

Jeudi 1^{er} décembre 2016

P8_TA(2016)0478

Responsabilité, indemnisation et garanties financières pour les opérations pétrolières et gazières en mer**Résolution du Parlement européen du 1^{er} décembre 2016 sur la responsabilité, l'indemnisation et les garanties financières pour les opérations pétrolières et gazières en mer (2015/2352(INI))**

(2018/C 224/25)

Le Parlement européen,

- vu le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la responsabilité, l'indemnisation et les garanties financières pour les opérations pétrolières et gazières en mer conformément à l'article 39 de la directive 2013/30/UE (COM(2015)0422),
- vu le document de travail des services de la Commission intitulé «Liability, Compensation and Financial Security for Offshore Accidents in the European Economic Area» (Responsabilité, indemnisation et garanties financières pour les accidents en mer dans l'Espace économique européen) qui accompagne le rapport de la Commission à ce sujet (SWD(2015)0167),
- vu la 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 et modifiant la directive 2004/35/CE⁽¹⁾ (directive sur la sécurité des opérations en mer ou DSOM),
- vu l'analyse d'impact accompagnant le document «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» (SEC(2011)1293),
- vu la directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal⁽²⁾,
- vu la 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⁽³⁾ (directive sur la responsabilité environnementale ou DRE),
- vu l'acquis international et régional relatif aux demandes d'indemnisation consécutives à un accident survenu dans le cadre d'une opération pétrolière ou gazière en mer, et notamment la convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (convention sur la responsabilité civile) du 27 novembre 1992, la convention internationale portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (convention portant création du fonds) du 27 novembre 1992, la convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute (convention sur la pollution par les hydrocarbures de soute) du 23 mars 2001, la convention nordique sur la protection de l'environnement conclue entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède, et le protocole «offshore» à la convention de Barcelone sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée (protocole «offshore»),
- vu l'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 13 septembre 2005⁽⁴⁾,
- vu l'article 83, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE),

⁽¹⁾ JO L 178 du 28.6.2013, p. 66.

⁽²⁾ JO L 328 du 6.12.2008, p. 28.

⁽³⁾ JO L 143 du 30.4.2004, p. 56.

⁽⁴⁾ Arrêt dans l'affaire C-176/03, Commission/Conseil, ECLI: EU:C:2005:542.

Jeudi 1^{er} décembre 2016

- vu le règlement (UE) n° 1215/2012 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale ⁽¹⁾ (refonte du règlement Bruxelles I),
 - vu la convention concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale ⁽²⁾ (convention de Lugano de 2007),
 - vu le règlement (CE) n° 864/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 sur la loi applicable aux obligations non contractuelles ⁽³⁾ (règlement Rome II),
 - vu le rapport final élaboré pour la Commission par le cabinet de conseil BIO by Deloitte sur la responsabilité civile, les garanties financières et les demandes d'indemnisation pour les activités pétrolières et gazières en mer dans l'Espace économique européen ⁽⁴⁾,
 - vu sa résolution du 13 septembre 2011 sur le défi de la sécurisation des activités pétrolières et gazières offshore ⁽⁵⁾,
 - vu la catastrophe survenue sur la plate-forme Deepwater Horizon dans le golfe du Mexique en avril 2010,
 - vu les incidents liés à la plate-forme Castor au large des provinces espagnoles de Castellón et de Tarragone, dont plus de 500 séismes enregistrés, qui ont directement touché des milliers de citoyens européens;
 - vu l'article 52 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des affaires juridiques et l'avis de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (A8-0308/2016),
- A. considérant que l'article 194 du traité FUE consacre expressément le droit des États membres de déterminer les conditions d'exploitation de leurs ressources énergétiques dans le respect de la solidarité et de la protection environnementale;
- B. considérant que les sources locales de pétrole et de gaz peuvent contribuer de façon significative à couvrir les besoins énergétiques existants de l'Europe et revêtent une importance toute particulière pour la sécurité et la diversité énergétiques;
- C. considérant que les opérations pétrolières et gazières en mer se déroulent de plus en plus souvent dans des milieux extrêmes, et qu'elles sont susceptibles d'avoir des conséquences majeures et dévastatrices pour l'environnement et l'économie de la mer et des zones côtières;
- D. considérant que, même si la production de pétrole et de gaz en mer du Nord est en recul ces dernières années, il faut s'attendre à une augmentation du nombre d'installations en mer en Europe, notamment en Méditerranée et en mer Noire;
- E. considérant que les accidents provoqués par des plates-formes pétrolières et gazières en mer ont des répercussions transfrontalières négatives et que l'action de l'Union pour prévenir de tels accidents, en atténuer les effets et essayer de lutter contre leurs conséquences, est, dès lors, nécessaire et proportionnée;
- F. considérant qu'il est important de se rappeler la disparition tragique de 167 travailleurs de l'industrie pétrolière dans la catastrophe de la plate-forme Piper Alpha qui s'est produite au large de la côte d'Aberdeen (Écosse) le 6 juillet 1988;

