



## CRITÈRES DE RECEVABILITÉ DES DEMANDES D'INDEMNISATION AU TITRE DES OPÉRATIONS D'ENLÈVEMENT DES HYDROCARBURES DES ÉPAVES DE NAVIRES

### Note de l'Administrateur

**Résumé:**

Conformément aux instructions que lui avait données l'Assemblée à sa 11ème session, l'Administrateur a élaboré, en concertation avec les délégations espagnole et française, un ensemble de sous-critères concernant la recevabilité des demandes d'indemnisation au titre des coûts des mesures de sauvegarde, en particulier des opérations d'enlèvement des hydrocarbures des épaves de navires, à partir des sous-critères envisagés dans la note 92FUND/A.11/24 qu'il avait lui-même présentée et dans le document 92FUND/A.11/24/1 soumis par l'Espagne et la France, et en tenant compte des opinions exprimées par l'Assemblée au cours de cette session.

Ces sous-critères visent à faciliter l'examen du caractère raisonnable, d'une manière générale, des opérations menées pour enlever le reste des hydrocarbures persistants à bord d'une épave de navire et à encourager l'application du même traitement à toutes les demandes d'indemnisation au titre des coûts de ces opérations. Un projet de texte à insérer dans le Manuel des demandes d'indemnisation, qui a été mis au point à partir de ces sous-critères, est soumis à l'Assemblée pour examen et approbation. Ce projet de texte vise également à inclure dans le Manuel des demandes d'indemnisation la décision de l'Assemblée selon laquelle il conviendrait de tenir compte des dommages éventuels à l'environnement pour décider du caractère raisonnable de ces mesures de sauvegarde.

**Mesures à prendre:**

Envisager s'il y a lieu d'approuver les sous-critères proposés et le projet de texte à insérer dans le Manuel des demandes d'indemnisation.

### 1 Introduction

À sa 11ème session, tenue en octobre 2006, l'Assemblée a examiné le document 92FUND/A.11/24 établi par l'Administrateur, qui rendait compte de l'examen des critères de recevabilité des demandes d'indemnisation au titre des coûts des mesures de sauvegarde, en particulier des opérations d'enlèvement des hydrocarbures des épaves de navires, auquel l'Administrateur avait procédé conformément aux instructions que lui avait données le Comité exécutif à sa 32ème session, tenue en février/mars 2006. L'Assemblée a aussi examiné le

document 92FUND/A.11/24/1 soumis par l'Espagne et la France à titre de contribution à l'examen des critères de recevabilité des ces demandes d'indemnisation.

## **2 La situation actuelle: 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. Le 'dommage par pollution' est défini comme:

'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'.

L'expression 'mesures de sauvegarde' est définie comme:

'toutes mesures raisonnables prises par toute personne après la survenance d'un événement pour prévenir ou limiter la pollution'.

Le terme 'événement' signifie:

'tout fait ou tout 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 Ainsi qu'il ressort du Manuel des demandes d'indemnisation, les mesures de sauvegarde peuvent revêtir différentes formes, depuis les mesures visant à empêcher un déversement jusqu'à celles visant à 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 ses combustibles de soute. 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 également considérées comme étant des mesures de sauvegarde puisqu'elles ont pour objet de prévenir ou de limiter d'autres dommages.

2.3 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.

2.4 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 d'avril 2005, adopté par l'Assemblée du Fonds de 1992 à sa session d'octobre 2004, dans lequel ce point est libellé comme suit <sup><1></sup>:

'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 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.'

