FONDS INTERNATIONAL
D'INDEMNISATION DE 1992
POUR LES DOMMAGES
DUS À LA POLLUTION
PAR LES HYDROCARBURES

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

92FUND/WGR.3/11/3
28 mars 2002
Original: ANGLAIS

EXAMEN DU RÉGIME INTERNATIONAL D'INDEMNISATION

INDEMNISATION AU TITRE DES MESURES DE REMISE EN ÉTAT DE L'ENVIRONNEMENT ENDOMMAGÉ ET AU TITRE DES COÛTS DES ÉTUDES DE SUIVI ÉCOLOGIQUE

Document présenté par l'Australie, le Canada, la France, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède

Résumé:	Le présent document contient, pour adoption par l'Assemblée, une proposition en vue de l'établissement de nouveaux critères et de la clarification des critères existants relatifs à la recevabilité des demandes au titre des mesures de remise en état des éléments endommagés de l'environnement et des études de suivi écologique.
Mesures à prendre:	Voir paragraphe 4.

1 Introduction

1.1 À sa session d'octobre 2001, l'Assemblée a examiné la proposition figurant dans le document 92FUND/A.6/4/5, présenté par les délégations de l'Australie, du Canada, du Royaume-Uni et de la Suède en vue de l'établissement de nouveaux critères de recevabilité des mesures de remise en état des éléments endommagés de l'environnement et des études de suivi écologique. Il s'est dégagé une nette majorité en faveur des propositions émises mais plusieurs délégations se sont dites préoccupées du fait que cette proposition risquait d'encourager les demandes d'indemnisation douteuses au titre des dommages causés à l'environnement. Il a donc été décidé de renvoyer la question au Groupe de travail pour un complément d'examen afin que l'Assemblée se prononce à sa session ordinaire suivante, prévue pour 2002.

1.2 Il s'agit ici d'examiner cette question en soulignant toute l'importance des critères de recevabilité des demandes au titre des dommages causés à l'environnement et en mettant l'accent sur le rôle primordial du Fonds et de ses États Membres dans les décisions relatives à la recevabilité des

demandes, et ce dans le but de préserver la politique du Fonds vis-à-vis des demandes d'indemnisation douteuses.

1.3 L'ampleur des dommages causés à l'environnement par un déversement d'hydrocarbures et le bien-fondé des mesures prises pour mitiger ces dommages ou pour y remédier sont fonction de nombreux facteurs, dont, par exemple, le type et la quantité d'hydrocarbures déversés et les caractéristiques de l'environnement dans la zone touchée ainsi que la capacité naturelle de régénération. On peut difficilement légiférer en la matière, mais les délégations co-auteurs du présent document soumettent, dans un premier temps, des propositions visant à clarifier la politique d'indemnisation du Fonds vis-à-vis des mesures de remise en état et des études de suivi écologique et proposent des critères de recevabilité pour ces demandes afin que l'Assemblée prenne une décision puis apporte des modifications au Manuel des demandes d'indemnisation du Fonds.

1.4 De l'avis des délégations auteurs, ces propositions ne sont tout au plus qu'une clarification de la définition de l'expression “dommage par pollution” mis en vigueur par les amendements de 1992 à la Convention sur la responsabilité civile et à la Convention portant création du Fonds. Ces délégations n'ont nullement l'intention de tenter de modifier ces conventions par le biais d'un changement radical de la politique actuelle du Fonds. S'il apparaissait souhaitable de procéder à des changements plus fondamentaux, il s'agirait d'une deuxième étape, à plus long terme, des travaux à mener dans ce domaine.

2 Études de suivi écologique

2.1 Le Fonds dispose déjà de directives destinées à déterminer les cas où il est possible d'honorer le coût des études de suivi écologique [<1>]. Ces directives ont été convenues dans le cadre du Manuel des demandes d'indemnisation du Fonds de 1971. De l'avis des auteurs du présent document, il conviendrait d'adopter une approche plus structurée de la politique du Fonds de 1992 quant au libellé des textes des protocoles de 1992 relatifs à la remise en état de l'environnement.

