FONDS INTERNATIONAL
D'INDEMNISATION DE 1992
POUR LES DOMMAGES
DUS À LA POLLUTION
PAR LES HYDROCARBURES

ASSEMBLÉE
11ème session
Point 26 de l'ordre du jour

92FUND/A.11/24
29 septembre 2006
Original: ANGLAIS

CRITÈRES DE RECEVABILITÉ DES DEMANDES D'INDEMNISATION AU TITRE DES COÛTS DES MESURES DE SAUVEGARDE

Note de l'Administrateur

Résumé:	Conformément aux instructions du Comité exécutif, l'Administrateur a examiné les critères de recevabilité en vigueur concernant les demandes d'indemnisation au titre des coûts des mesures de sauvegarde, notamment pour l'enlèvement des hydrocarbures des navires naufragés. Le présent document examine comment ces critères pourraient être précisés et/ou modifiés et quelles en seraient les conséquences probables. À cet égard, plusieurs options sont présentées à l'Assemblée pour examen. Il est proposé de prendre en compte les dommages potentiels à l'environnement au moment d'examiner le caractère raisonnable des mesures de sauvegarde. Il est également suggéré la possibilité de définir des sous-critères spécifiques afin de faciliter l'examen du caractère raisonnable des opérations engagées pour enlever les hydrocarbures d'un navire ayant coulé et de favoriser un traitement égal des demandes. Ce document aborde aussi la question de savoir s'il y a lieu d'élargir les critères de recevabilité afin d'intégrer des aspects sociaux et/ou politiques.
Mesures à prendre:	Décider s'il y a lieu de préciser et/ou modifier les critères en vigueur concernant la recevabilité des demandes d'indemnisation au titre des coûts des mesures de sauvegarde, notamment s'agissant de l'enlèvement des hydrocarbures des navires naufragés et, dans l'affirmative, dans quelle mesure et de quelle manière le faire.

1 Introduction

1.1 À sa 32ème session, tenue en février/mars 2006, le Comité exécutif a examiné la recevabilité d'une demande d'indemnisation présentée par le Gouvernement espagnol au titre des coûts des opérations d'enlèvement des hydrocarbures de l'épave du *Prestige*. S'agissant de cette opération, se reporter au document 92FUND/EXC.32/4/Add.1.

1.2 Lors de l'examen, par le Comité exécutif, de la demande du Gouvernement espagnol, de nombreuses délégations ont exprimé leurs opinions sur la politique des FIPOL en ce qui concerne l'interprétation et l'application des critères de recevabilité actuels des demandes au titre des coûts des mesures de sauvegarde de ce type, et sur l'opportunité de modifier cette politique de manière à la rendre plus souple. Les débats et la décision concernant cette demande sont présentés aux paragraphes 3.2.72 à 3.2.81 du compte rendu des décisions de cette session (document 92FUND/EXC.32/6).

1.3 Après avoir examiné cette question, le Comité exécutif a chargé l'Administrateur de procéder à un examen des critères de recevabilité concernant les demandes au titre des coûts des mesures de sauvegarde, notamment celles destinées à enlever les hydrocarbures des navires naufragés, afin que l'Assemblée du Fonds de 1992 puisse examiner, à sa session d'octobre 2006, d'éventuelles alternatives aux critères actuels de recevabilité tout en restant dans le cadre des Conventions de 1992 (document 92FUND/EXC.32/6, paragraphe 3.2.81).

2 Définition des 'mesures de sauvegarde'

2.1 En vertu de la Convention de 1992 sur la responsabilité civile, de la Convention de 1992 portant création du Fonds et du Protocole de 2003 portant création du Fonds complémentaire, la notion de 'dommage par pollution' englobe le coût des mesures de sauvegarde et les autres préjudices ou dommages causés par ces mesures. 'Dommage par pollution' désigne 'le préjudice ou le dommage causé à l'extérieur du navire par une contamination survenue à la suite d'une fuite ou d'un rejet d'hydrocarbures du navire, où que cette fuite ou ce rejet se produise, étant entendu que les indemnités versées au titre de l'altération de l'environnement autres que le manque à gagner dû à cette altération seront limitées au coût des mesures raisonnables de remise en état qui ont été effectivement prises ou qui le seront'. 'Mesures de sauvegarde' signifie 'toutes mesures raisonnables prises par toute personne après la survenance d'un événement pour prévenir ou limiter la pollution'. 'Événement' signifie 'tout fait ou ensemble de faits ayant la même origine et dont résulte une pollution ou qui constitue une menace grave et imminente de pollution' (articles I.6, I.7, et I.8 de la Convention sur la responsabilité civile, mentionnés à l'article 1.2 de la Convention de 1992 portant création du Fonds et à l'article 1.6 du Protocole portant création du Fonds complémentaire, dont ils font partie intégrante).

