



SINISTRES DONT LE FONDS DE 1992 A EU À CONNAÎTRE

PRESTIGE

Note de l'Administrateur

Résumé:	<p>Au total les demandes d'indemnisation nées du sinistre du <i>Prestige</i> pourraient s'élever à €1 050 millions (£720 millions), tandis que le montant total d'indemnisation disponible pour le sinistre du <i>Prestige</i> est de €71,5 millions (£118 millions). Au vu de l'incertitude qui demeure quant au niveau des demandes recevables, l'Administrateur n'est pas en mesure de proposer à ce stade de relever le niveau des paiements au-delà de celui en vigueur à l'heure actuelle, à savoir 15%.</p> <p>Un tel niveau des paiements étant manifestement insatisfaisant pour les demandeurs, les délégations française, portugaise et espagnole se sont penchées, conjointement avec l'Administrateur, sur la question de savoir s'il serait possible de trouver une approche novatrice qui permettrait au Fonds de 1992 d'augmenter le niveau des paiements, pour autant qu'une telle solution soit conforme aux dispositions de la Convention de 1992 sur la responsabilité civile et de la Convention de 1992 portant création du Fonds et, en particulier, au principe de l'égalité de traitement des demandeurs. Dans la recherche d'une telle approche, on s'est inspiré de décisions précédentes rendues par les organes directeurs des Fonds de 1971 et de 1992 dans les affaires du <i>Haven</i> et du <i>Prestige</i>. On trouvera énoncée dans le présent document une proposition de l'Administrateur sur les principes devant guider une telle approche.</p>
Mesures à prendre:	Décider du niveau des paiements et examiner la proposition soumise par l'Administrateur.

1 Examen du niveau des paiements

- 1.1 À la 28ème session du Comité exécutif, qui s'est tenue en mars 2005, la délégation française a demandé à l'Administrateur d'affiner l'évaluation des pertes globales découlant du sinistre du *Prestige* jusqu'en juin 2005 pour permettre au Comité de prendre une décision sur un éventuel relèvement du niveau des paiements.
- 1.2 L'Administrateur estime que, bien que plus de deux ans et demi se soient écoulés depuis le sinistre, il est néanmoins très difficile d'estimer l'incidence globale de la pollution car l'évaluation des demandes correspondant à la majorité des dommages en est encore à un stade précoce du fait de l'important volume des documents à traiter et parce que d'autres pièces avaient été demandées pour un grand nombre de demandes. En outre, l'on dénombre quelque 2 020 demandes présentées au cours de la procédure devant la Cour pénale de Corcubión (Espagne), qui n'ont pas été soumises au Fonds de 1992, bien que l'on escompte que la plupart d'entre elles seront retirées consécutivement aux indemnités versées aux demandeurs par le

Gouvernement espagnol. Il se peut également que d'autres demandes soient présentées car la période de prescription de trois ans n'a pas encore expiré.

- 1.3 En dépit de ces facteurs, qui rendent toute estimation très incertaine, l'Administrateur considère qu'à ce stade la meilleure estimation pouvant être faite du montant total des demandes d'indemnisation pour pollution recevables dans les trois États est la suivante:

État	Minimum	Maximum
Espagne	€25 millions ^{<1>}	€50 millions ^{<2>}
France	€0 millions	€5 millions
Portugal	€2,6 millions	€3,5 millions
Total	€77,6 millions	€738.5 millions

- 1.4 L'Administrateur aimerait souligner toutefois que, selon les chiffres présentés par les Gouvernements des trois États touchés par le sinistre, le total des demandes potentielles d'indemnisation pourrait atteindre quelque € 050 millions (£720 millions).
- 1.5 Conformément à la position adoptée par les organes directeurs des FIPOL, le niveau des paiements devrait être déterminé en fonction des demandes susceptibles d'être formées contre le Fonds de 1992 et non en fonction de l'évaluation des demandes par le Fonds. Au vu de cette position et des chiffres présentés par les trois gouvernements concernés, et compte tenu des incertitudes qui demeurent à propos du niveau des demandes recevables, l'Administrateur estime qu'il n'est pas en mesure à ce stade de proposer de relever le niveau des paiements au-delà de 15% des pertes ou dommages subis par les différents demandeurs.
- 1.6 Force est de reconnaître qu'un niveau de paiements de 15% est manifestement insatisfaisant pour les demandeurs. Du fait de la complexité de l'affaire et du volume des pièces versées à l'appui des demandes, l'évaluation de ces dernières prendra plusieurs années, et les actions en justice en suspens pourront rendre encore plus difficile l'établissement, avec plus ou moins de certitude, du total des demandes recevables. Si aucune mesure n'est prise pour remédier à la situation, on risque fort de devoir maintenir le niveau des paiements à 15% pendant plusieurs années. Pour cette raison, l'Administrateur estime qu'il faudrait s'efforcer de trouver une approche novatrice qui permettrait d'augmenter le niveau des paiements, pour autant que la solution retenue respecte les dispositions des Conventions de 1992 et, en particulier, le principe de l'égalité de traitement des demandeurs.

