



FONDS INTERNATIONAUX  
D'INDEMNISATION  
POUR LES DOMMAGES  
DUS À LA POLLUTION  
PAR LES HYDROCARBURES

<b>Point 4 de l'ordre du jour</b>	IOPC/OCT15/4/4	
Original: ANGLAIS	16 septembre 2015	
Assemblée du Fonds de 1992	<b>92A20</b>	●
Comité exécutif du Fonds de 1992	<b>92EC65</b>	
Assemblée du Fonds complémentaire	<b>SA11</b>	●

## INDEMNITÉS AU TITRE DES DEMANDES DE REMBOURSEMENT DE LA TVA DÉPOSÉES PAR LES GOUVERNEMENTS CENTRAUX

### Note du Secrétariat

#### **Résumé:**

Le présent document résume la politique actuelle des FIPOL concernant les demandes de remboursement de la TVA déposées par les gouvernements centraux et souligne que la question s'est de nouveau posée récemment par suite des demandes d'indemnisation nées du sinistre du *Hebei Spirit*.

Le présent document fait également la synthèse des observations du Conseil d'administration du Fonds de 1992 en octobre 2013, suite à la présentation de documents par le Secrétariat (document [IOPC/OCT13/4/7/1](#)) et par la délégation française (document [IOPC/OCT13/4/7](#)), qui s'expriment tous les deux sur certains aspects du droit civil français en matière de paiement de la TVA.

Le présent document fait en outre la synthèse des discussions qui ont fait suite à la présentation, en octobre 2014, du document [IOPC/OCT14/4/5](#) par l'Administrateur, celui-ci ayant été chargé par le Conseil d'administration d'étudier plus avant la question de la possibilité de recouvrement de la TVA par les gouvernements qui déposent des demandes d'indemnisation auprès des FIPOL.

Les avis de juristes issus d'un large éventail d'États Membres sont annexés au document présenté par l'Administrateur en octobre 2014. Après examen des avis juridiques, l'Administrateur a invité les États Membres à s'exprimer sur la question des demandes de remboursement de la TVA déposées par les gouvernements.

À la suite d'un débat sur la question, l'Assemblée du Fonds de 1992 a pris acte des opinions des délégations et observé qu'il convenait d'accorder davantage de temps aux discussions sur ce sujet complexe.

Cependant, la question du traitement par le Fonds de 1992 des demandes de remboursement de la TVA déposées par les gouvernements est actuellement à l'ordre du jour suite à deux décisions de justice découlant du sinistre du *Hebei Spirit* et dont le Fonds de 1992 a interjeté appel. Les appels devraient être entendus avant les sessions de printemps 2016 des organes directeurs, à l'occasion desquelles le Fonds de 1992 communiquera le résultat de la procédure judiciaire.

#### **Mesure à prendre:**

Assemblée du Fonds de 1992 et Assemblée du Fonds complémentaire

Prendre note des renseignements fournis dans le présent document.

## **1 Rappel des faits**

*Politique actuelle des FIPOL concernant les demandes de remboursement de la TVA déposées par les gouvernements centraux*

- 1.1 La position adoptée par les FIPOL au fil des années en matière de TVA veut que la taxe soit remboursée à toute victime obligée par la législation nationale à la payer pour se procurer de l'équipement ou des services, sans possibilité de remboursement dans le cadre de son activité normale. Il s'agit notamment des particuliers, des entreprises ou des autorités locales et régionales, à condition que celles-ci soient des entités juridiques distinctes de l'État.
- 1.2 À cet égard, bien qu'un gouvernement puisse être constitué de plusieurs ministères ou départements, tous sont des émanations d'une même entité juridique. Qui plus est, toute TVA payée par un département du gouvernement est normalement versée au ministère des finances de ce même gouvernement. Ainsi, si les FIPOL remboursaient la TVA à un gouvernement, dans le cadre de l'indemnisation de l'un de ses départements, ce même gouvernement percevrait au final deux fois la même TVA. Or, ceci constitue un enrichissement sans cause.
- 1.3 La question de la TVA a été longuement débattue au moment du sinistre du *Haven* (Italie, 1991), lorsque le Comité exécutif du Fonds de 1971 a pris la décision de ne pas accepter la demande de remboursement de la TVA déposée par le Gouvernement italien, étant donné que tout remboursement de la TVA au gouvernement donnerait lieu à un enrichissement sans cause.
- 1.4 Cependant, dans les cas où le Fonds de 1971 a remboursé la TVA à une agence gouvernementale, par exemple dans le cas de la Maritime and Coastguard Agency (MCA) britannique lors du sinistre du *Sea Empress*, il s'agissait d'une agence indépendante du gouvernement central, avec un budget distinct, qui aurait effectivement subi un préjudice économique si la TVA n'avait pas été remboursée.

## **2 Observations du Conseil d'administration du Fonds de 1992 lors de sa 11ème session tenue en octobre 2013**

- 2.1 En octobre 2013, la question des indemnités au titre des demandes de remboursement de la TVA déposées par les gouvernements a été abordée dans les documents [IOPC/OCT13/4/7](#) (présenté par la France) et [IOPC/OCT13/4/7/1](#) (présenté par le Secrétariat).

