

PROPOSITION DE LOI POUR UNE MEILLEURE APPREHENSION DES RISQUES PETROLIERS OFFSHORE

L'objectif poursuivi est une meilleure appréhension des risques générés par l'exploration-production des hydrocarbures en zone maritime française (plateau continental et ZEE). L'élément central réside dans la prévention des risques pétroliers offshore, notamment par la dissuasion permettant autant que possible une internalisation des risques, tout en assurant la compétitivité internationale des entreprises françaises.

Titre 1^{er} : Prévention des risques

Article 1

Il est créé dans le Titre I (Dispositions générales) de la loi n° 68-1181 du 30 décembre 1968, relative à l'exploration du plateau continental et à l'exploitation de ses ressources naturelles¹, un article 6 ainsi rédigé :

« Article 6

L'agence maritime, de la régulation de la sécurité de l'exploration et l'exploitation des ressources minérales du plateau continental et de la Zone économique exclusive, établit, avec la collaboration de l'AFNOR, la liste des normes techniques applicables aux activités.

L'agence met à jour la liste des normes techniques au regard du progrès technique.

Un décret pris en Conseil d'Etat incorpore les normes techniques.

A la date de leur incorporation, les normes deviennent d'application obligatoire dans leur version en vigueur au jour des activités. »

Article 2

Il est créé, dans la loi n° 68-1181 du 30 décembre 1968, relative à l'exploration du plateau continental et à l'exploitation de ses ressources naturelles, un titre II bis rédigé comme suit :

« TITRE II BIS : DES ORGANES DE REGULATION DE L'EXPLORATION-PRODUCTION DES RESSOURCES MINERALES DU PLATEAU CONTINENTAL ET DE LA ZEE

Section 1 : Bureau maritime de gestion des hydrocarbures offshore français

Article 15

Il est créé un établissement public de l'Etat, dénommé Bureau maritime de gestion des ressources minérales du plateau continental et du sous-sol marin de la Zone économique Exclusive française.

Sous la tutelle du Ministère de l'Economie, le Bureau maritime a pour mission exclusive la mise en œuvre de la politique de gestion des ressources minérales, telles que les hydrocarbures liquides ou gazeux, du plateau continental et du sous-sol de la Zone économique exclusive de la France, cela, dans le respect de l'environnement.

Le bureau est chargé de la valorisation des ressources minérales offshore française, des activités d'exploration-production des hydrocarbures en tout respect de l'environnement.

Dans le cadre de ses missions, le Bureau maritime est chargé de l'instruction des demandes d'autorisation de prospection préalable, de permis H, de concession et de licences d'exploitation des gisements offshore d'hydrocarbures, régies par les dispositions du Code minier et des dispositions réglementaires du Décret 2006-648 relatif aux titres miniers et aux titres de stockages souterrains.

¹ Lorsque nous rédigeons cette proposition de loi (et que nous soutenions cette thèse), la loi de 1968 était encore en vigueur. Depuis le 8 décembre 2016, elle a été abrogée et remplacée par l'ordonnance n°2016-1687. Malgré cette abrogation, la proposition de loi demeure opportune et doit désormais s'intégrer dans l'adoption d'une nouvelle loi spéciale.

Un décret en Conseil détermine les implantations régionales nécessaires du Bureau, en tenant compte des zones maritimes objets de titres miniers d'exploration ou d'exploitation des ressources minérales.

Section 2 : Agence maritime de régulation des activités pétrolières offshore

Article 16

Il est créé un établissement public de l'Etat, dénommé Agence maritime de la régulation des activités pétrolières offshore.

Sous la tutelle du Ministère de l'Environnement, l'agence a pour mission exclusive la sécurité des activités d'exploration et d'exploitation des ressources minérales du plateau continental et du sous-sol marin de la Zone exclusive économique de l'Etat.

Dans le cadre de ses missions, l'Agence :

1° veille au respect des lois, règlements et normes techniques applicables à bord des installations pétrolières offshore ;

2° participe, en toute collaboration avec le Bureau maritime de gestion des ressources minérales du plateau continental et du sous-sol marin de la Zone économique exclusive française, à l'instruction des demandes d'autorisation de prospection préalable, de permis H, de concession et de licences d'exploitation. L'agence donne un avis décisif et contraignant sur la capacité du projet à mener des activités d'exploration et/ou d'exploitation des ressources en mer, en toute sécurité et dans le respect de l'environnement. Pour ce faire, l'Agence tient compte, notamment, de l'étude d'impact, du rapport sur les dangers majeurs et des capacités financières et techniques de l'exploitant, annexés à la demande.

