COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.9.2015
COM(2015) 422 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la responsabilité, l'indemnisation et les garanties financières pour les opérations pétrolières et gazières en mer conformément à l'article 39 de la directive 2013/30/UE

{SWD(2015) 167 final}

INTRODUCTION

Le présent rapport donne une vue d'ensemble de la manière dont est administrée, dans l'Union, la responsabilité liée aux dommages résultant d'accidents en mer dans le secteur de la prospection, de l'exploitation et de la production d'hydrocarbures. Il comporte une analyse pratique de la manière dont l'Europe traite diverses questions complexes pour la société dans le domaine des activités pétrolières et gazières en mer, à savoir : premièrement, quelles sont les personnes responsables, quels sont les types de dommages et pertes concernés et quelles sont les victimes; deuxièmement, comment garantir que les responsables disposent d'une capacité financière suffisante pour assurer une juste réparation des dommages et des pertes dont ils sont responsables; troisièmement, comment faut-il verser l'indemnité de manière à ce qu'elle parvienne rapidement aux bénéficiaires légitimes et à limiter les risques d'effets en cascade pour l'ensemble de l'économie.

Aucun accident en mer majeur n'a eu lieu dans l'Union depuis 1988, et 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 régimes de sécurité en mer les plus performants au monde. À la suite de la catastrophe de Deepwater Horizon survenue en avril 2010 dans le golfe du Mexique, l'Union a néanmoins mis en place un cadre réglementaire commun pour les opérations pétrolières et gazières en mer afin de renforcer les normes de sécurité et de protection de l'environnement applicables en la matière dans l'UE et de les rendre cohérentes. La directive 2013/30/UE[1] (ci-après la DSOM, ou directive sur la sécurité des opérations en mer) définit les éléments constituant ce cadre global instauré à l'échelle de l'UE pour prévenir les accidents majeurs et en limiter les conséquences. La ratification du protocole «offshore» de la convention de Barcelone par le Conseil[2] a également été un élément de la réponse de l'UE à la catastrophe de Deepwater Horizon.

La DSOM dote l'UE d'un régime harmonisé, c'est-à-dire d'un cadre réglementaire qui s'articule autour d'objectifs et de la notion de «dossier de sécurité» (rapport sur les dangers majeurs) et dont la mise en œuvre est confiée à des autorités de régulation des activités en mer, dont la DSOM vise à garantir la compétence et l'indépendance et entre lesquelles elle encourage une coopération efficace. La DSOM prévoit également des exigences de transparence à l'échelle de l'UE, notamment le partage d'informations sur les accidents et les accidents évités de justesse, ainsi que sur d'autres indicateurs mesurant les performances en matière de sécurité des entreprises et des autorités de régulation du secteur.

En ce qui concerne la responsabilité du fait des accidents en mer et de leurs conséquences, la DSOM l'attribue sans équivoque aux titulaires d'une autorisation, c'est-à-dire aux détenteurs ou codétenteurs d'une autorisation de prospecter, d'exploiter et d'extraire des hydrocarbures délivrée conformément à la directive 94/22/CE[3]. Il attribue aussi aux titulaires d'une autorisation la responsabilité sans faute des

[1] 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 (JO L 178 du 28.6.2013, p. 66).

[2] 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 (2013/5/UE). Voir également le rapport de Milieu Ltd. (2013) «*Safety of offshore exploration and exploitation activities in the Mediterranean: creating synergies between the forthcoming EU Regulation and the Protocol to the Barcelona Convention*».

[3] Directive 94/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 1994 sur les conditions d'octroi et d'exercice des autorisations de prospecter, d'exploiter et d'extraire des hydrocarbures (JO L 164 du 30.6.1994, p. 3).

dommages environnementaux résultant de leurs activités. En revanche, la DSOM ne vise pas à harmoniser dans l'UE les régimes de responsabilité pour d'autres formes de dommages ou de pertes pouvant résulter d'opérations en mer, les résultats auxquels l'analyse d'impact[4] a abouti sur ce point lors des phases préparatoires de la DSOM n'étant pas concluants.

Le présent rapport répond aux obligations dévolues à la Commission en vertu de l'article 39 de la DSOM, qui impose à la Commission de présenter des rapports sur les points suivants:

- une évaluation de l'efficacité des régimes de responsabilité au sein de l'Union en ce qui concerne les dommages causés par les opérations pétrolières et gazières en mer, y compris une évaluation de l'opportunité d'étendre les dispositions en matière de responsabilité;
- un examen de l'opportunité d'inclure certaines pratiques conduisant à un accident majeur dans le champ d'application de la directive 2008/99/CE[5] (directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal);
- une description de la disponibilité des instruments de garantie financière pour les opérations en mer; et
- une description du traitement des demandes d'indemnisation pour les accidents en mer.

Tous ces points étant intimement liés, les aborder dans un rapport unique facilitera leur analyse cohérente. Ce dernier est accompagné d'un document de travail des services de la Commission (SWD(2015) 167 final[6], ci-après le «document de travail sur la responsabilité», qui fournit des informations supplémentaires sur les questions soulevées, ainsi que sur les analyses effectuées en interne par les services de la Commission ou commandées à des experts et intervenants extérieurs aux fins du présent rapport.

Le présent rapport et le document de travail sur la responsabilité visent essentiellement les pays membres de l'Espace économique européen (EEE) dans lesquels sont réalisées des opérations pétrolières et gazières en mer. Les «États ciblés» sont (par ordre alphabétique): l'Allemagne, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie et le Royaume-Uni. Les activités hors EEE n'occupent pas une place centrale dans ce bilan.

LES RESPONSABILITÉS ENVIRONNEMENTALE, CIVILE ET PÉNALE ET LEUR INTERCONNEXION

Il importe de distinguer les divers types de responsabilité. Le premier type de responsabilité est la responsabilité civile pour les dommages causés à des personnes physiques ou morales. Les types de dommages et de pertes relevant de cette vaste catégorie comprennent les lésions corporelles, les dommages aux biens et les pertes économiques. Ils sont généralement appelés dommages causés à des tiers ou dommages traditionnels dans l'acquis de l'UE. Dans le cas particulier des pertes économiques, certains systèmes juridiques font une distinction supplémentaire entre pertes économiques *indirectes*,

[4] 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 final.
[5] 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 (JO L 328 du 19.11.2008, p. 28).
[6] Document de travail des services de la Commission: «*Civil Liability, Compensation and Financial Security for Offshore Accidents in the European Economic Area*», SWD(2015) 167 final.

c'est-à-dire les pertes économiques résultant de lésions corporelles ou de dommages aux biens, et les pertes économiques *pures*, qui sont les pertes économiques subies en l'absence de lésions corporelles ou de dommages aux biens.