⁽¹⁾ JO L 351 du 20.12.2012, p. 1.

⁽²⁾ JO L 339 du 21.12.2007, p. 3.

⁽³⁾ JO L 199 du 31.7.2007, p. 40.

⁽⁴⁾ BIO by Deloitte (2014), rapport final «Civil liability, financial security and compensation claims for offshore oil and gas activities in the European Economic Area» élaboré pour la DG Énergie de la Commission européenne.

⁽⁵⁾ JO C 51 E du 22.2.2013, p. 43.

Jeudi 1^{er} décembre 2016

- G. considérant différentes études, dont une effectuée par le service de recherche du Parlement européen et une autre par le Centre commun de recherche, ont estimé à plusieurs milliers, plus précisément à 9 700 entre 1990 et 2007, le nombre d'accidents survenus dans l'industrie pétrolière et gazière dans l'Union européenne; considérant en outre que l'incidence cumulée de ces accidents, même lorsqu'il s'agit d'accidents mineurs, a des répercussions importantes et durables sur l'environnement marin, et devrait être prise en considération dans la directive;
- H. considérant que, en vertu de l'article 191 du traité FUE, toutes les actions de l'Union dans ce domaine doivent être mues par un niveau de protection élevé reposant notamment sur les principes de précaution, d'action préventive, du «pollueur-payeur» et de durabilité;
- I. considérant qu'aucun accident en mer majeur n'a eu lieu dans l'Union depuis 1988 et considérant que 73 % de la production de pétrole et de gaz dans l'Union provient d'États membres bordant la mer du Nord, dont il est admis qu'ils possèdent les systèmes de sécurité en mer les plus performants au monde; considérant qu'il est important de souligner que l'Union dispose d'environ 68 000 kilomètres de côte et qu'il faut s'attendre à ce que le nombre d'installations en mer augmente considérablement dans l'avenir, notamment en Méditerranée et en mer Noire, d'où l'urgence d'appliquer pleinement et de faire respecter la directive 2013/30/UE ainsi que de veiller à mettre en place un cadre juridique adapté pour régir toutes les activités en mer avant qu'un accident grave ne se produise; considérant que, selon l'article 191 du traité FUE, la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive;
- J. considérant que les régimes de responsabilité constituent le principal moyen d'application du principe du «pollueur-payeur», ce qui garantit que les entreprises sont tenues pour responsables des dommages causés dans l'exercice de leurs activités et qui les incite à adopter des mesures de prévention, à mettre au point des pratiques et à entreprendre des actions qui atténuent autant que possible les risques de tels dommages;
- K. considérant que, bien que la DSOM attribue aux titulaires d'une autorisation d'exercer une opération en mer la responsabilité sans faute de tout dommage environnemental résultant de leurs activités (article 7, lu conjointement avec l'article 38, étendant le champ d'application de la DRE aux plateaux continentaux des États membres), elle n'a pas réussi ce faisant à établir un cadre européen global en matière de responsabilités;
- L. considérant qu'il est capital de se doter de mécanismes d'indemnisation efficaces et adaptés et de dispositifs de traitement des demandes rapides et appropriés pour les dommages occasionnés par les opérations pétrolières ou gazières en mer aux sinistrés, aux animaux et à l'environnement, mais aussi de disposer de ressources suffisantes pour restaurer les grands écosystèmes;
- M. considérant que la DSOM ne prévoit pas d'harmonisation quant aux dommages civils résultant d'accidents en mer et que les demandes d'indemnisation transfrontalières aboutissent difficilement du fait du cadre juridique international existant, en matière civile;
- N. considérant que la DSOM définit des conditions d'autorisation préalables visant à garantir que les titulaires d'une autorisation ne se retrouvent jamais dans l'incapacité technique ou financière d'assumer les conséquences de leurs opérations en mer, et à exiger des États membres qu'ils établissent des procédures permettant un traitement rapide et adéquat des demandes d'indemnisation, y compris pour les accidents transfrontaliers, et qu'ils facilitent le recours à des instruments financiers durables (article 4);
1. se félicite de l'adoption de la directive 2013/30/UE relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer (DSOM) qui vient compléter la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale (DRE) et la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, ainsi que de la ratification du 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 de la convention de Barcelone par le Conseil, qui représentent des premières étapes dans la protection de l'environnement, des activités humaines et de la sécurité des travailleurs; demande aux États membres qui n'ont pas encore transposé les directives susmentionnées dans leur législation nationale de le faire dans les plus brefs délais; invite les États membres à garantir l'indépendance des autorités compétentes conformément à l'article 8 de la DSOM et demande à la Commission d'évaluer l'opportunité d'instaurer de nouvelles règles harmonisées relatives à la responsabilité, à l'indemnisation et aux garanties financières afin de prévenir la survenance de nouveaux accidents assortis d'incidences transfrontalières;