2.2 Les délégations auteurs du présent document estiment que le Fonds se doit d'encourager les études pertinentes au plan scientifique, celles qui permettraient d'aider à déterminer si des mesures de remise en état sont ou non nécessaires et réalisables et de définir celles qui sont le plus susceptibles d'aboutir. Les auteurs sont convaincus que des études bien adaptées aideraient à réduire le risque de voir déposer des demandes au titre de mesures de remise en état de l'environnement inutiles et inefficaces.

2.3 Les déversements d'hydrocarbures n'ont pas tous à donner lieu à une étude de suivi écologique, et, le plus souvent, celle-ci sera d'autant plus opportune à la suite de gros sinistres, lorsqu'il est avéré qu'un important dommage a été causé à l'environnement. Toutefois, il conviendrait d'évaluer dans chaque cas d'espèce le bien-fondé d'une telle étude. Le Fonds devrait être invité dès le début à participer à cette évaluation.

2.4 S'il est décidé qu'une étude de suivi écologique est justifiée, le Fonds devrait avoir la possibilité de participer à la planification et à la définition du mandat confié à l'équipe qui s'en chargera. Dans ce contexte, le Fonds peut jouer un rôle important, en veillant notamment à ce que l'étude donne lieu à des données à la fois fiables et utilisables, ne reproduisant pas inutilement ce qui a déjà été réalisé dans d'autres cas. Le Fonds peut également aider à garantir qu'il soit fait appel aux techniques et aux experts qui conviennent, de façon à ce que les études soient menées avec une grande conscience professionnelle, en toute rigueur scientifique, et selon une méthode objective et impartiale. Il est également indispensable de suivre l'avancement de ces études et de rendre compte des résultats de manière claire et impartiale. Ceci est important, s'agissant aussi bien d'un sinistre spécifique que de la possibilité pour le Fonds de tirer de ces études des données utiles dans les cas à venir.

[<1>] Manuel des demandes d'indemnisation du Fonds de 1992, page 32 de la version actuelle.

2.5 Les auteurs sont d'accord avec la politique actuellement suivie par le Fonds, selon laquelle les études entreprises ne devraient pas être d'une ampleur hors de proportion avec l'étendue de la pollution et ses effets prévisibles. Il convient également de souligner que la participation du Fonds à l'élaboration et à la conduite des études de suivi écologique ne signifie pas nécessairement que les demandes au titre des coûts des mesures de remise en état seraient automatiquement acceptées. Par ailleurs, le simple fait que l'étude montre qu'aucun dommage par pollution ne s'est produit, ou qu'aucune mesure de remise en état ne doit être raisonnablement prise pour rétablir l'environnement, n'exclut pas l'indemnisation.

2.6 Dans le document présenté à l'Assemblée du Fonds de 1992 tenue en octobre 2001, il a été proposé que celle-ci pourrait éventuellement décider si le Fonds doit limiter son examen des études de suivi écologique et des mesures de remise en état de l'environnement à celles émanant d'une personne ou d'une organisation qui a un droit de propriété direct sur les éléments endommagés de l'environnement ou est responsable de leur contrôle ou de leur gestion. Cette restriction viserait à garantir, dans la mesure du possible, la qualité et la pertinence de ces études ou mesures et permettrait de réduire tout chevauchement inutile des différentes composantes de l'étude. Cependant, de l'avis de plusieurs délégués, cette restriction serait contraire aux termes de la Convention de 1992 sur la responsabilité civile et de la Convention de 1992 portant création du Fonds. Compte tenu de cela, les auteurs du présent document estiment que, à la suite d'un déversement susceptible de justifier l'élaboration d'études de suivi écologique ou l'adoption de mesures de remise en état, le Fonds devrait encourager la création, dans l'État Membre touché par les hydrocarbures, d'un comité ou autre dispositif visant à concevoir et à coordonner un programme d'étude convenu.