En deuxième lieu, il existe une responsabilité environnementale au sens de la directive sur la responsabilité environnementale[7] (DRE), qui concerne la responsabilité relative aux dommages écologiques causés aux espèces et aux habitats naturels protégés, aux eaux et aux sols. En l'occurrence, la responsabilité environnementale est fondée sur une approche publique, la partie affectée n'étant pas une personne physique ou morale tangible, mais la société dans son ensemble en raison du caractère public et universel des effets de tout dommage causé à des ressources naturelles partagées. Le rôle du sinistré appartient aux pouvoirs publics, qui ont pour mission de garantir que les pollueurs réparent les dommages qu'ils ont causés à l'environnement. Il incombe, dès lors, aux autorités publiques chargées de la protection de l'environnement de veiller à ce que l'exploitant responsable soit identifié, que le lien de causalité soit établi, que le plan de réparation soit mis au point et approuvé, que les mesures préventives ou correctives nécessaires soient prises, etc.[8].

En troisième lieu, la responsabilité pénale est constituée par la responsabilité découlant d'infractions pénales qualifiées comme telles en droit. Il existe une différence fondamentale entre la responsabilité civile et la responsabilité environnementale, d'une part, et la responsabilité pénale, d'autre part. Alors que les règles en matière de responsabilité civile et environnementale sont assorties, en principe[9], de sanctions exclusivement financières destinées à indemniser et à réparer les dommages causés, la responsabilité pénale a pour objectif de punir les comportements illicites et donne lieu à des sanctions pouvant comprendre des peines d'emprisonnement ainsi que des amendes et d'autres sanctions non privatives de liberté.

PERTINENCE DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE À L'ÉGARD DES ACCIDENTS EN MER ET DES DOMMAGES QUI EN RÉSULTENT

La Cour de justice des Communautés européennes a confirmé, en 2005[10], que la Communauté européenne est compétente pour adopter des mesures de droit pénal relatives à la protection de l'environnement lorsque cela s'avère nécessaire pour assurer la mise en œuvre efficace de sa politique en matière d'environnement. Sur la base de cette jurisprudence, la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal — la première directive européenne à contenir des dispositions en matière de responsabilité pénale — a établi en 2008 une liste d'infractions environnementales que les États membres doivent considérer comme des infractions pénales si elles sont délibérées ou découlent d'une négligence grave. En conséquence, l'UE a instauré des sanctions pénales harmonisées pour les cas d'infraction à la législation environnementale de l'UE, en plus des sanctions civiles déjà en place centrées sur l'indemnisation.

En vertu de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, les États membres doivent fixer des sanctions pénales pour certains actes qui causent ou sont susceptibles de

[7] 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 (JO L 143 du 30.4.2004, p. 56).
[8] La responsabilité civile et la responsabilité environnementale se chevauchent; voir l'introduction du document de travail sur la responsabilité.
[9] À l'exception des «dommages-intérêts punitifs» en common law.
[10] Arrêt du 13 septembre 2005 dans l'affaire C-176/03, *Commission contre Conseil*.

causer la mort ou de graves lésions à des personnes, ou une dégradation substantielle de la qualité de l'air, du sol, ou de l'eau, ou des dommages importants à la faune ou à la flore. Le champ d'application de cette directive est cependant limité: elle incrimine uniquement la violation de certains éléments de la législation de l'UE, qui sont énumérés dans ses annexes. Les actes passibles de sanctions pénales comprennent, par exemple, le rejet illicite de substances dangereuses dans les eaux de surface si celui-ci entraîne, ou risque d'entraîner, la mort de personnes, des lésions corporelles ou des dommages significatifs à l'environnement; le transport illicite de déchets au départ de l'Union européenne, uniquement si une quantité importante de déchets est concernée et s'il existe une intention claire d'en tirer profit; et l'exportation illicite de substances appauvrissant la couche d'ozone vers les pays en développement. Mais ils ne comprennent pas les activités couvertes par la DSOM.

Ainsi qu'il ressort de l'article 39, paragraphe 3, de la DSOM, il y a donc lieu de s'interroger sur l'opportunité d'inclure certaines pratiques conduisant à un accident en mer dans le champ d'application du droit pénal par l'intermédiaire de la législation de l'UE. Si la responsabilité pénale pour les infractions en matière de sécurité en mer n'influe pas directement sur la réparation des dommages causés, elle ajoute un facteur de dissuasion supplémentaire à la responsabilité civile et environnementale, qui pourrait améliorer la protection de l'environnement et le respect de la législation relative à la sécurité en mer.

Les infractions à la sécurité en mer relèvent déjà du code pénal dans certains États ciblés. Par exemple, la législation du Royaume-Uni comme celle du Danemark contiennent des dispositions érigeant en infraction pénale certaines situations de non-conformité[11]. Ni la définition des infractions pénales ni le type ou le niveau de sanction minimaux ne sont toutefois harmonisés au niveau de l'UE. Il existe des conditions juridiques strictes qui doivent être remplies avant de pouvoir conférer un caractère pénal aux infractions à la sécurité en mer en vertu de la législation de l'UE. L'article 83, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne offre la base juridique nécessaire pour établir des règles minimales relatives à la définition des infractions et des sanctions pénales dans le cadre d'une politique donnée de l'UE. Cette disposition habilite expressément les législateurs de l'UE à adopter: «des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans le domaine concerné» si cela «s'avère indispensable pour assurer la mise en œuvre efficace d'une politique de l'Union dans un domaine ayant fait l'objet de mesures d'harmonisation».

