



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

SEPTIEME GROUPE DE
TRAVAIL INTERSESSIONS
Point 2 de l'ordre du jour

FUND/WGR.7/12
21 mars 1994

Original: ANGLAIS

CRITERES DE RECEVABILITE DES DEMANDES D'INDEMNISATION

QUESTIONS RELATIVES A L'EMPLOI

Note de l'Administrateur

1 Introduction

1.1 A sa première réunion, le 7ème Groupe de travail intersessions a examiné si et, dans l'affirmative, dans quelle mesure le FIPOL devrait verser des indemnités au titre du manque à gagner des employés de certaines branches d'activités liées au secteur maritime qui avaient été licenciés ou mis au chômage partiel à la suite d'un événement de pollution par hydrocarbures. Le Groupe de travail a également débattu du cas des employeurs de branches d'activités liées à la mer qui avaient gardé leur personnel alors qu'ils n'avaient pas assez de travail pour l'occuper à plein temps, ou n'en avaient même pas eu du tout pendant plusieurs mois; la question qui se posait était de savoir si, en pareil cas, il fallait, lors du calcul des indemnités payables à l'employeur, faire des déductions au titre des salaires versés à ces employés. Il convient de se reporter aux paragraphes 6.3.40-6.3.42 du rapport de la première réunion du Groupe de travail (document FUND/WGR.7/10).

1.2 Comme cela est indiqué dans ce document, le Groupe de travail a décidé d'examiner cette question plus avant lors de sa deuxième réunion, en se fondant sur un nouveau document qui serait soumis par l'Administrateur.

2 Décisions antérieures prises par le FIPOL

Les décisions prises jusqu'à ce jour par le FIPOL sur ces questions peuvent être résumées comme suit (voir le document FUND/WGR.7/3, paragraphes 2.2.11, 2.2.15 et 2.2.19):

2.1 Coût du maintien en place des effectifs: pisciculteurs

2.1.1 A la suite du sinistre du BRAER, certains salmoniculteurs qui ne pouvaient récolter leurs poissons ont néanmoins conservé leur personnel alors qu'ils n'avaient pas assez de travail pour l'occuper à plein temps ou n'en avaient même plus du tout et, cela, pendant plusieurs mois. Le

Comité exécutif a noté que les dommages subis par ces salmoniculteurs étaient des dommages à leurs biens (c'est-à-dire les saumons) et que l'indemnisation était liée à la valeur des biens détruits. A son avis, il revenait à chaque salmoniculteur de décider de conserver ou non son personnel, sans que cela ait une incidence sur le montant des indemnités payables.

2.2 Coût du maintien en place du personnel: transformateurs de poisson

2.2.1 A la suite du sinistre du BRAER, certains employeurs de l'industrie de la transformation du poisson ont maintenu leur personnel en place alors qu'ils n'avaient pas assez de travail pour l'occuper à plein temps ou n'en avaient même plus du tout et, cela, pendant plusieurs mois. Le Comité exécutif a noté que les demandes de ces transformateurs de poisson portaient sur des pertes de recettes résultant de la baisse des arrivages due à la destruction du saumon ou à l'établissement d'une zone d'exclusion par le Gouvernement du Royaume-Uni.

2.2.2 Le Comité exécutif a décidé qu'il faudrait examiner le bien-fondé de chaque demande émanant d'un transformateur de poisson en tenant compte de sa situation particulière et voir s'il conviendrait de faire des déductions au titre des salaires versés aux employés qui avaient été maintenus en place. Le Comité a estimé qu'il faudrait déterminer si le demandeur avait agi de manière raisonnable vu les circonstances, en tenant compte des critères suivants:

- ▶ à combien se seraient chiffrés les frais de licenciement du personnel?
- ▶ à combien se seraient chiffrés les frais de réembauche?
- ▶ pendant combien de temps n'y avait-il pas eu suffisamment de travail?
- ▶ serait-il difficile de retrouver le personnel voulu?
- ▶ la réputation du demandeur en tant qu'employeur sérieux aurait-elle souffert s'il avait licencié du personnel?
- ▶ le personnel licencié aurait-il eu des difficultés à trouver un nouvel emploi?

2.3 Employés mis au chômage partiel ou licenciés par des employeurs du secteur d'activités liées à la mer

2.3.1 A la suite des sinistres de l'AEGEAN SEA et du BRAER, des demandes pour manque à gagner ont été soumises par des employés d'usines de transformation du poisson, d'élevages de moules ou d'installations de purification des coquillages, qui avaient été mis au chômage partiel ou licenciés.

2.3.2 Lors de l'examen de ces demandes par le Comité exécutif, certaines délégations ont déclaré que ces préjudices devaient être régis par les relations contractuelles existant entre l'employeur et l'employé. La délégation espagnole a été d'avis que ces préjudices étaient une conséquence directe de la pollution, tandis que la délégation italienne considérait qu'ils étaient recevables sous réserve qu'il y ait un lien de cause à effet entre le sinistre et les préjudices.