DOCUMENT [IOPC/OCT13/4/7](#) PRÉSENTÉ PAR LA FRANCE

- 2.2 Dans le document [IOPC/OCT13/4/7](#), le Gouvernement français relevait que, concernant le sinistre du *Prestige*, le Fonds de 1992 avait déduit la somme de €6,2 millions de la demande d'indemnisation déposée par l'État français au titre de la TVA acquittée par celui-ci sur les services et les biens nécessaires aux opérations de nettoyage. De l'avis du Fonds de 1992, le paiement de la TVA ne donnait pas lieu à indemnisation puisque l'État récupérerait ce montant sous forme de recettes fiscales.
- 2.3 Il était noté que, compte tenu des plafonds d'indemnisation du Fonds de 1992, l'État français n'obtiendrait aucune indemnisation de la part de celui-ci à la suite du sinistre du *Prestige* et que, de ce fait, la question de la possibilité de recouvrement de la TVA n'était pas particulière à ce sinistre. Il était en outre noté que la France avait demandé que les organes directeurs reconnaissent qu'un État sinistré pouvait obtenir le remboursement de la TVA acquittée sur les biens et les prestations de services nécessaires aux opérations de nettoyage et aux mesures de sauvegarde.

*Le non-remboursement de la TVA constituerait un préjudice supplémentaire pour l'État sinistré*

- 2.4 Le document expliquait que, de l'avis de la France, le non-remboursement de la TVA versée aux entreprises privées sur les prestations de service et les biens nécessaires aux opérations de nettoyage faisait peser une charge indue sur l'État sinistré, cause d'un préjudice financier puisque, si l'État décidait de laisser au propriétaire du navire le soin de mener à bien les opérations de nettoyage, ce dernier ferait appel à des entreprises privées dont il paierait les services, TVA comprise. Cette TVA serait alors versée à l'État sinistré sous forme de recette fiscale. Or, si l'État engageait directement les entreprises et payait

lui-même la TVA, il subirait un préjudice de plus en n'obtenant pas le remboursement intégral des dépenses engagées, TVA comprise.

*La TVA a été remboursée par les FIPOL lors de précédents déversements d'hydrocarbures*

2.5 Le document affirmait que, dans le cas des déversements d'hydrocarbures qui avaient touché les côtes françaises par le passé, l'État français, conformément au droit français, avait systématiquement inclus dans le calcul de son préjudice le montant de la TVA versée aux entreprises privées qui avaient fourni des prestations ou des biens dans le cadre de la lutte antipollution. Il précisait que l'État français avait toujours été indemnisé de son préjudice par les FIPOL ou par l'assureur du propriétaire du navire, sans que le remboursement de la TVA ne fût contesté.

2.6 Le document relevait en outre que, dans le cas du déversement provenant du *Sea Empress*, les FIPOL avaient également remboursé à la MCA la TVA versée à des entreprises privées intervenues dans les opérations d'intervention. Le document observait également que les FIPOL estimaient que le remboursement de la TVA, dans ce cas, se justifiait par le fait qu'il s'agissait d'une agence indépendante de l'État. Cependant, de l'avis de la délégation française, étant donné que cette agence était financée par des fonds publics, il ne pouvait être fait de distinction entre le remboursement à un organisme public et à un État puisque cela constituerait une discrimination entre les États fondée sur leur structure administrative.

*En droit français, l'indemnisation de l'État sinistré inclut la TVA versée à des entreprises*

2.7 Le document affirmait que les juridictions françaises reconnaissaient le droit de l'État français, en tant que sinistré, au remboursement de la TVA versée à des entreprises privées. Il déclarait en outre qu'il résultait de la jurisprudence française que le préjudice n'était indemnisé hors taxes que lorsque la victime bénéficiait d'un régime fiscal lui permettant de déduire tout ou partie de la TVA qui lui était facturée, et que, dans ce cas, la TVA n'avait pas à être prise en compte dans l'indemnisation, puisque la victime en reportait le coût sur un tiers. Le document assurait par ailleurs que lorsque la TVA payée par la victime ne pouvait pas être déduite, le préjudice devait être indemnisé TVA comprise, de sorte que la charge d'impôt finale pèse sur le responsable du dommage, et non sur la victime.

2.8 Le document affirmait que seuls les assujettis à la TVA, qui avaient l'obligation de facturer cette taxe à leurs clients, bénéficiaient du droit à déduction. Cependant, les personnes morales de droit public n'étaient pas assujetties à la TVA pour leurs activités administratives et, dans la mesure où elles ne relevaient pas d'un régime fiscal leur permettant de déduire tout ou partie de la taxe payée de celle perçue à raison de leurs propres opérations, les personnes publiques avaient droit, dans l'exercice de leurs missions administratives, au remboursement de la TVA par le responsable du dommage.

2.9 Le document soulignait que dans le contentieux des contraventions de grande voirie, le Conseil d'État (la plus haute juridiction administrative française) avait déjà eu l'occasion de juger inopérant le moyen suggéré par les FIPOL puisque le fait que l'État, à qui il appartenait de collecter les impôts et les taxes, était contribuable du produit de la TVA n'avait 'pas pour effet de le soumettre, en ce qui concerne cette taxe, à un régime fiscal particulier lui permettant de déduire la TVA ayant grevé le coût de remise en État du domaine public', et que la TVA devait donc être incluse dans le montant de la réparation allouée à l'État.