### **3 Délibérations et décisions de l'Assemblée à sa 11ème session**

- 3.1 À sa 11ème session, tenue en octobre 2006, l'Assemblée a examiné le document 92FUND/A.11/24 établi par l'Administrateur, qui rendait compte de l'examen des critères de recevabilité des demandes d'indemnisation au titre des coûts des mesures de sauvegarde, en particulier des opérations d'enlèvement des hydrocarbures des épaves de navires, auquel l'Administrateur avait procédé conformément aux instructions que lui avait données le Comité exécutif à sa 32ème session, tenue en février/mars 2006. L'Assemblée a aussi examiné le document 92FUND/A.11/24/1 soumis par l'Espagne et la France à titre de contribution à l'examen des critères de recevabilité des ces demandes d'indemnisation.
- 3.2 L'Assemblée a estimé que pour ouvrir droit à indemnisation, les mesures de sauvegarde devaient être raisonnables et que les organes directeurs des FIPOL avaient toujours été d'avis que le critère relatif au caractère raisonnable de la mesure devrait être un critère objectif et que la corrélation entre les coûts des mesures de sauvegarde et les bénéfices obtenus ou escomptés devraient également être raisonnables. L'Assemblée a aussi estimé 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 qu'il s'agirait de savoir si les mesures prises étaient objectivement raisonnables dans les circonstances existant au moment où elles avaient été prises.
- 3.3 L'Assemblée a également estimé que pour déterminer le caractère raisonnable des mesures de sauvegarde, il conviendrait d'examiner la corrélation entre les coûts de ces mesures et les

<sup><1></sup>

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 N°3 du Fonds de 1992, document 92FUND/A.1/34, annexe III).

bénéfices probables en termes de réduction attendue du préjudice ou du dommage qui en aurait résulté. Elle a par ailleurs estimé qu'il était impossible de chiffrer dans l'abstrait ce que serait la proportion raisonnable, étant donné que cela devrait finalement être décidé en tenant compte des circonstances particulières de l'affaire.

- 3.4 L'Assemblée a décidé que, pour déterminer le caractère raisonnable des mesures de sauvegarde, il faudrait tenir compte non seulement des conséquences économiques directes que pourrait entraîner le fait de ne pas prendre une mesure de sauvegarde particulière, mais aussi du dommage potentiel à l'environnement qui pourrait résulter de l'absence de ces mesures de sauvegarde étant donné que pratiquement toutes les mesures de sauvegarde prises pour éviter des dommages écologiques auraient aussi des avantages économiques directs ou indirects. L'Assemblée a également décidé qu'il serait nécessaire de préciser le sens du Manuel des demandes d'indemnisation à cet égard et a invité l'Administrateur à élaborer un projet de texte à cet effet.
- 3.5 L'Assemblée a estimé qu'il serait utile de définir des sous-critères spécifiques pour faciliter l'examen de la recevabilité, en termes de caractère raisonnable, des opérations d'enlèvement des hydrocarbures des épaves de navires. Elle a noté que de tels sous-critères avaient été élaborés et appliqués dans le passé par les organes directeurs du Fonds afin de déterminer 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 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).
- 3.6 L'Assemblée a aussi examiné les sous-critères ci-après, que l'Administrateur avait suggéré de prendre en compte afin de déterminer la recevabilité des coûts des mesures visant à extraire les hydrocarbures d'un navire coulé:
- a) Le degré de vulnérabilité à la pollution par les hydrocarbures que présente le rivage risquant le plus d'être affecté par les rejets provenant de l'épave du navire, et le dommage économique susceptible de survenir si les hydrocarbures restants devaient s'en échapper;
  - b) 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;
  - c) 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;
  - d) 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;
  - e) 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;
  - f) 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.
- 3.7 L'Assemblée a en outre examiné les sous-critères ci-après, que les délégations espagnole et française avaient suggéré de prendre en compte pour l'examen de la recevabilité des coûts des opérations d'extraction d'hydrocarbures d'épaves de navires:

