

Les pipelines et le droit international

Loïc Simonet*

@ 76241

« Parrainage » actif par l'administration américaine de l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan, inauguré en 2005 ; promotion par l'Union européenne du « Corridor Sud », couloir stratégique voué à l'acheminement du gaz du gisement azerbaïdjanais de Shah Deniz et du Turkménistan ; « crises du gaz » répétées entre l'Ukraine et son voisin russe ; fragile alliance entre Recep Tayyip Erdogan et Vladimir Poutine autour du gazoduc TurkStream, inauguré le 19 novembre 2018 par les deux présidents ; divisions entre les 27 Européens sur Nord Stream 2, attisées par les États-Unis... La fascination que suscite la géopolitique des pipelines tend à occulter une réalité : les canalisations de pétrole et de gaz ont aussi vocation à être confrontées au droit international.

En effet, le transport de l'énergie est le « révélateur » de la souveraineté de l'État sur le territoire duquel il se réalise. Le passage d'un pipeline, instrument stratégique, « infrastructure essentielle », possible vecteur d'ingérence, comme le montrent les nombreuses accusations qui ont visé la Russie et le conglomérat Gazprom, est toujours une affaire publique. Tout État peut donc accorder ou refuser la réalisation d'un projet international dont l'assise empiète sur son territoire. C'est ainsi que le Danemark, en janvier 2019, a refusé de délivrer le permis de construction nécessaire au passage du gazoduc Nord Stream 2 à proximité de son île de Bornholm, avant de lever ses objections quelques mois plus tard.

L'influence du droit international est essentiellement triple : d'une part, la norme

internationale peut encourager l'État à ouvrir son territoire à l'acheminement de l'énergie par pipeline, au moins dans certaines situations ; d'autre part, la coopération entre les États du tracé repose en général sur un régime soumis au droit international ; enfin, le droit international, notamment les traités internationaux en matière de protection de l'environnement, exerce une certaine influence sur la vie du pipeline.

Comment le droit international appréhende-t-il la liberté de l'État d'accepter ou de refuser le transit d'un pipeline à travers son territoire ?

Il n'existe pas, en droit international, d'obligation générale à la charge de l'État d'accorder le libre transit de l'énergie à travers son territoire. La pose de pipelines internationaux est donc soumise au bon vouloir des États du tracé, qui en général ne marchandent pas leur « feu vert », en raison des avantages substantiels qu'ils en retirent en termes de droits de transit et de prélèvements en nature.

Toutefois, certains pipelines traversent des espaces auxquels le droit international confère un statut particulier. C'est le cas des tuyaux dont l'un des segments traverse un espace maritime, soumis au droit de la mer et à la Convention de Montego Bay du 10 décembre 1982. Aux termes de ce traité majeur, « dans la zone économique exclusive, tous les États, qu'ils soient côtiers ou sans littoral, jouissent [...] de la liberté de poser des câbles et pipelines sous-marins », tout en tenant « dûment compte des droits et des obligations de l'État

* OSCE (cf. biographies p. 75-76).

côtier» et des lois et règlements adoptés par celui-ci (art. 58). De même, «tous les États ont le droit de poser des câbles et des pipelines sous-marins sur le plateau continental», mais «le tracé des pipelines posés sur le plateau continental doit être agréé par l'État côtier» (art. 79). Illustration de ce régime spécifique, l'épopée du système de gazoducs Nord Stream, qui franchit les eaux territoriales de la Russie et de l'Allemagne, mais traverse, entre ces deux pays de départ et d'arrivée, la zone économique exclusive de trois autres États (Finlande, Suède et Danemark), a fait couler beaucoup d'encre. Les récents développements gazières en Méditerranée orientale, le projet de gazoduc East-Med, qui traversera les zones de la Turquie et de l'Égypte, et l'acheminement futur vers l'Égypte, le Liban et la Jordanie des ressources gazières *offshore* d'Israël, pourraient offrir au droit de la mer d'intéressantes applications.

Sur le droit de la mer repose également le statut des pipelines reliant un État privé de littoral à la mer, à travers un État côtier, catégorie parfaitement représentée par l'oléoduc Tchad-Cameroun; c'est sur cette base qu'aux termes du traité bilatéral signé par les deux

pays le 8 février 1996, le Cameroun accorde au Tchad le libre passage vers la mer.