3° Délivre les autorisations exigées préalablement à tous travaux, en vertu de l'article L161-1 du nouveau Code minier et de l'article 3 du Décret 2006-649, du 2 juin 2006, relatif aux travaux miniers, aux travaux de stockage souterrain et à la police des mines et stockages souterrains.

4° Est chargée de la surveillance administrative des activités pétrolières offshore. Les agents de l'Agence maritime sont investis de pouvoirs de police des mines en mer, en la matière, régie par les articles L176-1 et suivants du nouveau Code minier.

5° Est chargée de l'exécution des procédures de démantèlement des sites pétroliers en fin de vie. »

Titre 2 : Répression du délit de pollution par les hydrocarbures en provenance d'installations offshore

Article 3

L'article 14 de la Loi n° 76-655 du 16 juillet 1976, relative au plateau continental, à la zone économique exclusive et à la zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République, est modifié comme suit :

I/Le (IV) est modifié ainsi :

« Est interdit tout rejet, intentionnel ou non intentionnel, à la mer d'hydrocarbures ou de mélanges d'hydrocarbures susceptibles de porter atteinte à la santé publique, à la faune et à la flore marines et au développement économique et touristique des régions côtières².

Le même rejet est interdit en territoire maritime et côtier étranger, à condition que le déversement n'ait pas fait l'objet d'une répression dans l'Etat étranger affecté.

L'interdiction prévue à l'alinéa 1 de cette disposition, est punie une amende de 4000 euros en cas de déversement susvisé par simple négligence ou imprudence.

L'amende est portée à 400 000 euros lorsque le déversement résulte de la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement ou, d'une faute caractérisée exposant autrui à un risque d'une particulière gravité que le prévenu ne pouvait ignorer.

L'amende est portée à 1 200 000 euros en cas de déversement intentionnel.

² Reprise de l'alinéa 1 in fine de l'article L218-32 du code de l'environnement.

Peut être poursuivi pour les infractions ci-dessus énoncées, toute personne physique ou morale, responsable de la sécurité des activités à l'origine de l'accident pétrolier ou du déversement.

Lorsque l'infraction résulte d'une mauvaise politique de sécurité au sein de l'entreprise exploitante ou ses sous-traitants, ces derniers encourent les peines susvisées. »³

II/ A été effectuée une renumérotation des dispositions suivantes du même article 14 :

« Le (V) devient l'ancien (IV)

Le (VI) devient l'ancien (V)

Le (VII) devient l'ancien (VI). »

Article 4

I/ Il est créé dans la sous-section 3 de la section 2 de la loi de 1976 précitée, un article 15 ainsi rédigé :

« En cas de faute délibérée grave, de faute intentionnelle ou de faute inexcusable, à l'origine d'un accident pétrolier ou d'un déversement survenus dans le cadre des activités d'exploration ou d'exploitation du plateau continental et de la Zone économique exclusive, le juge civil peut condamner l'auteur de la faute à des amendes civiles d'un montant, dont le plafond est fixé par décret en Conseil d'Etat.

En tout état cause, le montant total des amendes civiles et pénales infligées à un même individu ne peut dépasser un plafond fixé par décret en Conseil d'Etat. »

II/ Les articles suivants de la même loi feront l'objet d'une renumérotation.

Titre 3 : réparation des préjudices causés par la réalisation des risques pétroliers offshore

Article 5

Il est créé dans la loi de 1968, n°68-1181, précitée, un titre VI intitulé rédigé comme suit :

« Titre VI : Indemnisation de plein droit des préjudices résultant d'un accident et d'un déversement d'hydrocarbures intervenus dans le cadre de l'exploration ou de l'exploitation du plateau continental et de la Zone économique exclusive

Article 34 Principe de responsabilité objective

Sont responsables de plein droit et *in solidum* de la réparation des dommages et préjudices énoncés à l'article 35 de la présente loi, l'exploitant, titulaire du titre minier (permis H ou concession) de la zone offshore exploitée et, le propriétaire de l'installation offshore source de l'accident ou du déversement d'hydrocarbures en territoires maritimes et terrestres français, en Haute mer ou, en territoires maritimes et terrestres étrangers en connexion avec l'exploration ou l'exploitation des hydrocarbures du plateau continental et de la Zone économique exclusive.

