-18 janvier 2008, UNEP(DEC)/MED IG.17/10, Décision IG 17/4.

119. UE, *Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux*, article 2.

120. UE, *Directive 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer*, article 38 ; UE, *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* (directive-cadre stratégie pour le milieu marin).

121. UE, *Directive 2013/30/UE*, article 7.

cadre d'incidents transfrontières »<sup>122</sup>. Toutefois, les mécanismes d'indemnisation relèvent toujours de la compétence des États membres et toute affaire de dommages devra être traitée par les tribunaux nationaux sur la base des règles et principes nationaux, ce qui peut conduire à des incohérences à l'échelle européenne.

### 3.1.3. Un régime contractuel régional : l'accord relatif à la responsabilité en matière de pollution offshore

L'accord OPOL (*Offshore Pollution Liability*) est un dispositif contractuel d'indemnisation doté de mécanismes de dédommagement ou de remboursement des mesures de réparation prises par les autorités publiques après un déversement de pétrole depuis une installation offshore<sup>123</sup>. Initialement créé à titre provisoire pour combler une faille de la législation britannique avant la ratification de la CLEE<sup>124</sup>, l'accord OPOL a été adopté le 4 septembre 1974 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1975<sup>125</sup>. La ratification de la CLEE ayant échoué, l'accord OPOL est devenu définitif et sans limite de durée. Conçu comme une « réflexion sur l'attitude responsable de l'industrie pétrolière offshore visant à s'assurer de l'innocuité de ses opérations [et comme la preuve] que cette industrie est capable de s'organiser »<sup>126</sup>, l'accord OPOL est un contrat entre opérateurs d'installations offshore – dont Shell U.K. Limited, Total Oil Marine Limited, BP Petroleum Development Limited ou Amoco Exploration Company<sup>127</sup> – installés dans dix États et territoires : le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, le Danemark, la république fédérale d'Allemagne, la France, le Groenland, la république d'Irlande, les Pays-Bas, la Norvège, l'île de Man et les îles Féroé<sup>128</sup>. Le dispositif est administré par l'OPOL Association Limited, qui a un statut de société à responsabilité limitée et est en charge de la gestion de l'accord et des relations entre les différentes parties. À l'heure actuelle, l'accord OPOL semble solidement installé dans le cadre international d'indemnisation et repose sur cinq grands principes, détaillés ci-dessous.

122. Ibid., article 4 (3).

123. OPOL, *Offshore pollution liability agreement*, préambule.

124. Site Internet de l'accord OPOL (<http://www.opol.org.uk/index.htm>).

125. OPOL, *Offshore pollution liability agreement*, clause XI.

126. OPOL, Informations destinées aux futurs membres (p. 1) (<http://www.opol.org.uk/downloads/opol-member-info-jan13.pdf>).

127. OPOL, *Offshore pollution liability agreement*, p. 12.

128. Conformément à sa clause 1-8, la mer Méditerranée et la Baltique sont exclues de la couverture géographique de l'accord OPOL.

En premier lieu, l'accord OPOL prévoit un régime de responsabilité stricte pour l'opérateur<sup>129</sup>, ce qui signifie que le plaignant n'est pas tenu de démontrer une quelconque faute de l'opérateur : la responsabilité stricte repose sur le fait objectif du préjudice subi et évite ainsi d'avoir à discuter de l'existence d'un autre critère de responsabilité, comme la négligence ou une autre faute, préalablement à la demande de versement d'une indemnisation (Rares, 2011). L'accord permet également d'identifier immédiatement la personne responsable de sorte que la victime sait à qui s'adresser pour obtenir une indemnisation. En contrepartie, le régime de responsabilité stricte plafonne les sommes dues par la partie responsable. C'est un régime très couramment utilisé en matière de protection de l'environnement, du fait de la spécificité des dommages écologiques qui peuvent avoir des causes multiples et diffuses. Il autorise ainsi l'application directe du principe « pollueur-payeur ». Il convient toutefois de souligner les quelques exceptions au principe de responsabilité stricte prévues dans l'accord OPOL : l'opérateur est effectivement strictement responsable à moins de pouvoir établir que l'incident résulte d'un acte de guerre, a été provoqué de manière intentionnelle par une tierce partie ou par le plaignant ou résulte d'un acte commis par un État<sup>130</sup>. Le principe de responsabilité stricte encourage l'opérateur à prévoir des mécanismes de prévention et à prendre des mesures de réparation immédiates en cas d'incident<sup>131</sup>.

L'accord prévoit l'indemnisation de dommages liés à une pollution, définis comme « une perte ou un dommage direct (autre qu'une perte ou un dommage pour une quelconque installation offshore impliquée) du fait d'une contamination résultant d'un déversement de pétrole »<sup>132</sup>. C'est là une définition vague et vaste, qui pourrait recouvrir les dommages écologiques, c'est-à-dire les dommages au milieu marin sans toucher directement un quelconque intérêt humain. Toutefois, l'accord OPOL est un dispositif privé et il n'existe pas de contrôle juridique, via des mécanismes de mise en œuvre, de la définition du dommage. Les dommages écologiques peuvent donc être ignorés, d'autant que l'accord OPOL prévoit l'indemnisation des personnes qui subissent les atteintes de la pollution et celle des pouvoirs publics.

Par ailleurs, l'une des finalités affichées du dispositif OPOL est de s'assurer que les demandes

129. OPOL, *Guidelines for claimants*, p. 1.

130. OPOL, *Offshore pollution liability agreement*, clause IV.B.

131. <http://www.opol.org.uk/about.htm>

132. OPOL, *Offshore pollution liability agreement*, clause I.13.

d'indemnisation sont satisfaites<sup>133</sup>. Il prévoit à ce titre deux mécanismes : d'un côté, l'Association OPOL vérifie que les parties contractantes ont les ressources financières suffisantes pour respecter leurs obligations, ce qui les oblige à produire « des preuves d'assurance ou d'auto-assurance ou tout autre dispositif satisfaisant<sup>134</sup> » ; de l'autre, les parties contractantes acceptent de contribuer conjointement au versement des indemnisations si l'une d'entre elles ne peut pas respecter ses obligations<sup>135</sup>. Les contributions des autres parties sont calculées au prorata du nombre d'installations offshore dont chacune d'entre elles dispose<sup>136</sup>. Ce mécanisme privé instaure donc de réelles garanties pour le plaignant et certifie le versement des indemnisations.

L'accord OPOL plafonne à 250 millions USD par incident le montant des indemnisations possibles, la moitié couvrant les plaintes pour dommages et l'autre les mesures opérationnelles pour effectuer les réparations, y compris celles prises en charge par l'opérateur lui-même. Les opérateurs sont donc tenus d'indemniser les dommages ou de rembourser les mesures prises par l'État, à concurrence d'un plafond qu'ils ont eux-mêmes fixé. Même si ce plafond a été régulièrement relevé depuis l'entrée en vigueur de l'accord OPOL<sup>137</sup>, certains estiment qu'il est insuffisant (House of Commons, 2011), notamment à la lumière des dépenses pharaoniques ayant été engagées suite à l'accident de la plateforme Deepwater Horizon. De fait, si les dommages découlant d'incidents mineurs sont bien couverts par le dispositif OPOL<sup>138</sup>, certains événements plus graves ne le seront probablement pas<sup>139</sup>.

Les plaintes traitées dans le cadre de l'accord OPOL font l'objet d'un arbitrage, afin d'« éviter la délicate question de la compétence des juridictions »<sup>140</sup>. En effet, conformément à la clause IX de l'accord OPOL, les différends sont tranchés « selon les règles d'arbitrage de la Chambre de commerce internationale par un ou plusieurs

arbitres »<sup>141</sup>. Ce choix exclusif de l'arbitrage peut sembler préférable pour les deux parties, l'opérateur et le plaignant. Si l'on considère, d'une part, le temps important qu'il a fallu pour que les indemnisations définitives décidées après les accidents de l'*Amoco Cadiz* et de l'*Exxon Valdez* soient versées (respectivement 18 et 21 ans après le drame), l'arbitrage au titre de l'accord OPOL offre effectivement un dispositif plus rapide de règlement des litiges. Et ce d'autant plus qu'une sentence arbitrale est définitive et contraignante, c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'appel possible et, partant, pas de retard dans le versement des indemnisations. En outre, l'arbitrage se révèle parfois moins coûteux qu'un règlement/décision judiciaire. Les opérateurs ont, d'autre part, une forte préférence pour l'arbitrage, puisque les conclusions ne sont pas rendues publiques et que leur réputation n'en souffre donc pas. Néanmoins, si les plaintes en ce qui concerne le niveau maximum de responsabilité ne sont pas totalement traitées dans le cadre de l'accord OPOL, les plaignants peuvent réclamer une indemnisation supérieure devant un juge<sup>142</sup>, en faisant appel aux mécanismes traditionnels de règlement des différends.