Particulier est le statut de la mer Caspienne au regard du droit international : l'accord signé le 12 août 2018 par les chefs d'État de la Russie, de l'Iran, du Kazakhstan, de l'Azerbaïdjan et du Turkménistan, après des décennies de *statu quo*, avalise formellement le droit des États de poser des pipelines et rend possible le gazoduc transcaspien soutenu de longue date par les États-Unis et l'UE, qui en a fait l'un des axes du «Corridor Sud»; reste à savoir comment cet instrument sera concrètement mis en œuvre.

Comment le droit international peut-il contribuer à faciliter la coopération entre États du tracé du pipeline?

Une fois l'accord du ou des États obtenu, le franchissement d'une ou plusieurs frontières par le pipeline international exige un minimum de coopération entre les États du tracé. C'est la vocation de l'accord intergouvernemental

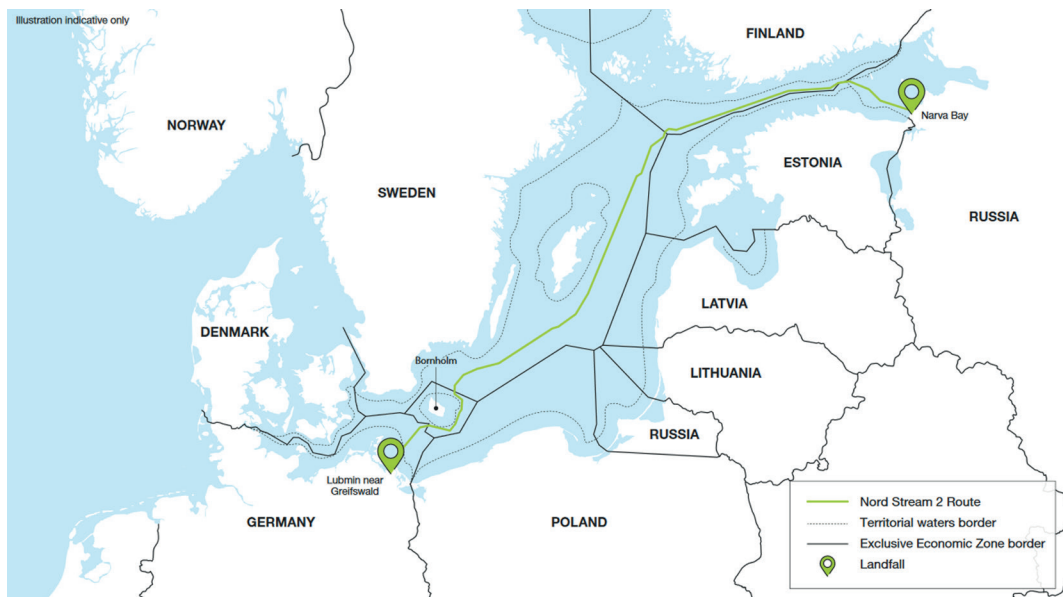


Figure 1. Le gazoduc Nord Stream 2 et les espaces de la mer Baltique

(*Intergovernmental Agreement – IGA*), qui offre le cadre juridique le plus fréquent à la pose de pipelines. Soumis aux règles du droit international, l'IGA est conclu entre les États du tracé (et en général soumis à la ratification de leurs Parlements) et contient des dispositions relatives à la liberté et la sécurité du transit de l'énergie et à sa garantie par les États traversés, à la mise à disposition des terrains nécessaires à l'emprise (*land rights*), à la protection des investissements, au régime de taxation, et au règlement des différends.

Relèvent en particulier de l'IGA les modalités de la garde et de la protection de la conduite par l'État de passage. La plupart des accords signés ces dernières années prévoient que le ou les États prendra ou prendront toutes les mesures raisonnables pour assurer la sécurité du pipeline et du personnel employé à cet effet; c'est notamment le cas de l'accord signé le 11 décembre 2010 par les quatre pays du projet TAPI (Turkménistan-Afghanistan-Pakistan-Inde). L'accord intergouvernemental du 18 novembre 1999 relatif à l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan est intéressant, dans la mesure où il requiert des États l'usage éventuel de leurs forces armées, ce qui a conduit la Géorgie à mettre en place des unités de sécurité spéciales chargées de surveiller les oléoducs Bakou-Tbilissi-Ceyhan et Bakou-Soupsa, avec l'aide des États-Unis qui, dès 2003, ont favorisé l'établissement d'une structure commune, englobant les pays du tracé du BTC et appelée «garde caspienne» (*Caspian Guard*).