- a) Risques liés à la localisation du navire naufragé: il faudra prendre en compte la totalité des risques liés à la localisation du navire naufragé, notamment l'instabilité du fond marin (un facteur qui peut donner lieu à l'effondrement de la structure et donc entraîner le déversement des hydrocarbures restant à bord) et la proximité de zones vulnérables à la pollution par les hydrocarbures à divers points de vue (économique, environnemental, etc.).
  - b) Risques liés au volume d'hydrocarbures contenus dans le navire naufragé: le volume des hydrocarbures restant à bord, mesuré le plus exactement possible, doit être important et susceptible de produire des dommages considérables en cas d'effondrement de la structure.
  - c) Viabilité technique de l'opération: il faut vérifier la viabilité de l'opération d'enlèvement des hydrocarbures, c'est-à-dire vérifier que le navire naufragé se trouve à une profondeur où le travail est possible et offre des garanties de succès suffisantes.
  - d) Le coût de l'opération doit être raisonnable compte tenu du coût par unité de produit récupéré, qui doit se situer dans des limites correspondant à des opérations antérieures.
- 3.8 L'Assemblée a décidé que le Fonds devrait adopter des sous-critères particuliers pour les demandes d'indemnisation au titre des coûts de l'enlèvement des hydrocarbures de navires coulés et a chargé l'Administrateur d'élaborer, en concertation avec les délégations espagnole et française, un texte approprié à cet effet qui reprendrait à la fois les sous-critères qu'il avait lui-même proposés et ceux proposés par les délégations espagnole et française, en vue de son inclusion dans le Manuel des demandes d'indemnisation.
- 3.9 Un certain nombre de délégations et l'Administrateur ont toutefois estimé que le critère proposé par les délégations espagnole et française, qui se fondait sur le coût unitaire des hydrocarbures récupérés par rapport au coût unitaire d'opérations antérieures d'enlèvement des hydrocarbures, ne pouvait être retenu, car il s'agissait là d'une vision trop étroite qui pouvait interdire des opérations qui bien qu'entraînant des coûts unitaires d'hydrocarbures récupérés plus élevés pouvaient se justifier pour d'autres raisons, par exemple si une épave se trouvait à proximité d'une zone très sensible qui appelait une forte protection contre la pollution. De l'avis de ces délégations et de l'Administrateur, le critère pertinent était le coût global de l'extraction des hydrocarbures d'une épave par rapport à l'ensemble des dommages potentiels qu'impliquerait l'abandon des hydrocarbures dans cette épave.

#### **4 Considérations de l'Administrateur concernant un ensemble approprié de sous-critères: projet de texte à inclure dans le Manuel des demandes d'indemnisation**

- 4.1 Il convient tout d'abord de tenir compte du fait que les sous-critères seront utilisés essentiellement lorsque plusieurs éléments d'une affaire divergent. En évaluant l'affaire en cours d'examen par rapport à d'autres cas sur la base de ces sous-critères, on pourra 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 depuis de nombreuses années pour déterminer s'il existe un lien de causalité suffisamment étroit entre la contamination et un préjudice économique pur (voir les pages 29 et 30 du Manuel des demandes d'indemnisation), ou si les mesures prises pour prévenir ou atténuer un tel préjudice sont raisonnables dans les circonstances (voir les pages 25, 26 et 28 du Manuel des demandes d'indemnisation). Si, de toute évidence, le critère primordial demeure le caractère objectivement raisonnable de l'opération d'enlèvement dans son ensemble, les sous-critères seront pris en considération pour améliorer la qualité de la décision ainsi que pour permettre, avec le temps, d'encourager et de traiter toutes les demandes de ce type sur un pied d'égalité.

- 4.2 Il convient également 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. Le texte proposé par l'Administrateur en vue de son inclusion dans le Manuel des demandes d'indemnisation ne modifie en rien cet aspect de la question.
- 4.3 En concertation avec les délégations espagnole et française, l'Administrateur a mis au point un ensemble de sous-critères qu'il juge appropriés et qui visent, conformément aux instructions de l'Assemblée, à amalgamer les sous-critères proposés par l'Administrateur dans le document 92FUND/A.11/24 et par les délégations espagnole et française dans le document 92FUND/A.11/24/1, en tenant également compte des vues exprimées par l'Assemblée à sa 11ème session, en octobre 2006.
- 4.4 En raison de la situation exposée au paragraphe 3.9, les délégations espagnole et française, sans partager nécessairement le point de vue de l'Administrateur et d'un certain nombre de délégations à cet égard, ont accepté par souci de consensus de renoncer au critère du 'coût par tonne d'hydrocarbures récupérés' et de se rallier à l'ensemble des sous-critères mis au point par l'Administrateur, tels qu'ils figurent dans l'annexe au présent document. Ce texte devrait être inséré à la page 22 de la version d'avril 2005 du Manuel des demandes d'indemnisation, immédiatement à la suite du texte cité au paragraphe 2.4 du présent document.
- 4.5 Ces sous-critères visent aussi à incorporer la décision de l'Assemblée visant à spécifier dans le Manuel des demandes d'indemnisation que, pour déterminer le caractère raisonnable des mesures de sauvegarde, il conviendrait de tenir compte non seulement des conséquences économiques directes que pourrait entraîner le fait de ne pas prendre une mesure de sauvegarde particulière, mais aussi du dommage potentiel à l'environnement qui pourrait résulter de l'absence de ces mesures de sauvegarde étant donné que pratiquement toutes les mesures de sauvegarde prises pour éviter des dommages écologiques auraient aussi des avantages économiques directs ou indirects.