2.10 Le document soulignait par ailleurs que l'État français, qui était tenu de payer la TVA à ses prestataires de service et fournisseurs, ne bénéficiait d'aucun droit à déduction en ce qui concernait les opérations réalisées à la suite d'un déversement d'hydrocarbures de grande ampleur, et qu'il s'ensuivait, de l'avis de la France, que l'indemnité allouée à l'État français, en réparation de son préjudice, devait inclure le montant total de la TVA acquittée.

DOCUMENT [IOPC/OCT13/4/7/1](#) PRÉSENTÉ PAR LE SECRÉTARIAT

- 2.11 Le document présenté par le Secrétariat expliquait la politique suivie en matière de demandes de remboursement de la TVA présentées par les gouvernements, tout en observant que, dans plusieurs cas, la TVA avait été remboursée à des gouvernements pour diverses raisons.
- 2.12 Le document contenait également un avis juridique préliminaire sur les différents aspects du droit civil français, rédigé par le Professeur Alain Bénabent, avocat associé au Conseil d'État et à la Cour de cassation, que l'on trouvera en annexe au document [IOPC/OCT13/4/7/1](#).

*Avis juridique concernant la demande de remboursement de la TVA déposée par le Gouvernement français*

- 2.13 Dans son avis, M. Bénabent indiquait que la règle générale voulait que l'indemnité accordée comprenne la TVA lorsque la victime n'avait aucun moyen de la récupérer, et inversement, qu'elle soit calculée hors taxes si la victime était en mesure de récupérer les montants de taxe payés. La raison de cette règle tenait au principe de réparation intégrale du préjudice subi, qui commande de replacer la victime dans la situation où elle se serait trouvée si l'acte dommageable ne s'était pas produit.
- 2.14 M. Bénabent ajoutait que, si la TVA était exclue des indemnités parce que la victime était en mesure de la récupérer, la véritable perte se limitait donc à la somme hors taxes, de sorte que l'indemniser d'une TVA qu'elle avait déjà récupérée, ou qu'elle allait récupérer, reviendrait à l'indemniser au-delà de la perte subie. M. Bénabent était donc d'avis que, puisque l'État était à la fois payeur et contribuable de la taxe, il avait déjà perçu 'restitution' des sommes versées au titre de la TVA et n'avait donc pas subi de perte.
- 2.15 L'Administrateur a reconnu que les FIPOL n'avaient pas toujours fait preuve de cohérence dans la manière dont ils avaient traité la question de savoir si la TVA réglée par les gouvernements à la suite d'un sinistre devait être incluse dans l'indemnisation qui leur était versée par les FIPOL. Il a également observé qu'il s'agissait d'une question très complexe dont l'examen approfondi nécessitait davantage de temps. Il a par conséquent proposé qu'une décision soit repoussée à octobre 2014 pour permettre d'examiner attentivement la question compliquée de la TVA.

*Déclaration de la France*

- 2.16 Une déclaration de la délégation française relevait que plusieurs déversements d'hydrocarbures avaient touché la France depuis la création du régime international d'indemnisation, que l'Assemblée du Fonds de 1992 n'avait pas défini de politique claire sur la question de l'indemnisation au titre de la TVA versée par un État à des entreprises privées intervenues dans les opérations de nettoyage, et que, à l'occasion de certains sinistres, le remboursement de la TVA avait été accordé à des États Membres.
- 2.17 La déclaration soulignait également que cette situation entraînait des disparités inacceptables dans l'indemnisation des États sinistrés. La délégation française souhaitait donc que l'Assemblée du Fonds de 1992 adopte une position claire et définitive en matière d'indemnisation au titre de la TVA, afin que les États sinistrés soient traités de manière égale. Elle admettait toutefois qu'il s'agissait d'un sujet complexe qui nécessitait, de la part des États Membres, un examen approfondi des règles applicables dans leur droit national.

*Débat*

- 2.18 Suite à un débat au cours duquel le risque de distinguer les États en fonction de leur structure administrative a été souligné, plusieurs délégations sont convenues que les gouvernements centraux ne devraient pas prétendre au remboursement de la TVA pour trois raisons. Premièrement, cela constituerait un enrichissement sans cause puisque, même si l'État acquittait la TVA, il percevait aussi cette même TVA. Deuxièmement, le remboursement de la TVA pourrait inciter les États Membres à augmenter la TVA appliquée aux services liés à la pollution. Troisièmement, le remboursement de la TVA à un État se ferait au détriment d'autres victimes de la pollution.