Notons enfin que l'OPOL constitue un dispositif privé auquel les opérateurs décident ou non de participer. Certains États font toutefois de l'adhésion à l'OPOL une condition préalable à la délivrance d'une autorisation. Ainsi, au Royaume-Uni, le Département de l'énergie et du changement climatique ne délivre pas de permis à une entreprise pétrolière ou gazière offshore si celle-ci ne peut attester de son adhésion à l'accord OPOL<sup>143</sup>. De plus, une clause OPOL est incluse dans tout accord d'exploitation commune<sup>144</sup>. Dès lors, si ce dispositif volontaire peut sembler s'apparenter à un instrument d'autorégulation peu contraignant (House of Commons, 2011), son intégration dans le processus de délivrance des autorisations de certains États peut, par effet ascendant, lui donner un statut d'instrument complémentaire d'indemnisation en cas de dommages, indépendamment du faible niveau, évoqué ci-dessus, de l'indemnisation.

En conclusion, les principales faiblesses de l'accord OPOL résident dans sa couverture géographique limitée et le plafond de responsabilité, fixé à 250 millions USD. Comme l'a prouvé l'accident de la plateforme Deepwater Horizon, la pollution aux hydrocarbures provenant d'une plateforme

133. <http://www.opol.org.uk/about.htm>

134. <http://www.opol.org.uk/about.htm>

135. OPOL, *Offshore pollution liability agreement*, clause III.2.

136. OPOL, *Articles of association of the offshore pollution liability association limited*, annexe 3.

137. Ainsi, au démarrage de l'accord OPOL, le plafond était fixé à 25 millions USD.

138. Voir par exemple l'affaire du *Sea Empress* (Environment Agency vs Milford Haven Port Authority and Andrews), Cardiff Crown Court, 15 janvier 1999.

139. Comme dans le cas de l'*Exxon Valdez*.

140. <http://www.opol.org.uk/about.htm>

141. OPOL, *Offshore pollution liability agreement*, clause IX.

142. OPOL, *Guidelines for claimants*, p. 1.

143. UK Government, *Oil and gas: petroleum licensing guidance* (<https://www.gov.uk/oil-and-gas-petroleum-licensing-guidance#criteria-to-become-a-licensee>).

144. <http://www.opol.org.uk/about.htm>

offshore peut se révéler particulièrement coûteuse (Smith, 2011). En outre, un rapport récent rappelle que l'OPOL est aussi « considérablement limité par des conditions restrictives, l'absence d'une instance de supervision indépendante et le manque de mécanismes d'application » (Client Earth, 2011).

#### 3.1.4. Conclusion

Comme nous l'avons démontré, il n'existe actuellement aucune régime global en matière de responsabilité et d'indemnisation en cas de pollution résultant d'activités de forage offshore. Aucun accord international n'a été adopté à ce jour et les rares accords régionaux existants sont soit non contraignants (mer Méditerranée) soit particulièrement limités (UE). Enfin, l'accord OPOL s'avère également limité par sa couverture géographique et le niveau relativement faible des indemnisations prévus.

### 3.2. Discussions récentes autour d'un régime international de responsabilité et d'indemnisation pour la pollution aux hydrocarbures résultant d'activités d'exploration et d'exploitation pétrolières et gazières offshore

Lancées à la suite d'une proposition de la délégation indonésienne (3.2.1), les discussions au sein de l'OMI sur l'élaboration d'un traité international de responsabilité et d'indemnisation sont actuellement au point mort (3.2.2).

#### 3.2.1. La proposition indonésienne à l'Organisation maritime internationale

La question de la responsabilité et de l'indemnisation des pollutions résultant de l'exploration et de l'exploitation pétrolières offshore a été portée à l'attention de l'OMI en mars 2010, lors de la 60<sup>e</sup> session du Comité de la protection du milieu marin (MEPC). La délégation indonésienne a alors fait une déclaration à propos de l'accident survenu sur la plateforme du champ pétrolier offshore Montara, situé au large des côtes australiennes, ayant provoqué un déversement massif d'hydrocarbures dans la mer de Timor. Les questions de responsabilité et d'indemnisation étant habituellement traitées par le Comité juridique de l'OMI, le MEPC a accepté que ce problème soit abordé dans ce cadre<sup>145</sup>. La délégation indonésienne a donc soumis une proposition en la

145. OMI, *Rapport du comité de la protection du milieu marin sur les travaux de sa soixantième session*, MEPC 60/22, 12 avril 2010.

matière à la 97<sup>e</sup> session du Comité juridique, en septembre 2010<sup>146</sup>. La plateforme du champ pétrolier Montara, située à environ 250 km au nord-ouest de l'Australie, a explosé lors du forage d'un nouveau puits. D'après l'Indonésie, cette explosion a provoqué des dommages écologiques dans ses eaux territoriales et des dommages socio-économiques pour les communautés du littoral qui dépendent de la mer et de ses ressources. Alors que l'opérateur avait toutes les assurances nécessaires, aucun dédommagement n'a encore été versé à cause, notamment, d'un litige entourant l'étendue des dommages. Pour l'Indonésie, le problème majeur tient au fait que si les entreprises du secteur sont le plus souvent assurées, le montant de l'assurance est fixé conformément aux plafonds imposés par les instances nationales chargées de réglementer le forage offshore dans le pays d'origine de l'opérateur et qui peuvent, dans certains cas, figurer dans les accords régionaux. Mais ce plafond peut être très limité et varier en fonction de la législation nationale. L'Indonésie plaide donc pour l'instauration d'un instrument international applicable à tous les accidents de cette nature. La délégation a invité le Comité juridique à inscrire ce point dans son programme de travail et à réfléchir à la création d'un régime international de responsabilité et d'indemnisation pour la pollution aux hydrocarbures résultant d'activités d'exploration et d'exploitation pétrolières et gazières offshore<sup>147</sup>.

#### 3.2.2. Des discussions qui piétinent

À ce jour, la proposition indonésienne a été examinée par le Comité juridique lors de quatre sessions successives et au sein d'un groupe consultatif informel intersession réuni par l'Indonésie<sup>148</sup>. Les discussions ont tourné autour de deux grandes questions, l'une d'ordre procédural et l'autre portant sur le contenu.

S'agissant de la procédure, chaque comité spécialisé pouvait par le passé décider de lui-même d'ajouter ou non un nouveau point dans son

146. OMI, *Rapport du comité juridique sur les travaux de sa quatre-vingt-dix-septième session*, LEG 97/15, 1<sup>er</sup> décembre 2010.

147. OMI, *Comité juridique, 97<sup>e</sup> session, Proposition visant à inscrire une nouvelle question au programme de travail portant sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures qui découlent des activités d'exploration et d'exploitation pétrolières au large, soumise par l'Indonésie*, LEG 97/14/1, 10 septembre 2010.

148. L'Indonésie a organisé à Bali deux colloques internationaux sur le régime de responsabilité et d'indemnisation pour la pollution transfrontière résultant d'activités d'exploration et d'exploitation pétrolières offshore, l'un en septembre 2011 et l'autre en novembre 2012.

programme de travail. Ce n'est plus le cas désormais, le Conseil de l'OMI exigeant que toutes les propositions s'inscrivent dans le Plan stratégique élaboré pour deux ans. Or la proposition indonésienne ne rentre pas dans le Plan stratégique actuel et tout amendement dudit plan doit donc avoir l'aval du Conseil<sup>149</sup>.

En ce qui concerne le fond des débats, la proposition indonésienne a suscité un grand nombre de réactions. Les arguments plaidant pour l'intégration de ce point dans le programme de travail du Comité étaient les suivants : (i) le moment est venu pour l'OMI d'aborder cette question, à la lumière des accidents récents ; (ii) le Comité ne doit pas attendre la survenue d'un nouvel accident grave pour agir ; (iii) l'OMI est la seule instance fiable et adaptée pour traiter de la question, étant donné sa mission, son expérience et son expertise en tant qu'agence spécialisée de l'ONU ; (iv) les incidents entraînant des dommages dus à une pollution transfrontière causés par des plateformes au large peuvent survenir n'importe où dans le monde et tous les pays ne sont pas en mesure de s'attaquer au problème par leurs propres moyens, d'où la nécessité d'une réglementation internationale ; (v) la pollution aux hydrocarbures ne connaît pas de frontières et il faut donc créer de toute urgence un mécanisme permettant d'indemniser les victimes<sup>150</sup>. Les arguments rejetant la proposition indonésienne ou empreints d'une certaine prudence, étaient les suivants : (i) la CNUDM limite la compétence de l'OMI en matière de plateformes offshore à leur impact pour la navigation maritime ; (ii) l'article 1 de la convention constitutive de l'OMI restreint les activités de prévention de la pollution à celle provenant de navires ; (iii) la proposition d'amender le plan stratégique ne clarifie pas la situation en termes d'autorité chargée de réglementer et de contrôler les activités d'exploration pétrolière offshore afin de garantir l'efficacité indispensable d'un système reposant sur la responsabilité des opérateurs ; (iv) l'OMI ne peut appliquer au secteur pétrolier offshore, en les adaptant, les règles de responsabilité prévues en cas de déversement provenant de pétroliers ; (v) les activités d'exploration pétrolière offshore n'ont un impact international que de manière exceptionnelle ; et (vi) la question des dommages résultant d'une pollution transfrontière découlant d'activités pétrolières offshore devrait plutôt être traitée

149. OMI, *Rapport du comité juridique sur les travaux de sa quatre-vingt-dix-septième session*, LEG 97/15, 1<sup>er</sup> décembre 2010, §14.6.

