

L'INDEMNISATION DU PREJUDICE ECONOMIQUE

Bertrand THOUILIN
Directeur des Affaires Juridiques
TOTAL S.A.
Direction Trading & Shipping

La dénonciation par de nombreux Etats, dont la France, de la Convention de 1971 portant création du Fonds International d'Indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (dite "*Fonds 1971*" ou "*FIPOL 71*") a pris effet le 15 mai 1998. Cette dénonciation marque une étape importante dans la réforme du régime international d'indemnisation des dommages dus à la pollution maritime par hydrocarbures. Elle fait suite à la mise en place en 1996 d'un nouveau Fonds destiné à remplacer celui de 1971, auquel la France participe, et démontre que le système international d'indemnisation conçu à la fin des années soixante après l'accident du "*Torrey Canyon*" a su s'adapter aux besoins de la société.

SECTION 1 : LE SYSTEME INTERNATIONAL D'INDEMNISATION

1.1/ Le régime mis en place par les Conventions de 1969 et de 1971.

L'objectif du régime juridique mis en place par les Etats est d'assurer une indemnisation rapide et équitable de toutes les victimes de dommages résultant d'une pollution causée par un navire pétrolier.

Les principes et les conditions d'indemnisation sont contenus dans deux conventions internationales :

- la Convention Internationale de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (dite "*CLC 69*") ;
- la Convention Internationale de 1971 portant création d'un Fonds International d'Indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (dite "*Fonds 71*" ou "*FIPOL 71*").

A l'expérience, les principes contenus dans ces deux conventions se sont avérés solides et ont été globalement bien acceptés. En effet, les solutions apportées dans un certain nombre de domaines très complexes ont constitué de bons compromis entre tous les intérêts en cause et, mis à part la nécessité d'accroître régulièrement les plafonds d'indemnisation, le mécanisme a fait aujourd'hui la preuve de son utilité et de son efficacité.

C'est pourquoi les Etats ont adopté en 1992, sous l'impulsion de l'Organisation Maritime Internationale (OMI), deux nouveaux Protocoles ("**les Protocoles de 1992**") destinés à adapter et à moderniser le système tout en garantissant sa viabilité et sa pérennité. L'entrée en vigueur de ces Protocoles a entraîné la création d'un nouveau Fonds d'indemnisation entre les Etats contractants : il s'agit du "**Fonds 92**" ou "**FIPOL 92**", qui devrait progressivement se substituer au FIPOL 71. Néanmoins, ce dernier reste en vigueur tant que tous les Etats ne l'ont pas dénoncé. Concrètement, nous sommes donc aujourd'hui dans une phase transitoire où il y a deux systèmes parallèles : celui du FIPOL 71 qui continue de fonctionner entre les Etats contractants ainsi que pour tous les sinistres antérieurs à la dénonciation par les Etats qui ont opté pour le FIPOL 92, et celui du FIPOL 92 qui est déjà en vigueur entre les Etats qui l'ont adopté.

1.2/ Les principes de base.

Les conventions susvisées donnent aux victimes d'une pollution demeurant dans un des Etats signataires le droit d'être indemnisées sans avoir à entamer des procédures contentieuses longues et coûteuses pour prouver la faute de l'armateur ou pour faire reconnaître la compétence du tribunal local sur un armateur étranger. Elles permettent, par exemple, à des victimes d'une pollution en France d'obtenir rapidement réparation de leur préjudice, sans avoir à faire de procès, alors que les dommages résultent d'une collision entre un pétrolier norvégien et un vraquier panaméen au large de leurs côtes.

Pour que cet objectif soit atteint et que le système fonctionne correctement, les Conventions ont mis en place un certain nombre de mécanismes précis et parfois relativement complexes :

- les personnes chargées de supporter le poids des indemnisations sont parfaitement identifiées et réparties en deux catégories : il s'agit du propriétaire du navire d'une part, et de l'ensemble de l'industrie pétrolière d'autre part ; c'est le principe du **double niveau de compensation**,
- les textes définissent de manière assez généreuse les types de dommages susceptibles d'être indemnisés et comportent des règles précises en matière de constitution des dossiers de réclamation, de prescription et de limites de réparation,
- les réclamants ont le choix entre présenter leurs recours sur le terrain des Conventions et suivre la voie tracée par le système d'indemnisation international ou intenter directement un procès contre la partie qu'ils estiment responsables, mais ils ne peuvent cumuler les deux possibilités,
- les Etats signataires doivent subordonner leur législation interne aux dispositions des Conventions : ils ne peuvent, par exemple, empêcher les recours en indemnisation émanant de personnes étrangères contre leurs ressortissants nationaux et, à l'inverse, ils ne peuvent pas davantage arrêter ou emprisonner des étrangers pour des actes de pollution commis sur leurs territoire et couverts par les Conventions..