- 2.19 De nombreuses délégations ont souligné le fait que la TVA ne devrait pas être un moyen d'enrichissement sans cause et que, selon le principe de réparation intégrale, la TVA acquittée puis récupérée par un État ne constituait pas un préjudice, donc un État ne devrait être remboursé de la TVA acquittée que s'il avait subi un préjudice réel. La difficulté serait de décider si un organisme pouvait être considéré comme une émanation de l'État qui percevait la TVA.
- 2.20 Inversement, de nombreuses délégations étaient d'avis qu'un État qui faisait appel aux services d'entreprises privées devrait être remboursé de la TVA versée à ces entreprises étant donné que, comme l'avait déclaré la délégation française, si un gouvernement décidait de ne pas intervenir et de laisser le propriétaire du navire se charger des opérations de nettoyage, une TVA serait perçue par l'État. Plusieurs délégations étaient également d'avis qu'il devrait y avoir réparation intégrale du préjudice subi par un État, et se sont rangées à l'avis de la délégation française.
- 2.21 Certaines délégations se sont déclarées préoccupées par le fait que, dans certains pays à structure administrative complexe, la question de savoir si telle ou telle émanation du gouvernement devrait être indemnisée de la TVA n'avait pas de réponse claire. Ces délégations estimaient que la structure administrative étant différente dans chaque État, chaque cas devait faire l'objet d'une décision qui tiendrait compte des particularités administratives de l'État en question.
- 2.22 De nombreuses délégations ont toutefois exprimé le souhait que la politique des FIPOL soit claire et que les solutions ne changent pas selon les États, mais que les mêmes critères soient appliqués à tous.
- 2.23 La délégation britannique a pris la parole pour expliquer que le fait que la MCA était une agence indépendante n'était pas la raison pour laquelle elle avait obtenu le remboursement de la TVA payée au titre du sinistre du *Sea Empress*. Cette délégation a précisé que, de l'avis de l'organisme Customs and Excise, ne pas avoir été remboursée de la TVA aurait constitué un préjudice pour la MCA. Cette délégation a également expliqué que, dans les années qui ont suivi le sinistre du *Sea Empress*, la MCA avait mis au point une politique selon laquelle, pour chaque activité effectuée, une décision était obtenue de Customs and Excise, à partir de laquelle il était possible, dans chaque cas particulier, de décider d'inclure ou non la TVA dans une demande d'indemnisation.
- 2.24 Le Président du Conseil d'administration du Fonds de 1992 a résumé la discussion en disant que les délégations qui avaient pris la parole étaient reconnaissantes à la délégation française d'avoir appelé l'attention du Conseil d'administration sur cette question. Il a en outre observé que la question de la TVA ne concernait pas seulement la France et que, puisque les FIPOL étaient des organismes internationaux, il importait que cette question soit traitée avec la cohérence requise.
- 2.25 Le Conseil d'administration du Fonds de 1992 a décidé que, compte tenu de sa complexité, la question de savoir si les gouvernements pouvaient prétendre au remboursement par les FIPOL de la TVA acquittée au titre d'une intervention à la suite d'un sinistre dû à la pollution par les hydrocarbures devait faire l'objet d'une réflexion plus poussée. Il a chargé l'Administrateur de se pencher sur la question et de faire rapport à la session d'octobre 2014.

### **3 Observations de l'Assemblée du Fonds de 1992 à sa 19<sup>ème</sup> session tenue en octobre 2014**

- 3.1 Sur les instructions reçues, le Secrétariat a présenté, en octobre 2014, le document [IOPC/OCT14/4/5](#) concernant la question des indemnités au titre des demandes de remboursement de la TVA déposées par les gouvernements centraux.
- 3.2 Le document contenait l'avis de M. Bénabent sur l'historique de la jurisprudence, telle que mentionnée par le Gouvernement français dans son document [IOPC/OCT13/4/7](#), et présentait aussi l'avis juridique d'un avocat en exercice, M. Harry Wright, du cabinet 7 King's Bench Walk Chambers, à Londres. Il avait été demandé à celui-ci de répondre à la question fondamentale de savoir si, en droit anglais, la TVA acquittée par les gouvernements au titre d'une intervention à la suite d'un sinistre dû à la pollution par les hydrocarbures devait être remboursée par les FIPOL. L'avis juridique de M. Wright, outre la situation au regard du droit anglais, étudiait la situation au regard du droit australien, canadien, indien, néo-zélandais, singapourien et sud-africain.

3.3 L'Administrateur avait par ailleurs sollicité les avis supplémentaires de juristes issus d'un groupe d'États Membres d'une grande diversité géographique, composé de l'Allemagne, l'Argentine, le Danemark, les Émirats arabes unis, l'Espagne, la Fédération de Russie, la France, la Grèce, l'Italie, le Japon, le Maroc, le Mexique, le Nigéria, la Norvège, les Pays-Bas, la République de Corée et la République islamique d'Iran.

*Conclusions de l'avis juridique de M. Bénabent*

3.4 L'avis juridique de M. Bénabent affirmait que, si les principes jurisprudentiels sur l'inclusion ou non de la TVA dans l'évaluation d'un préjudice en général étaient bien assis, leur application à l'État, qui posait des difficultés particulières, n'avait donné lieu qu'à très peu de jurisprudence. M. Bénabent indiquait que la règle générale voulait que l'indemnité accordée comprenne la TVA lorsque la victime n'avait aucun moyen de la récupérer, et inversement, qu'elle soit calculée hors taxes si la victime était en mesure de récupérer les montants de taxe payés. La raison de cette règle tenait au principe de réparation intégrale du préjudice subi, qui commande de replacer la victime dans la situation où elle se serait trouvée si l'acte dommageable ne s'était pas produit.