150. OMI, *ibid.*, §14.7 ; IMO, *Rapport du Comité juridique sur les travaux de sa quatre-vingt-dix-huitième session*, LEG 98/14, 18 avril 2011, §13.4.

### Encadré 3. Résumé des discussions sur les questions de responsabilité résultant des activités offshore, 100<sup>e</sup> session du Comité juridique de l'OMI<sup>1</sup>

« Le Comité a pris note des informations fournies par l'Indonésie quant aux résultats des travaux de la deuxième Conférence internationale sur le régime de responsabilité et d'indemnisation pour les dommages dus à une pollution transfrontière par les hydrocarbures résultant des activités d'exploration et d'exploitation offshore, qui s'était tenue à Bali en novembre 2012, ainsi que de sa proposition relative à des principes qui devraient être pris en considération pour établir les recommandations relatives aux accords ou arrangements bilatéraux/régionaux types concernant les questions de responsabilité et d'indemnisation dans le contexte des dommages dus à une pollution transfrontière qui découlent des activités d'exploration et d'exploitation offshore.

Le Comité a rappelé sa décision de poursuivre l'analyse des questions de responsabilité et d'indemnisation dans le contexte des dommages dus à une pollution transfrontière résultant des activités offshore en vue d'élaborer des recommandations qui aident les États intéressés à conclure des arrangements bilatéraux ou régionaux à la suite de l'incident de la plateforme Deepwater Horizon de 2010 et de l'incident sur la plateforme pétrolière offshore Montara en 2009, dont l'explosion avait entraîné une marée noire importante.

Le Comité a accepté le principe d'accorder aux États qui avaient besoin des orientations pour conclure des accords bilatéraux et multilatéraux.

Les États membres ont été invités à envoyer au Secrétariat des exemples de législations pertinentes et, en particulier, d'accords bilatéraux et régionaux existants et la délégation indonésienne a été encouragée à poursuivre ses travaux pendant l'intersession pour faciliter l'avancement des travaux du Comité ».

1. Source : <http://www.imo.org/MediaCentre/MeetingSummaries/Legal/Pages/LEG-100th-session.aspx>

dans le cadre d'accords bilatéraux et régionaux<sup>151</sup>.

Lors de sa 99<sup>e</sup> session organisée en avril 2012 et après une discussion approfondie sur la compétence de l'OMI<sup>152</sup>, le Comité juridique a décidé d'informer le Conseil qu'il souhaitait analyser plus avant la question en vue d'élaborer des recommandations qui aideraient les États intéressés à conclure des arrangements bilatéraux ou régionaux, sans

151. OMI, *Rapport du Comité juridique sur les travaux de sa quatre-vingt-dix-septième session*, LEG 97/15, 1<sup>er</sup> décembre 2010, §14.8 ; IMO, *Rapport du Comité juridique sur les travaux de sa quatre-vingt-dix-neuvième session*, LEG 98/14, 18 avril 2011, §13.4.

152. OMI, *Rapport du Comité juridique sur les travaux de sa quatre-vingt-dix-neuvième session*, LEG 99/14, 24 avril 2012. Voir également le document soumis par le Brésil (OMI, *Comité juridique, 99<sup>th</sup> session, Analyse des questions de responsabilité et d'indemnisation dans le contexte des dommages dus à une pollution transfrontière qui découlent des activités d'exploration et d'exploitation au large, notamment nouvel examen de la révision proposée de l'orientation stratégique 7.2*, LEG 99/13/1, 10 février 2012).

réviser l'orientation stratégique 7.2<sup>153</sup> du plan d'action de haut niveau de l'OMI ni les priorités fixées pour la période biennale 2012-2013<sup>154</sup>. Le Comité a également reconnu que les arrangements bilatéraux et régionaux étaient le moyen le plus approprié pour traiter cette question, et qu'il n'existait pas de nécessité absolue d'élaborer une convention internationale à ce sujet<sup>155</sup>. Autrement dit, le Comité juridique de l'OMI a rejeté la proposition de l'Indonésie visant à établir un régime international de responsabilité et d'indemnisation pour la pollution résultant d'activités d'exploration et d'exploitation pétrolières et gazières offshore, considérant que cette question devait être traitée à l'échelon régional. Une décision identique a été prise lors de la 100<sup>e</sup> session du Comité juridique, qui s'est tenue du 15 au 19 avril 2013 (encadré 3<sup>156</sup>).

### 3.3. Conclusion

L'accident de Montara est venu opportunément rouvrir le débat sur l'adéquation du cadre international réglementant les questions de responsabilité et d'indemnisation en cas d'événements liés à des activités de forage. Toutefois, comme l'ont démontré les récentes discussions au sein de l'OMI, il n'existe à ce jour aucun consensus pour adopter un tel régime à l'échelle multilatérale, et il est donc peu probable que la communauté internationale parvienne à se doter d'un tel cadre, à court terme tout au moins. La délégation indonésienne paraît en effet isolée ; les États réticents, sous l'impulsion du Brésil, n'ont pas changé de position malgré les discussions qui ont eu lieu au sein du Comité juridique à quatre reprises. Renvoyant la balle aux organisations régionales, ils rejettent totalement l'idée d'une réglementation internationale.

## 4. ÉVALUATION DES BESOINS ET ORIENTATIONS POSSIBLES

*To live outside the law, you must be honest.*

Bob Dylan

À la lumière des analyses qui précèdent, cette section s'attache à identifier les principaux besoins en termes d'amélioration de la réglementation et du contrôle des activités offshore et à identifier des orientations permettant de faire progresser les questions de sécurité (4.1) et de responsabilité et d'indemnisation (4.2). Dans ces deux hypothèses, les développements suivants visent à définir le meilleur niveau d'intervention et les principes sur lesquels devrait reposer de nouveaux accords.

### 4.1. Élargir et renforcer les accords régionaux relatifs à la sécurité des activités pétrolières et gazières offshore

#### 4.1.1. Analyse de la situation actuelle

Les systèmes nationaux régissant les activités offshore diffèrent fortement d'un État à un autre. Certaines législations nationales régulent en effet les différents cycles de vie d'une plateforme – depuis sa construction jusqu'à son démantèlement – lorsque d'autres se limitent à la phase de production *stricto sensu*. Par ailleurs, certaines législations visent à prévenir les impacts environnementaux des activités offshore lorsque d'autres sont entièrement tournées vers le développement de ces activités. Enfin, le manque de capacité de certaines administrations nationales freine considérablement la mise en œuvre des normes adoptées.

De plus, l'analyse du cadre juridique régissant la sécurité des activités offshore met en évidence les lacunes du cadre juridique international. Malgré les dispositions pertinentes de la CNUDM, aucune convention internationale sur la sécurité des activités offshore n'a à ce jour été adoptée et aucune discussion n'est actuellement en cours pour tenter de combler cette lacune. Parallèlement, on observe depuis quelques années l'émergence d'initiatives régionales visant à mieux contrôler les activités offshore. Toutefois, si certaines sont prometteuses, ces initiatives régionales sont extrêmement fragmentées et largement insuffisantes. En effet, comme souligné dans la section 2.3, les instruments régionaux (i) ont un contenu variable, certains étant plus complets que d'autres ; (ii) ont une portée juridique variable, tous n'étant pas juridiquement contraignants ; et (iii) n'ont pas le même degré de mise en œuvre. De plus, certaines régions ne se sont dotées d'aucun instrument spécifique alors que des activités offshore sont en cours : c'est

153. OMI, *Rapport du Comité juridique sur les travaux de sa quatre-vingt-dix-neuvième session*, LEG 99/14, 24 avril 2012, §13.16.

154. OMI, *Résolution A.1038(27), Plan d'action de haut niveau de l'Organisation et priorités pour la période biennale 2012-2013*, 30 novembre 2011, 20 décembre 2011.

155. OMI, *Rapport du Comité juridique sur les travaux de sa quatre-vingt-dix-neuvième session*, LEG 99/14, 24 avril 2012, §13.17.

156. Source : <http://www.imo.org/MediaCentre/Meeting Summaries/Legal/Pages/LEG-100th-session.aspx>

le cas notamment aux Caraïbes et en Asie (Lyons, 2011a et 2011b). Enfin, au-delà de ces considérations purement juridiques, il faut souligner la faible capacité de nombreux pays en développement à assurer un véritable contrôle des activités offshore. Ainsi, les données sur les écosystèmes vulnérables sont souvent lacunaires, ce qui rend difficile la prise en compte de la conservation de la biodiversité marine au moment de délivrer des permis de forage. Plus généralement, les administrations ont souvent une connaissance limitée de l'industrie offshore (Panel scientifique indépendant sur les activités pétrolières et gazières en République islamique de Mauritanie, 2009 ; Cameron, 2012), le secteur étant à la fois extrêmement technique et opaque, ce qui freine considérablement tout contrôle effectif des activités de forage offshore.