## **5 Mesures que l'Assemblée est invitée à prendre**

L'Assemblée est invitée à:

- a) examiner les informations figurant dans le présent document;
- b) envisager s'il y a lieu d'adopter les sous-critères applicables aux demandes d'indemnisation au titre des coûts d'enlèvement des hydrocarbures des navires naufragés qui ont été élaborés par l'Administrateur en concertation avec les délégations espagnole et française et en tenant compte des vues exprimées par l'Assemblée à sa 11ème session et, dans l'affirmative, adopter le projet de texte à cet effet (voir l'annexe) en vue de son inclusion dans le Manuel des demandes d'indemnisation; et
- c) examiner toute autre question abordée dans le présent document et donner à l'Administrateur les instructions qu'elle jugera appropriées.

## ANNEXE

### Projet de texte à inclure dans le Manuel des demandes d'indemnisation du Fonds de 1992

Les demandes d'indemnisation au titre des mesures d'enlèvement d'hydrocarbures persistants restant à bord d'un navire naufragé sont aussi soumises au critère général de leur caractère objectivement raisonnable, qui s'applique de la même manière à toutes les mesures de sauvegarde. Pour être recevables, les coûts de ces mesures doivent donc être objectivement raisonnables au moment où elles ont été prises, comme indiqué dans les paragraphes précédents, et le rapport entre ces coûts et les avantages obtenus ou que l'on pouvait raisonnablement escompter au moment où les mesures ont été prises doit également être raisonnable. S'il est possible de mesurer, avec une certaine précision, pour un coût raisonnable et moyennant un risque minimal de provoquer une nouvelle pollution, la quantité d'hydrocarbures restant à bord d'un navire naufragé, cela devrait être la première chose à faire avant de décider s'il y a lieu ou non de procéder à leur enlèvement.

Le caractère raisonnable des mesures d'enlèvement des hydrocarbures restant à bord d'un navire naufragé est déterminé au cas par cas en tenant compte des facteurs ci-après, selon qu'il convient:

A. Facteurs liés à la localisation et à l'état du navire naufragé, à savoir:

- Probabilité que les hydrocarbures restants s'échappent de l'épave, par exemple par suite de l'effondrement de la structure ou de la corrosion du navire;
- Quantité, type et caractéristiques des hydrocarbures restants à bord du navire;
- Stabilité du fond marin à l'endroit où se trouve l'épave.

B. Facteurs liés à la probabilité, à la nature et à l'étendue du dommage éventuel, à savoir:

- Probabilité du dommage par pollution qu'aurait entraîné l'échappement des hydrocarbures restants de l'épave, en particulier au vu du coût de l'opération d'enlèvement;
- 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, d'un point de vue économique ou environnemental;
- Dommage à l'environnement que causerait probablement le rejet des hydrocarbures restants provenant du navire.

C. Facteurs liés à la faisabilité de l'opération, à savoir:

- Faisabilité technique et chances de réussite de l'opération, compte tenu notamment de la visibilité, des courants, de la présence d'autres épaves à proximité et des chances de réussite des opérations du type envisagé à la profondeur à laquelle se trouve l'épave;
- Probabilité que des quantités importantes d'hydrocarbures s'échappent du navire au cours de l'opération d'enlèvement.

D. Coût des opérations, en particulier au vu du dommage par pollution qu'aurait probablement entraîné l'échappement des hydrocarbures restants.'