Pour adopter des mesures de droit pénal au niveau de l'UE, il faut donc apprécier préalablement si elles sont «indispensables» pour assurer la mise en œuvre efficace des politiques. Aussi, la décision d'inclure les infractions à la DSOM dans le champ d'application du droit pénal doit être précédée d'une vérification approfondie de leur caractère indispensable pour atteindre l'objectif précité au regard de critères de nécessité et de proportionnalité. Cette vérification ne peut se faire avant que les États ciblés n'aient transposé dans leur ordre juridique national la DSOM dans sa forme actuelle et qu'une expérience suffisante pour en apprécier l'efficacité ait été acquise[12]. Les États membres n'ont pas encore pris de décision sur les sanctions applicables aux infractions à la législation nationale de transposition de la DSOM. Cette transposition devait être effectuée pour le 19 juillet 2015 au plus tard, la décision sur les sanctions pouvant être adoptée à la faveur de cette transposition ou dans le cadre de l'exécution de la loi ultérieure. Il est donc trop tôt, à ce stade, pour analyser si les sanctions que les États ciblés doivent mettre en place dans le contexte de la transposition de la DSOM et de sa mise en

[11] Voir le document de travail sur la responsabilité, annexe II.
[12] Communication COM (2011) 573 de la Commission du 20 septembre 2011 intitulée «Vers une politique de l'UE en matière pénale: assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'UE au moyen du droit pénal», voir http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/act_fr.pdf

œuvre ultérieure seront, de manière cohérente dans l'ensemble de l'UE, suffisamment dissuasives, ou si des sanctions pénales au niveau de l'UE seront indispensables pour assurer pleinement et efficacement la sécurité des opérations en mer[13].

S'il est constaté, à l'avenir, que la DSOM, dans sa forme actuelle, ne suffit pas à assurer la sécurité des opérations en mer dans la mesure voulue et qu'il est indispensable de lier ses objectifs à une responsabilité pénale pour les infractions en mer, cette responsabilité pourrait faire l'objet d'une nouvelle disposition intégrée à la DSOM par une modification de celle-ci, ou encore d'un nouvel acte juridique autonome. Cependant, le moyen le plus cohérent serait d'harmoniser les sanctions pénales en faisant appel à la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. Cela permettrait d'éviter la création d'une norme différente en matière de sanctions pénales par rapport à celle instaurée par cette directive pour de nombreuses infractions environnementales. C'est la raison pour laquelle l'article 39, paragraphe 3, de la DSOM prévoit la possibilité de considérer comme pénales les infractions à la DSOM au moyen d'une modification de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. En pratique, cela nécessiterait de modifier l'annexe A de cette dernière pour inclure la DSOM dans sa liste des dispositions législatives dont la violation constitue un acte illicite.

Conclusions et propositions

L'article 39 de la DSOM charge la Commission d'examiner l'opportunité d'inclure certaines pratiques conduisant à un accident majeur dans le champ d'application de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. Il est toutefois trop tôt, à ce stade, pour évaluer correctement si l'instauration de mesures de droit pénal au niveau de l'UE serait indispensable pour porter la sécurité des activités en mer dans l'Union à des niveaux opérationnels. Pour établir s'il convient de faire entrer certaines pratiques conduisant à un accident majeur dans le champ d'application de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, l'UE doit d'abord acquérir une expérience suffisante qui lui permette de juger de l'efficacité de la DSOM.

La Commission élaborera un premier rapport sur la mise en œuvre de la DSOM d'ici au 19 juillet 2019. À cette occasion, il sera important que la Commission se penche à nouveau sur ce sujet et que les États membres déterminent s'il est opportun d'inclure les pratiques conduisant à un accident majeur dans le champ d'application de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. Dans l'intervalle, la Commission peut organiser le partage des expériences entre les États membres en ce qui concerne les sanctions pénales et la gestion des risques dans les entreprises actives dans un large éventail d'activités économiques.

Dans le droit fil de la conclusion exposée ci-dessus, la suite du présent rapport concerne donc exclusivement la responsabilité civile et environnementale pour les accidents en mer.

EFFICACITÉ DES RÉGIMES DE RESPONSABILITÉ

L'efficacité des régimes de responsabilité peut être appréciée en fonction de la précision avec laquelle ils définissent: a) les personnes responsables; b) les types de dommages et de pertes; et c) les victimes.

[13] La Commission doit préparer, au plus tard le 19 juillet 2019, un rapport sur l'expérience acquise dans le cadre de la mise en œuvre de la directive conformément à son article 40.

a) Quelles sont les personnes responsables?

Sur ce point, la DSOM comprend deux éléments d'harmonisation importants.

Premièrement, elle attribue toujours la responsabilité aux titulaires d'une autorisation, c'est-à-dire aux détenteurs ou codétenteurs d'une autorisation de prospecter, d'exploiter et/ou d'extraire des hydrocarbures délivrée conformément à la directive 94/22/UE. Il est important que la DSOM consacre ce principe car il assure une parfaite clarté juridique et vise à garantir que les titulaires d'une autorisation assument la responsabilité principale de la maîtrise des risques créés par leurs activités.

Deuxièmement, en ce qui concerne les dommages environnementaux dus à des accidents en mer, les dispositions introduites par la DSOM comprennent les opérations en mer au titre de la DRE[14]. Cela signifie que la responsabilité sans faute s'applique dorénavant aux dommages environnementaux, c'est-à-dire que tout titulaire d'une autorisation est désormais responsable de ces dommages sans qu'il soit nécessaire de prouver une négligence de sa part, pour autant qu'un lien de causalité soit établi.

La DSOM a harmonisé ces deux aspects de la responsabilité concernant les accidents en mer, mais n'a pas prévu d'harmonisation pour les dommages civils. En l'occurrence, les accidents en mer relèvent le plus souvent du droit de la responsabilité civile des États ciblés et il existe de grandes différences dans la manière dont les législations nationales traitent, d'une part, les titulaires d'une autorisation ayant causé des dommages civils par négligence et, d'autre part, ceux dont les actions n'ont violé aucune règle de diligence.

Si l'établissement d'un lien de causalité entre l'activité et le dommage est nécessaire dans tous les cas, la règle de la négligence s'applique souvent, ce qui signifie que les juridictions doivent d'abord établir que la partie responsable a violé une règle de diligence pour que la responsabilité civile soit engagée et que les dommages et intérêts correspondants puissent être accordés. Sur la question de savoir si c'est la règle de la négligence ou la responsabilité sans faute qui s'applique pour les dommages civils, la situation varie d'un pays à l'autre en fonction du type de dommages et de pertes[15].

B) Sur quoi porte la responsabilité?

La responsabilité pour les dommages *environnementaux* dus à des accidents en mer est régie par la DRE dans l'ensemble de l'UE. Cette législation fixe également l'ampleur des dommages à réparer et à indemniser. Ainsi, les titulaires d'une autorisation sont tenus responsables des dommages causés aux espèces et habitats naturels protégés tels que définis dans les directives «Oiseaux»[16] et «Habitats»[17], ainsi que des dommages liés aux eaux au sens de la directive-cadre sur l'eau[18] et de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»[19] dans toute l'UE. Ils doivent indemniser les pouvoirs publics pour les

[14] L'article 7 de la DSOM modifie la DRE en ce sens qu'elle rend les titulaires d'une autorisation financièrement responsables de la prévention et de la réparation de tout dommage environnemental au sens de cette dernière directive.
[15] Pour une description complète de ces différences, voir le tableau 2 et l'annexe III du document de travail sur la responsabilité.
[16] Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 20 du 26.1.2010, p. 7).
[17] Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206 du 22.7.1992, p. 7).
[18] Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO L 327 du 22.12.2000, p. 1).
[19] 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 (JO L 164 du 25.6.2008, p.19).

travaux éventuels de remise en l'état initial de l'environnement, sauf à effectuer ces travaux eux-mêmes.