Dans ce contexte, plusieurs risques existent si le statu quo demeure : (i) un risque de réglementations inadaptées, fragmentées ou inexistantes, débouchant sur une protection de l'environnement à plusieurs vitesses et, partant, des menaces de *dumping* environnemental du fait de l'absence de règles communes ; (ii) un risque de non-application des accords nationaux et/ou régionaux si les capacités des administrations nationales ne sont pas renforcées ; et (iii) un risque d'une réglementation reposant uniquement sur des normes privées ; or, au-delà des grandes entreprises qui ont parfois adopté des normes internes contraignantes à travers notamment l'Association internationale des producteurs de pétrole et de gaz (OGP), le secteur offshore est également composé de petites entreprises qui n'accordent pas la même attention à la protection de l'environnement.

#### 4.1.2. Identification des besoins

##### 4.1.2.1. Harmoniser les législations nationales à travers des accords régionaux contraignants

###### *Pourquoi des accords régionaux ?*

La première raison justifiant l'élaboration d'accords régionaux est d'ordre stratégique : l'adoption d'un accord global régissant la sécurité des activités offshore paraît aujourd'hui irréalistique. Comme l'ont illustré les rapports de force au sein du G20 et de l'OMI, la communauté internationale semble en effet réticente à tout instrument international, et un changement d'organisation « chef de file » (comme de demander par exemple au PNUE de promouvoir et coordonner ce processus) ne donnerait certainement pas de meilleurs résultats à court et moyen termes.

De plus, l'adoption d'une approche régionale pour la réglementation des activités offshore présente indiscutablement de nombreux avantages :

- l'approche régionale s'est révélée prometteuse pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine (Rochette et Chabason, 2011). Il existe des cadres régionaux bien établis sur lesquels les États peuvent s'appuyer pour mieux réglementer et contrôler le développement des activités offshore ;
- l'échelon régional semble adapté à la gestion des risques liés à l'exploitation des hydrocarbures offshore, notamment par la nature transfrontière des dommages ;
- les cadres régionaux permettent aux États d'unir leurs forces et d'adopter des règles qu'ils n'élaboreraient pas d'eux-mêmes ;
- certaines régions ont déjà adopté des instruments intéressants – en Méditerranée par exemple – qui pourraient inspirer d'autres régions ;
- enfin, ce qui apparaît comme une condition indispensable de réussite – à savoir le renforcement des capacités nationales (section 4.1.2.2) – pourrait être obtenu *via* les organisations régionales elles-mêmes, cet enjeu relevant le plus souvent de leurs mandats.

###### *Pourquoi des instruments juridiquement contraignants ?*

Les bureaux des décideurs croulent sous les directives, recommandations, déclarations ou lignes directrices, sans qu'ils ne s'y intéressent véritablement. Les administrations nationales axent en général leurs programmes de travail sur la mise en œuvre des traités internationaux et régionaux, ce qui plaide pour l'élaboration d'instruments contraignants. La contrainte juridique n'est bien évidemment pas une panacée, mais elle permet aux États et aux entités privées d'exiger l'application des textes et de recourir aux règles de règlement des différends lorsqu'il y a dommages.

###### *Quels principes et règles promouvoir ?*

Les instruments régionaux doivent être adaptés et tenir compte de la spécificité de chaque région – et c'est précisément la valeur ajoutée d'une approche régionale. Parallèlement, les accords régionaux devraient reposer sur un ensemble de principes et de règles considérées comme les mieux à même de réglementer les activités offshore : ce serait là la solution idéale pour éviter différents niveaux de protection entre les régions. Ainsi, les principes et règles suivants pourraient figurer dans tous les accords régionaux visant à réglementer les activités offshore :

(i) **Activités réglementées.** Tout accord régional devrait couvrir l'ensemble des activités liées à l'exploration et l'exploitation du pétrole et du gaz offshore, y compris (a) la recherche scientifique ; (b) les activités d'exploration ; et (c) les activités

d'exploitation. De la même manière, un accord régional devrait s'appliquer à tous les types d'installations offshore, mobiles et fixes.

(ii) **Permis.** Toutes les activités devraient être soumises à autorisation préalable. Avant de délivrer cette autorisation, l'autorité nationale compétente devrait notamment exiger de l'opérateur (a) qu'il réalise une étude d'impact environnemental ; (b) qu'il évalue les risques ; (c) qu'il élabore un plan d'urgence en cas d'accident ; (d) qu'il élabore des plans pour le démantèlement des installations ; (e) qu'il puisse justifier de la certification des installations par une autorité compétente (autorité de certification) ; et (f) qu'il démontre ses capacités techniques et financières (y compris en cas de dommages économiques : section 4.2.2.2) pour mener à bien ce type d'activités.

(iii) **Rejets.** Tout accord régional devrait réglementer les rejets de différentes substances – y compris les eaux produites, le pétrole, les fluides de forage, les boues de forage, les produits chimiques, les matériaux – afin de minimiser leurs effets nuisibles sur l'environnement.

(iv) **Indépendance des autorités.** Les parties contractantes devraient instaurer une séparation claire entre les fonctions réglementaires liées à la sécurité offshore et à l'environnement et celles liées au développement économique, y compris les permis et la gestion des recettes.

(v) **Protection de l'environnement.** Les parties contractantes devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir, atténuer, combattre et contrôler la pollution découlant d'activités offshore. Avant de délivrer une autorisation, elles devraient en particulier tenir compte de la sensibilité écologique de l'aire marine concernée par les activités envisagées et interdire toute activité dans les aires marines protégées.

(vi) **Coopération en cas de pollution.** Des procédures organisant la coopération entre États voisins devraient être adoptées, sous la forme par exemple d'un plan d'urgence régional, dont la mise en œuvre serait coordonnée par un centre d'activité régional.

(vii) **Information et participation du public.** Les parties contractantes devraient adopter des mécanismes et des procédures visant à garantir l'information et la participation effectives du public, ainsi que des mécanismes de rapportage suite aux enquêtes et inspections.

#### **4.1.2.2. Renforcer les capacités nationales**

Aussi complète et adaptée que soit une réglementation, elle ne pourra pas faire évoluer les choses si les États n'ont pas les moyens – techniques, financiers, humains, etc. – de la mettre en œuvre. Comme nous l'avons souligné (section 4.1.1), le

renforcement des capacités nationales constitue une exigence déterminante pour assurer un réel contrôle de l'industrie offshore. Dès lors, parallèlement à l'élaboration et au renforcement des accords régionaux, un accent particulier doit être mis sur le renforcement des capacités. Pour ce faire, plusieurs options devraient être étudiées, parmi lesquelles :

(i) **Élargir le mandat de la Global Initiative de l'OMI et de l'Association mondiale d'études des questions environnementales et sociales du secteur pétrolier (IPIECA).** Depuis plus de 15 ans, l'OMI et l'IPIECA œuvrent pour améliorer les capacités de réaction des États en cas de déversements d'hydrocarbures. La *Global Initiative* encourage les États à ratifier et mettre en œuvre les conventions internationales pertinentes et appuie les administrations nationales dans l'élaboration de réponses aux déversements d'hydrocarbures (OMI/IPIECA, 2011). À cette fin, plusieurs programmes ont été déployés en Afrique occidentale, centrale et austral, en mer Caspienne, ou en Asie. La *Global Initiative* est donc uniquement axée sur la préparation et la réaction, et non sur la prévention. Compte tenu du manque de capacités d'un grand nombre d'États, son mandat pourrait donc être étendu afin d'intégrer ce volet.

(ii) **Développer la coopération Nord-Sud.** Certains États et organisations régionales ont acquis une expertise considérable en termes de réglementation des activités offshore. Il conviendrait donc de développer la coopération entre ces États/organisations et ceux/celles dont les capacités sont aujourd'hui limitées. Plusieurs voies sont envisageables :

- mettre en place des accords de partenariat entre organisations régionales. À cet égard, le récent partenariat entre la Commission OSPAR et le Secrétariat de la Convention d'Abidjan paraît prometteur et pourrait être reproduit dans d'autres régions. De la même manière, le Groupe des autorités du pétrole et du gaz offshore récemment institué au sein de l'UE afin de permettre l'échange d'expériences et d'expertise entre les autorités nationales et la Commission<sup>157</sup> pourrait voir son mandat élargi afin de collaborer avec des États et des organisations en dehors de l'UE ;
- faciliter le transfert d'expertise du Nord au Sud, avec le soutien des administrations nationales, des ONG, des centres de recherche, voire du secteur privé.

(iii) **Développer des programmes de renforcement des capacités financés par des bailleurs**

<sup>157</sup> UE, *Décision de la Commission du 19 janvier 2012 instituant le groupe des autorités du pétrole et du gaz en mer de l'Union européenne*, article 2-1.

**de fonds multilatéraux et bilatéraux.** Parmi les projets et les programmes soutenus par les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux dans le domaine du développement durable, rares sont ceux spécifiquement axés sur renforcement des capacités des autorités nationales chargées de contrôler la sécurité des activités offshore. Cette question pourrait donc figurer à l'ordre de jour de ces organisations.