2.2 Les mesures de sauvegarde peuvent revêtir différentes formes, depuis les mesures visant à empêcher la survenue d'un déversement jusqu'à celles en vue de limiter le dommage par pollution lorsqu'un déversement s'est produit. Parmi les premières, on trouve par exemple l'enlèvement des hydrocarbures d'un navire échoué ou ayant coulé, avant qu'il ne se brise et ne laisse échapper sa cargaison ou du fioul. Parmi les secondes, le ramassage des hydrocarbures en mer, l'épandage de dispersants, la surveillance aérienne afin de déterminer l'ampleur d'un déversement d'hydrocarbures et pour suivre le déplacement de la nappe, et le déploiement de barrages flottants dans un port de plaisance. Les opérations de nettoyage peuvent normalement être considérées comme étant des mesures de sauvegarde puisqu'elles ont pour objet de prévenir ou de limiter d'autres dommages.

2.3 Au fil des ans, les organes directeurs des FIPOL ont élaboré des critères de recevabilité des demandes d'indemnisation au titre des coûts des mesures de sauvegarde. Se reporter au Manuel des demandes d'indemnisation 2005, adopté par l'Assemblé du Fonds de 1992 à sa session d'octobre 2004, dans lequel ce point est libellé comme suit [<1>]:

> Les demandes d'indemnisation au titre des coûts des mesures visant à prévenir ou à limiter un dommage par pollution sont évaluées sur la base de critères objectifs. Ce n'est pas parce qu'un gouvernement ou un autre organisme public a décidé de

[<1>] Ce texte a été établi sur la base des critères de recevabilité des demandes d'indemnisation au titre des coûts des mesures de sauvegarde élaborés en 1994 par le 7ème groupe de travail intersessions du Fonds de 1971, adoptés en 1996 successivement par l'Assemblée du Fonds de 1971 et l'Assemblée du Fonds de 1992 (Résolution Nº3 du Fonds de 1992, document 92FUND/A.1/34, annexe III).

prendre certaines mesures que celles-ci sont raisonnables aux fins d'une indemnisation au sens des Conventions. Pour évaluer leur justification technique, il est tenu compte des données disponibles au moment où les décisions ont été prises. Toutefois, les responsables des opérations doivent constamment revoir ces décisions en fonction de l'évolution de la situation et de l'obtention de conseils d'ordre technique.

Les demandes d'indemnisation au titre des coûts des mesures prises ne sont pas acceptées lorsque l'on aurait pu prévoir que les mesures prises seraient inefficaces, par exemple si des dispersants ont été utilisés sur des hydrocarbures solides ou semi-solides ou si des barrages flottants ont été déployés sans qu'il ait été tenu compte de leur inefficacité sur des courants d'eau rapides. Par ailleurs, ce n'est pas parce que des mesures se sont révélées inefficaces que la demande au titre des coûts encourus sera nécessairement rejetée.

Les coûts encourus ainsi que la corrélation entre ces coûts et les bénéfices obtenus ou escomptés doivent être raisonnables. Par exemple, il est rarement justifié de procéder à un nettoyage très poussé, au-delà de l'enlèvement de la plus grosse partie des hydrocarbures, des côtes rocheuses exposées qui sont inaccessibles au public, puisque le nettoyage naturel sous l'action des vagues devrait être plus efficace. En revanche, un nettoyage approfondi est en général nécessaire dans le cas d'une plage publique aménagée, en particulier immédiatement avant ou durant une période de vacances. Il est nécessaire de tenir compte des circonstances particulières d'un sinistre.