Jeudi 1^{er} décembre 2016

2. déplore que, dans les directives DSOM et DRE, les incidents ne sont qualifiés de «majeurs» qu'en cas de décès ou de dommages corporels graves, et ne contiennent aucune précision quant à la gravité du point de vue des conséquences sur l'environnement; souligne que même en l'absence de décès ou de dommages corporels graves, un incident peut avoir de très fortes répercussions sur l'environnement, en raison de son ampleur ou parce qu'il touche, par exemple, des zones ou des espèces protégées, ou des habitats particulièrement vulnérables;

3. souligne que l'application effective du principe du «pollueur-payeur» aux opérations pétrolières et gazières en mer doit s'étendre non seulement aux coûts de prévention et de réparation des dommages environnementaux, ainsi que le prévoient actuellement dans une certaine mesure la DSOM et la DRE, mais également aux coûts d'indemnisation des dommages traditionnels, conformément aux principes de précaution et de développement durable; demande par conséquent à la Commission d'envisager de mettre en place un mécanisme juridique d'indemnisation pour les accidents en mer, similaire à celui prévu dans la loi relative aux activités pétrolières en Norvège, au moins pour les secteurs susceptibles d'être gravement touchés, comme la pêche et le tourisme côtier et d'autres secteurs de l'économie bleue; recommande à cet égard d'évaluer de manière quantitative et qualitative les abus ou incidents survenus à la suite des activités des compagnies, de manière à couvrir tous les effets secondaires produits pour les communautés; souligne également, en ce qui concerne la responsabilité environnementale, les divergences et les lacunes affectant la transposition et l'application de la DRE, mentionnées également par la Commission européenne dans son deuxième rapport de mise en œuvre; invite la Commission à veiller à ce que la DRE soit mise en œuvre de façon efficace et que la responsabilité des dommages environnementaux dus à des accidents en mer s'applique de façon suffisante dans toute l'Union européenne;

4. regrette, dans ce contexte, que la DSOM ne traite pas de la responsabilité des dommages civils causés à des personnes physiques ou morales, qu'il s'agisse de lésions corporelles, de dégâts matériels ou de préjudice économique, causés par voie directe ou indirecte;

5. regrette également que le traitement de la responsabilité civile varie considérablement d'un État membre à l'autre; souligne l'absence de responsabilité dans de nombreux États membres ayant des opérations pétrolières et gazières en mer pour l'indemnisation de la plupart des demandes des tiers qui ont subi des dommages traditionnels résultant d'accidents; souligne l'absence, dans la grande majorité des États membres, de régime pour le versement des indemnités; souligne aussi l'absence, dans de nombreux États membres, de garantie que les exploitants ou les personnes responsables disposent des actifs financiers suffisants pour faire face aux demandes d'indemnisation; souligne, en outre, que l'incertitude domine souvent quant à la façon dont les systèmes juridiques des États membres traitent les différentes actions civiles pouvant résulter d'accidents liés à des opérations pétrolières ou gazières en mer; estime par conséquent qu'il est nécessaire de disposer d'un cadre européen qui soit fondé sur les législations des États membres les plus en pointe, qui couvre non seulement les blessures corporelles et les dégâts matériels mais également le préjudice économique pur et assure des mécanismes d'indemnisation efficaces aux victimes et aux secteurs susceptibles d'être gravement touchés (pêche et tourisme côtier, par exemple); demande, à cet égard, à la Commission d'évaluer si la mise en place d'un dispositif européen horizontal de recours collectif serait une piste envisageable, et d'y prêter une attention particulière lors de l'élaboration du rapport de mise en œuvre de la DSOM;