Bien que le droit de l'Union harmonise la responsabilité pour les dommages environnementaux et que le droit des États ciblés prévoie dans tous les cas l'indemnisation des lésions corporelles et des dommages aux biens résultant des accidents en mer, la responsabilité varie sensiblement en ce qui concerne les différents types de pertes économiques. Les législations nationales diffèrent, par exemple, sur la nature du lien direct qui doit exister entre la perte économique et l'accident pour que cette perte soit indemnisable («critère du lien direct»). Le droit de certains États ciblés, tels que Chypre et le Royaume-Uni, exclut les demandes d'indemnisation portant exclusivement sur des pertes économiques en l'absence de lésions corporelles ou de dommages aux biens («règle d'exclusion»).

Il existe également des différences dans la manière dont la législation des États ciblés traite spécifiquement les secteurs qui, comme l'industrie de la pêche, sont tributaires du bon état du milieu marin commun pour leurs activités. L'expérience a montré que ces secteurs, qui comprennent souvent un grand nombre de petites et moyennes entreprises, pourraient subir une perte économique significative en cas d'accident majeur en mer[20].

À cet égard, c'est peut-être la Norvège qui possède la législation la plus complète en matière de responsabilité civile pour la pollution en mer. Non seulement elle prévoit une responsabilité sans faute pour les lésions corporelles, les dommages aux biens et les pertes économiques, y compris les pertes purement économiques[21], mais elle prévoit également expressément que «les pertes financières subies par les pêcheurs norvégiens en raison d'activités pétrolières» sont susceptibles d'indemnisation[22].

C) Qui sont les sinistrés? Qui peut prétendre à une indemnisation?

Le droit à indemnisation du préjudice subi peut être fondé sur des dispositions légales (c'est-à-dire la règle générale dans le secteur des opérations en mer) ou contractuelles et est, en principe, accordé à la suite d'une demande de réparation introduite par la partie sinistrée. Dans certains cas, cette indemnisation peut également être «automatique» (la partie affectée n'ayant que peu de démarches à entreprendre), par exemple, dans les types d'actions collectives avec possibilité de désistement («opt-out»)[23] ou lorsque les dispositions légales ou contractuelles le prévoient.

En leur qualité de défenseur de l'intérêt commun, ce sont les autorités publiques qui assignent en justice les parties responsables de dommages environnementaux. En cas de dommages ou de pertes civils, toute personne physique ou morale ayant subi des dommages ou une perte liés à des opérations en mer a le droit de former un recours, l'égalité de traitement en droit étant un principe fondamental dans les États ciblés.

[20] Les demandes d'indemnisation pour pertes économiques représentaient jusqu'à 96 % des demandes d'indemnisation des sinistrés de la côte du Golfe du Mexique après l'incident survenu aux États-Unis en 2010 sur la plateforme Deepwater Horizon.

[21] Avec toutefois des limitations liées à la nécessité d'établir que la perte économique subie était suffisamment directe.

[22] Voir l'annexe III du document de travail sur la responsabilité.

[23] Dans ce cas de figure, un ou plusieurs sinistrés nommément désignés introduisent une demande de réparation au nom d'une catégorie de personnes physiques ou morales ayant subi un ou plusieurs préjudices identiques, lesdites personnes devant introduire une demande visant à les exclure de la catégorie si elles ne souhaitent pas y être incluses automatiquement.

Il est cependant légitime de se demander si, et dans quelle mesure, les auteurs d'un préjudice sont responsables vis-à-vis de sinistrés établis dans d'autres pays et ayant été lésés par leurs activités. À cet égard, il y a lieu de répondre à trois questions interdépendantes.

1. Compétence juridictionnelle: quelle(s) juridiction(s) faut-il saisir?
2. Droit applicable: quel(s) droit(s) la ou les juridictions susmentionnées devraient-elles appliquer?
3. Jugements de juridictions étrangères: le jugement sera-t-il reconnu ou exécuté dans un autre pays?

La réponse à ces questions est apportée par deux règlements existants de l'UE. En ce qui concerne la compétence juridictionnelle, le règlement Bruxelles I[24] garantit aux victimes d'accidents en mer le droit de former un recours à l'encontre de défendeurs domiciliés dans l'Union, soit dans le pays dans lequel le défendeur a son domicile, soit dans le pays dans lequel l'accident s'est produit, soit dans le pays dans lequel le dommage est survenu. Ces règles s'appliquent également à la Norvège et à l'Islande en vertu de la convention de Lugano de 2007[25].

Cela signifie, par exemple, qu'une personne (physique ou morale) établie aux Pays-Bas qui a subi un préjudice consécutif à un accident en mer causé dans les eaux britanniques par une société italienne peut décider de demander réparation indifféremment devant les tribunaux des Pays-Bas, du Royaume-Uni ou de l'Italie, en fonction de l'endroit où elle pense obtenir le meilleur traitement et le meilleur résultat.

En ce qui concerne les deuxième et troisième questions, à savoir le droit applicable et les jugements étrangers, il ressort du règlement Rome II[26] que le droit régissant la responsabilité extracontractuelle liée aux accidents en mer est celui du pays dans lequel le dommage survient, quel que soit le lieu de l'accident. Si le préjudice invoqué est un dommage environnemental ou un dommage causé à des personnes ou des biens à la suite d'un dommage environnemental, les victimes peuvent également choisir de fonder leur action sur le droit du pays dans lequel l'accident s'est produit. Il est à noter que le droit applicable peut être celui d'un État membre ou d'un pays tiers hors UE[27].

Il s'ensuit, par exemple, qu'un sinistré norvégien qui demande réparation d'un préjudice consécutif à un déversement de pétrole résultant d'un accident en mer aux Pays-Bas peut poursuivre sa procédure d'indemnisation en se fondant soit sur le droit norvégien soit sur le droit néerlandais, selon l'option qui lui serait la plus favorable.