1.3/ Les deux niveaux de compensation

1.3.1. Un responsable : le navire pétrolier.

La Convention de 1969 sur la responsabilité civile, de même que son Protocole de 1992, impose au propriétaire du navire une responsabilité objective pour ce qui est des dommages par pollution résultant d'une fuite ou d'un rejet d'hydrocarbures persistants provenant de son navire. Ceci signifie qu'il est responsable même s'il n'a pas commis de faute. C'est l'application de la règle "*pollueur = payeur*". Le propriétaire du navire n'est dégagé de sa responsabilité en vertu de la CLC que dans des circonstances tout-à-fait exceptionnelles. Il lui faudra prouver que :

- le dommage résulte d'un acte de guerre ou d'une catastrophe naturelle grave, ou
- le dommage résulte en totalité d'un acte de sabotage commis par un tiers, ou
- le dommage résulte en totalité de la négligence des autorités publiques chargées de l'entretien des feux ou autres aides à la navigation.

En contrepartie, les armateurs sont normalement en droit de limiter leur responsabilité financière à un certain montant calculé en fonction de la taille du navire. C'est seulement ici qu'il y a une différence importante entre le texte de la CLC de 1971 et celui du Protocole de 1992 :

- en vertu de la CLC 69, la limite de responsabilité est de **133 Droits de tirage spéciaux (DTS)** - soit environ £130 ou \$208 - par tonneau de jauge du navire, jusqu'à concurrence de **14 millions de DTS** (soit environ £14 millions ou US\$22 millions par accident) ;
- en vertu du Protocole CLC 92, la limite de responsabilité du propriétaire de navire est fixée à **60 millions de DTS**, soit environ £ 50 millions ou US\$ 80 millions par accident.

Le propriétaire est toutefois déchu du droit de limiter sa responsabilité si l'événement résulte de sa faute personnelle.

Par ailleurs, la CLC 69 instaure un système d'assurance-responsabilité obligatoire. En pratique, cette assurance est souscrite auprès des P & I Clubs qui devront donc gérer les sinistres et indemniser les victimes en cas d'accident.

1.3.2. Une indemnisation complémentaire : les FIPOL.

Les FIPOL (de 71 ou de 92) ont pour mission de verser des indemnités complémentaires aux victimes de dommages dus à une pollution par hydrocarbures qui ne sont pas pleinement indemnisés en vertu de la CLC (de 69 ou de 92). Il s'agit donc d'un mécanisme de compensation complémentaire ("*supplementary layer*") qui ne doit jouer que dans des circonstances exceptionnelles :

- lorsque les dommages excèdent la limite de responsabilité de l'armateur telle qu'elle est fixée par la CLC (71 ou 92), ou

- lorsque le propriétaire du navire est dégagé de sa responsabilité en vertu de la CLC parce que le dommage a pour cause une catastrophe naturelle grave ou résulte en totalité d'un acte de sabotage commis par un tiers ou de la négligence des autorités publiques chargées de l'entretien des feux ou autres aides à la navigation, ou

- lorsque le propriétaire du navire est dans l'incapacité financière de s'acquitter pleinement de ses obligations en vertu de la CLC et que son assurance ne suffit pas à satisfaire les demandes de réparation.

Le FIPOL ne verse pas d'indemnité si :

- le dommage est survenu dans un Etat qui n'est pas membre du FIPOL,

- le dommage résulte d'un acte de guerre ou provient d'un navire de guerre,

- le demandeur ne peut pas prouver que le dommage résulte d'un événement mettant en cause un pétrolier.

Les indemnités payables par les FIPOL ne sont pas fonction de la taille du navire. Il s'agit d'un Fonds accessible aux réclamants et qui comporte un seul plafond. Ce plafond diffère suivant qu'il s'agit du FIPOL 71 ou du FIPOL 92 :

- en vertu du FIPOL 71, elles sont limitées à un montant de **60 millions de DTS** (soit, environ, £59 millions ou US\$ 94 millions),

- en vertu du FIPOL 92, elles sont plafonnées à un montant de **135 millions de DTS** (soit, environ, £125 million ou US\$ 180 millions).

Le coût des indemnités versées par les FIPOL aux victimes n'est pas supporté par les Etats signataires ni par les propriétaires de la cargaison concernée par le sinistre : il est supporté directement par toutes les sociétés pétrolières situées dans les Etats signataires et qui importent plus de 150 000 tonnes d'hydrocarbures dans l'année.

Les réclamations admissibles sont payables en totalité par le FIPOL, sauf si le montant total de ces réclamations dépassent les plafonds fixés par la convention : dans ce cas, il y a lieu à paiement partiel, le pourcentage d'abattement étant le même pour toutes les réclamations (chaque réclamation sera payée, par exemple, à hauteur, de 50%, 60% ou 70%, en fonction des fonds disponibles)..