#### 4.1.2.3. Redonner une place centrale au PNUE

Les menaces pesant sur l'environnement et les ressources marines consécutives à l'exploitation offshore des hydrocarbures n'ont jamais été aussi graves. Même si elles ont échoué, des initiatives visant à réglementer ces activités ont figuré au programme d'une organisation internationale – l'OMI – et d'un groupe intergouvernemental – le G20. En tant qu'organisation des Nations unies chef de file de la gouvernance mondiale de l'environnement, le PNUE aurait pu lui aussi lancer des initiatives en la matière. Toutefois, à l'exception de directives publiées en 1997 (UNEP et E&P Forum, 1997), le PNUE n'a jamais fait des questions offshore un axe de travail majeur. En outre, son programme pour les mers régionales ne prône ni ne coordonne l'élaboration de protocoles spécifiques en la matière. Et, malgré l'urgence, la réglementation offshore ne figure ni dans les Orientations stratégiques des programmes de mers régionales pour la période 2008-2012<sup>158</sup>, ni dans celles de 2013-2016<sup>159</sup>. Le soutien du PNUE aux initiatives régionales pourrait pourtant s'avérer précieux :

- (i) pour promouvoir des initiatives dans des régions où aucune action régionale n'a encore été mise en œuvre ;
- (ii) pour assurer la coordination entre les initiatives régionales ;
- (iii) pour promouvoir un ensemble commun de règles et de principes à intégrer dans les accords régionaux (section 4.1.2.1) ;
- (iv) pour renforcer le développement d'accords de partenariat entre des mers régionales ;
- (v) pour promouvoir des programmes de renforcement des capacités.

158. PNUE, *Orientations stratégiques mondiales des programmes pour les mers régionales pour la période 2008-2012 : renforcer le rôle des conventions et plans d'action pour les mers régionales*, Neuvième réunion mondiale sur les conventions et plans d'action pour les mers régionales, Djedda, Arabie saoudite, 29-31 octobre 2007, UNEP (DEPI)/RS.9/6.

159. PNUE, *Regional Seas Strategic Direction 2013-2016*, 15<sup>e</sup> réunion mondiale sur les conventions et plans d'action pour les mers régionales, Montego Bay, Jamaïque, 30 septembre – 1<sup>er</sup> octobre 2013, UNEP (DEPI) RS.15/WP.5.RS.

#### 4.1.3. Conclusion

L'approche régionale pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine s'est révélée pertinente à de nombreux égards. Ce niveau régional pourrait donc être mobilisé pour mieux contrôler les activités offshore. Toutefois, deux conditions majeures doivent être réunies pour garantir l'efficacité des initiatives régionales, en cours et à venir : (i) renforcer les capacités nationales et aider les États à élaborer et mettre en œuvre des réglementations nationales et régionales ; et (ii) redonner sa place au PNUE pour permettre une meilleure coordination des initiatives régionales et la promotion d'un ensemble commun de principes et de règles (tableau 3).

**Tableau 3.** Conditions à réunir pour assurer la réussite d'accords régionaux contraignants relatifs à la sécurité des activités pétrolières et gazières offshore

Conditions		
	Renforcer les capacités nationales	Redonner une place centrale au PNUE
Fonction principale	Fournir aux États une assistance pour élaborer et mettre en œuvre des réglementations nationales et régionales	Soutenir les initiatives régionales et les coordonner
Actions envisageables	Élargir le mandat de la <i>Global Initiative</i> de l'OMI / l'IPIECA Améliorer la coopération internationale Élaborer des programmes de renforcement des capacités, financés par des bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux	Assurer la coordination entre initiatives régionales Promouvoir un ensemble de règles à intégrer dans les accords régionaux Renforcer le développement d'accords de partenariat entre mers régionales Promouvoir des programmes de renforcement des capacités

## 4.2. Combler les lacunes en matière de responsabilité et d'indemnisation

#### 4.2.1. Analyse de la situation actuelle

Comme nous l'avons montré (section 3.1), il n'existe actuellement aucune règle spécifique en matière de responsabilité et d'indemnisation en cas de dommages dus à la pollution résultant d'activités de forage offshore, à l'exception de l'article 27-2 du Protocole offshore pour la Méditerranée. Aucun accord international n'a été adopté à ce jour et les accords régionaux en vigueur sont soit non contraignants (Lignes directrices concernant la détermination des responsabilités et la

réparation des dommages résultant de la pollution du milieu marin dans la zone de la mer Méditerranée), soit limités (Directive européenne). Il revient donc aux législations nationales de traiter de ces questions. Or ces lois varient considérablement, dans la manière d'aborder ces aspects, de les interpréter et de faire appliquer – ou non, le cas échéant – les indemnités contractuelles (Cameron, 2012).

Comme pour les questions de sécurité, plusieurs risques sont envisageables en cas de maintien du *statu quo* juridique : (i) un risque d'incertitude juridique et donc de différends politiques entre États ; (ii) un risque de versement partiel ou nul des dommages, faute de règles claires ; et (iii) un risque d'insolvabilité : en effet, l'industrie pétrolière internationale est désormais composée de grands groupes, d'entreprises moyennes, de très nombreuses compagnies pétrolières nationales et de quantité de nouveaux « entrants », y compris des sociétés de service, qui n'ont certainement pas accès au volume de capitaux requis face à des plaintes d'un montant équivalent à celui que BP a dû assumer lors de l'accident du Deepwater Horizon (Cameron, 2012).

#### 4.2.2. Identification des besoins

##### 4.2.2.1. Harmoniser les législations nationales à travers une convention internationale ou des accords régionaux

###### *Pourquoi un instrument global semble-t-il adapté ?*

La question de la responsabilité et de l'indemnisation de dommages dus à la pollution résultant d'activités de forage offshore relève incontestablement d'un enjeu global. L'adoption de règles internationales offrirait ainsi de multiples avantages, en apportant notamment une sécurité juridique aux États et aux opérateurs et en évitant ainsi différents niveaux d'indemnisation d'une région à l'autre. De plus, en cas d'accidents, les industriels auraient plus de difficultés à s'opposer à une convention internationale qu'à des dispositions nationales, surtout si le pays impliqué ne jouit pas d'une grande influence (Allen, 2011).

###### *Pourquoi cette démarche semble-t-elle irréaliste à court terme ?*

Même si de nombreux auteurs estiment que l'élaboration d'une convention internationale en matière de responsabilité et d'indemnisation en cas de dommages dus à la pollution résultant d'activités de forage offshore est indispensable (Cates, 1984 ; Agyebeng, 2006 ; Allen, 2011), bon nombre d'États membres de l'OMI sont toujours opposés à

une telle initiative. La question a été de nouveau soulevée par l'Indonésie en 2010, sans qu'aucune avancée significative n'ait été obtenue à ce jour. Dès lors, il paraît peu probable que la communauté internationale s'accorde sur l'élaboration d'un accord global, à court terme tout au moins. Cela ne signifie pas qu'un tel objectif doive être abandonné pour autant.

###### *L'élaboration d'accords régionaux comme solution de repli ?*

Pour les raisons précédemment évoquées, l'élaboration d'accords régionaux apparaît comme une option possible pour combler les vides juridiques actuels. Des dispositions précisant les règles de responsabilité et d'indemnisation pourraient donc être intégrées dans les accords en vigueur (par le biais d'amendements) et dans les futurs accords régionaux. De telles initiatives pourraient naître non seulement au sein des programmes de mers régionales, mais également dans d'autres instances intergouvernementales, comme l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN)<sup>160</sup>, ou à travers des alliances d'États partageant des intérêts identiques (comme les Petits États insulaires en développement [PEID]).

###### *4.2.2.2 Principes et règles à promouvoir*

Un accord international sur la responsabilité et l'indemnisation, mais aussi d'éventuels accords régionaux, pourraient reposer sur les règles et principes suivants :

(i) **Type de dommages couverts.** Les préjudices couverts devraient être aussi larges que possible et comprendre, au-delà des pertes économiques, les dommages écologiques.

(ii) **Responsabilité stricte.** Tout régime devrait reposer sur le principe d'une stricte responsabilité des opérateurs, pour trois raisons principales. Premièrement, c'est le régime qui offre la meilleure protection : comme le souligne Rares (2011), la responsabilité stricte permettrait d'éviter les discussions pour savoir si d'autres critères de responsabilité, comme la négligence ou une autre faute, peuvent être invoqués avant d'exiger une indemnisation. La responsabilité stricte offre une certitude, à la fois en déterminant la responsabilité immédiate d'une personne identifiée comme devant verser l'indemnisation, en déterminant son montant. En second lieu, les différentes sources du droit international coutumier reflètent l'émergence d'une doctrine de

<sup>160.</sup> Compte rendu de la deuxième Conférence internationale sur le régime de responsabilité et d'indemnisation pour les dommages dus à une pollution transfrontière par les hydrocarbures qui découlent des activités d'exploration et d'exploitation au large, Bali, Indonésie, 21-23 novembre 2012.

responsabilité stricte qui incite à sa mise en œuvre dans le cas d'accidents pétroliers transfrontaliers offshore (Cates, 1984). Enfin, c'est le régime retenu par un grand nombre de pays en matière d'activités anormalement dangereuses.

**(iii) Responsabilité solidaire.** La responsabilité doit être partagée entre tous les détenteurs de permis et leurs sous-traitants. En effet, le risque existe toujours qu'une assurance, des garanties bancaires ou des dispositifs de protection et d'indemnisation ne puissent pas entrer en action, du fait de l'insolubilité de la personne censée assumer le dédommagement. D'où la nécessité de rendre responsable le plus large éventail possible de personnes impliquées dans la détention, l'opération ou le contrôle d'une plateforme offshore (Rares, 2011).