6. souligne, à cet égard, que les demandes d'indemnisation et de réparation pour dommages traditionnels sont également entravées par les règles de procédure civile relatives aux délais, aux coûts financiers, à l'absence de procédures d'intérêt général et d'actions civiles collectives, mais aussi par les dispositions relatives aux éléments de preuve, qui diffèrent considérablement d'un État membre à l'autre;

7. souligne que les régimes d'indemnisation doivent permettre le traitement efficace des demandes d'indemnisation transfrontalières, rapide et dans des délais raisonnables, sans discrimination entre les sinistrés de différents pays de l'EEE; recommande d'inclure les dommages, tant primaires que secondaires, causés dans toutes les zones touchées, considérant que certains incidents couvrent un périmètre plus large et peuvent avoir un effet à long terme; fait valoir la nécessité que les États voisins non membres de l'EEE respectent le droit international;

8. estime qu'il convient d'instaurer un régime de responsabilité civile strict pour les accidents en mer afin de faciliter l'accès à la justice des victimes (personnes physiques ou morales) de tels accidents, étant donné que cela peut inciter l'exploitant en mer à bien gérer les risques liés aux opérations; est d'avis qu'il faut éviter de plafonner la responsabilité financière;

Jeudi 1^{er} décembre 2016

9. invite les États membres et la Commission à tenir compte de la situation particulière des salariés et du personnel des plates-formes pétrolières et gazières, en particulier des petites et moyennes entreprises (PME); rappelle que les accidents liés aux opérations pétrolières ou gazières en mer peuvent avoir des conséquences particulièrement graves pour les secteurs de la pêche et du tourisme, ainsi que pour d'autres secteurs dont les activités sont tributaires du bon état de l'environnement marin commun, étant donné que ces secteurs, qui comportent de nombreuses PME, pourraient subir des pertes économiques importantes en cas d'accident majeur en mer;

10. fait remarquer, par conséquent, qu'il est extrêmement important d'actualiser les régimes de responsabilité en vigueur dans les États membres afin de garantir que si un accident survient dans leurs eaux, cet accident ne compromettra pas l'avenir des opérations pétrolières et gazières en mer de l'État en question, ni celles de l'Union tout entière, pour le cas où l'accident surviendrait dans une région dont l'économie dépend largement du tourisme; invite par conséquent la Commission à réexaminer la nécessité de mettre en place des normes européennes communes en ce qui concerne les régimes de demande d'indemnisation et de réparation;

11. souligne qu'il convient d'intégrer les victimes de dommages collatéraux liés aux prospections, aux études ou à la mise en œuvre des activités des installations en mer en tant que personnes susceptibles de bénéficier des indemnités prévues;

12. relève que la Commission entend effectuer une collecte systématique de données par le biais du groupe des autorités du pétrole et du gaz en mer de l'Union européenne (EUOAG) afin de réaliser une analyse plus approfondie de l'efficacité et de la portée des dispositions nationales relatives à la responsabilité;

13. souligne qu'il est nécessaire que la Commission effectue des contrôles réguliers pour s'assurer que les systèmes juridiques nationaux et les sociétés sont conformes aux dispositions pertinentes de la DSOM en matière de responsabilité et d'indemnisation, en vérifiant notamment les déclarations financières des exploitations en mer, et qu'elle prenne des mesures en cas de non-respect, afin de prévenir les incidents graves et de limiter leur incidence sur les personnes et l'environnement; recommande de créer un mécanisme commun au niveau européen pour les incidents et les situations d'abus;

14. souligne qu'il convient de trouver un équilibre entre l'indemnisation rapide et adéquate des victimes et la prévention contre le paiement de demandes illégitimes (qui est une porte ouverte aux abus) en renforçant la certitude quant aux niveaux de responsabilité financière de nombreuses entreprises offshore et en évitant de longues et coûteuses procédures judiciaires;