Le coût des opérations raisonnables de surveillance aérienne destinées à déterminer l'ampleur de la pollution en mer et sur les rivages et à identifier les ressources vulnérables à la pollution est accepté. Quand plusieurs organisations participent aux opérations effectuées pour lutter contre un sinistre, les activités de surveillance aérienne doivent être correctement coordonnées de façon à éviter que ces opérations se chevauchent.

2.4 Il convient de souligner que les coûts des mesures de sauvegarde ouvrent droit à indemnisation car ces mesures sont prises aux fins de prévenir ou de limiter le 'dommage par pollution', tel que défini dans les Conventions de 1992 et dans le Protocole portant création du Fonds complémentaire. Ce qui signifie que le caractère raisonnable de toute mesure de sauvegarde devrait toujours être évalué en tenant compte de l'efficacité que l'on peut raisonnablement attendre desdites mesures pour prévenir ou limiter le dommage par pollution tel que défini dans les Conventions de 1992 et dans le Protocole. Il semblerait donc que l'actuelle définition ne permette pas de prendre en compte d'autres raisons pour justifier des mesures de sauvegarde.

3 Examen, par l'Administrateur, d'autres critères possibles

Considérations d'ordre général

3.1 Pour ouvrir droit à indemnisation, les mesures de sauvegarde doivent être raisonnables. Comme indiqué précédemment, la position adoptée par les organes directeurs des FIPOL veut que le critère relatif au caractère raisonnable de la mesure soit un critère objectif et que la corrélation entre le coûts des mesures de sauvegarde et les bénéfices obtenus ou escomptés soit également raisonnables. Comme indiqué au paragraphe 2.2 ci-dessus, les mesures de sauvegarde peuvent revêtir différentes formes. L'Administrateur est d'avis que le critère essentiel relatif au caractère raisonnable d'une mesure devrait s'appliquer de la même manière à tous les types de mesures de sauvegarde, c'est-à-dire savoir si les mesures prises étaient objectivement raisonnables dans les circonstances existant au moment où elles ont été prises.

3.2 Pour évaluer si les mesures de sauvegarde sont justifiées, il convient, en vertu des critères en vigueur, d'examiner la corrélation entre les coûts de ces mesures et les bénéfices probables en termes de réduction attendue du préjudice ou du dommage qui en aurait résulté. De l'avis de l'Administrateur, il est impossible en théorie de chiffrer ce que serait la proportion raisonnable, étant donné que cela devrait être décidé en tenant compte des circonstances particulières de l'affaire. Toutefois, lorsque les hydrocarbures restés dans le navire ne représentent pas objectivement de risque important de pollution, il estime en général que les coûts très élevés d'une opération visant à leur enlèvement seraient normalement considérés comme disproportionnés par rapport aux conséquences économiques potentielles qu'il y aurait à les laisser dans le navire.

Considérations touchant à l'environnement

3.3 L'Administrateur pense par ailleurs qu'il faudrait aussi, pour évaluer si le critère relatif au caractère raisonnable de la mesure est rempli, c'est-à-dire si les coûts sont acceptables, tenir compte non seulement des conséquences économiques directes qu'il pourrait y avoir si on ne prenait pas une mesure de sauvegarde particulière, mais aussi du dommage potentiel à l'environnement susceptible d'avoir des répercussions économiques directes ou indirectes. Quand, par exemple, les hydrocarbures restés dans le navire ayant coulé représentent un risque majeur de causer des dommages importants au milieu naturel marin, les coûts de l'opération d'enlèvement, même très élevés, ne seraient normalement pas, de l'avis de l'Administrateur, considérés comme étant disproportionnés par rapport à l'impact potentiel sur l'environnement que produirait le fait de laisser les hydrocarbures dans le navire.

3.4 Afin de déterminer s'il convient de prendre en compte le dommage potentiel à l'environnement au moment d'examiner la recevabilité des coûts des mesures de sauvegarde aux fins d'indemnisation, c'est-à-dire d'établir si ces coûts sont raisonnables et, dans l'affirmative, dans quelle mesure le faire, l'Administrateur pense qu'il est nécessaire d'interpréter les définitions de 'dommage par pollution' et de 'mesures de sauvegarde'.

