INTERNATIONAL OIL POLLUTION COMPENSATION FUND

FONDS INTERNATIONAL D'INDEMNISATION POUR LES DOMMAGES DUS A LA POLLUTION PAR LES HYDROCARBURES

CINQUIEME REUNION DU GROUPE DE TRAVAIL INTERSESSIONS

FUND/WGR.5/2
15 janvier 1981
Original : ANGLAIS

RECEVABILITE DES CREANCES CONTRE LE FONDS INTERNATIONAL D'INDEMNISATION POUR LES DOMMAGES DUS A LA POLLUTION PAR LES HYDROCARBURES

Note de l'Administrateur

A. INTRODUCTION

1. Le Comité exécutif du Fonds IOPC, lorsqu'il s'est penché sur le règlement des créances nées de l'accident de l'ANTONIO GRAMSCI à sa deuxième session en mars 1980, a noté qu'au cours des débats, certaines grandes questions de principe avaient été soulevées au sujet de l'interprétation de la Convention portant création du Fonds, notamment en ce qui concerne le remboursement des frais afférents au personnel et au matériel permanents et la mesure dans laquelle les opérations de nettoyage et de remise en état pouvaient être considérées comme raisonnables. Le Comité exécutif a recommandé que ces questions et les questions connexes soient examinées par un groupe à une date qui serait fixée par l'Assemblée (document FUND/EXC.2/6, paragraphe 8).

2. A sa première session extraordinaire en octobre 1980, l'Assemblée a décidé de créer un groupe de travail intersessions qui serait chargé d'examiner la politique générale du Fonds en ce qui concerne la recevabilité des créances et le versement des indemnités, en accordant une attention particulière à leur règlement rapide. Le Groupe de travail devrait tenir compte des accords régionaux de coopération existant entre les Etats, en cas de pollution par les hydrocarbures, ainsi que des activités du Groupe de l'OCDE sur la pollution transfrontière (document FUND/A/ES.1/13, paragraphe 11, alinéa b)).

3. L'Administrateur présente au Groupe de travail deux documents pour examen, l'un portant sur les mesures propres à accélérer le règlement des créances (FUND/WGR.5/1) et le présent document sur le deuxième aspect des activités du Groupe de travail, à savoir la question de la recevabilité des créances en

vertu de la Convention portant création du Fonds. Dans le présent document, l'Administrateur s'efforce d'identifier certaines catégories de créances et leurs caractéristiques et il présente des observations sur chacune de ces catégories.

4. Les créances formées contre le Fonds IOPC par des tiers se fondent sur le paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention portant création du Fonds aux termes duquel le Fonds IOPC est tenu d'indemniser toute personne ayant subi "un dommage par pollution". L'expression "dommage par pollution" est définie au paragraphe 2 de l'article premier de la Convention portant création du Fonds par référence au paragraphe 6 de l'article I de la Convention sur la responsabilité civile, lequel est libellé comme suit :

> "'Dommage par pollution' signifie toute perte ou tout dommage extérieur au navire transportant des hydrocarbures causé par une contamination résultant d'une fuite ou de rejet d'hydrocarbures, où que se produise cette fuite ou ce rejet, et comprend le coût des mesures de sauvegarde et toute perte ou tout dommage causés par lesdites mesures."

L'expression "mesures de sauvegarde", qui est mentionnée dans cette définition, est définie au paragraphe 7 de l'article I de la Convention sur la responsabilité civile, comme suit :

> "'Mesures de sauvegarde' signifie toutes mesures raisonnables prises par toute personne après la survenance d'un événement pour prévenir ou limiter la pollution."

5. Ces définitions ne permettent pas de déterminer ce qu'il faut entendre par "toute perte ou tout dommage". L'interprétation de ces mots prendra forme en fonction de la pratique internationale en matière de règlement des créances nées de dommages par pollution, de la jurisprudence et de la législation nationale. Le principe de la mutualité, sur lequel repose le Fonds, exige, toutefois, que les Etats contractants dont les gouvernements et les pouvoirs publics sont les principaux demandeurs aux termes de la Convention portant création du Fonds parviennent à s'entendre, dans une certaine mesure, sur l'interprétation des mots "perte ou dommage" et sur le type de créances recevables en vertu de la Convention portant création du Fonds.

B. CATEGORIES DE CREANCES

6. Les créances pour dommages par pollution se répartissent essentiellement entre deux grands groupes, à savoir les créances des personnes privées et les créances des gouvernements ou autres pouvoirs ou organismes publics.