Évaluation de l'efficacité des régimes de responsabilité et de l'opportunité d'étendre les dispositions en matière de responsabilité

Ainsi qu'il ressort des explications résumées ci-dessus et développées dans le document de travail sur la responsabilité, les États ciblés admettent déjà la responsabilité pour les lésions corporelles et les dommages aux biens, et la législation de l'UE a harmonisé la responsabilité environnementale. Toutefois, les États ciblés appliquent des approches divergentes quant à la responsabilité civile liée

[24] Règlement (CE) nº 44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (JO L 12 du 16.1.2001).
[25] Convention de 2007 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale. Voir point 2.10 du document de travail sur la responsabilité.
[26] Règlement (CE) n° 864/2007 du Parlement européen et du Conseil sur la loi applicable aux obligations non contractuelles (JO L 199 du 31.7.2007, p. 40). Ce règlement ne s'applique pas au Danemark.
[27] Voir point 2.10 du document de travail sur la responsabilité.

aux accidents en mer et peuvent la limiter à des degrés divers. Par exemple, alors que les droits chypriote et britannique tendent à limiter davantage la responsabilité en exigeant une preuve de la négligence ou du caractère direct des pertes économiques subies, le droit d'autres États ciblés, tels que le Danemark, la France, l'Islande, les Pays-Bas et la Norvège, est plus favorable aux sinistrés[28].

Il est cependant à noter que, malgré les différences entre États ciblés, il est difficile d'affirmer que tel État ou tel autre traite moins efficacement les éventuelles demandes d'indemnisation faisant suite à des accidents en mer.

La situation est également susceptible d'évoluer, du moins dans certains régimes nationaux: plusieurs États membres ont indiqué lors de contacts avec la Commission (notamment dans le cadre de réunions du groupe des autorités du pétrole et du gaz en mer de l'UE, l'EUOAG[29]) qu'ils pourraient actualiser leurs régimes de responsabilité pour les accidents en mer à la faveur de la mise en place des procédures d'indemnisation en application de l'article 4, paragraphe 3, de la DSOM. Bien que la directive n'exige pas expressément d'apporter des modifications au traitement de la responsabilité civile, la responsabilité et l'indemnisation sont étroitement liées, si bien qu'une modification de l'une peut nécessiter une modification de l'autre. Ainsi, l'obligation imposée par l'article 4, paragraphe 3, de la DSOM pourrait conduire à une extension des dispositions en matière de responsabilité dans certains États ciblés.

L'extension des dispositions en matière de responsabilité au niveau de l'UE pourrait aboutir à rendre la responsabilité sans faute applicable à de nouvelles catégories de dommages et de pertes civils dans les États ciblés et/ou à élargir l'éventail des pertes économiques susceptibles d'indemnisation — notamment les types de pertes économiques auxquelles sont exposés le secteur de la pêche et les économies côtières locales (telles que les destinations touristiques en bord de mer). Dans les cas où les textes juridiques applicables présentent une ambiguïté pouvant rendre incertaine l'issue de certaines demandes de réparation concernant des pertes économiques, la législation pourrait être clarifiée en mentionnant spécifiquement les types de dommages qui pourraient résulter d'accidents en mer et/ou les parties susceptibles d'être affectées. Enfin, bien que les législations en vigueur semblent envisager tous les aspects de l'accès transfrontière à la justice, l'extension des régimes de responsabilité pourrait améliorer les voies de recours des sinistrés pour des dommages en mer en introduisant la possibilité d'intenter des actions collectives avec possibilité de désistement pour les accidents en mer.

On peut considérer que l'attribution aux entreprises de la responsabilité de *tous* les dommages et pertes causés par des accidents en mer facilite l'accès à la justice pour les victimes, tout en incitant les entreprises à prendre des précautions suffisantes et à rechercher des modes d'exploitation plus sûrs. Cette approche contribue également à ce que les activités en mer ne soient réalisées que si leurs retombées positives l'emportent sur les risques.

La limitation de la responsabilité est toutefois une nécessité pratique. En effet, le règlement des litiges en cas de marée noire peut se révéler complexe, et il importe de trouver un équilibre entre la nécessité d'indemniser correctement les victimes et la volonté d'éviter le paiement de demandes «illégitimes». Les pertes économiques sont susceptibles de se propager d'un secteur économique à l'autre, si bien qu'il est essentiel de définir des paramètres de responsabilité précis afin d'éviter une responsabilité

[28] Pour plus de détails, voir le point 2.2 et les points 2.5 à 2.7 du document de travail sur la responsabilité.
[29] Décision de la Commission du 19 janvier 2012 instituant le groupe des autorités du pétrole et du gaz en mer de l'Union européenne (JO C 18 du 21.1.2012, p. 8).

excessive — autrement dit, une porte ouverte aux abus[30] — en vue de l'exclusion, souhaitable, des demandes plus indirectes ou reposant sur des spéculations. Les traditions juridiques déterminent la manière dont la justice des États membres fait la distinction entre les demandes légitimes et les risques normaux encourus par les acteurs de l'économie.

Conclusions et recommandations

S'il existe des différences nationales dans la manière dont les régimes de responsabilité régissent l'accès à la justice pour les victimes d'accidents en mer, aucun élément ne permet aujourd'hui de considérer qu'une des approches actuelles en matière de responsabilité civile dans les États ciblés serait moins efficace au regard de l'objectif poursuivi par la DSOM, à savoir garantir la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer dans l'ensemble de l'UE.

Il est clair, cependant, que la transposition de la DSOM en droit national incitera les États membres à s'interroger sur la manière dont leurs règles en matière de responsabilité seront le mieux à même de préserver l'intérêt public général dans le respect des exigences d'indemnisation prévues par l'article 4, paragraphe 3, de la DSOM. Dès lors que, pour garantir le traitement adéquat des demandes d'indemnisation, il peut s'avérer nécessaire de modifier le régime de responsabilité donnant lieu à indemnisation, certains États membres pourraient revoir leurs régimes nationaux afin de déterminer l'étendue de la responsabilité liée aux opérations pétrolières et gazières en mer.

Lorsqu'ils remanieront leur régime de responsabilité aux fins de la mise en œuvre de la DSOM en droit interne, les États membres devront également envisager d'adopter des dispositions spécifiquement destinées aux secteurs économiques les plus vulnérables aux accidents en mer, sans introduire une incertitude générale quant au niveau de la responsabilité financière qui pourrait entraver le développement des ressources gazières et pétrolières en mer. Ces mesures devraient être modulées pour tenir compte des différences importantes qui existent d'un pays à l'autre en ce qui concerne d'une part, les retombées et les risques économiques liés aux opérations en mer et, d'autre part: les secteurs exposés aux accidents en mer dans les différents États membres. Par exemple, les États membres ayant d'importantes activités en mer ainsi qu'un secteur de la pêche et/ou du tourisme côtier développé devraient s'efforcer de déterminer si un renforcement des dispositions sur les pertes économiques visant spécifiquement ces secteurs, à l'image de ce qu'a fait la Norvège pour la pêche, serait souhaitable.