3.5 Bien que la définition de 'dommage par pollution' limite les indemnités versées au titre de l'altération de l'environnement aux préjudices de nature économique et aux coûts de remise en état, l'Administrateur estime que pratiquement toutes les mesures de sauvegarde prises pour prévenir un dommage à l'environnement devraient être en principe recevables aux fins d'indemnisation, étant donné qu'elles se traduiraient aussi par des bénéfices économiques directs ou indirects. Ainsi, en empêchant les hydrocarbures de porter atteinte aux habitats marins et côtiers, on évite de devoir nettoyer, d'effectuer des études de suivi écologique et de prendre d'éventuelles mesures de remise en état. De même et bien que ceci ne présente pas d'intérêt économique direct, en prévenant la contamination des oiseaux, on évite de devoir les capturer, les nettoyer et les réadapter ou de ramasser et d'éliminer les cadavres mazoutés.

3.6 L'Administrateur reconnaît qu'il ne sera peut-être pas facile, dans la pratique, d'évaluer ensemble les facteurs économiques et les facteurs d'une autre nature pour examiner le caractère raisonnable des mesures de sauvegarde. Il croit néanmoins que cela serait réalisable.

3.7 L'Administrateur pense que, si l'Assemblée devait approuver l'interprétation qu'il propose au paragraphe 3.5, celle-ci souhaitera peut-être examiner s'il est nécessaire de clarifier dans ce sens le Manuel des demandes d'indemnisation et, dans l'affirmative, inviter l'Administrateur à élaborer un projet de texte à cet effet.

3.8 La position de l'Administrateur exposée ci-dessus est conforme à la position adoptée par les organes directeurs en ce qui concerne le caractère raisonnable des coûts des mesures de remise en état, tel que présenté dans le Manuel des demandes d'indemnisation (page 31), où il est indiqué que les mesures de remise en état de l'environnement 'doivent être d'un coût proportionnel à l'étendue et à la durée du dommage subi et aux avantages susceptibles d'être obtenus'.

Élaboration éventuelle de sous-critères

3.9 Il serait possible de définir des sous-critères spécifiques pour faciliter l'examen de la recevabilité, en termes de caractère raisonnable, de certains types de mesures de sauvegarde. De tels sous-critères ont été élaborés pour examiner le caractère raisonnable des mesures prises pour prévenir ou atténuer des préjudices économiques purs (pages 29 et 30 du Manuel des demandes d'indemnisation), et sont appliqués par les organes directeurs depuis de nombreuses années. Un exemple semblable nous est donné avec les sous-critères qui ont été définis par les organes directeurs pour établir l'existence d'un lien de causalité suffisamment étroit entre la contamination et le préjudice économique pur qui aurait été subi du fait de cette contamination (pages 25, 26 et 28 du Manuel des demandes d'indemnisation). On pourrait étudier la possibilité d'élaborer un pareil ensemble de sous-critères, pour faciliter l'examen du caractère raisonnable des mesures destinées à retirer les hydrocarbures d'un navire ayant coulé.

3.10 Pour examiner le caractère objectivement raisonnable et, donc, la recevabilité des coûts des mesures destinées à retirer les hydrocarbures d'un navire ayant sombré, les éléments suivants, notamment, pourraient être pris en considération:

- Le degré de vulnérabilité à la pollution par les hydrocarbures que présente le rivage risquant le plus d'être affecté par les rejets provenant du navire, et le dommage économique susceptible de survenir si les hydrocarbures restants devaient s'en échapper;

- Le dommage à l'environnement que causerait probablement le rejet d'hydrocarbures provenant du navire, y compris les coûts potentiels des études de suivi écologique et des mesures de remise en état;

- La probabilité que les hydrocarbures s'échapperont du navire dans un avenir prévisible et qu'ils atteindront le rivage ou d'autres ressources économiques ou naturelles, la quantité, le type et les caractéristiques des hydrocarbures qui pourraient être rejetés et le rythme auquel cette fuite devrait se faire;

- L'existence et la pertinence d'autres méthodes pour confiner les hydrocarbures à bord du navire pendant une durée indéterminée, ou pour neutraliser le caractère nocif des hydrocarbures restants;

- Le coût prévisible de l'opération d'enlèvement et la probabilité qu'elle soit efficace compte tenu de la localisation du navire et de son état, du type d'hydrocarbures, des spécificités de la zone où gît le navire et d'autres conditions pertinentes;

- La probabilité que des quantités importantes d'hydrocarbures s'échappent au cours de l'opération d'enlèvement et l'étendue vraisemblable du dommage que provoquerait un tel rejet.