3.5 En résumé, M. Bénabent était d'avis que:

- a) seuls trois arrêts du Conseil d'État (la plus haute juridiction de l'ordre administratif), rendus les 30 décembre 1996, 18 juin 1997 et 6 mars 2002, indiquaient que lorsque l'État faisait appel à des entreprises privées pour réparer l'atteinte portée à ses biens par un tiers, il était en droit de demander une indemnisation incluant la TVA;
- b) ces trois arrêts étaient cependant éminemment critiquables, en ce qu'ils méconnaissaient le sens et la portée du principe de réparation intégrale qui gouverne le droit de la responsabilité français, et ne reposaient sur aucune justification convaincante;
- c) en conséquence, on pouvait raisonnablement penser que si les juridictions civiles étaient saisies de la question, elles s'orienteraient vers un calcul de l'indemnisation hors taxes, seul respectueux du principe commandant que la victime soit indemnisée sans perte ni profit.

*Conclusions de l'avis juridique de M. Wright*

3.6 Le document contenait également l'avis juridique d'un avocat en exercice, M. Wright, à qui il avait été demandé de répondre à la question fondamentale de savoir si la TVA acquittée par les gouvernements au titre d'une intervention à la suite d'un sinistre dû à la pollution par les hydrocarbures devait être remboursée par les FIPOL. L'avis juridique de M. Wright couvrait les juridictions de l'Angleterre et du Pays de Galles, de l'Afrique du Sud, de l'Australie, du Canada, de l'Inde, de la Nouvelle-Zélande et de Singapour.

3.7 Après avoir proposé un critère modifié à partir duquel il serait possible d'établir une politique propre aux FIPOL quant à la question de savoir si un versement de TVA effectué par un organe donné relevait d'un préjudice, M. Wright concluait son avis comme suit:

- a) Les principes du droit relatif aux dommages-intérêts sont applicables aux questions posées par le Fonds. Deux des règles fondamentales en matière de dommages-intérêts sont les suivantes: 1) une partie ne saurait percevoir des dommages-intérêts lorsqu'elle n'a subi aucun préjudice; et 2) une partie ne peut bénéficier d'un double recouvrement sous la forme de dommages-intérêts. Il semble que pareils principes soient appliqués par les juridictions d'Angleterre et du Pays de Galles, d'Afrique du Sud, de l'Australie, du Canada, de l'Inde, de la Nouvelle-Zélande et de Singapour de façon sensiblement identique.
- b) Si l'État, ou un organe de l'État ayant la même personnalité juridique que celui-ci, demande aux FIPOL le remboursement de la TVA, pareil remboursement ne doit pas lui être accordé. En effet, il n'a subi aucun préjudice; un remboursement de la TVA relèverait donc d'un double recouvrement.

- c) Si un organe de l'État ayant une personnalité juridique distincte de celle de l'État demande aux FIPOL le remboursement de la TVA, pareil remboursement doit lui être accordé, puisqu'il a effectivement subi un préjudice.
- d) Pour opérer une distinction entre ces deux catégories aux fins d'évaluer la possibilité d'un remboursement de la TVA, les FIPOL peuvent soit s'en référer au droit interne des États Membres, soit adopter un critère modifié fondé sur le critère de droit européen (critère Foster) permettant d'établir ce qui relève d'une 'émanation de l'État'. Ces critères présentent tous deux des avantages et des inconvénients.

*Résumé des avis juridiques couvrant les juridictions de plusieurs États Membres*

3.8 Le document contenait également les avis de juristes issus d'un groupe d'États Membres d'une grande diversité géographique, composé de l'Allemagne, l'Argentine, le Danemark, les Émirats arabes unis, l'Espagne, la Fédération de Russie, la France, la Grèce, l'Italie, le Japon, le Maroc, le Mexique, le Nigéria, la Norvège, les Pays-Bas, la République de Corée et la République islamique d'Iran.

3.9 Il expliquait qu'il avait été demandé aux juristes sollicités par le Fonds de 1992 de répondre à une série de questions portant sur les possibilités de remboursement de la TVA par les FIPOL en vertu de leurs droits internes respectifs. Les questions posées aux juristes sont reproduites ci-après, accompagnées d'une synthèse des réponses reçues.

*Le droit interne de votre pays reconnaît-il la règle selon laquelle une partie ne doit pas être autorisée à percevoir des dommages-intérêts si elle n'a pas subi de préjudice?*

3.10 Une analyse des réponses reçues révélait que tous les juristes avaient confirmé qu'en vertu de leur droit interne, les parties n'étaient pas autorisées à percevoir des dommages-intérêts si elles n'avaient pas subi de préjudice.

*Le droit interne de votre pays reconnaît-il la règle prohibant le double recouvrement?*

3.11 Le document expliquait également que tous les juristes sollicités avaient indiqué que leur État Membre reconnaissait la règle prohibant le double recouvrement, ou une règle équivalente, appelée règle prohibant 'l'enrichissement sans cause', à l'exception d'une clause spécifique concernant les entités gouvernementales en droit mexicain.

*Le droit interne de votre pays impose-t-il une TVA ou une taxe équivalente?*

3.12 À l'exception des Émirats arabes unis, tous les États Membres pour lesquels un avis juridique a été reçu imposent une forme de TVA.

*Si tel est le cas, le droit interne de votre pays autorise-t-il un organe ou une agence dont la personnalité juridique, en vertu des dispositions de la législation nationale, est la même que celle de l'État à se faire rembourser la TVA qu'il a acquittée afin de limiter les conséquences d'un manquement d'une partie à ses obligations contractuelles ou de toute autre infraction relevant du droit civil?*

3.13 Le document indiquait que des réponses très diverses à cette question avaient été reçues. Dans certains États Membres, lorsque l'organe ou l'administration avait la même personnalité juridique que l'État, il était considéré comme n'ayant subi aucun préjudice et, partant, ne pouvait pas prétendre au remboursement de la TVA.