³ Les infractions et les peines ont été déterminées en s'appuyant sur la Directive 2005/35/CE du Parlement européen et du Conseil européen, relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions. La directive a pour objet l'incorporation en droit de l'UE, les normes internationales, en particulier les dispositions pénales de la Convention MARPOL, afin d'améliorer la sécurité maritime et renforcer la protection contre les pollutions par les navires. S'agissant des infractions et des peines, la directive prévoit des sanctions graduées au regard de la gravité de la faute, soit qu'elle est intentionnelle, téméraire ou qu'il s'agisse d'une négligence grave. L'article L218-19 du Code de l'environnement transpose les exigences de la Convention MARPOL et la Directive 2005/35/CE. La faute la plus simple réprimée par l'article L218-19 du code de l'environnement est la négligence ou l'imprudence. La négligence ou l'imprudence est la première faute de la répression proposée.

Article 35 Préjudices réparables

I/ Sans préjudice du régime spécial et impératif d'indemnisation des accidents du travail régi par le Livre IV Partic I du Code de la sécurité sociale, sont indemnisables sur le fondement de l'article 34 de la présente loi, les préjudices corporels et les préjudices résultant du décès d'un individu à bord d'une installation offshore ou dans le périmètre de sécurité du site pétrolier, au moment de l'accident.

II/ Sont indemnisables, sur le fondement de l'article 34 de la présente loi, les préjudices résultant de manière probable du déversement d'hydrocarbures et de la pollution, tels que fixés par la nomenclature des dommages environnementaux⁴,

III/ En cas de préjudice corporel résultant de manière probable de l'accident pétrolier, le juge judiciaire peut allouer à la victime des dommages-intérêts punitifs en cas de faute d'une exceptionnelle gravité exposant autrui à un danger grave ou, en cas de faute lucrative du responsable.

Les modalités de calcul et le plafond des dommages-intérêts punitifs sont fixés par décret en Conseil d'Etat.

IV/ Le préjudice écologique constitué par l'atteinte à l'environnement et aux services écologiques doit être réparé en nature, en mettant œuvre une réparation primaire ou une réparation compensatoire.

La procédure administrative de réparation en nature du dommage environnemental, prévue aux articles L160-1 et suivants du Code de l'environnement, est étendue à la réparation du préjudice écologique.

Article 36 Limitation de responsabilité

I/ Le montant des dommages-intérêts, dus en vertu des articles 34 et 35 de la présente loi, ne peut excéder un montant fixé par Décret en Conseil d'Etat.

II/ Pour fixer le plafond numéraire de responsabilité, il est tenu notamment compte :

1° Du nombre de barils estimatoire de pétrole contenu par un puits pétrolier ;

2° De la capacité moyenne des installations de stockage des hydrocarbures une fois extraits du puits ;

3° De la distance des zones à exploiter par rapport aux côtes ;

4° Du milieu environnant du site pétrolier ;

5° De l'écosystème des zones exploitables et ;

6° De l'expérience tirée d'anciennes catastrophes pétrolières, en particulier de leurs conséquences dommageables.

III/ Le droit à limitation de responsabilité n'est opposable qu'après consignation du montant du plafond d'indemnisation auprès d'un organisme bancaire.

IV/ La limitation de responsabilité est inopposable en cas de faute du responsable ou d'un agent sous sa direction, à l'origine de l'accident ou du déversement.

Article 37 Exonération de responsabilité

I/ En cas d'évènement imprévisible et irrésistible, cause exclusive de l'accident ou du déversement, le responsable est exonéré en totalité de sa responsabilité.

II/ Le fait de la victime ayant concouru à la réalisation de l'accident ou du déversement opère exonération partielle du responsable.

III/ En cas d'acte d'un tiers, cause exclusive de l'accident ou du déversement, le responsable ne peut s'exonérer qu'après s'être acquitté des sommes dues au titre de sa responsabilité primaire.

⁴ Proposée par le groupe de travail sous la direction des Professeur Laurent NEYRET et Gilles MARTIN.