3 <u>Mesures de remise en état</u>

3.1 L'article 1.6 a) de la Convention de 1992 sur la responsabilité civile, repris dans la Convention de 1992 portant création du Fonds sous forme de renvoi a l'article 1.2, établit le cadre juridique pertinent pour les mesures de remise en état. D'après ces dispositions, "*dommage par pollution*" signifie:

'le préjudice ou le dommage causé à l'extérieur du navire par une contamination survenue à la suite d'une fuite ou d'un rejet d'hydrocarbures du navire, où que cette fuite ou ce rejet se produise, étant entendu que les indemnités versées au titre de l'altération de l'environnement autres que le manque à gagner dû à cette altération seront limitées au coût de mesures raisonnables de remise en état et qui ont été effectivement prises ou qui le seront'.

3.2 On ne trouve ni dans l'une ni dans l'autre de ces conventions la définition de ce qui constitue des "mesures raisonnables de remise en état". Cependant, les auteurs du présent document estiment que, aux fins d'indemnisation, toute mesure de remise en état devrait avoir un effet positif majeur sur le rétablissement naturel de l'environnement ayant subi une altération. Les mesures de remise en état devraient donc viser à mettre l'environnement ayant subi l'altération dans le même état écologique où il se serait trouvé si le déversement d'hydrocarbures n'avait pas eu lieu ou, du moins, dans un état aussi proche que possible de celui-ci (il s'agirait donc de rétablir une communauté biologique saine, où les organismes caractéristiques de cette communauté avant le déversement sont présents et fonctionnent normalement).

3.3 Il faudrait encourager de nouvelles méthodes de remise en état, y compris, éventuellement, les mesures prises à proximité de la zone ayant subi l'altération. Là encore, il s'agit de montrer que les mesures amélioreraient le rétablissement des éléments ayant subi l'altération. Il est indispensable de conserver ce lien qui existe entre les mesures de remise en état et les éléments ayant subi l'altération afin d'éviter des demandes éloignées et douteuses sans rapport aucun avec la définition de *dommage par pollution* que donnent les Conventions.

3.4 Il est proposé que, pour être jugées recevables, les demandes au titre de mesures de remise en état répondent à tous les critères généraux existants retenus par le Fonds de 1992, mais aussi aux critères spécifiques supplémentaires qui sont énoncés au paragraphe 3.6.

3.5 Les critères généraux de recevabilité des demandes d'indemnisation arrêtés par le Fonds de 1992, notamment ceux concernant l'indemnisation au titre des coûts de remise en état, prévoient que:

i) toute dépense ou perte doit avoir été effectivement encourue;
ii) les dépenses doivent se rapporter à des mesures jugées raisonnables et justifiables;
iii) les dépenses, les pertes ou les dommages encourus par un demandeur ne sont recevables que si et dans la mesure où ils peuvent être considérés comme ayant été causés par la contamination;
iv) il doit y avoir un lien de causalité entre, d'une part, les dépenses, les pertes ou les dommages visés par la demande et, d'autre part, la contamination résultant du déversement;
v) un demandeur n'a droit à réparation que s'il a subi un préjudice économique quantifiable; et
vi) un demandeur doit prouver le montant de sa perte ou de son dommage en produisant des documents ou d'autres éléments de preuve.

3.6 Les auteurs proposent que, pour que les mesures de remise en état soient considérées “raisonnables”, et que donc les demandes d'indemnisation au titre de ces mesures soient recevables, il faudrait également appliquer les critères spécifiques supplémentaires ci-après. Ceux-ci visent à clarifier ceux que le Fonds de 1992 a approuvés à sa première session [<2>].

i) les mesures doivent être susceptibles d'accélérer de manière significative le processus naturel de rétablissement de la zone ayant subi l'altération;
ii) les mesures doivent, autant que faire se peut, viser à faire en sorte que le sinistre ne provoque pas d'autres préjudices;
iii) les mesures doivent permettre de veiller autant que faire se peut à ce qu'il n'y ait pas de dégradation d'autres habitats ou d'effet délétère sur d'autres ressources naturelles ou économiques;
iv) les mesures doivent être techniquement réalisables; et
v) les mesures doivent être d'un coût proportionnel à l'étendue et à la durée du dommage subi et aux avantages susceptibles d'être obtenus.