3.14 Dans d'autres États Membres, la réponse était diamétralement opposée: soit les organes ou administrations devaient obligatoirement facturer et collecter la TVA en vertu des lois locales (sous peine pour une agence gouvernementale de ne pas pouvoir récupérer la TVA), soit les tribunaux avaient refusé d'appliquer le principe du double recouvrement.

3.15 Le document faisait observer le manque d'uniformité des réponses dû à diverses questions juridiques complexes.

*En vertu du droit interne de votre pays, si l'État chargeait une entreprise privée de prévenir une pollution par les hydrocarbures, versant de ce fait de la TVA, l'État serait-il en droit de se faire rembourser ladite TVA par le Fonds de 1992?*

- 3.16 Les réponses à cette question étaient généralement semblables à celles reçues pour la question précédente, et donc très diverses.

*Le droit interne de votre pays reconnaît-il le fait pour certains organes ou agences pouvant être associés à l'État de bénéficier du même statut juridique que l'État?*

- 3.17 Des réponses très diverses à cette question particulière ont également été reçues, quelques-unes confirmant que certains organes associés à l'État bénéficiaient du même statut juridique que l'État, d'autres reconnaissant une personnalité juridique distincte pour certains organes publics.

- 3.18 L'analyse des réponses a révélé que, dans certains cas, des règles particulières s'appliquaient aux agences ou organes gouvernementaux de sorte qu'ils n'étaient pas assujettis au paiement de la TVA en raison de leur caractère public, alors même qu'ils percevaient des taxes, contributions ou autres paiements dans le cadre des opérations qu'ils effectuaient. Dans d'autres cas, la question n'avait pas été tranchée, les tribunaux en avaient été saisis et une décision était attendue.

*Recommandations de l'Administrateur*

- 3.19 Dans son résumé des avis juridiques, l'Administrateur a reconnu que la possibilité de remboursement de la TVA dans le cadre des demandes déposées par les gouvernements n'avait pas toujours été traitée de manière cohérente par le passé et que, bien que la politique suivie par les FIPOL au fil du temps ait exclu toute indemnisation de la TVA aux gouvernements, la TVA avait été remboursée à des gouvernements dans certains cas, pour des raisons diverses.

- 3.20 Au vu de ce qui précède et afin d'offrir une certaine cohérence eu égard à de futurs sinistres, compte tenu de la diversité des réponses figurant dans les avis juridiques reçus à ce jour, l'Administrateur recommandait que les délégations bénéficient de temps supplémentaire pour étudier les avis juridiques communiqués, et pour réfléchir plus avant à l'éventuelle adoption d'un critère, tel que le 'critère Foster' modifié proposé par M. Harry Wright, qui permettrait de répondre à la question de savoir si un versement de TVA constituait un préjudice susceptible d'ouvrir droit à une indemnisation par les FIPOL.

- 3.21 Le 'critère Foster' modifié proposé peut être résumé comme suit:

- 1) Un particulier ou un organisme ayant déboursé de la TVA dans le cadre de mesures de sauvegarde contre une pollution par les hydrocarbures peut (sous réserve de satisfaire aux critères établis par le Fonds de 1992) bénéficier d'un remboursement de ladite TVA par le Fonds de 1992.
- 2) Un État, ou toute émanation de l'État, qui a déboursé de la TVA dans le cadre de mesures de sauvegarde contre une pollution par les hydrocarbures ne peut pas se voir rembourser la TVA, mais sera considéré par le Fonds de 1992 comme n'ayant subi aucun préjudice, l'État récupérant ladite TVA sous forme de recettes fiscales.
- 3) Aux fins de la sous-section 2) ci-dessus, une partie sera qualifiée d' 'émanation de l'État' si:
  - a) elle est chargée d'accomplir un service d'intérêt public en vertu d'un acte de l'autorité publique;
  - b) elle est placée sous le contrôle de l'autorité publique;
  - c) elle dispose, aux fins d'accomplir la mission définie à la sous-section a), de pouvoirs exorbitants par rapport aux règles applicables dans les relations entre particuliers; et



- d) elle est susceptible de percevoir des financements publics aux fins d'accomplir la mission définie à la sous-section a).