Par ailleurs, en vertu des règlements Bruxelles I et Rome II, les États ciblés doivent intégrer dans leurs exigences de garantie financière les dommages potentiels auxquels leurs titulaires d'une autorisation et exploitants pourraient être exposés dans d'autres pays. Ces dommages pourraient être beaucoup plus importants que les dommages survenant sur leur propre territoire en raison de la forte empreinte géographique des accidents majeurs et de la possibilité que ces autres pays appliquent des règles plus strictes en matière de responsabilité civile.

La Commission a les moyens de communiquer sur ces problèmes de transposition particuliers au travers d'enceintes telles que l'EUOAG, en collaboration avec les autorités nationales, l'industrie du pétrole et du gaz, d'autres industries et la société civile. Elle a régulièrement soulevé ce point dans les réunions de l'EUOAG et continuera à le faire lors de séminaires spécifiques et de sessions structurées d'échange de bonnes pratiques.

[30] Impossibilité d'empêcher l'introduction de demandes de réparation de dommages indirects que la société ne considérerait pas comme légitimes mais qui seraient susceptibles d'aboutir.

La Commission ne devrait toutefois pas se limiter à encourager les discussions avec les parties prenantes et elle devrait veiller à ce que tous les États membres prennent les mesures qui s'imposent en axant ses contrôles de conformité sur les dispositions de la DSOM en matière de responsabilité et d'indemnisation. Parallèlement, la Commission mettra à profit les réunions de l'EUOAG en vue de collecter systématiquement des données couvrant tous les aspects liés à la responsabilité provenant de la nouvelle législation de transposition des États membres.

Ces trois mesures permettront à la Commission d'inclure dans son premier rapport sur la mise en œuvre une analyse complète des modifications apportées aux différents régimes nationaux en ce qui concerne spécifiquement l'efficacité des régimes de responsabilité. Lorsqu'elle disposera de ces éléments, la Commission devrait pouvoir se prononcer sur la nécessité de prendre de nouvelles mesures.

LES INSTRUMENTS DE GARANTIE FINANCIÈRE ET LEUR DISPONIBILITÉ

Une fois la responsabilité établie, il s'agit naturellement de déterminer de quelle manière l'auteur du préjudice financera la réparation des dommages qui lui sont imputés. L'accident de la plateforme Deepwater Horizon a montré que les accidents en mer les plus graves peuvent causer des dommages si considérables que seules les plus grandes entreprises seraient en mesure d'absorber la totalité de leur coût. Cette constatation soulève la question de l'existence d'instruments de garantie financière assurant la possibilité d'indemnisation et la solvabilité des entreprises à la suite d'un accident majeur.

Il existe un large éventail de produits de garantie financière pour couvrir le risque d'exploitation des compagnies pétrolières et gazières. Ces produits vont de l'auto-assurance[31] à l'assurance en responsabilité civile[32], en passant par les systèmes de garantie mutuelle tels que l'Offshore Pollution Liability Association Ltd. (OPOL)[33], et par les mécanismes de transfert alternatif des risques[34], entre autres.

Zone de texte: OPOL

L'Offshore Pollution Liability Association Ltd. (OPOL) est un système mutuel à l'industrie ouvert aux opérateurs offshore dans de nombreux États ciblés. Pour toutes les responsabilités qu'elles ne sont pas en mesure de prendre en charge financièrement, les entreprises qui en sont membres bénéficient d'une garantie versée par les autres entreprises participant au système, à concurrence de montants définis (125 millions de dollars pour les frais de remise en état et 125 millions de dollars pour les dommages par pollution). À la suite d'un incident, les demandes de réparation ne sont pas introduites directement contre l'OPOL mais contre l'entreprise affiliée qui est responsable du dommage ou de la perte.

L'OPOL n'est pas un fonds d'indemnisation ni une garantie offerte à l'entreprise concernée contre le risque de faillite. Cette mutualisation du risque d'insolvabilité à la charge de tiers contribue à réduire les frais d'assurance et à rassurer les autorités de régulation et le public sur la capacité financière des titulaires d'une autorisation d'exploitation en mer. Les critères d'affiliation à l'OPOL ajoutent une surveillance mutuelle par l'industrie au contrôle réglementaire de la capacité financière des entreprises lors de l'octroi de l'autorisation.

Pour devenir membres de l'OPOL, les exploitants doivent accepter d'endosser la responsabilité sans faute pour les dommages et pertes causés, et cette affiliation est une condition préalable à l'octroi d'une autorisation au

[31] Document de travail sur la responsabilité, pp. 35-36.
[32] Document de travail sur la responsabilité, pp. 36-38.
[33] Document de travail sur la responsabilité, pp. 40-41.
[34] Document de travail sur la responsabilité, p. 41.

Royaume-Uni. En Irlande, les membres du système sont également réputés remplir les conditions d'octroi des autorisations d'exploitation en mer. Cela étant, le plafond de remboursement et d'indemnisation de 250 millions de dollars par incident défini par l'OPOL peut se révéler insuffisant pour couvrir tous les dommages et pertes résultant des accidents les plus graves.

Pour plus de détails, voir les points 2.3 et 4.2 du document de travail sur la responsabilité.

Si l'utilisation de ces produits n'est pas encore généralisée actuellement dans l'industrie offshore, le marché des instruments de garantie financière semble pourtant posséder la profondeur et la capacité d'innovation nécessaires pour répondre aux besoins de toutes les compagnies pétrolières et gazières relevant des régimes de responsabilité en vigueur dans l'EEE. Il permet également aux compagnies pétrolières et gazières de répartir leur risque entre plusieurs acteurs du marché, qu'il s'agisse des entreprises d'assurance et de réassurance, des acteurs des marchés financiers tels que les fonds de capital-investissement et les fonds spéculatifs, ainsi que des autres compagnies pétrolières et gazières.

Or la pénétration sur le marché des instruments de garantie financière est actuellement insuffisante pour couvrir tous les dommages dus aux accidents en mer les plus rares et les plus coûteux. Il peut y avoir plusieurs raisons à cela, dont l'une a déjà été analysée dans le présent rapport: dans certains États ciblés, la portée de la responsabilité liée aux dommages n'est pas assez étendue pour rendre ces produits nécessaires à l'heure actuelle.