3.7 Le Fonds a en outre très clairement établi que, pour évaluer et déterminer les indemnités à verser, il ne faut pas se baser sur des calculs abstraits des dommages d'après des modèles théoriques[<3>]. Sur ce point, les auteurs du présent document ne proposent aucune modification.

3.8 De l'avis des auteurs, l'obligation de répondre à tous les critères énoncés aux paragraphes 3.5 et 3.6, et de se conformer à la politique du Fonds telle qu'explicitée au paragraphe 3.7, devrait permettre de veiller à ce qu'il n'y ait pas un trop grand nombre de demandes au titre des dommages écologiques et des mesures de remise en état. Dans les cas où des demandes particulières soulèvent des questions de principes ou des points relatifs à la recevabilité, le Comité exécutif et, les cas échéant, l'Assemblée, devraient procéder à l'examen de chaque cas d'espèce selon la méthode habituelle. Le Fonds n'acceptera pas les demandes ne satisfaisant pas à tous les critères retenus.

<2> Manuel des demandes d'indemnisation du Fonds de 1992, page 32 de la version actuelle.

<3> Résolution N°3 de l'Assemblée du Fonds de 1971, 1980; ce principe a été examiné en vue de sa codification dans le cadre de la définition de “dommage par pollution” énoncée dans les Conventions de 1992.

3.9 Afin d'encourager une approche coordonnée de ce qui constitue des mesures raisonnables de remise en état, l'Assemblée souhaitera peut-être approuver une proposition qui ressemblerait à celle dont il est question au paragraphe 2.6.

3.10 Les auteurs du présent document estiment que, si le Fonds accepte la clarification et les nouveaux critères de recevabilité des demandes relatives aux études de suivi écologique et les mesures raisonnables de remise en état proposées ici, il conviendrait de les transmettre à la communauté internationale sous la forme d'un texte révisé de la section pertinente du Manuel des demandes d'indemnisation du Fonds de 1992. Le texte proposé est présenté en annexe au présent document.

4 Conclusions

Le Groupe de travail est invité à:

a) prendre note des renseignements et approuver les principes et les propositions énoncés dans le présent document; et

b) prendre acte de l'intention de proposer une modification du Manuel des demandes d'indemnisation, pour examen par l'Assemblée en octobre 2002.

* * *

ANNEXE

Manuel des demandes d'indemnisation, Fonds de 1992 - Section révisée concernant le dommage à l'environnement

Les déversements d'hydrocarbures peuvent entraîner des dommages à l'environnement, dont l'étendue et la nature dépendent de plusieurs facteurs, notamment du type et de la quantité d'hydrocarbures, ainsi que des caractéristiques de la zone touchée. Ce type de dommage est généralement de courte durée en raison de la forte capacité de rétablissement naturel de nombreuses espèces de faune et de flore marines. Dans certaines circonstances, des mesures de remise en état raisonnables permettent d'accélérer cette régénération à la suite d'un déversement d'hydrocarbures. Le Fonds de 1992 accepte le coût de ces mesures dans certaines conditions.

Toute mesure de remise en état raisonnable devrait viser à remettre le site endommagé dans l'état où il aurait été si le déversement d'hydrocarbures n'avait pas eu lieu ou tout au moins dans un état aussi proche que possible de l'état où il se trouvait (c'est-à-dire à rétablir une communauté biologique saine dont les organismes caractéristiques sont présents et fonctionnent de façon normale). Il est possible d'accepter de nouvelles méthodes, notamment des mesures prises à une certaine distance (mais toutefois d'une manière générale à proximité) de la zone endommagée, pour autant qu'il puisse être démontré que lesdites mesures faciliteraient effectivement le rétablissement des éléments endommagés de l'environnement. Il est essentiel de maintenir cette relation entre les mesures et les éléments endommagés, aux fins de conformité avec la définition de *dommage par pollution* figurant dans la Convention de 1992 sur la responsabilité civile et la Convention de 1992 portant création du Fonds (voir pages 7 et 8 de la version actuelle du Manuel).