2 Réunion avec les délégations française, portugaise et espagnole

- 2.1 Afin de déterminer s'il serait possible d'aller vers une augmentation du niveau des paiements, l'Administrateur a invité les délégations espagnole, française et portugaise à Londres à une réunion qui s'est tenue le 1er juin 2005. À cette occasion, diverses options ont été étudiées.
- 2.2 À la réunion, les points suivants ont été relevés:
- Selon les estimations de l'Administrateur, le montant total des demandes recevables nées des dommages dus à la pollution causée par le sinistre du *Prestige* pourrait être plus de quatre fois supérieur au montant disponible pour l'indemnisation (voir paragraphe 1.3).

<1> Le coût de l'enlèvement des hydrocarbures de l'épave n'est pas inclus.

<2> Le coût de l'enlèvement des hydrocarbures de l'épave est inclus.

- En Espagne le Gouvernement espagnol représente la grande majorité des demandeurs étant donné qu'il s'est engagé à indemniser toutes les victimes sur le territoire espagnol.
 - La demande du Gouvernement français pour le coût des opérations de nettoyage représente approximativement 70% du total estimé des dommages subis en France.
 - Le Gouvernement portugais est le seul demandeur en ce qui concerne le dommage survenu au Portugal.
 - Ces trois délégations représentent, soit directement, soit par subrogation, la grande majorité des victimes de la pollution.
- 2.3 Après examen de l'estimation faite par l'Administrateur du montant total des demandes recevables présentées, les trois délégations ont estimé que, indépendamment de la question de savoir si l'on considérait le niveau minimum ou le niveau maximum des montants provisoirement estimés pour chaque État affecté, la proportion des dommages entre les trois États restait quasiment la même.
- 2.4 Durant les discussions tenues lors de la réunion, l'Administrateur a suggéré qu'il serait préférable de trouver une solution s'inspirant des décisions précédentes des organes directeurs des Fonds de 1971 et de 1992. Il a été fait référence, dans ce contexte, à une décision prise par le Comité exécutif du Fonds de 1971 dans l'affaire du *Haven* et à une décision prise par l'Assemblée du Fonds de 1992 dans l'affaire du *Prestige*.
- 2.5 Dans l'affaire du *Haven*, la demande d'indemnisation du Gouvernement français avait été approuvée à hauteur de FF12 580 724 et les demandes d'indemnisation approuvées présentées par 33 autres demandeurs publics s'élevaient au total à FF10 659 469. Le montant convenu pour la demande de l'État français était supérieur au montant convenu pour les autres demandes françaises. Le Gouvernement français a proposé de donner sa demande approuvée comme garantie financière pour permettre au Fonds de 1971 de dédommager intégralement tous les autres demandeurs français et a pris l'engagement suivant:
- Si le paiement intégral et immédiat des indemnités dues aux 31 communes du Var et des Alpes Maritimes, au département du Var (Direction départementale d'incendie et de secours) et au Parc national de Port-Cros, se traduisait ultérieurement pour le FIPOL par un surpaiement, l'État accepterait que l'indemnisation à laquelle il pourra prétendre soit diminuée à concurrence des sommes versées en trop aux autres victimes françaises.
- 2.6 Le Comité exécutif du Fonds de 1971 a chargé l'Administrateur de payer intégralement les demandes présentées par les 33 autres demandeurs publics sur la base de l'engagement pris par le Gouvernement français (document FUND/EXC.47/14, paragraphes 3.1.10 - 3.1.13).
- 2.7 L'on a estimé, lors de la réunion du 1er juin 2005, que s'agissant des demandes d'indemnisation françaises, on pourrait suivre une approche similaire à celle adoptée dans l'affaire du *Haven*.
- 2.8 Dans l'affaire du *Prestige*, on peut trouver un précédent dans la décision prise par l'Assemblée du Fonds de 1992, à sa 8ème session, tenue en octobre 2003, en vertu de laquelle l'Administrateur a été autorisé à effectuer un versement d'un montant important à l'État espagnol (€57 555 000) sous réserve que le Gouvernement fournisse une garantie émanant d'un organisme financier qui ne soit pas l'État espagnol et dont la solvabilité répondrait aux critères arrêtés dans les directives internes en matière de placements du Fonds de 1992 de manière à protéger le Fonds de 1992 contre toute situation de surpaiement (documents 92FUND/A.8/30, paragraphe 20.29 et document 92FUND/EXC.29/4, paragraphe 10.2).
- 2.9 Concernant l'Espagne et le Portugal, afin de tenir compte des préoccupations précédemment exprimées par certaines délégations (voir paragraphe 4.4 ci-après), il a été considéré qu'outre la