**(iv) Capacités financières des opérateurs.** Les États devraient s'assurer que les opérateurs ont les capacités financières suffisantes pour verser d'éventuelles indemnisations. À cet effet, une assurance obligatoire devrait faire partie des contraintes imposées à tous les opérateurs.

**(v) Plafond de responsabilité.** Un plafond d'indemnisation devrait être fixé afin d'équilibrer le régime de responsabilité stricte. Ce plafond devrait être suffisant pour garantir le recouvrement des coûts de réparation des dommages environnementaux ainsi que les préjudices subis par des entités publiques et privées, en se basant sur les cas récents d'accidents et les montants en jeu. Par ailleurs, un fonds d'indemnisation devrait être créé pour faire face aux catastrophes susceptibles de dépasser le plafond d'indemnisation retenu.

**(vi) Règlement judiciaire.** Tout accord devrait autoriser l'éventail le plus large de personnes ou d'États affectés par des dommages liés à la pollution à réclamer des indemnisations. Par ailleurs, comme dans le cas de la CLC de 1992, les tribunaux de l'État partie dans lequel les dommages se sont produits doivent se voir octroyer la compétence en la matière et les décisions rendues doivent être reconnues par les tribunaux des autres États parties.

#### 4.2.3. Conclusion

Comme nous l'avons démontré, il est aujourd'hui impératif que la réglementation des activités de forage offshore soit renforcée. À cette fin, des mesures pourraient être adoptées à l'échelle régionale. En matière de sécurité des plateformes, l'approche régionale semble à la fois réaliste et adaptée, sous réserve de remplir certaines conditions (tableau 3). Sur le plan de la responsabilité et de l'indemnisation, c'est avant tout le principe de réalité qui milite pour une approche régionale (tableau 4) ; toutefois, cela ne signifie pas qu'il faille renoncer à l'ambition d'aboutir un accord international.

**Tableau 4.** Forces, faiblesses, possibilités et menaces entourant l'élaboration d'un accord international en matière de responsabilité et d'indemnisation

FORCES	FAIBLESSES
Réponse à un besoin global Certitude juridique Protection universelle des victimes	Risques d'enlisement du processus de négociation Obligation de concilier des ambitions élevées et des enjeux sensibles face aux questions de limitation de la responsabilité, de plafond, etc.
POSSIBILITÉS	MENACES
Sujet déjà évoqué dans le cadre de l'OMI Multiplication possible des accidents	
Discussions au point mort à l'OMI Réticence d'États « puissants » Possibles actions de lobbying par le secteur privé afin de mettre fin au processus	
Conclusion : le risque d'échec à court terme est fort, mais l'objectif de long terme doit être poursuivi.	

## 5. CONCLUSION

*L'adoption d'une législation, aussi sophistiquée soit-elle, la création d'agences inspirées du meilleur modèle international possible ou encore l'allocation de moyens financiers dans des proportions équitables ne suffiront probablement pas à satisfaire aux obligations internationales régissant la protection de l'environnement si ces mesures restent lettre morte et ne vont pas de pair avec des mesures complémentaires et concrètes visant à prévenir les dommages ou à garantir la pérennité tout en réparant effectivement, le cas échéant, les préjudices environnementaux subis.*

Cour de justice de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, SERAP vs République fédérale du Nigeria, 14 décembre 2012, §105.

Les activités d'exploration et d'exploitation du pétrole et du gaz offshore se sont considérablement développées ces dernières décennies. Du fait de la demande croissante d'énergie et grâce aux innovations technologiques, l'offshore a pris une nouvelle dimension en s'étendant aux eaux profondes et ultra profondes. Et cette course aux hydrocarbures offshore va se poursuivre : les spécialistes prévoient en effet une progression constante de la production dans les régions traditionnellement exploitées et une augmentation sensible de la production dans de nouvelles zones. Il suffit de lire les communiqués des industriels du secteur pour saisir l'importance du phénomène : chaque jour apporte son lot de nouvelles concernant la découverte de gisements, le succès de puits d'exploration ou le lancement de nouvelles productions. Pourtant,

alors même que ces activités font peser des risques sur l'environnement et les ressources naturelles, rares sont les instruments internationaux spécifiques adoptés à ce jour. C'est là indubitablement une spécificité du secteur de l'offshore, moins réglementé que d'autres activités tout aussi impactantes. Les dispositions pertinentes de la CNUDM n'ont en effet pas conduit à l'élaboration de règles internationales exhaustives fixant les conditions dans lesquelles les activités de forage doivent être menées et clarifiant les règles relatives à la responsabilité et l'indemnisation en cas d'accident. Les événements récents survenus sur des plateformes offshore ont pourtant prouvé que les risques écologiques découlant des activités de forage offshore peuvent concerter toutes les régions du monde et tous les entreprises du secteur, même les plus importantes. Il semble donc aujourd'hui nécessaire de combler les lacunes et de soumettre les activités offshore à des règles spécifiques visant à garantir une protection efficace de l'environnement et l'indemnisation des victimes.

Ce rapport a démontré que des avancées pourraient essentiellement être obtenues à l'échelle régionale, pour deux grandes raisons. En premier lieu, comme l'ont révélé les récentes discussions au sein du G20 et de l'OMI, l'adoption de conventions internationales sur les enjeux de sécurité d'une part, sur les questions de responsabilité et d'indemnisation d'autre part, semble peu probable : la forte opposition de certains États et l'absence d'institutions chefs de file interdisent actuellement d'envisager un tel scénario, à court terme tout au moins. En second lieu et par conséquent, il existe des organisations régionales sur lesquelles les États peuvent aujourd'hui s'appuyer afin de réguler les activités de forage offshore : c'est bien évidemment le cas des programmes de mers régionales, mais des avancées sont également possibles à travers d'autres organisations intergouvernementales régionales ou via des alliances entre États ayant des intérêts communs, comme les PEID. En matière de sécurité, des mesures ont déjà été adoptées dans certaines régions. Bien qu'elles restent encore fragmentées à de nombreux égards, certaines initiatives régionales ont vu le jour et d'autres sont en cours de développement. De la même manière, l'échelon régional semble être une voie possible pour aborder la question de la responsabilité et de l'indemnisation. Alors même qu'il répondrait à un réel besoin, tout accord international semble illusoire à court et moyen termes. Les dispositions en matière de responsabilité et d'indemnisation pourraient donc être intégrées dans des accords régionaux actuels et futurs, en attendant qu'un accord international puisse être élaboré.

Toutefois, ne soyons pas naïfs : la réglementation des activités offshore est un sujet complexe et l'élaboration d'accords, même régionaux, se heurtera à de nombreuses difficultés et à de multiples obstacles. Il sera notamment certainement délicat d'élaborer dans le même temps des dispositions juridiques relatives à la sécurité, d'une part, et à la responsabilité et à l'indemnisation, d'autre part. C'est un enseignement que l'on peut tirer des expériences en Méditerranée et au sein de l'UE. Ces deux « sujets » relèvent en effet de domaines d'expertise différents et ne sont en général pas traités par les mêmes parties prenantes. En outre, la difficulté des négociations relatives aux dispositions sur la responsabilité et l'indemnisation – question éminemment sensible étant donné leur impact financier – pourrait paralyser tout le processus. Dans les régions où les conditions nécessaires pour réglementer ensemble ces deux sujets ne sont pas réunies, il conviendrait sans doute d'opter pour une approche en deux temps. La première étape impose de combler les lacunes et de renforcer la sécurité des activités de forage offshore, à travers des accords régionaux contraignants. C'est la priorité dans de nombreuses régions, comme l'Afrique occidentale, centrale et australie, l'océan Indien occidental ou l'Asie. La tâche n'est pas insurmontable : il existe des règles et des principes, évoqués dans ce rapport, considérés comme les mieux à même de contrôler les activités offshore et de minimiser les risques pour l'environnement. L'élaboration des nécessaires mesures d'accompagnement pour garantir la mise en œuvre effective des accords régionaux (au premier rang desquelles le renforcement des capacités nationales) sera quant à elle beaucoup plus délicate. Dans la plupart des pays en effet, la simple adoption d'accords, même juridiquement contraignants, ne suffira pas à résoudre les problèmes écologiques liés à l'exploration et à l'exploitation pétrolières et gazières offshore. C'est la raison pour laquelle l'adoption d'un cadre stratégique s'impose afin de créer les conditions propices au succès des accords régionaux contraignants déjà en vigueur et à venir. Fort de son mandat, le PNUE devrait de toute urgence prendre l'initiative en la matière, notamment en coordonnant les initiatives régionales, en prônant un ensemble de règles à intégrer dans les accords régionaux, en renforçant la signature d'accords de partenariat entre mers régionales et en soutenant des programmes de renforcement des capacités. Une seconde étape consistera ensuite à élaborer des règles relatives à la responsabilité et d'indemnisation en cas d'accidents ; pour ce faire, les lignes directrices adoptées en Méditerranée pourraient utilement inspirer les initiatives régionales