2.3.3 Le Comité exécutif a estimé que les préjudices subis par les employés étaient une conséquence plus indirecte de la contamination que les pertes des sociétés ou des personnes travaillant à leur propre compte, étant donné que ces préjudices résultaient des répercussions du déversement sur leurs employeurs qui avaient dû réduire leurs effectifs; ces employés étaient éloignés de la contamination d'un degré de plus que leurs employeurs. Le Comité a conclu que ces préjudices ne pouvaient pas être considérés comme des "dommages causés par contamination" et qu'ils ne relevaient pas de la définition du "dommage par pollution".

2.3.4 Lors d'une session ultérieure du Comité exécutif, certaines délégations ont fait observer qu'il s'agissait d'une décision regrettable concernant les membres les plus "désarmés" de la société et qu'il ne fallait pas faire de distinction entre les employés d'une part et les sociétés ou les travailleurs indépendants d'autre part. Le Comité a décidé qu'il reviendrait sur cette question si des éléments ou des faits nouveaux le justifiaient.

3 Documents soumis à la première réunion du Groupe de travail

3.1 La délégation française a noté dans le document FUND/WGR.7/6/Add.1 que le FIPOL avait écarté l'indemnisation des employés mis au chômage ou subissant une diminution d'activité du fait de la présence du contrat de travail qui interrompait le lien de causalité direct entre leur baisse de revenus et la pollution (paragraphe 6.4). La délégation française a examiné ce problème plus avant sous la rubrique "mesures de sauvegarde" comme suit (paragraphe 13):

La décision d'avoir recours au licenciement ou au chômage partiel d'une partie ou de la totalité du personnel d'une entreprise dont l'activité est directement perturbée par la pollution peut être analysée comme une mesure de sauvegarde visant à diminuer les pertes d'exploitation de ladite entreprise.

Lors de l'examen du critère relatif à la proportionnalité de la mesure au regard du dommage auquel elle se rapporte, plusieurs éléments pourraient être pris en compte, et notamment:

- part de l'activité touchée par la pollution dans l'activité générale de l'entreprise;
- caractéristiques des emplois concernés (niveau de spécialisation);
- état du marché du travail local concernant ces emplois (possibilité de réembauche lors de la reprise de l'activité).

Il peut être rappelé à l'attention du Groupe de travail intersessions que les demandes éventuellement présentées par les salariés concernés qui n'auraient pas reçu des organismes de protection sociale des indemnités compensatrices satisfaisantes ou que les demandes de ces organismes eux-mêmes devraient être acceptées comme pertes ou dommages causés par la mesure de sauvegarde prise par l'employeur.

3.2 Dans ce document, la délégation française a également signalé une autre approche possible, à savoir que les mesures pourraient être considérées comme des "mesures préventives" prises par la victime afin de minimiser ses pertes (document FUND/WGR.7/6/Add.1, paragraphe 15):

Les trois types de mesures qui viennent d'être analysées [demandes portant sur des campagnes de publicité, demandes liées à la mise au chômage de salariés et demandes liées à la destruction des productions] au regard de la notion de "mesures de sauvegarde", pourraient également être considérées comme des "**mesures préventives**" prises par la victime afin de minimiser ses pertes.

Cette approche qui correspond à un principe général du droit de la responsabilité que l'on retrouve dans l'ensemble des systèmes juridiques, a des conséquences concrètes sur les solutions envisagées précédemment.

Contrairement à la "mesure de sauvegarde" qui peut être prise par toute personne (cf point 10.3), la mesure préventive doit être prise par la victime elle-même.

S'agissant de la recevabilité des demandes liées à la destruction des productions (point 14), l'hypothèse selon laquelle il appartiendrait à l'autorité publique qui a pris la décision, de demander elle-même l'indemnisation, n'est plus valable.

De même, les salariés victimes d'un licenciement ou d'une mise au chômage partiel (point 13) ne seraient plus en droit de présenter une demande d'indemnisation sur la base d'une perte causée par la mesure de sauvegarde.

Il en serait de même des organismes de protection sociale.

3.3 La délégation du Royaume-Uni a traité de cette question comme suit (document FUND/WGR.7/8, paragraphe 3.5):

La délégation du Royaume-Uni estime [donc] que les personnes qui peuvent prouver

- a) que leur emploi ou leurs activités commerciales dépendent directement d'un approvisionnement en biens qui ont été directement endommagés par la pollution par les hydrocarbures, et
- b) que leur approvisionnement a été arrêté ou réduit, et
- c) qu'il n'y a pas d'autres sources d'approvisionnement aisément disponibles ou d'autres activités commerciales ou emplois qu'elles puissent aisément exercer

méritent qu'on envisage de les indemniser. La délégation du Royaume-Uni recommande que le Groupe de travail songe à mettre au point des critères pour ces demandes.