nécessité de fournir des garanties bancaires, les paiements ne devraient être effectués que sur la base d'une évaluation, provisoire ou définitive, des demandes d'indemnisation.

3 Proposition de l'Administrateur

- 3.1 Pour permettre au Fonds de 1992 de relever le niveau des paiements et d'accélérer l'indemnisation des victimes, l'Administrateur, à l'issue des entretiens avec les délégations de l'Espagne, de la France et du Portugal, propose que le Comité examine l'approche suivante qui repose sur un relèvement du taux d'indemnisation, le FIPOL étant garanti par chaque État contre toute situation de surpaiement.
- 3.2 Les trois délégations ont reconnu lors de la réunion que le montant maximum dû par le Fonds de 1992 s'élevait à 135 millions de DTS moins le montant de limitation applicable au *Prestige*, soit approximativement €148,7 millions (£102 millions).

Répartition provisoire entre les trois États du montant maximum dû par le Fonds de 1992

- 3.3 Il est proposé que l'Administrateur soit chargé de procéder à une estimation provisoire plus précise du montant total des demandes recevables nées du sinistre pour les dommages de pollution subis dans chacun des trois États concernés. Il est aussi proposé que, sur cette base, l'Administrateur pourrait évaluer, à titre provisoire, la proportion de demandes recevables, au titre des dommages enregistrés pour chacun de ces États, par rapport au montant total estimé des demandes recevables pour l'ensemble des trois États et présenter une proposition au Comité exécutif sur une répartition provisoire entre ces trois États du montant maximum payable par le Fonds de 1992. Le Comité se prononcerait alors sur cette répartition provisoire.

Niveau des paiements et garanties par les États

- 3.4 Il est proposé que, sur la base d'une évaluation provisoire plus précise qu'effectuerait l'Administrateur du montant total des demandes recevables concernant les dommages subis dans chacun des trois États concernés, le Comité exécutif déciderait si le niveau des paiements pouvait être relevé et, dans l'affirmative, déterminerait le nouveau niveau, sous réserve de garanties permettant comme indiqué ci-dessous de se prémunir contre une situation de surpaiement. Si le Comité décidait de relever le niveau des paiements, il est suggéré de suivre la procédure présentée aux paragraphes 3.5 à 3-15 ci-dessous

Espagne

- 3.5 Le Gouvernement espagnol s'engagerait à indemniser tous les demandeurs qui ont subi des dommages dus à la pollution en Espagne à hauteur de montants qui ne seraient pas inférieurs à ceux auxquels on parviendrait en appliquant le niveau des paiements fixé par le Comité exécutif, si cela n'a pas déjà été fait par le Gouvernement.
- 3.6 Le Fonds de 1992 verserait au Gouvernement espagnol un montant correspondant à la proportion établie par le Comité exécutif aux fins d'une répartition provisoire du montant maximum payable par le Fonds pour les dommages subis en Espagne.
- 3.7 Afin de protéger le Fonds de 1992 contre une situation de surpaiement, le Gouvernement espagnol s'engagerait à rembourser au Fonds tout montant qu'il devrait à ce dernier si le Comité exécutif devait décider de réduire la proportion due par le Fonds pour les dommages subis en Espagne ou de rabaisser le niveau des paiements.
- 3.8 Le Gouvernement espagnol fournirait au Fonds de 1992 une garantie bancaire pour protéger le Fonds contre toute situation de surpaiement.

Portugal

- 3.9 Le Fonds de 1992 verserait au Gouvernement portugais une somme correspondant à la proportion arrêtée par le Comité exécutif pour une répartition provisoire du montant maximum payable par le Fonds au titre des dommages subis au Portugal.
- 3.10 Afin de protéger le Fonds de 1992 contre une situation de surpaiement, le Gouvernement portugais s'engagerait à rembourser au Fonds de 1992 toute somme qu'il devrait à ce dernier si le Comité exécutif décidait de réduire la proportion payable par le Fonds pour des dommages survenus au Portugal ou de rabaisser le niveau de paiement.
- 3.11 Le Gouvernement portugais fournirait au Fonds de 1992 une garantie bancaire qui protégerait le Fonds contre toute situation de surpaiement.