À l'heure actuelle, l'industrie offshore est probablement l'activité maritime la moins réglementée de toutes à échelle internationale. En comparaison, le transport maritime est soumis à des dizaines d'accords régionaux et internationaux

couvrant à la fois les questions de sécurité et de responsabilité et d'indemnisation. Étant donné l'essor actuel des activités offshore et les accidents survenus récemment, le temps est venu de sortir de cette situation aberrante. ■

## RÉFÉRENCES

- Agyebeng, K. (2006), "Disappearing Acts – Toward a Global Civil Liability Regime for Pollution Damage Resulting from Offshore Oil and Gas Exploration", *Cornell Law School Graduate Student Papers*, Paper 11.
- AIE (2012), *Des règles d'or pour un âge d'or du gaz*, Agence internationale de l'énergie, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- Alheritiere, D. (1982), "Marine pollution control regulation: regional approaches", *Marine Policy*, 6, pp.162-174.
- Allen, J. (2011), "A global oil stain – Cleaning up international conventions for liability and compensation for oil exploration/production", *Australian & New Zealand Maritime Law Journal*, 25, pp. 90-107.
- Augé, B. (2012), « L'Afrique de l'Est, une géopolitique pétrolière à haut risque », *Les notes de l'Ifri*, Institut français des relations internationales, Paris.
- Australian Maritime Safety Authority (2010), *Response to the Montara Wellhead Platform Incident - Report of the Incident Analysis Team*.
- Beall J. et A. Feretti (2012), « De la gestion préventive des risques environnementaux : la sécurité des plateformes pétrolières en mer », *Avis du Conseil économique, social et environnemental*, Paris.
- Beurier, J.-P. (2010), *Droit international de l'environnement*, 3<sup>e</sup> édition, Pédone, Paris.
- Bio Intelligence Service *et al.* (2013), "Study to explore the feasibility of creating a fund to cover environmental liability and losses occurring from industrial accidents", *Rapport final préparé pour la Commission européenne*, DG ENV.
- Bodansky, D. (2009), *The Art and Craft of International Environmental Law*, Harvard University Press, Boston, MA.
- Buzcu-Guven, B. et R. Harris (2012), "Extent, impacts and remedies of global gas flaring and venting", *Carbon Management*, 3(1), pp.95-108.
- Cameron, P. (2012), "Liability for catastrophic risk in the oil and gas industry", *International Energy Law Review*, Volume 6, pp.207-219.
- Cates, M. (1984), "Offshore Oil Platforms Which Pollute the Marine environment: A proposal for an International Treaty imposing strict liability", *San Diego Law Review*, Volume 21, pp. 691-708.
- CEF Consultants (2008), "Exploring for offshore oil and gas", *Series of papers on energy and the offshore*, n° 2.
- Chabason, L. (2011), "Offshore oil exploitation: a new frontier for international environmental law", *Working Paper N°11/11*, IDDRI, Paris.
- Client Earth (2011), *Notes on the limitations of OPOL in response to Oil & Gas UK Additional Evidence*.
- Commission OSPAR (2010), *Bilan de santé 2010*, Commission Ospar, Londres.
- Cresswell, J. (2012), "The remarkable oil and gas bounty offshore East and West Africa", *Europe Intelligence Wire*, juillet (<http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-295157969/remarkable-oil-and-gas.html>).
- Dragani, J. et M. Kotenev (2013), "Deepwater Development: What Past Performance Says About the Future", *The way ahead*, volume 9-1, pp. 8-9.
- Dubais, B.-A. (1978), "The 1976 London Convention on civil liability for oil pollution damage from offshore operations", *Journal of Maritime Law and Commerce* 1977-1978, pp. 61-78.
- Ekins, P., R. Vanner et J. Firebrace (2006), "Decommissioning of offshore oil and gas facilities: A comparative assessment of different scenarios", *Journal of Environmental Management*, 79(4), université de Westminster, pp. 420-438.
- Engas, A., S. Loikkeborg, E. Ona et F.-V. Soldal (1996), "Effects of seismic shooting on local abundance and catch rates of cod *Gadus morhua* and haddock *Melanogrammus aeglefinus*", *Canadian journal for fisheries and aquatic science*, 53, pp. 2238-2249.
- Ernst and Young (2012), *Natural gas in Africa - The frontiers of the Golden Age*.
- Ernst and Young (2013), *Arctic oil and gas* ([http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDQQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ey.com%2FPublication%2FvwLUAssets%2FArctic\\_oil\\_and\\_gas%2F%24FILE%2FArctic\\_oil\\_and\\_gas.pdf&ei=Xs3WUR7OKKTy0gWS8YHgDA&usg=AFQjCNFj1DnfsDY02hVAZ-VtZZqFC3h2eg&bvm=bv.59378465,d.d2k&cad=rja](http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDQQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ey.com%2FPublication%2FvwLUAssets%2FArctic_oil_and_gas%2F%24FILE%2FArctic_oil_and_gas.pdf&ei=Xs3WUR7OKKTy0gWS8YHgDA&usg=AFQjCNFj1DnfsDY02hVAZ-VtZZqFC3h2eg&bvm=bv.59378465,d.d2k&cad=rja)).
- Galbraith, K. (2010), "Gaps in rules on oil spills from wells", *International Herald Tribune*, 17 mai, p. 20.
- GBI Research (2012), *Offshore Drilling industry to 2016 - Rapidly rising demand for hydrocarbons expected to boost offshore drilling in ultra-deepwater and harsh-weather environments*, GBI Research.
- Germain, S. (2013), *Regulation of offshore oil exploitation and the protection of marine biodiversity in the Gulf of Mexico after the Deepwater Horizon disaster*, thèse de mastère, Master International Public Management, Sciences Po, Paris.
- Germani, V. et C. Salpin (2011), "Le statut de la biodiversité en haute mer : état des lieux des discussions internationales", in Jacquet, P., R. Pachauri et L. Tubiana (dir. pub.), *Regards sur la Terre 2011*, Armand Colin, Paris, pp. 194-196.
- Gerner, F., B. Svensson et S. Djumena (2004), *Gas flaring and venting: a regulatory framework and incentives for gas utilization*, Banque mondiale, Washington DC.
- Gjerde, K. et A. Rulaska-Domino (2012), "Marine protected areas beyond national jurisdiction: some practical perspectives for moving ahead", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 27, pp. 1-23.
- Gordon, J., D. Gillespie, J. Potter, A. Frantzis, M. Simmonds, R. Swift et D. Thompson (2003), "A review of the effects of seismic surveys on marine mammals", *Marine technology society journal*, 37 (4), pp.16-34.
- House of Commons (2011), "UK Deepwater Drilling—Implications of the Gulf of Mexico Oil Spill", *Second Report of Session 2010-2011*, Energy and Climate Change Committee, Londres.