15. regrette qu'aucun État membre ne définisse de manière explicite un large éventail d'instruments de garantie financière concernant les demandes d'indemnisation de dommages traditionnels pour les accidents liés à des opérations pétrolières et gazières en mer; souligne, dans ce contexte, qu'un recours trop systématique aux assurances pourrait entraîner une fermeture du marché des instruments de garantie financière, ayant pour corollaires éventuels un manque de compétitivité et une hausse des coûts;

16. regrette le recours insuffisant aux instruments de garantie financière dans l'Union européenne pour couvrir les dommages dus aux accidents en mer les plus coûteux; observe que cela s'explique peut-être, entre autres, par le fait que l'étendue de la responsabilité pour les dommages causés peut rendre de tels instruments inutiles dans certains États membres;

17. demande aux États membres de fournir des informations détaillées concernant l'utilisation des instruments financiers et la couverture appropriée pour les accidents en mer, y compris les plus coûteux;

18. estime que tous les cas de responsabilité prouvée, ainsi que les détails des sanctions appliquées, devraient être rendus publics afin que le coût réel des dommages environnementaux soit transparent pour tous;

19. exhorte la Commission à encourager les États membres à développer des instruments de garantie financière concernant les demandes d'indemnisation de dommages traditionnels résultant des accidents liés à des opérations pétrolières et gazières en mer, générales ou de transport, y compris en cas d'insolvabilité; est d'avis que ces instruments pourraient limiter le dégagement de la responsabilité des exploitants en cas de pollution accidentelle au détriment des deniers publics, sur lesquels pèseraient les coûts d'indemnisation si la réglementation demeure inchangée; estime, à cet égard, il convient également d'évaluer la possibilité de mettre en place un fonds financé par des redevances versées par le secteur de l'extraction en mer;

Jeudi 1^{er} décembre 2016

20. estime qu'il est nécessaire d'analyser dans quelle mesure l'introduction de la responsabilité pénale au niveau de l'Union ajoutera un facteur de dissuasion supplémentaire à la responsabilité civile, et améliorera ainsi la protection de l'environnement et le respect des mesures de sécurité; salue, par conséquent, l'instauration par l'Union de la directive 2008/99/CE relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, qui harmonise les sanctions pénales pour certaines infractions à la législation environnementale de l'Union; regrette toutefois que le champ d'application de cette directive n'englobe pas toutes les activités visées par la DSOM; regrette également que les définitions des infractions pénales et des sanctions minimales en cas d'infraction dans le domaine de la sécurité en mer ne soient pas harmonisés dans l'Union; invite la Commission à inscrire les accidents pétroliers majeurs dans le champ d'application de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, et à soumettre au Parlement son premier rapport de mise en œuvre sur la DSOM sans retard, et au plus tard le 19 juillet 2019;

21. demande à la Commission de mener toutes les études nécessaires pour évaluer dans quelle mesure les différents États membres et leur littoral sont exposés à des risques économiques compte tenu de l'orientation sectorielle de certaines régions, de l'intensité des activités pétrolières et gazières en mer dans ces régions, des conditions dans lesquelles se déroulent ces activités, des facteurs climatiques tels que les courants marins et les vents, ainsi que les normes environnementales applicables; recommande, par conséquent, d'instituer des dispositifs de protection et des périmètres de sécurité en cas de fermeture des exploitations, et se félicite de la construction par l'industrie de quatre dispositifs de fermeture de puits, susceptibles de réduire les fuites de pétrole en cas d'accident;

22. préconise une évaluation spécifique de l'incidence sur l'environnement arctique pour toutes les opérations qui ont lieu dans la région Arctique, où les écosystèmes sont particulièrement fragiles et sont étroitement liés à la biosphère mondiale;

23. demande à la Commission et aux États membres d'envisager l'instauration d'autres mesures propres à protéger efficacement les opérations pétrolières et gazières en mer avant qu'un accident grave ne survienne;

24. invite la Commission et les États membres, dans ce contexte, à continuer d'examiner la possibilité d'une solution internationale, compte tenu du fait que bon nombre de compagnies pétrolières et gazières opérant au sein de l'Union sont également actives à l'échelle mondiale et qu'une solution à cette échelle permettrait de garantir l'égalité des conditions de concurrence au niveau mondial, en renforçant le contrôle sur les compagnies d'exploitation au-delà des frontières de l'Union européenne; invite les États membres à ratifier rapidement l'accord de Paris sur le changement climatique de décembre 2015;

25. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.