Un autre élément clé à cet égard est que les autorités de régulation de nombreux États ciblés limitent les formes de couverture qu'elles acceptent en excluant d'emblée une gamme de solutions innovantes. Douze des vingt États ciblés désignent expressément les assurances en tant que mécanisme de garantie financière pour l'octroi d'une autorisation et/ou l'exploitation; sur cette proportion, neuf ne prévoient aucun autre type de mécanisme. Ce pourcentage élevé d'États ciblés qui favorisent l'assurance pourrait même être encore plus élevé car, pour six des États ciblés, le modèle de contrat n'a pas été fourni et n'a donc pas pu être examiné[35].

Dans ces conditions, il est malaisé de déterminer dans quelle mesure d'autres facteurs sont susceptibles de limiter le développement des instruments de garantie financière pour les responsabilités liées aux opérations en mer. Ces autres facteurs peuvent comprendre l'absence d'exigences réglementaires imposant des niveaux de couverture adéquats. La couverture peut dépasser les capacités des assureurs individuels, ou les possibilités de réassurance peuvent faire défaut sur le marché. Par ailleurs, lorsque la couverture des risques est assurée, il peut arriver que les assureurs et l'industrie offshore n'arrivent pas à se mettre d'accord sur les niveaux de risque et, par conséquent, sur le prix de ces produits, de sorte que ces derniers ne sont pas fournis.

Cette situation pourrait changer avec la mise en œuvre de la DSOM. L'article 4, paragraphes 1 à 3, de la DSOM établit des exigences de garantie financière fondées sur l'exposition au risque, qui obligent les États membres à tenir dûment compte de «la capacité financière du demandeur, y compris les éventuelles garanties financières, à assumer les responsabilités qui pourraient découler des opérations pétrolières et gazières en mer concernées».

[35] Voir le document de travail sur la responsabilité, point 3.2.

De plus, l'article 4, paragraphe 3, de la DSOM prévoit que les États membres «facilitent le déploiement d'instruments financiers durables ainsi que d'autres arrangements afin d'aider les demandeurs d'autorisation à apporter la preuve de leur capacité financière». Plusieurs mesures pourraient être prises dans ce domaine, parmi lesquelles l'extension des formes de couverture acceptées par les autorités nationales.

Les dispositions de la DSOM sont également relayées par le protocole «offshore» de la convention de Barcelone, qui a récemment intégré l'acquis de l'Union[36]. Ce protocole prévoit, à l'article 27, paragraphe 2, point b), que les parties doivent s'assurer que les opérateurs sont et demeurent couverts par une assurance ou une autre garantie financière en vue d'assurer la réparation des dommages causés par les activités couvertes par ledit protocole.

L'expérience acquise dans le cadre de la directive sur la responsabilité environnementale montre qu'un marché concurrentiel des instruments de garantie financière — couverture groupée, assurances, titres obligataires, garanties, etc. — pourra se développer après une modification significative de la réglementation de l'UE, avec toutefois un certain décalage dans le temps afin de permettre aux acteurs du marché de s'adapter aux nouvelles exigences[37]. On peut donc s'attendre à ce que la disponibilité et l'utilisation des instruments de garantie financière pour couvrir les risques liés aux accidents en mer s'améliorent au cours des années qui suivront la mise en œuvre de la DSOM dans les ordres juridiques nationaux.

Conclusions et recommandations

Bien que le marché de l'assurance n'offre pas un accès facile aux instruments de garantie financière destinés à couvrir tous les dommages dus aux accidents en mer les plus rares et les plus coûteux, il semble posséder la profondeur et la capacité d'innovation nécessaires pour répondre aux besoins de toutes les compagnies pétrolières et gazières dont les opérations sont soumises aux régimes de responsabilité en vigueur de l'EEE. En outre, il est à prévoir que le marché des instruments de garantie financière s'adaptera aux nouvelles exigences instaurées par l'article 4 de la DSOM, en particulier si les autorités nationales étendent la gamme des instruments financiers qu'ils acceptent à titre de couverture. Les changements attendus devraient intervenir à partir de la date limite de transposition de la DSOM, fixée à juillet 2015, et, une fois que sera mis en œuvre, le protocole «offshore» de la convention de Barcelone. La Commission fera en sorte que la mise en œuvre pleine et entière de l'article 4 fasse partie des priorités lors des contrôles de conformité effectués dans le cadre de la directive.

Quant à accepter ou exiger l'affiliation à un régime d'assurance mutuelle tel que l'OPOL pour l'octroi des autorisations d'effectuer des opérations en mer, il s'agit d'une décision qui devrait plutôt relever de la compétence des États membres, dans la mesure où elle est étroitement liée à leurs régimes de responsabilité nationaux, aux caractéristiques du régime en question, aux titulaires d'une autorisation opérant dans leurs eaux et aux risques auxquels sont exposés ces derniers. Les différences significatives d'une région à l'autre de l'EEE en ce qui concerne les opérations en mer, et donc la

[36] Décision 2013/5/UE 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 (JO L 4 du 9.1.2013, p. 13).

[37] Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions conformément à l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, COM(2010) 581 final du 12.10.2010.

nature et l'intensité du risque encouru par les opérateurs, pourraient donner lieu à des subventions croisées injustifiées entre ces régions et poser un risque moral si une solution uniforme était imposée.

TRAITEMENT DES DEMANDES D'INDEMNISATION

Une fois établie l'étendue de la responsabilité et garantie la capacité de financer l'indemnisation due pour les dommages, que ce soit à l'aide des ressources propres de l'entreprise ou d'un instrument financier, la dernière pièce du puzzle consiste à assurer le versement de cette indemnisation en veillant à ce que l'aide parvienne rapidement aux bénéficiaires légitimes. La catastrophe de Deepwater Horizon survenue en 2010 a montré que les accidents en mer de grande ampleur peuvent toucher un grand nombre de personnes et dépasser les ressources de n'importe quel régime mis en place pour traiter les demandes de réparation et indemniser les victimes. Elle a montré l'importance d'adopter une attitude volontariste en appliquant des mécanismes d'indemnisation soigneusement mis au point avant qu'un accident majeur ne survienne, de manière à minimiser les effets de perte en cascade dans l'économie.