3.4 A la première réunion du Groupe de travail, la délégation espagnole a présenté un document traitant de l'indemnisation à verser aux employés qui avaient été licenciés (document FUND/WGR.7/7). Ce document contient les conclusions suivantes (paragraphe 3 et 4):

De l'avis de l'Administration espagnole, le juste équilibre que le dommage a faussé doit être rétabli et les travailleurs doivent être indemnisés comme il convient au titre de la différence entre la somme qu'ils auraient reçue si l'événement ne s'était pas produit et celle qu'ils ont réellement reçue.

Il faut tenir compte du fait que l'indemnisation intégrale du dommage causé n'est jamais garantie dans le cadre du système national d'allocations de chômage. C'est aussi pour cette raison que l'Administration espagnole conclut que les travailleurs touchés satisfont à toutes les conditions préalables requises pour être indemnisés au titre de leur manque à gagner.

Enfin, il faut reconnaître le droit de l'Administration espagnole de réclamer les sommes versées aux travailleurs dans le cadre du système national d'allocations de chômage et les éventuelles sommes versées par le Fonds de garantie des salaires qui est mentionné ci-dessus.

Le Groupe de travail du Comité exécutif du FIPOL est invité à examiner les renseignements qui figurent dans le présent document et à prendre les mesures qu'il jugera appropriées pour que les travailleurs qui ont subi un manque à gagner à la suite d'un accident fassent partie des victimes en droit d'être indemnisées.

4 Observations de l'Administrateur

4.1 Les décisions prises par le Comité exécutif, en ce qui concerne le coût pour l'employeur du maintien en place du personnel, ne semblent avoir soulevé aucune objection de la part des délégations.

4.2 Pour ce qui est des pisciculteurs, le Comité exécutif a estimé que l'indemnisation était liée aux dommages aux biens et qu'il revenait à chaque pisciculteur de décider de conserver ou non son personnel sans que cela ait une incidence sur le montant des indemnités payables.

4.3 En ce qui concerne les transformateurs de poisson, le Comité exécutif a décidé qu'il faudrait examiner le bien-fondé de chaque demande en tenant compte de la situation particulière de chaque demandeur et voir s'il conviendrait de faire des déductions au titre des salaires versés aux employés qui avaient été maintenus en place. Le Comité a estimé qu'il faudrait déterminer si le demandeur avait

agi de manière raisonnable vu les circonstances et il a établi certains critères à cet égard qui sont énoncés au paragraphe 2.2.2 ci-dessus. De l'avis de l'Administrateur, il conviendrait d'adopter la même démarche dans des situations analogues.

4.4 Quant aux demandes présentées par des employés licenciés ou mis au chômage technique, la question est plus délicate. L'Administrateur estime qu'il faudrait étudier cette question en tenant compte des critères généraux de recevabilité des demandes d'indemnisation pour préjudices économiques purs et, en particulier, du lien de causalité requis. A cet égard, il convient de se reporter aux débats de la première réunion du Groupe de travail (document FUND/WGR.7/10, paragraphes 6.3.19 à 6.3.25).

4.5 La délégation française a envisagé cette question sous un angle différent (paragraphes 3.2 et 3.3 ci-dessus), et suggère deux démarches possibles.

4.6 De l'avis de cette délégation, une approche consisterait à considérer la décision de l'employeur de licencier ou de mettre au chômage technique ou partiel une partie ou la totalité de son personnel comme autant de "mesures de sauvegarde", telles que définies dans la Convention sur la responsabilité civile, les préjudices subis par les employés pouvant alors être indemnisés au titre de "toute perte ou tout dommage causés par des mesures de sauvegarde". Il convient de se reporter à l'article 1.6 de la Convention sur la responsabilité civile en vertu duquel la notion de "dommage par pollution" comprend "toute perte ou tout dommage causés par lesdites mesures". En vertu de l'article 1.7, ""mesures de sauvegarde" signifie toutes mesures raisonnables prises par toute personne après la survenance d'un événement pour prévenir ou limiter la pollution".

4.7 L'autre approche suggérée par la délégation française consisterait à considérer la décision de l'employeur de licencier ou de mettre au chômage technique ou partiel une partie ou la totalité de son personnel comme un devoir qu'a la victime de minimiser ses pertes. En vertu de cette approche, la décision de l'employeur ne relèverait pas des "mesures de sauvegarde", telles que définies dans la Convention sur la responsabilité civile, et les préjudices subis par les employés ne pourraient donc pas être indemnisés au titre de "toute perte ou tout dommage causés par des mesures de sauvegarde".

4.8 Au cas où le FIPOL accepterait en principe les demandes d'employés du type visé ci-dessus, il faudrait se pencher sur plusieurs autres questions. Il serait, en premier lieu, nécessaire d'arrêter des critères permettant de définir les catégories d'employés ayant droit à réparation. Deuxièmement, il faudrait déterminer la période ouvrant droit à des indemnités. Enfin, il y aurait lieu d'envisager le rapport entre les régimes de sécurité sociale et le régime d'indemnisation institué par la Convention sur la responsabilité civile et la Convention portant création du Fonds.

5 Mesures que le Groupe de travail est invité à prendre

Le Groupe de travail est invité à prendre note des renseignements fournis dans le présent document.