3.11 Il ressort de la présentation que ces sous-critères seraient utilisés essentiellement lorsque plusieurs éléments divergent. En évaluant l'affaire en cours d'examen par rapport à d'autres cas sur la base de ces sous-critères, on pourrait avoir une vision plus claire des faits concernés en relation avec les précédentes décisions des organes directeurs dans des cas semblables. Les organes directeurs des FIPOL suivent déjà une telle démarche pour déterminer s'il existe un lien de causalité suffisamment étroit entre la contamination et un préjudice économique pur, ou si les mesures prises pour prévenir ou atténuer un tel préjudice sont raisonnables dans les circonstances. L'Administrateur pense que le critère essentiel devrait rester le caractère objectivement raisonnable de l'opération d'enlèvement dans son ensemble, mais les sous-critères seraient pris en considération pour améliorer la qualité de la décision ainsi que pour permettre, avec le temps, de traiter les demandes de ce type sur un pied d'égalité.

3.12 Il convient de noter qu'en vertu du texte actuel du Manuel des demandes d'indemnisation, certaines parties des préparatifs et de l'exécution d'une opération d'enlèvement des hydrocarbures d'un navire-citerne ayant coulé pourraient être considérées, contrairement à d'autres, comme étant raisonnables. Ainsi, les dépenses engagées pour déterminer s'il est utile d'enlever les hydrocarbures pourraient répondre au critère relatif au caractère raisonnable, tandis que l'extraction des hydrocarbures de l'épave pourrait, au vu des renseignements fournis par ces études, être considérée comme ne remplissant pas ce critère. Dans certains cas, on pourrait estimer que certains éléments d'une opération particulière satisfont au critère et que d'autres mesures prises en parallèle n'y satisfont pas.

Considérations sociales et politiques

3.13 L'autre question à étudier est de savoir s'il convient de prendre en compte d'autres facteurs, tels que des facteurs d'ordre social ou, voire même politique, pour déterminer si les coûts de certaines mesures de sauvegarde satisfont au critère relatif au caractère raisonnable.

3.14 On constate que les gouvernements jugent parfois nécessaire de prendre certaines mesures en relation avec un déversement d'hydrocarbures pour des raisons liées à des circonstances particulières qui sont propres à l'État Membre frappé par l'événement, par exemple, pour prévenir des troubles sociaux ou éviter une crise au gouvernement en place ou de mauvais résultats lors d'élections à venir, même lorsque ces mesures ne sont pas justifiées d'un point de vue technique et scientifique. Les gouvernements peuvent aussi tenir compte d'aspects sociaux comme, par exemple, les craintes de la population locale qu'une nouvelle pollution puisse se produire, craintes qui sont dénuées de fondement objectif. Il appartient aux gouvernements de décider quelles mesures ils souhaitent prendre quand surviennent des évènements sources de pollution par les hydrocarbures. La question est différente toutefois, de savoir si les coûts des mesures prises ouvrent droit à indemnisation en vertu des Conventions de 1992 et du Protocole portant création du Fonds complémentaire.

3.15 Les critères de recevabilité actuels indiquent, notamment, que 'ce n'est pas parce qu'un gouvernement ou un autre organisme public a décidé de prendre certaines mesures que celles-ci sont raisonnables aux fins d'une indemnisation au sens des Conventions' et du Protocole. L'Administrateur note que les sommes réclamées par les autorités gouvernementales dans le cadre des demandes au titre des mesures de sauvegarde sont rarement recevables dans leur intégralité. Dans de nombreux cas, ceci s'explique par le fait qu'un ou plusieurs volets de l'intervention est mis en oeuvre, non pas pour des raisons objectives, mais pour répondre aux pressions politiques ou aux réactions des médias, ou pour les anticiper. L'Administrateur pense que si l'on devait tenir compte de telles considérations pour décider si une demande est recevable aux fins d'une indemnisation, cela obligerait pratiquement à devoir considérer comme étant raisonnables en vertu des Conventions et du Protocole, toutes ou presque toutes les mesures prises par un gouvernement ou un organisme public. Un tel élargissement des critères pourrait, dans certains cas, avoir pour effet que le montant total des demandes recevables dépasse le montant d'indemnisation disponible en vertu des Conventions de 1992 (et, s'agissant des États parties au Protocole portant création du Fonds complémentaire, également en vertu de cet instrument) et que les autres demandeurs ne soient par conséquent pas intégralement indemnisés.