- Kloff, S. et C. Wicks (2005), *Gestion environnementale de l'exploitation de pétrole offshore et du transport maritime pétrolier*, Fédération internationale du Banc d'Arguin (FIBA), Morges.
- Luk, S. et R. Ryrie (2010), *Legal background paper: Environmental regulation of Oil Rigs in EU Waters and Potential Accidents*, ClientEarth Publications.
- Lyons, Y. (2011a), *Offshore oil and gas in the SCS and the protection of the marine environment – Part 1: A review of the context and a profile of offshore activities*, Centre for International Law, université nationale de Singapour, Singapour.
- Lyons, Y. (2011b), *Offshore oil and gas in the SCS and the protection of the marine environment – Part 2: Legal and governance framework*, Centre for International Law, université nationale de Singapour, Singapour.
- Mc Cauley, R.-D., A.-J. Duncan, J. Fewtrell, C. Jenner, M. Jenner, J.-D. Penrose, R.-I.-T Prince A. Adhitya, J. Murdoch et K.-J. MacCab (2003), "Marine seismic survey analysis and propagation of air-gun signals, and effects of air gun exposure on humpback whales, sea turtles, fishes and squid", *Environmental implications of offshore oil and gas development in Australia: further research*, APPEA.
- Mitchell, J., V. Marcel et B. Michell (2012), *What next for the oil and gas Industry?*, Chatham House, Londres.
- Morrison, A. (1980), "Cognac: world's tallest offshore platform", *Civil engineering ASCE*, volume 50, N° 6, pp. 55-59.
- National Commission on the BP Deepwater Horizon Oil Spill and Offshore Drilling (2010), "A Brief History of Offshore Oil Drilling", *Staff Working Paper N°1*.
- Nowlan, L. (2001), *Arctic legal regime for environmental protection*, IUCN Environmental Law Centre (ELC), International Council of Environmental Law (ICEL) et West Coast Environmental Law Research Foundation (CA), UICN, Gland.
- O'Leary, B.-C., R.-L. Brown, D.-E. Johnson, H. von Nordheim, J. Ardon, T. Packeiser et C.-M. Roberts (2012), "The first network of marine protected areas (MPAs) in the high seas: the process, the challenges and where next", *Marine Policy*, 36, pp. 598-605.
- OGP (2002), *Oil and gas exploration and production in Arctic offshore regions – Guidelines for environmental protection*, juin.
- OGP (2013), *Environmental management in Arctic oil & gas operations - good practice guide*, 2013.
- Oistein, H., A. Arne et H. Knut (2011), "Factors influencing future oil and gas prospects in the Arctic", *Energy Policy*, volume 39, Issue 12, pp. 8037-8045.
- Olawuyi, D.-S. (2012), "Legal and sustainable development impacts of major oil spills", *Consilience: the journal of sustainable development*, Volume 9-1, pp. 1-15.
- OMI / IPIECA (2011), *1996 – 2011: Celebrating 15 years. The Global initiative*.
- Panel scientifique indépendant sur les activités pétrolières et gazières en République islamique de Mauritanie (2009), *Rapport définitif* ([http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.lafiba.org%2Findex.php%2Ffr%2Fcontent%2Fdownload%2F2262%2F14771%2Fversion%2F1%2Ffile%2F051ActivitespetrolièresRIM2009.pdf&ei=npXWUoedDMPP0AX714DADg&usg=AFQjCNGx\\_om6uf0pd1Sodasv-cM4AJEEyA&bvm=bv.59378465,d.2k&cad=rja](http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.lafiba.org%2Findex.php%2Ffr%2Fcontent%2Fdownload%2F2262%2F14771%2Fversion%2F1%2Ffile%2F051ActivitespetrolièresRIM2009.pdf&ei=npXWUoedDMPP0AX714DADg&usg=AFQjCNGx_om6uf0pd1Sodasv-cM4AJEEyA&bvm=bv.59378465,d.2k&cad=rja)).
- PCF Energy (2011), *Importance of the Deepwater Gulf of Mexico* (<https://www.pfcenergy.com/PFC-Energy-Newsroom/PFC-Energy-Press-Releases/2011/~/media/Files/White%20Papers/2011/PFC%20Energy%20White%20Paper%20Importance%20of%20the%20Gulf%20of%20Mexico.pdf>).
- Pike, W.-J. (2013), "High crude oil prices sustain stable production, spur new discoveries", *World Oil Magazine*, 234, p. 1.
- PNUE (1982), "Achievements and planned development of UNEP's Regional Seas Programme and comparable programmes sponsored by other bodies", *UNEP Regional Seas Reports and Studies*, n°1, Programme des Nations Unies pour le développement, Nairobi.
- Qunjie, X., J. Yanzhong et G. Honghua (2012), "Life Cycle Inventory Analysis of Offshore Drill Cuttings Management Options", *Advanced Materials Research*, Volumes 610 – 613, pp. 1117-1120.
- Rares, S. (2011), "The need for an international Convention to deal with offshore hydrocarbon leaks", intervention lors de la mini-conférence biennale de la Maritime Law Association of Australia and New Zealand (NSW Branch) organisée à Lilianfels, le 11 mars, Katoomba.
- Rebeyrol, V. (2011), « La marée noire dans le Golfe du Mexique : le temps du droit », *La Semaine Juridique Édition Générale*, 6/157, pp. 276-283.
- Remond-Gouilloud, M. (2010), « Pollution accidentelle et responsabilités », *Le droit maritime français*, volume 717, pp. 663-668.
- Richardson, W.-J., G.-W. Miller et C.-R. Greene (1999), "Displacement of migrating bowhead whales by sounds from seismic surveys in shallow waters of the Beaufort Sea", *The Journal of the Acoustical Society of America*, Volume 106, Issue 4, pp. 2281-2281.
- Rochette, J. (2012), "Towards an international regulation of offshore oil exploitation. Report of the experts workshop held at the Paris Oceanographic Institute on 30 March 2012", *Working Papers*, n°15/12, IDDRI, Paris, France.
- Rochette, J. et L. Chabason (2011), « L'approche régionale de préservation du milieu marin : l'expérience des 'mers régionales' », in Jacquet, P., R. Pachauri et L. Tubiana (dir. pub.), *Regards sur la Terre 2011*, Armand Colin, Paris, pp. 111-121.
- Rochette, J. et R. Billé (2012a), "ICZM Protocols to Regional Seas Conventions: What? Why? How?", *Marine Policy* 36, pp. 977-984.
- Rochette, J. et R. Billé (2012b), "Strengthening the Western Indian Ocean regional seas framework: a review of potential modalities", *Studies N°02/12*, IDDRI, Paris.
- Rothwell, D. (1996), *The Polar regions and the development of international law*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Schoenbaum, T.-J (2012), "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.
- Scovazzi, T. (1996), "The recent developments in the Barcelona System for the protection of the Mediterranean sea against pollution", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 11, pp. 95-100.
- Scovazzi, T. (2004), "Marine protected areas on the high seas: some legal and policy considerations", *The International journal of marine and coastal law*, 19-1, pp. 1-17.
- Scovazzi, T. (2009), "The Mediterranean Guidelines for the determination of environmental liability and compensation: the negotiations for the instrument and the question of damage that can be compensated", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Volume 13, pp. 183-212.
- Scovazzi, T. (2012), "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 (dir. pub.), *International disaster response law*, Asser Press, La Haye, pp. 287-320.
- Serbutoviez, S. (2012), « Les hydrocarbures offshore: panorama 2012 », *IFP Énergies nouvelles*, Rueil-Malmaison.
- Smith, M. (2011), "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, Issue 3, pp. 477-1516.
- Stokke, O.-S (2011), "Environmental Security in the Arctic: The Case for Multilevel Governance", *International Journal*, Volume 4, pp. 835-848.
- Treves, T. (1978), « La pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation des fonds marins en droit international », *Annuaire français du droit international*, volume 24, pp. 827-850.
- UNEP et E&P Forum (1997), *Environmental management in oil and gas exploration and production – An overview of issues and management approaches*, 68p.
- Vallega, A. (2002), "The regional approach to the ocean, the ocean regions, and ocean regionalization – a post-modern dilemma", *Ocean and Coastal Management*, 45, pp. 721-760.
- Wählich, M. (2011), "Israel-Lebanon Offshore Oil & Gas Dispute", *Insight*, volume 15, Issue 31.
- WWF (2011), *Extractive industries and sustainable development: best practice fact sheets for offshore oil and gas development in the West African marine ecoregion*, WWF West Africa Marine Ecoregion Office.



# En finir avec le bleu pétrole

## Pour une meilleure régulation des activités pétrolières et gazières offshore

Julien Rochette (Iddri), Matthieu Wemaëre (avocat), Lucien Chabason, Sarah Callet (Iddri)

PUBLICATIONS DE L'IDDR

- Druel, E., Billé, R., Rochette, J. (2013). "Getting to yes? Discussions towards an Implementing Agreement to UNCLOS on biodiversity in ABNJ", Iddri, *Policy Briefs* N°10/13.
- Ardon, J. *et al.* (2013). "Advancing Governance of the High Seas", Iddri, *Policy Briefs* N°06/13.
- Rochette, J. (2012). "Towards an international regulation of offshore oil exploitation" - Report of the experts workshop held at the Paris Oceanographic Institute on 30 March 2012", Iddri, *Working Papers* N°15/12.
- Billé, R. *et al.* (2012). "The 11th Conference of the Parties to the CBD: a return to normalcy in Hyderabad?", Iddri, *Policy Briefs* N°14/12.
- Rochette, J., Billé, R. (2012). "Strengthening the Western Indian Ocean regional seas framework: a review of potential modalities", Iddri, *Studies* N°02/12.

Publications disponibles en ligne sur : [www.iddri.org](http://www.iddri.org)



www.iddri.org

**I**nstitut de recherche sur les politiques, l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) a pour objectif d'élaborer et de partager des clés d'analyse et de compréhension des enjeux stratégiques du développement durable dans une perspective mondiale. Basé à Paris, l'Iddri accompagne les différents acteurs dans la réflexion sur la gouvernance mondiale des grands problèmes collectifs que sont la lutte contre le changement climatique, la protection de la biodiversité, la sécurité alimentaire ou l'urbanisation et participe aux travaux sur la redéfinition des trajectoires de développement.

L'Iddri porte une attention toute particulière au développement de réseaux et de partenariats avec les pays émergents et les pays les plus exposés aux risques, de façon à mieux appréhender et partager différentes visions du développement durable et de la gouvernance. Afin de mener à bien son action, l'Iddri s'insère dans un réseau de partenaires issus des secteurs privé, académique, associatif ou public, en France, en Europe et dans le monde.

Institut indépendant, l'Iddri mobilise les moyens et les compétences pour diffuser les idées et les recherches scientifiques les plus pertinentes en amont des négociations et des décisions.

Ses travaux sont structurés transversalement autour de cinq programmes thématiques : gouvernance, climat, biodiversité, fabrique urbaine et agriculture. L'Iddri publie trois collections propres : les *Working Papers* permettent de diffuser dans des délais brefs des textes sous la responsabilité de leurs auteurs ; les *Policy Briefs* font le point sur des questions scientifiques ou en discussion dans les forums internationaux et dressent un état des controverses ; enfin, les *Studies* s'attachent à approfondir une problématique. L'Iddri développe en outre des partenariats scientifiques et éditoriaux, notamment dans le cadre de la publication de *Regards sur la Terre*, fruit d'une collaboration avec l'Agence française de développement, The Energy and Resources Institute et Armand Colin.

Pour en savoir plus sur les activités et les publications de l'Iddri, visitez [www.iddri.org](http://www.iddri.org)