Outre qu'elles satisfont aux critères généraux appliqués à la recevabilité des demandes d'indemnisation en vertu de la Convention de 1992 portant création du Fonds (voir pages 19 et 20 de la version actuelle du Manuel), les demandes au titre des mesures de remise en état de l'environnement ne sont jugées recevables que si elles répondent aux critères suivants:

- les mesures devraient être susceptibles d'accélérer de manière significative le processus naturel de rétablissement
- les mesures devraient, autant que faire se peut, viser à empêcher que le sinistre ne provoque d'autres préjudices
- les mesures devraient permettre de veiller autant que faire se peut à ce qu'il n'y ait pas de dégradation d'autres habitats ou d'effet délétère sur d'autres ressources naturelles ou économiques
- les mesures devraient être techniquement réalisables
- les mesures devraient être d'un coût proportionnel à l'étendue et à la durée du dommage subi et aux avantages susceptibles d'être obtenus.

L'évaluation devrait être effectuée sur la base des renseignements disponibles au moment où les mesures de remise en état sont élaborées ou prises.

L'indemnisation n'est versée que dans le cas où les mesures ont été ou doivent être effectivement prises et si le demandeur a subi un préjudice économique pouvant être calculé en termes monétaires. Le Fonds ne donne pas suite aux demandes pour dommage à l'environnement fondées sur des calculs abstraits effectués d'après des modèles théoriques. Il n'accorde pas non plus de dommages-intérêts à titre de sanction d'après le degré de tort de l'auteur du dommage.

Des études sont parfois requises pour établir la nature précise et l'étendue des dommages causés par le déversement et pour déterminer s'il est nécessaire et possible de prendre des mesures de remise en état. Ces études ne s'imposeront pas dans tous les cas de déversement et seront normalement le plus indiquées pour les sinistres importants à propos desquels il est établi que des dommages majeurs ont été causés à l'environnement.

Le Fonds peut participer au coût de ces études à condition que celles-ci portent sur des dommages relevant de la définition de *dommage par pollution* énoncée dans les Conventions, y compris les mesures de remise en état raisonnables d'un environnement endommagé. Pour que ces études puissent ouvrir droit à indemnisation, il est essentiel qu'elles fournissent des renseignements fiables et utilisables. Pour cette raison, les études doivent être menées avec une grande conscience professionnelle et selon une méthode rigoureuse, objective et équilibrée. Cela est tout à fait possible avec la mise en place dans l'État Membre touché d'un comité ou autre dispositif chargé de concevoir et de coordonner ce type d'études, outre les mesures de remise en état.

La portée de ces études ne doit pas être hors de proportion avec l'étendue de la contamination et ses effets prévisibles. Par ailleurs, le simple fait que l'étude de suivi écologique montre qu'aucun dommage important par pollution à long terme ne s'est produit ou qu'aucune mesure de remise en état ne s'impose pour rétablir l'environnement, n'exclut pas que l'étude puisse faire l'objet d'une demande d'indemnisation.

Le Fonds devrait être invité dès le début à intervenir au moment de décider si tel ou tel sinistre doit ou non faire l'objet d'une étude de ce type. S'il est décidé qu'il est justifié de procéder à cette étude, le Fonds devrait avoir la possibilité de participer à la planification et de déterminer le mandat pour l'étude. À cet égard, le Fonds pourrait jouer un rôle important en permettant de garantir que ne soient pas repris inutilement dans l'étude de suivi écologique des éléments qui ne feraient que répéter ce qui a déjà été fait dans d'autres études. Un autre rôle que le Fonds aurait à jouer consisterait à veiller à ce qu'il soit fait appel aux méthodes et experts appropriés. Il est essentiel que la progression des études fasse l'objet d'un suivi et qu'il soit rendu compte des résultats de manière claire et impartiale. Cette approche aurait toute son importance pour le sinistre en cause mais permettrait également au Fonds de tirer de ces études des données utiles aux cas à venir.

Il importe également de souligner que la participation du Fonds à la planification des études sur l'environnement n'impliquerait pas nécessairement qu'il considèrera comme étant recevables les mesures de remise en état proposées ou entreprises ultérieurement.