L'IGA est en général complété par une série d'accords entre la compagnie opératrice et chaque pays hôte (*Host Government Agreement – HGA*), qui permet de s'assurer de la bonne insertion du projet dans le cadre administratif national du pays traversé. À un seul IGA (par exemple, l'accord signé le 13 février 2013 par l'Albanie, la Grèce et l'Italie, relatif au Trans Adriatic Pipeline, TAP), correspondent souvent plusieurs HGA (les accords signés par ces trois pays et Trans Adriatic Pipeline AG). Le dispositif juridique de certains ouvrages atteint parfois des sommets de complexité : le projet de gazoduc South Stream, suspendu en

2014, reposait sur pas moins de neuf accords intergouvernementaux conclus par la Fédération de Russie et les États du tracé.

Comment le droit international encadre-t-il la pose et l'exploitation du pipeline?

De plus en plus, la réalisation des projets de pipelines est soumise à une forte «conditionnalité» écologique. Nord Stream s'est trouvé passé au crible de la convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, adoptée à Espoo (Finlande) en 1991, au titre de laquelle l'opérateur a conduit 22 réunions et auditions publiques dans l'ensemble des pays consultés et plus de 140 déclarations et commentaires ont été formulés par les autorités et le public; prenant acte des mises en garde, le consortium a décidé de modifier l'itinéraire du Nord Stream le long de l'île danoise de Bornholm, rallongeant la conduite de huit kilomètres, mais évitant les décharges de munitions qui parsèment l'endroit et la zone contestée entre Bornholm et la côte polonaise.

Au-delà du respect de l'environnement, le droit international vient régir certains aspects particuliers de la vie du pipeline. Par exemple, en cas de conflit entre États de passage (une situation à laquelle les pipelines du Moyen-Orient ont payé un lourd tribut, comme je le rappelle dans mon dernier ouvrage sur *Les pipelines en droit international et dans les relations internationales*), plusieurs instruments internationaux ont tenté de faire admettre que, le transit de l'énergie étant un processus complexe et un ensemble solidaire, l'état de guerre ne devait pas être automatiquement une cause d'interruption et que les flux devaient être garantis en temps de guerre comme en temps de paix. Le projet d'*Intergovernmental Agreement* proposé en 2003 par le Secrétariat de la Charte de l'énergie requiert ainsi des États qu'ils s'abstiennent d'interrompre la mise en œuvre du projet de pipeline en cas de différend frontalier ou territorial. L'accord de 1999 sur l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan fait obligation aux trois États d'établir les conditions nécessaires

au transit du pétrole à travers leur territoire, y compris et «sans limitation», précise le texte, en cas de conflit armé impliquant un ou plusieurs de ces États ou en cas d'attaques ou d'activités terroristes sur le territoire, et d'assurer la sécurité du pétrole en transit. En cas d'interruption du transit, d'entrave au transit ou de menace d'interruption ou d'entrave, l'État qui se sera rendu coupable de l'action génératrice ou se sera abstenu de l'empêcher devra user de tous les moyens pour éliminer cette menace et restaurer le fonctionnement normal du système dans les délais les plus brefs. J'aborde aussi dans mon livre la question du droit des conflits armés et de la protection que les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels pourraient conférer aux pipelines, sans y apporter de réponse définitive.

Les principes du droit international et la jurisprudence internationale viennent enfin utilement éclairer un certain nombre d'enjeux importants, tels que la responsabilité de l'État de protéger la canalisation et d'assurer le passage ininterrompu de l'énergie et, *a contrario*, sa responsabilité en cas d'entrave au transit de l'énergie ou de manquement à la diligence nécessaire pour que l'interruption des flux soit évitée; ou encore, à travers le principe du traitement non discriminatoire, le thème des droits de transit, encore largement soumis au bon vouloir de l'État de transit (voir le chapitre 4 de mon livre).

Il faut malheureusement conclure que si les pipelines sous-marins sont soumis à un régime relativement solide, les pipelines terrestres ne possèdent aucun statut juridique en droit international, pas plus qu'ils ne peuvent s'appuyer sur un traitement uniforme de la part des États, qui n'appréhendent pas de la même façon ce moyen de transport. Comme le souligne Sergei Vinogradov, expert reconnu de notre sujet, c'est à une «combinaison complexe» de normes et principes internationaux, régionaux et nationaux que le pipeline est soumis. Les éléments de droit international susceptibles de s'appliquer aux pipelines sont toujours en pleine évolution, et leur complexité et leur diversité n'ont fait que s'accroître.