7. Les créances des personnes privées ("créances privées") peuvent viser l'indemnisation des frais d'enlèvement et de nettoyage, des pertes ou dommages matériels, de la non-jouissance de biens, du manque à gagner ou de réduction de la capacité de gain, etc. Ces créances ne posent pas de problème particulier. Le calcul du préjudice dont il est demandé réparation peut parfois être difficile, mais cela est vrai pour ce qui est de la preuve plutôt que par principe. La difficulté principale qui peut se présenter en ce qui concerne les créances individuelles pour manque à gagner ou réduction de la capacité de gain tient à la question de savoir si le dommage ou la perte est une conséquence directe de la pollution ou s'ils sont trop éloignés pour pouvoir être attribués à la pollution. Toutefois, la relation de cause à effet ne peut être déterminée que dans chaque cas particulier et non en termes généraux. Cette question ne s'est pas encore posée à l'égard des événements dont le Fonds a été saisi.

8. Les créances pour dommages par pollution soumises par les gouvernements, les pouvoirs publics ou autres organismes publics ("les créances publiques") soulèvent un certain nombre de difficultés de principe. Il faut, en effet, déterminer tout d'abord les catégories de créances qui sont recevables et, ensuite, les postes de dépenses qui peuvent figurer dans ces créances.

9. Les créances publiques peuvent se répartir entre les catégories suivantes :

a) les dépenses relatives aux mesures prises avant le déversement effectif d'hydrocarbures persistants (les mesures de sauvegarde prises avant le déversement), comme par exemple le remorquage d'un navire-citerne en avarie chargé d'hydrocarbures persistants ou le déchargement de la cargaison d'un tel navire;

b) les dépenses relatives aux mesures prises pour prévenir ou limiter la pollution après le déversement d'hydrocarbures persistants (y compris les pertes ou dommages causés par ces mesures);

c) les dépenses relatives aux opérations de nettoyage à terre et au large;

d) l'indemnisation des dommages matériels ou du manque à gagner;

e) l'indemnisation des dommages à l'environnement et aux ressources naturelles;

f) les dépenses relatives aux études et recherches effectuées à l'occasion et à la suite d'un déversement d'hydrocarbures particulier.

10. Les dépenses relatives aux mesures de sauvegarde prises après un déversement, aux opérations de nettoyage ainsi qu'aux dommages matériels et au manque à gagner (qui sont mentionnées aux alinéas b), c) et d) ci-dessus) sont clairement visées par la Convention. Les problèmes qui peuvent se poser à cet égard sont liés au calcul du préjudice (voir les paragraphes 12 à 17 ci-dessous). Dans la mesure où les créances des autorités publiques concernent des dommages matériels ou un manque à gagner, elles posent les mêmes problèmes que les créances privées (voir le paragraphe 7 ci-dessus).

11. On peut, toutefois, douter de la recevabilité, en vertu de la Convention sur la responsabilité civile, des créances relatives aux mesures de sauvegarde prises avant un déversement, aux dommages causés à l'environnement qui n'entraînent pas directement de préjudices économiques et aux études et recherches effectuées à la suite d'un déversement (voir les alinéas a), e) et f) ci-dessus).

a. Mesures de sauvegarde prises avant un déversement

Dans les définitions qu'elle donne du "dommage par pollution", des "mesures de sauvegarde" et de "l'événement", la Convention sur la responsabilité civile n'en précise pas l'application aux mesures de sauvegarde prises avant un déversement. Des opinions divergentes ont été formulées quant au champ d'application de la Convention. Toutefois, l'article III stipule clairement que la Convention ne s'applique pas aux mesures prises avant la fuite ou le rejet d'hydrocarbures d'un navire (puisque le propriétaire "... est responsable de tout dommage par pollution qui résulte d'une fuite ou de rejet d'hydrocarbures ...").

Etant donné l'importance que revêt l'interprétation de la Convention sur la responsabilité civile et de la Convention portant création du Fonds pour ce qui est de leur application aux mesures de sauvegarde prises avant un déversement, il conviendrait que le Groupe de travail exprime son avis à cet égard. Le Fonds étudie, lui-même, la question à propos de l'accident du TARPENBEK.

b. Dommages causés à l'environnement

Il est généralement admis que la pollution par les hydrocarbures a des conséquences nuisibles sur le milieu marin. Elle peut nuire à la qualité de l'air et de l'eau, aux pêcheries, aux algues, aux oiseaux, à toute la faune et la flore, aux plages et autres lieux de loisir, à la santé de l'homme et à l'écosystème marin d'une façon générale. Toutefois, l'ampleur de l'incidence des hydrocarbures sur le milieu marin est un sujet complexe et controversé et le désaccord est considérable quant à la nature précise de leurs effets. En outre, les opinions divergent beaucoup sur le point de savoir s'il est admissible et même possible de mesurer, en termes monétaires, l'incidence des hydrocarbures sur les ressources naturelles.