France

- 3.12 Le Fonds de 1992 verserait à chaque demandeur ayant subi en France des dommages dus à la pollution, exception faite du Gouvernement français, une somme obtenue en appliquant le niveau de paiement fixé par le Comité exécutif, à la perte ou au dommage évalué par le Fonds de 1992 ou fixé par un jugement définitif rendu par un tribunal compétent. Toutefois, le montant total payable par le Fonds de 1992 pour des dommages dus à la pollution en France ne dépasserait pas la part du montant total payable par le Fonds pour des dommages survenus en France.
- 3.13 Afin de protéger le Fonds de 1992 contre toute situation de surpaiement, le Gouvernement français s'engagerait à accepter une réduction de l'indemnisation à laquelle le Gouvernement aurait droit pour sa demande si le Comité exécutif décidait de réduire la proportion payable par le Fonds pour des dommages survenus en France ou de rabaisser le niveau des paiements.

Garanties bancaires

- 3.14 Les garanties bancaires que les Gouvernements espagnol et portugais auraient à fournir ne devraient pas l'être par l'État mais par un établissement financier dont la solvabilité répondrait aux critères arrêtés dans les directives internes en matière de placements du Fonds de 1992

Répartition finale entre les trois États du montant maximum payable par le Fonds de 1992

- 3.15 Une fois que toutes les demandes nées du sinistre auront été réglées, que ce soit par suite d'accords avec les demandeurs ou de jugements définitifs rendus par un tribunal compétent, l'Administrateur informerait le Comité exécutif du montant total des demandes recevables dans les trois États concernés. Le Comité déciderait alors, compte tenu de la répartition fixée par décision de justice du fonds de limitation du propriétaire déposé auprès du tribunal pénal de Corcubión (Espagne), d'une nouvelle répartition entre les trois États concernés du montant total payable par le Fonds de 1992. Le Comité procéderait aux ajustements nécessaires afin que soit versée pour chacun des trois États la juste part du montant total d'indemnisation disponible en vertu de la Convention de 1992 sur la responsabilité civile et de la Convention de 1992 portant création du Fonds, en faisant appel le cas échéant aux garanties fournies par les différents États.

4 Analyse de l'approche proposée

- 4.1 L'Administrateur estime que l'approche qui vient d'être développée est conforme à la Convention de 1992 sur la responsabilité civile et à la Convention de 1992 portant création du Fonds.
- 4.2 L'approche formulée contient les principes de base d'une éventuelle solution au problème créé par le faible niveau, peu satisfaisant, des paiements. Si le Comité donnait son approbation à cette approche, l'Administrateur se propose d'examiner, en consultation avec les trois délégations, les questions juridiques et techniques découlant de cette approche et de soumettre une proposition détaillée au Comité pour qu'il l'examine à sa session d'octobre 2005.

- 4.3 L'Administrateur estime que les garanties bancaires que doivent fournir les Gouvernements espagnol et portugais ainsi que l'engagement à prendre par le Gouvernement français protègent le Fonds de 1992 contre toute situation de surpaiement.

Évaluation des demandes

- 4.4 Au cours des délibérations de l'Assemblée à sa session d'octobre 2003, plusieurs délégations ont déclaré ne pas être sûres que la décision d'autoriser l'Administrateur de verser une somme importante (€7 555 000) au Gouvernement espagnol (voir paragraphe 2.8 ci-dessus) soit la bonne décision. Les hésitations de certaines délégations semblent avoir été essentiellement dues au fait qu'un versement supplémentaire devait être fait non pas au titre d'une demande évaluée mais sur la base d'une évaluation générale de l'ensemble des dommages survenus en Espagne.
- 4.5 L'Administrateur est conscient de ce que l'approche développée ci-dessus supposerait de répartir le montant d'indemnisation disponible entre les trois États sur la base d'une évaluation, effectuée au moment de la décision du Comité exécutif, du montant total des demandes recevables et non pas d'une évaluation définitive de chaque demande.
- 4.6 Bien que la plupart des demandes doivent encore faire l'objet d'une évaluation finale, l'Administrateur estime que les préoccupations décrites au paragraphe 4.4 seraient satisfaites. Les informations reçues et l'analyse effectuée depuis octobre 2003 montrent que le montant total des demandes recevables dépassera de loin le montant total d'indemnisation disponible en vertu des Conventions de 1992. Il ne fait donc pas de doute que le Fonds de 1992 versera l'intégralité du montant disponible pour les indemnités aux victimes. Recourir à une évaluation du montant des demandes recevables dans chaque État pour procéder à une répartition provisoire au lieu d'utiliser des évaluations individuelles peut effectivement entraîner, en un premier stade, une répartition incorrecte du montant d'indemnisation disponible entre les trois États. Mais lors de la répartition finale les erreurs éventuellement commises seront corrigées.