3.16 L'enlèvement réussi des hydrocarbures de l'épave du *Prestige* a montré qu'il est à présent possible, techniquement, d'enlever les hydrocarbures des navires naufragés, indifféremment ou presque, de la profondeur ou de la distance du rivage à laquelle gît l'épave. La question pourrait se poser à l'avenir de savoir si une demande au titre des coûts d'enlèvement des hydrocarbures d'un navire ayant sombré au milieu de l'océan Atlantique doit être considérée comme étant recevable en vertu des Conventions et du Protocole. Si une telle demande se verrait presque certainement rejetée selon les critères de recevabilité actuels des FIPOL, il pourrait être difficile de la rejeter si l'on se fondait sur des considérations aussi larges que celles décrites au paragraphe 3.14.

3.17 L'Administrateur pense qu'il serait très difficile de parvenir à un consensus au sein des organes directeurs si les critères de recevabilité étaient élargis pour intégrer des considérations liées à des circonstances sociales ou politiques propres à l'État Membre concerné. Cela pourrait faire naître de graves dissensions entre les États Membres, car la notion de réciprocité sur laquelle se fondent les Conventions de 1992 et le Protocole portant création du Fonds complémentaire ne s'appliquerait pas dans ces cas. L'Administrateur n'est donc pas favorable à l'élargissement des critères pour y inclure de telles considérations.

3.18 D'une manière générale, l'Administrateur pense que, si l'Assemblée devait décider de prendre en compte des considérations d'ordre social et/ou politique pour décider de la recevabilité d'une demande au titre des coûts d'une opération d'enlèvement, il serait également nécessaire, dans le souci d'assurer l'application uniforme des Conventions, d'accorder la même importance à ces considérations en ce qui concerne les demandes au titre d'autres types de mesures de sauvegarde, comme les opérations de nettoyage. Cela vaudrait également s'agissant de demandes au titre d'autres types de dommages pour lesquels des considérations dénuées de caractère objectif peuvent jouer un rôle, comme les demandes au titre du manque à gagner résultant d'interdictions de pêcher, les demandes au titre des coûts des études de suivi écologique et les demandes au titre des coûts des mesures de remise en état. L'Administrateur pense également que, si l'Assemblée devait décider de prendre en compte des considérations d'ordre social et/ou politique dans le cadre de futures affaires, il serait nécessaire d'ajouter des sous-critères pertinents à la liste reproduite au paragraphe 3.10 et d'élaborer un texte approprié à intégrer au Manuel des demandes d'indemnisation.

4 Mesures que l'Assemblée est invitée à prendre

L'Assemblée est invitée à:

a) examiner les informations figurant dans le présent document;

b) décider s'il y a lieu, pour examiner le caractère raisonnable de mesures de sauvegarde, de prendre en compte le dommage potentiel à l'environnement qui pourrait être causé si les mesures n'étaient pas prises, et décider s'il convient de modifier dans ce sens le Manuel des demandes d'indemnisation (paragraphes 3.3 à 3.8);

c) examiner l'adoption éventuelle de sous-critères particuliers pour les demandes d'indemnisation au titre des coûts d'enlèvement des hydrocarbures des navires naufragés et, dans l'affirmative, envisager l'élaboration d'un texte à cet effet à intégrer au Manuel des demandes d'indemnisation (paragraphes 3.9 à 3.12);

d) décider de l'élargissement éventuel des critères de recevabilité relatifs aux demandes d'indemnisation au titre des coûts des mesures de sauvegarde arrêtés par les FIPOL, de manière à y inclure des considérations d'ordre social et/ou politique et, dans l'affirmative, envisager l'élaboration d'un texte à cet effet à intégrer au Manuel des demandes d'indemnisation (paragraphes 3.13 à 3.18); et

e) examiner toute autre question traitée dans le présent document.