Lors de sa première session extraordinaire, en octobre 1980, l'Assemblée a examiné le problème de l'évaluation des dommages écologiques en termes monétaires. Il convient de se reporter à cet égard au document FUND/A/ES.1/9 et à la résolution adoptée par l'Assemblée qui est reproduite à l'annexe I du document FUND/A/ES.1/13. Une affaire concernant expressément cette question a également été portée devant les tribunaux. En 1978, la cour de district de Porto Rico a décidé dans l'affaire du ZOE COLOCOTRONI que le propriétaire devait verser, à titre de réparation des dommages écologiques, le prix d'achat des micro-organismes qui semblaient avoir été éliminés comme conséquence directe du déversement d'hydrocarbures. Cette décision a, d'une façon générale, soulevé bien des objections et, dans la mesure où elle visait la réparation de dommages écologiques, elle a été annulée par la Cour d'appel des Etats-Unis. Cette cour a déclaré que la réparation d'un dommage écologique devait viser à protéger l'intérêt public dans un milieu riche et vivant et non pas à approvisionner le trésor public. Le juge de première instance a été prié de calculer le montant dû d'une façon qui permette la remise en état d'un environnement aussi riche, éventuellement dans une autre zone. Aucune demande en réparation de dommages écologiques n'a encore été présentée au Fonds.

c. Etudes et recherches

Les dépenses relatives aux études et aux recherches ne semblent pas constituer l'un des postes importants des créances pour dommages par pollution. L'indemnisation de telles dépenses peut être demandée en vertu de la Convention sur la responsabilité civile et de la Convention portant création du Fonds selon que l'étude est une conséquence nécessaire du déversement et fait partie des mesures prises pour y remédier ou qu'elle a été entreprise pour des raisons essentiellement scientifiques.

C. PORTEE DES CREANCES

12. La question des postes de dépenses qui peuvent figurer dans les créances généralement recevables en vertu de la Convention sur la responsabilité civile a été examinée par le Groupe de pollution transfrontière de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)[1]. Le Groupe a étudié cette question en vue de parvenir à un accord sur les frais qui devraient être remboursés à un Etat qui prête son concours à un autre Etat à l'occasion d'un événement entraînant une pollution par les hydrocarbures. A la date de l'élaboration du présent document, les conclusions du Groupe de pollution transfrontière de l'OCDE n'avaient encore été ni examinées, ni adoptées par le Comité de l'environnement de l'OCDE.

13. Compte tenu de l'expérience acquise par le Fonds IOPC en matière d'indemnisation des dommages par pollution et des travaux du Groupe de travail de l'OCDE, il semble possible de répartir les postes de dépenses propres à figurer dans une demande d'indemnisation entre deux grands groupes qui sont les suivants :

a) les dépenses qui ont été engagées exclusivement par suite de l'événement et qui n'auraient pas été effectuées si l'événement et les opérations le concernant n'étaient pas intervenus; ces dépenses peuvent être qualifiées de "coûts additionnels";

b) les frais qui sont liés aux travaux exécutés à la suite d'un événement donné mais qui seraient également intervenus si l'événement n'avait pas eu lieu; ces frais peuvent être qualifiés de "coûts fixes".

En ce qui concerne les dépenses mentionnées aux alinéas a) et b), un intérêt peut être demandé au propriétaire du navire ou au Fonds IOPC. La question se pose de savoir si l'intérêt est effectivement exigible et, dans l'affirmative, selon quelles modalités et à quel taux.

14. Les principales demandes d'indemnisation qui ont été présentées au titre des alinéas a) et b) ci-dessus sont les suivantes :

I. Coûts additionnels

a) travaux exécutés sous contrat relativement au navire ou à la zone polluée;

b) traitements et indemnités versés au personnel employé expressément aux fins de remédier au déversement;

1/ Il convient de noter que le Japon n'a pas participé aux travaux de ce groupe.

c) suppléments de traitements et indemnités (heures supplémentaires, frais de voyage, etc.) versés au personnel permanent;

d) coût du matériel acheté spécifiquement pour l'événement et utilisé pour lui seul (produits dispersants, détergents, etc.);

e) coût de l'amortissement plus rapide du matériel utilisé lors des opérations;

f) frais d'assurance additionnels (à verser pour la durée des opérations);

g) frais additionnels pour le carburant et autres produits semblables utilisés au cours des opérations;

h) frais de nettoyage, de réparation et de remplacement du matériel;

i) destruction des hydrocarbures recueillis;

j) taxes, droits et redevances sur les postes de dépenses mentionnés ci-dessus.