Il n'existe aujourd'hui que deux mécanismes d'indemnisation spécifiquement conçus pour les accidents pétroliers et gaziers dans les États ciblés. En premier lieu, la Norvège a instauré un mécanisme législatif d'indemnisation pour faire face aux conséquences des accidents en mer. Dans sa loi sur les activités pétrolières, elle réglemente la gestion des demandes de réparation et d'indemnisation collectives des pêcheurs. La législation couvre aussi les demandes de réparation transfrontières provenant du Danemark, de la Finlande et de la Suède, conformément à la convention nordique sur la protection de l'environnement[38].

Deuxièmement, l'OPOL, bien qu'étant essentiellement un accord mutuel sectoriel, définit également des procédures visant à accélérer le traitement des demandes sans recourir à des procédures judiciaires. Une faille importante du régime d'indemnisation de l'OPOL réside toutefois dans le fait que l'exploitant responsable décide en premier ressort si les demandes qui lui sont adressées relèvent de l'accord de l'OPOL[39].

À défaut de régime d'indemnisation spécifiquement conçu pour les accidents pétroliers et gaziers en mer, les demandes de réparation entreraient dans le champ d'application du droit national de la responsabilité civile. En pareil cas, ce sont les règles de procédure au civil qui s'appliquent[40] et le traitement des plaintes peut durer entre six mois et plusieurs années (ou décennies dans certains cas), en l'absence de règlement extrajudiciaire. Bien que la Belgique, l'Italie, le Portugal et les Pays-Bas aient récemment adopté de nouvelles dispositions législatives pour simplifier la gestion des sinistres de masse, leurs systèmes pourraient encore être rationalisés afin de mieux prendre en compte les formes spécifiques de dommages susceptibles d'être provoqués par un accident en mer et les besoins des secteurs exposés, comme la pêche et le tourisme[41].

S'il n'existe actuellement qu'un petit nombre de régimes d'indemnisation pour les accidents en mer dans l'EEE, cette situation devrait évoluer sensiblement avec la mise en œuvre de la DSOM. En vertu de l'article 4, paragraphe 3, de la DSOM, les États membres sont tenus d'établir des procédures visant à permettre un traitement rapide et adéquat des demandes d'indemnisation, notamment en ce qui

[38] Voir le document de travail sur la responsabilité, point 4.1.
[39] Voir le document de travail sur la responsabilité, points 2.3 et 4.2.
[40] Les règles à suivre par les juridictions statuant en matière civile.
[41] Pour en savoir plus, voir le document de travail sur la responsabilité, point 4.3.

concerne les incidents transfrontières, pour autant que la responsabilité soit prévue par le droit national. Il peut y avoir plusieurs manières d'améliorer les dispositions actuelles, parmi lesquelles:

- indépendance du traitement des demandes de réparation;
- égalité de traitement des demandes de réparation transfrontières;
- amélioration de l'accessibilité, de la clarté et de la simplicité des procédures de demande;
- obligation claire de rendre des comptes sur la gestion des demandes de réparation;
- obligations prédéfinies en matière de délais afin de réduire au minimum les retards; et
- moyens de recours en cas de défaillance du système.

Conclusions et recommandations

Bien qu'il n'existe actuellement que deux mécanismes d'indemnisation spécifiquement conçus pour les accidents pétroliers et gaziers dans les États ciblés, la DSOM oblige les États membres à établir des procédures pour assurer le traitement rapide et adéquat des demandes. La Commission peut, en collaboration avec les États membres, participer à la mise en place de garanties adéquates pour les sinistrés à cet égard. Si les nouveaux régimes d'indemnisation nationaux ne parviennent pas à établir de garanties adéquates pour les victimes d'accidents en mer et ne tiennent pas pleinement compte des droits des sinistrés garantis au niveau transfrontière par les règlements Bruxelles I et Rome II, la Commission pourrait être amenée à réexaminer, soit dans le premier rapport de mise en œuvre de la DSOM, soit par la suite, l'opportunité de prendre de nouvelles mesures au niveau de l'UE pour atteindre ces objectifs.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

En fonction des effets de la DSOM, telle qu'elle aura été mise en œuvre par les États membres, il sera possible d'établir dans les années à venir s'il est opportun de faire entrer certaines pratiques conduisant à un accident majeur en mer dans le champ d'application du droit pénal pour renforcer encore la sécurité des activités en mer. Le cas échéant, la Commission présentera une proposition de législation.

Il ne semble pas être justifié, à ce stade, d'étendre les dispositions relatives à la responsabilité dans la législation de l'UE. Dans certains cas, les règlements Bruxelles I et Rome II empêchent que les disparités entre les régimes nationaux ne nuisent aux sinistrés d'autres États membres de l'UE. En outre, il se peut que certains États membres réexaminent leur régime de responsabilité en vigueur pour les accidents en mer à la faveur d'autres modifications introduites par la DSOM.

Toutefois, la Commission sera en mesure de tirer des conclusions sur la nécessité de prendre de nouvelles mesures lorsqu'elle préparera le premier rapport sur la mise en œuvre de la DSOM. Elle pourra notamment:

- continuer à faire progresser la réflexion sur les responsabilités dans le cadre des discussions structurées au sein de l'EUOAG;
- axer ses contrôles de conformité avec la DSOM sur les dispositions liées à la responsabilité; et
- utiliser les réunions de l'EUOAG pour la collecte systématique de données couvrant tous les aspects liés à la responsabilité dans les nouvelles législations de transposition.

La pénétration sur le marché des instruments de garantie financière est actuellement insuffisante pour couvrir entièrement les accidents en mer les plus rares et les plus coûteux dans l'EEE. De plus, il n'existe aujourd'hui que deux mécanismes d'indemnisation spécifiquement conçus pour les accidents

pétroliers et gaziers dans les États ciblés. Toutefois, les dispositions de la DSOM devraient apporter des améliorations sensibles dans ces deux domaines.

Dans l'hypothèse où les nouvelles législations nationales échoueraient à améliorer la disponibilité des instruments de garantie financière et à mettre en place des procédures permettant d'assurer un traitement rapide et adéquat des demandes d'indemnisation, la Commission réexaminerait l'opportunité de prendre de nouvelles mesures au niveau de l'UE pour atteindre ces objectifs, et elle apprécierait la nature de ces mesures.

La Commission encourage les États membres à partager leurs expériences sur les instruments de garantie financière, la responsabilité, l'indemnisation et les sanctions pénales, en priorité dans le cadre du groupe des autorités du pétrole et du gaz en mer de l'Union européenne (EUOAG). Après la mise en œuvre de la directive et sur la base de l'expérience acquise par les États membres dans la mise en œuvre de la nouvelle base juridique, la Commission pourra actualiser son analyse selon les modalités prévues par le présent rapport.