Question de savoir si le Fonds de 1992 se comporterait comme une banque

- 4.7 Durant la discussion qui s'est tenue au Comité exécutif avant la session d'octobre 2003 de l'Assemblée, certaines délégations s'étaient déclarées préoccupées par le fait que le Fonds pourrait sembler faire office de banque alors qu'il n'avait jamais été question de le faire fonctionner de cette manière.
- 4.8 L'Administrateur est d'avis qu'à ce stade où les évaluations des demandes sont plus avancées qu'en octobre 2003, les paiements qui seraient effectués conformément à l'approche développée ci-dessus ne risqueraient pas de donner l'impression que le Fonds se comporte comme une banque.

Principe de l'égalité du traitement des demandeurs

- 4.9 Pendant les débats qui se sont tenus à la session d'octobre 2003 de l'Assemblée, certaines délégations ont émis l'avis que la décision proposée laissait à désirer en ce qui concernait l'égalité de traitement des demandeurs et pourrait aboutir au versement d'indemnités au titre de demandes irrecevables.
- 4.10 À sa 8^{ème} session d'octobre 2003, l'Assemblée du Fonds de 1992 a examiné le principe de l'égalité de traitement des demandeurs. En réponse à une question, l'Administrateur a indiqué que d'après son interprétation de l'article 4.5 de la Convention de 1992 portant création du Fonds, l'obligation d'assurer l'égalité de traitement ne concernait que le résultat final des règlements des demandes et non pas le processus de règlement proprement dit. Il a également estimé que l'article 18.7 confère à l'Assemblée des pouvoirs très étendus en ce qui concerne les conditions dans lesquelles des versements provisoires pouvaient être effectués au titre des demandes d'indemnisation afin que les victimes des dommages dus à la pollution soient dédommagées aussi rapidement que possible, pour autant que l'article 4.5 ne soit pas enfreint. Il a néanmoins ajouté que la notion d'égalité de traitement pourrait être interprétée plus largement dans le sens qu'il

faudrait non seulement que le résultat définitif assure un traitement égal mais également les droits du requérant pendant la période d'évaluation.

- 4.11 De l'avis de l'Administrateur, on peut, aux fins de l'examen du présent document, répartir les demandeurs en deux groupes, à savoir les trois Gouvernements (Espagne, France et Portugal) d'une part et d'autre part les autres demandeurs (particuliers, entreprises, pouvoirs locaux ou régionaux).
- 4.12 Le principe de l'égalité de traitement établi dans les Conventions s'applique à tous les demandeurs mais tout demandeur a le droit de renoncer à son droit sur ce point au profit d'autres demandeurs.
- 4.13 L'Administrateur est d'avis que, comme indiqué au paragraphe 4.10 ci-dessus, le Comité exécutif pourrait exercer le pouvoir que lui a délégué l'Assemblée en ce qui concerne les conditions dans lesquelles des versements provisoires pouvaient être effectués au titre des demandes d'indemnisation afin que les victimes des dommages dus à la pollution soient dédommagées aussi rapidement que possible. À son avis, les dispositions de l'article 4.5 ne seraient pas violées, puisque toutes les victimes des dommages dus à la pollution percevraient une indemnisation finale fondée sur une évaluation de chaque demande (ou groupe de demandes) en fonction de critères adoptés par les organes directeurs du Fonds de 1992.

Proposition de l'Administrateur

- 4.14 Compte tenu de ce qui précède, l'Administrateur propose que le Comité exécutif approuve cette approche en principe et le charge d'élaborer une proposition détaillée, après consultation des trois délégations concernées, qui couvrirait les questions d'ordre juridique et technique que le Comité devrait examiner à sa session d'octobre 2005.

5 Mesures que le Comité exécutif est invité à prendre

Le Comité exécutif est invité à:

- a) prendre note des renseignements contenus dans le présent document;
- b) étudier le niveau des paiements (voir paragraphe 1.5) ;
- c) étudier la proposition énoncée à la section 3; et
- d) donner à l'Administrateur, sur les questions traitées dans le présent document, les instructions qu'il jugera appropriées.