### *Débat*

- 3.22 Une délégation a indiqué que, compte tenu de ce que son pays était une République fédérale composée de 16 États distincts, disposant chacun d'impôts et de recettes propres, elle doutait de ce que le 'critère Foster' modifié tienne compte de sa situation. Tout en comprenant parfaitement la nécessité pour l'Assemblée du Fonds de 1992 d'adopter une approche commune, elle a fait valoir que pareille approche était difficilement applicable à un État fédéral. Cette délégation a ajouté que, même si les États Membres parvenaient à convenir d'une approche commune, les tribunaux desdits États continueraient, selon elle, d'appliquer leurs droits internes respectifs, ce qui risquerait d'être problématique si ces derniers s'écartaient de l'approche ainsi adoptée par l'Assemblée du Fonds de 1992.
- 3.23 Une autre délégation a déclaré qu'elle était d'accord avec les principes de base dont il était question dans le document [IOPC/OCT14/4/5](#), à savoir qu'un demandeur devait être intégralement indemnisé et ne devait pas s'enrichir sans cause, mais qu'elle examinait plus avant cette question, y compris les avis juridiques. Elle a ajouté qu'en raison des divers systèmes comptables utilisés dans les budgets des États, elle considérait qu'il n'était pas opportun ou réaliste d'envisager la mise en œuvre d'un critère ou d'un modèle reposant uniquement sur une formule ou par trop simpliste.
- 3.24 La délégation française a fait une déclaration dans laquelle elle prenait bonne note que l'Administrateur entendait laisser du temps supplémentaire aux délégations pour réfléchir à la question de l'inclusion ou non de la TVA, tout en invitant les États Membres à adopter une décision sur cette question lors des sessions suivantes des organes directeurs des FIPOL. Quelques autres observations formulées par la délégation française ont confirmé que le droit français, à l'instar d'autres systèmes juridiques, n'admettait pas qu'une personne puisse obtenir des dommages et intérêts si elle n'avait pas subi de préjudice. La délégation française n'entendait donc pas remettre ce principe en cause et a confirmé que ce qui importait était le principe de la réparation intégrale du préjudice.
- 3.25 Concernant le document, la délégation française a soulevé plusieurs questions:
- Est-il certain que l'État récupère intégralement et en toutes circonstances la TVA qu'il a effectivement payée lorsqu'il a subi un préjudice?
  - L'avis juridique de M. Harry Wright, en annexe II, donne l'état du droit dans les pays du Commonwealth, les différents avis de l'annexe III complètent le tableau pour les pays de droit romain.
  - L'avis juridique du Professeur Bénabent, en annexe I, pour respectable qu'il soit, suffit-il à lui seul à contester le droit français? Pour rappel, la jurisprudence française de la plus haute juridiction administrative française, le Conseil d'État, est claire pour dire que la TVA doit être incluse. Cette jurisprudence n'a pas été remise en cause jusqu'à présent.
  - S'agissant de l'annexe III et de la réponse au questionnaire, adressée par le cabinet d'avocats Villeneau, Rohart et Simon pour connaître le droit français en matière de TVA, la délégation française a relevé que le cabinet ne faisait référence qu'à l'avis du professeur Bénabent et ne mentionnait pas la jurisprudence du Conseil d'État.
- 3.26 La délégation française a déclaré partager la volonté de l'Administrateur de laisser du temps supplémentaire aux délégations pour étudier les divers avis juridiques publiés et réfléchir davantage à la question, qui était complexe et avait reçu des réponses variées dans chacun des États. La délégation française a indiqué qu'elle produirait à nouveau un papier pour expliquer sa position.
- 3.27 En conclusion de ses observations, la délégation française a rappelé qu'il s'agissait, sur ces questions de TVA, d'engager une réflexion de principe. La position que la France défendait n'était donc pas

spécifique au sinistre du *Prestige* et n'aurait aucun impact financier sur les FIPOL à ce titre, l'État français étant le dernier sur la liste.

- 3.28 Une autre délégation a indiqué que le document et les avis juridiques soumis dans le document [IOPC/OCT14/4/5](#) mettaient en évidence la complexité de ce dossier, qu'elle était d'avis que la question des indemnités au titre des demandes de remboursement de la TVA déposées par les gouvernements centraux devait être traitée au cas par cas et que, dans l'éventualité d'un sinistre majeur survenant dans ses eaux territoriales, elle s'efforcerait d'obtenir le remboursement de la TVA.
- 3.29 Une délégation a déclaré que, bien qu'il soit encore trop tôt pour adopter une position définitive, elle était d'avis qu'il fallait réfléchir à l'adoption d'une politique fondée sur le 'critère Foster' modifié, tout en envisageant la possibilité de recourir à une approche hybride: la priorité serait ainsi accordée au droit national de l'État Membre touché par le sinistre, toutefois, en cas de divergence, le 'critère Foster' modifié pourrait être utilisé afin d'écarter toute ambiguïté.
- 3.30 Une autre délégation a ajouté qu'en vertu de sa législation nationale, les indemnités versées devaient par principe exclure la TVA et que, par conséquent, la question ne se posait pas; pour autant, le règlement des frais de services juridiques, susceptibles de représenter une part importante des préjudices avancés, devrait faire l'objet d'un remboursement.
- 3.31 L'Assemblée du Fonds de 1992 a pris note des avis des délégations, selon lesquelles il risquait d'être difficile de parvenir à une approche commune et qu'il convenait d'accorder davantage de temps à la réflexion sur cette question complexe.