II. Coûts fixes

a) traitements et indemnités versés au personnel permanent des autorités qui est affecté aux opérations, y compris à leur direction et à leur surveillance;

b) coûts sociaux et frais généraux liés au personnel mentionné à l'alinéa a);

c) dépenses d'équipement, notamment en ce qui concerne les navires utilisés effectivement au cours des opérations ou mis en attente;

d) frais de stockage et d'entretien du matériel;

e) coût des essais de matériel;

f) frais d'assurance (pour la couverture des dommages subis par le personnel ou le matériel);

g) taxes, droits et redevances sur les postes de dépenses énumérés ci-dessus.

15. L'expérience acquise par le Fonds en matière de règlement des créances, laquelle semble être conforme à celle des Clubs de P et I, tend à montrer que l'indemnisation de la plupart des coûts additionnels (énumérés à la rubrique I ci-dessus) est en général escomptée et qu'à l'ordinaire, elle a effectivement lieu. Cette expérience s'accorde avec les conclusions du Groupe de travail de l'OCDE. Une exception à cette règle générale concerne les "frais d'assurance additionnels". Aucune créance n'a encore été présentée au Fonds à ce titre. Au sein du Groupe de travail de l'OCDE, les points de vue ont été également partagés sur ce point.

16. A cette date, des demandes d'indemnisation des dépenses énumérées à la rubrique II ci-dessus n'ont été présentées au Fonds IOPC que pour le cas de l'ANTONIO GRAMSCI et celui du FURENAS. Ces demandes concernaient les traitements et coûts sociaux pour le personnel permanent (services de garde-côtes, sapeurs-pompiers, forces armées) et une commission pour le matériel (navires, écumeurs, barrages flottants etc.) basée sur les frais généraux de fonctionnement et d'entretien de ce matériel. Le règlement des créances présentées pour l'ANTONIO GRAMSCI, tel qu'il a été approuvé par le Comité exécutif, portait, à titre de compromis, sur une partie de ces frais sans, toutefois, reconnaître le principe de la responsabilité du Fonds à cet égard. Cette question a été expressément mentionnée par la cour de district de Stockholm qui, dans une décision rendue le 19 septembre 1980 à propos d'un événement qui était survenu le 26 octobre 1977 et qui avait entraîné une pollution par les hydrocarbures relevant de la Convention sur la responsabilité civile, a statué comme suit :

"Le fait que l'Etat aurait dû verser le salaire de ses fonctionnaires et payer certains frais pour ses navires, même si le déversement d'hydrocarbures n'était pas intervenu, ne signifie pas que cet Etat, lorsque des dommages dus à des hydrocarbures sont intervenus, n'a pas le droit de recevoir une indemnisation pour ces dépenses."

Cette décision n'est pas encore finale. Elle se fonde sur la législation suédoise qui permet à l'Etat de demander l'indemnisation de ces frais. Au sein du Groupe de travail de l'OCDE, les points de vue ont été partagés sur cette question.

17. La décision de la cour de district de Stockholm permet également à l'Etat suédois de demander un intérêt d'un taux qui, conformément à la législation suédoise est supérieur de 4 p. 100 au taux prêteur minimal de la Suède, sur le montant total de la créance à compter de l'expiration d'un délai d'un mois après la présentation de la créance contre le propriétaire. Le taux d'intérêt convenu avec le Gouvernement suédois lors du règlement des créances relatives à l'ANTONIO GRAMSCI est conforme à cette législation. Aucune autre demande d'indemnisation n'a été présentée au Fonds IOPC au titre des intérêts.

18. Parmi les législations nationales dont le Fonds a eu connaissance, seules les législations suédoise et japonaise traitent directement des problèmes mentionnés dans le présent document. La législation suédoise est citée ci-dessus. La législation japonaise (arrêté du Ministère des transports) limite les créances

soumises par l'organisme chargé de la sécurité maritime aux dépenses énumérées à la rubrique I du paragraphe 14. Une certaine pratique s'est peut-être instaurée dans d'autres Etats en ce qui concerne les créances des gouvernements, mais le Secrétariat ne sait pas si des lois spéciales portant sur cette question ont été adoptées et, dans l'affirmative, quelle en est la portée.

D. CONCLUSIONS

19. Le Groupe de travail souhaitera peut-être envisager les différentes catégories de créances mentionnées ci-dessus et tenter de déterminer dans quelle mesure elles peuvent être considérées comme recevables en vertu de la Convention sur la responsabilité civile et de la Convention portant création du Fonds. Le Groupe de travail voudra peut-être, également, étudier les mesures que l'Assemblée pourrait être priée d'envisager afin d'assurer l'uniformité de l'interprétation de la Convention portant création du Fonds et de la pratique suivie en matière de créances dans tous les Etats Parties à la Convention portant création du Fonds.