En cas d'acquittement de son obligation d'indemnisation, le responsable primaire peut intenter une action judiciaire subrogatoire contre le tiers responsable.

Il peut également demander le remboursement auprès du Fonds d'indemnisation.

Article 38 Garantie financière des installations offshore

I/ L'octroi d'un titre minier, conformément aux dispositions du Code minier, ensemble les articles L 122-1 et suivants et L131-1 et suivants, et aux dispositions du Décret 2006-648 relatif aux titres miniers et aux titres de stockages souterrains, est soumis à la preuve d'une garantie financière couvrant la réparation des dommages et préjudices susceptibles d'être engendrés par les activités objet du titre.

II/ Le montant de la garantie est fixé par décret en Conseil d'Etat.

La garantie financière peut être établie par la souscription d'un contrat d'assurance auprès de compagnies d'assurances nationales ou étrangères agréées par l'Agence maritime de la régulation des activités pétrolières, par un cautionnement ou par une auto-assurance.

III/ Le garant est responsable de l'indemnisation de plein droit prévue à l'article 34 de la présente loi.

Subrogé dans les droits du responsable primaire, le garant bénéficie de la limitation de responsabilité prévue à l'article 36 de la présente loi.

Toutefois, les cas d'exclusion de la limitation ne lui sont pas opposables.

Article 39 Clauses d'indemnisation

Les clauses d'indemnisation, par lesquelles les parties à un contrat décident de faire peser sur l'une d'elles les risques de préjudices causés à autrui dans le cadre des activités pétrolières, objet du contrat, sont valables, excepté en cas de condamnation à des amendes pénales ou civiles ou, en cas de faute intentionnelle ou de faute lourde à l'origine de l'accident ou du déversement.

Les clauses d'indemnisation sont soumises à l'effet des contrats. Dès lors, elles ne peuvent être opposées aux victimes qui, conservent le droit de demander, sur le fondement de ce régime spécial, l'indemnisation au responsable primaire.

Cependant, les victimes peuvent invoquer la clause, dans le cadre d'un appel en garantie du cocontractant en charge de couvrir le risque de responsabilité.

Article 40 Fonds d'indemnisation

I/ Il est créé un Fonds d'indemnisation des dommages pétroliers offshore géré par le Fonds de garantie.

II/ Le fonds est alimenté par les amendes pénales et civiles, prononcées par application des articles 14 (IV) et 15 de la loi **n° 76-655 du 16 juillet 1976 relative au plateau continental, à la zone économique exclusive et à la zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République.**

Est également reversée dans le Fonds, une quote-part, fixée par décret, des redevances départementales et communales des mines, de la taxe foncière des entreprises, de la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques et, de la taxe de consommation du gaz naturel.

III/ Peuvent saisir le Fonds d'indemnisation :

1° Toute victime qui, sur le fondement de l'article 34 de la présente loi, n'a pas obtenu auprès des responsables primaires et du garant des installations, réparation de son préjudice, en raison de la limitation ou de l'exonération de responsabilité ;

2° Le responsable primaire, ayant indemnisé les victimes d'un accident pétrolier ou d'un déversement causé exclusivement par le fait d'un tiers ou par événement imprévisible et irrésistible, par application des articles 34 et 37 de la présente loi.

Article 41 Procédure

I/ Les litiges en indemnisation sur le fondement de l'article 34 de la présente loi, peuvent être résolus par transaction sous contrôle du juge.

En tout état de cause, la transaction n'empêche par le recours à la voie judiciaire.

II/ Afin de faciliter le traitement des demandes en indemnisation des dommages de masse généré par l'accident ou le déversement, il est institué une procédure judiciaire de règlement groupé des demandes en indemnisations sur le fondement de l'article 34 de la présente loi.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités de la procédure.

III/ La réparation des préjudices corporels ou des préjudices résultant du décès causé par un accident pétrolier se prescrit de 10 années à compter de la date de découverte raisonnable du préjudice par la victime.

La réparation du préjudice environnemental, constitué par l'atteinte portée à l'environnement et ses services écologiques, se prescrit de 10 ans à compter de la date de découverte raisonnable de la pollution par les autorités administratives.

La réparation des préjudices économiques et moraux résultant de l'atteinte à l'environnement se prescrit de 5 ans à compter de la date de découverte raisonnable du préjudice par les demandeurs. »