En dehors de la politique de l'Union européenne en matière de réseaux d'énergie, système le plus abouti et le plus intégré, une initiative unique et originale avait bien tenté d'offrir au secteur de l'énergie et notamment au transit par pipeline un corps de «standards» reconnus et acceptés internationalement : le Traité sur la Charte de l'énergie, signé à Lisbonne le 17 décembre 1994, auquel j'avais déjà consacré en 2005 une contribution critique. Malheureusement, c'est une véritable «descente aux enfers» qu'a connue le TCE, aujourd'hui menacé de marginalisation, une vingtaine d'années après son entrée en vigueur.

Paradoxalement, l'actualité internationale offre aujourd'hui des champs presque illimités à la réflexion sur les pipelines en droit international. Quelles seront les implications à long terme de l'Union de l'énergie proposée par la Commission européenne en 2015? Quelle sera l'issue du «bras de fer» entre la Commission européenne et Nord Stream 2 AG, et comment la «lex Nord Stream 2» s'appliquera-t-elle aux futures canalisations qui pénétreront sur le territoire de l'UE, alors que les précédentes (Medgaz, Greenstream, Transmed, gazoduc Maghreb-Europe...) en avaient été exemptées? Le pharaonique gazoduc trans-saharien verra-t-il le jour en dépit des menaces, tout comme Nord Stream 3 évoqué par Gazprom en 2018, alors même que la construction controversée du second Nord Stream n'était pas achevée? Le TAPI survivra-t-il dans la poudrière afghane? Après l'inauguration, le 21 août 2015, du gazoduc Polarled, première canalisation gazière norvégienne à couper le cercle Arctique sur une longueur de 482 kilomètres et à des profondeurs impressionnantes allant jusqu'à 1260 mètres, quel cadre le droit international offrira-t-il à la construction de pipelines dans les zones polaires, espaces ouverts à l'exploitation des ressources par le réchauffement climatique mais très vulnérables sur le plan environnemental? Les années qui viennent devraient, à la faveur d'un contexte géopolitique en perpétuelle fluctuation, offrir au droit international public d'autres occasions de confrontations inédites avec le pipeline.

RÉFÉRENCES

Dulaney M. et Merrick R. "Legal Issues in Cross-Border Oil and Gas Pipelines", *Journal of Energy & Natural Resources Law*, vol. 23, n° 3, 2005, pp. 247-265.

Laffont Pascal et Simonet Loïc, «La Charte de l'énergie et le transit des matières premières : trop loin? Trop tôt?», *AFDI*, 2005, t. LI, pp. 524-541.

Roelandt Marc, *La condition juridique des pipelines dans le droit de la mer*, Genève, Institut universitaire des hautes études internationales/Paris, Presses Universitaires de France, 1990, 241 p.

Siddiky C. I. A., "*Cross-Border Pipeline Arrangements*", Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2012. 304 p.

Simonet Loïc, «Le gazoduc Nord Stream et la mer Baltique : le droit international au service de la préservation d'un espace fragile», *Annuaire du droit de la mer*, t. XIII, 2008, pp. 81-95.

Simonet Loïc, «Mise en service du gazoduc Nord Stream – Une nouvelle voie pour le gaz russe vers l'Europe», *La Revue de l'Énergie*, n° 603, septembre-octobre 2011, pp. 309-313.

Simonet Loïc, «La crise du gaz de 2014 entre l'Ukraine et la Russie : beaucoup de bruit pour rien?», *Géoéconomie*, n° 71, août-sept.-oct. 2014, pp. 95-118.

Simonet Loïc, «Les hydrocarbures de l'Arctique : Eldorado ou chimère?», *Géoéconomie*, n° 82, avril 2017, pp. 75-98.

Simonet Loïc, *Les pipelines en droit international et dans les relations internationales*, Paris, Éditions A. Pedone, 2021, 359 p.

Vinogradov Sergei et Mete Gokce, "Cross-Border Oil and Gas Pipelines in International Law", *German Yearbook of International Law*, vol. 56, 2013, pp. 1-42.