#### **4 Faits nouveaux depuis octobre 2014**

- 4.1 La question des demandes de remboursement de la TVA déposées par les gouvernements n'ayant pas été abordée lors des sessions d'avril 2015 des organes directeurs du Fonds de 1992, les États Membres n'ont pas eu l'occasion de s'exprimer sur ce sujet.
- 4.2 Cependant, comme l'indique le document présenté par le Secrétariat sur le sinistre du *Hebei Spirit* (document [IOPC/OCT15/3/6](#)), la question s'est récemment posée dans le cadre du traitement des demandes d'indemnisation au titre de ce sinistre. En effet, plusieurs demandes d'indemnisation présentées par le Gouvernement coréen, au titre des opérations de nettoyage à la suite du sinistre, comprennent l'équivalent de la TVA.
- 4.3 À l'heure actuelle, les tribunaux coréens ont rendu des jugements de première instance concernant deux des demandes déposées par le Gouvernement, qui incluent la TVA.
- 4.4 Jugements sur deux demandes d'indemnisation présentées par la République de Corée
- 4.4.1 En mai 2015, le tribunal de Seosan s'est prononcé sur deux demandes présentée par la Marine coréenne et l'état-major des forces navales coréennes au titre des dépenses engagées au cours des opérations d'intervention à la suite du déversement.
- 4.4.2 Le Fonds de 1992 avait évalué la demande d'indemnisation de la Marine coréenne à KRW 975 848 374 (£555 000) et celle de l'état-major des forces navales à KRW 298 291 200 (£170 000).
- 4.4.3 Dans ses jugements, le tribunal a accepté ces évaluations des deux demandes d'indemnisation. Cependant, dans les mêmes jugements, le tribunal a également estimé que la TVA versée aux entreprises extérieures, soit KRW 1 037 092 (£590) et KRW 1 350 511 (£770) respectivement, était remboursable. Dans son raisonnement, le tribunal a indiqué qu'en vertu du droit coréen, la TVA était remboursable (ou déductible de la taxe en aval) aux entreprises uniquement. Cependant, bien que le Gouvernement n'appartienne pas à cette catégorie, il a fait valoir qu'il avait payé les services d'un entrepreneur et que c'était sur cette base que le demandeur gouvernemental coréen réclamait le remboursement de la TVA.
- 4.4.4 Le tribunal a par ailleurs souligné que le calcul des montants remboursables par voie de procédure d'objection et le calcul des déclarations (ou déductions) de TVA étant des procédures distinctes, il serait

injuste de modifier les montants de dommages-intérêts octroyés, pour la simple raison que le demandeur est un gouvernement.

- 4.4.5 Le Fonds de 1992 s'est opposé à ces jugements sur les conseils dispensés à ce moment-là par ses avocats coréens car, même si le paiement du demandeur à l'entreprise incluait la TVA, étant donné que le demandeur gouvernemental coréen était également la partie qui imposait la TVA, le paiement de cette TVA ne pouvait constituer un préjudice pour le demandeur. Qui plus est, étant donné que la TVA serait restituée au demandeur (la République de Corée) en bout de chaîne, un versement au titre de la TVA au gouvernement dans le cadre de l'indemnisation de son département devrait être considéré comme une double indemnisation.
- 4.4.6 Cependant, à la suite de l'interjection des appels et contrairement à leurs conseils initiaux, les avocats coréens du Fonds de 1992 l'ont informé qu'ils étaient désormais d'avis que le Gouvernement coréen serait en mesure de recouvrer la TVA car la TVA payée à des entreprises extérieures et la TVA payée par des entreprises extérieures au Gouvernement coréen découlaient de causes d'action distinctes et aucun lien direct n'existait entre les deux causes.
- 4.4.7 Plus précisément, les avocats du Fonds de 1992 sont désormais d'avis que la base/cause de l'action du paiement de la TVA par le Gouvernement coréen aux entreprises extérieures est la dépense par le Gouvernement coréen au titre de mesures de sauvegarde contre la pollution (services de pilotage dans le cadre des mesures de sauvegarde), tandis que la base/cause de l'action du paiement de la TVA par les entreprises au Gouvernement coréen n'est pas la pollution par les hydrocarbures mais l'achat de prestations de pilotage effectuées par des entreprises extérieures. Les avocats du Fonds de 1992 sont d'avis que le droit coréen ne verra pas de double indemnisation si les bases/causes d'action du recouvrement sont distinctes/sans lien direct.
- 4.4.8 Les avocats du Fonds de 1992 ont également émis l'avis que si le tribunal jugeait que le Gouvernement coréen était déchu de son droit à recouvrer la TVA acquittée, simplement parce que le Gouvernement coréen était la partie qui s'était procuré les services d'entreprises extérieures, il y aurait injustice envers le Gouvernement coréen puisqu'il s'agirait d'une atteinte sans cause à son droit d'imposer une taxe aux entreprises de pilotage.
- 4.5 Le Fonds de 1992 a fait appel des deux jugements.

## **5 Observations de l'Administrateur**

- 5.1 L'Administrateur relève que les États Membres ne sont pas parvenus à une décision concernant cette question très difficile lorsqu'elle a été abordée en octobre 2013 et octobre 2014.
- 5.2 L'Administrateur note toutefois que cette question est actuellement étudiée par les tribunaux coréens suite à deux demandes d'indemnisation nées du sinistre du *Hebei Spirit*. Il relève par ailleurs que bien que les sommes en jeu ne soient pas très importantes, il s'agit de questions de principe, et que le Fonds de 1992 a tout intérêt à ce que les tribunaux coréens clarifient leur position.
- 5.3 Le Fonds de 1992 a provisoirement interjeté appel des deux décisions. Les appels devraient être entendus avant les sessions de printemps 2016 des organes directeurs, à l'occasion desquelles le Fonds de 1992 communiquera le résultat de la procédure judiciaire.

**6 Mesure à prendre**

Assemblée du Fonds de 1992 et Assemblée du Fonds complémentaire

Les organes directeurs sont invités à prendre note des renseignements fournis dans le présent document.

---