1.3.3. La combinaison de la CLC et du FIPOL.

Le dispositif peut se résumer de la manière suivante :

Niveau de compensation :	1er niveau	Niveau complémentaire
Convention internationale :	"CLC" 71 ou 92	Convention Fonds 71 ou 92
Partie responsable :	Armateur ou P&I Club	FIPOL
Provenance des fonds :	P&I Club	Sociétés pétrolières

Le montant total des indemnités payables par les FIPOL comprend toujours le montant mis à la charge de l'armateur par la CLC. Le maximum disponible pour un événement donné s'établit donc de la manière suivante :

Convention(s) applicable(s)		CLC 92 et FIPOL 92	CLC 69 et FIPOL 71	CLC 92 seulement	CLC 69 seulement	aucune convention
Maximum disponible par événement	DTS	135m	60m	60m	14m	rien
	US\$	180m	80m	80m	20m	
	£	125m	50m	50m	12m	
Nombre de pays concernés		environ 30 (en augmentation)	environ 48 (en diminution)	2 en juillet 98	environ 24 (en diminution)	environ 40 (en diminution)

SECTION 2 : LES DOMMAGES SUSCEPTIBLES D'ETRE INDEMNISES.

Toute personne qui a subi un dommage par pollution dans un Etat membre du FIPOL peut former une demande d'indemnisation contre le Fonds. Il peut s'agir d'un particulier, d'une association, d'une société, d'un organisme privé ou public, y compris d'un Etat ou d'autorités locales. De même, l'armateur, lorsqu'il a indemnisé des victimes de pollution au-delà des limites prévues par la CLC, peut se retourner contre le FIPOL pour obtenir le remboursement de l'excédent.

Pour être recevables, les demandes de remboursement doivent respecter les conditions suivantes.

A/ Il doit y avoir une fuite effective d'hydrocarbures (c'est-à-dire, selon le Convention, "toute perte ou tout dommage extérieur aux navires transportant des hydrocarbures causé par une contamination résultant d'une fuite ou d'un rejet d'hydrocarbures") ou, depuis le FIPOL 92, une "menace de fuite grave et imminente".

B/ La fuite doit provenir d'un pétrolier, c'est-à-dire, selon la Convention, d'un navire-citerne destiné au transport d'hydrocarbures en vrac (le statut des FSU et des FPSO n'est pas défini et fait actuellement l'objet d'un examen par le FIPOL). Dans le système de la CLC 69 et du FIPOL 71, il fallait que le navire soit chargé. Depuis les Protocoles de 1992, le système s'applique également aux navires légers.

C/ Le dommage ne doit pas avoir été causé par un navire de guerre, ni par la guerre elle-même, ou par une insurrection.

D/ Le dommage doit avoir été causé par un déversement d'hydrocarbures "*persistants*", tels que le pétrole brut, le fuel-oil ou l'huile diesel lourde. Le terme "*persistant*" sert à décrire des hydrocarbures qui, en raison de leur composition chimique, mettent en général du temps à se dissiper naturellement après avoir été déversés dans le milieu marin et qui sont donc susceptibles de dériver et de nécessiter des opérations de nettoyage. Les termes "*persistants*" et "*non-persistants*" ne sont pas définis dans les Conventions. Toutefois, des hydrocarbures sont considérés comme non-persistants si, au moment de l'expédition, au moins 50% des fractions d'hydrocarbures, en volume, se distillent à une température de 340°C (645°F) et au moins 95% des fractions d'hydrocarbures, en volume, se distillent à une température de 370°C (700°F) au cours d'essais effectués selon la méthode D86/78 de l'"*American Society for Testing and Materials*" (ASTM). La liste complète des hydrocarbures concernés par le FIPOL figure en Annexe 3.

Les hydrocarbures polluants peuvent provenir de la cargaison, des soutes ou des résidus transportés à bord.

E/ Le dommage doit avoir été subi sur le territoire, dans les eaux territoriales ou, depuis les Protocoles de 1992, dans la zone économique exclusive (ZEE) d'un Etat contractant.

F/ Il faut que le dommage relève des définitions du "*dommage par pollution*" et des "*mesures de sauvegarde*" données par la CLC et le FIPOL. Sont compris dans cette définition :

- le coût des opérations de nettoyage à terre et en mer et le coût destiné à prévenir ou à minimiser la pollution. Citons, à titre d'exemple : l'utilisation de barrages, d'engins de récupération ou de dispersants, le coût de la main d'oeuvre, le coût de la location ou de l'achat du matériel de nettoyage, ainsi que les dommages indirects résultant de ces opérations comme la réparation des routes, des jetées ou des quais. Il faut toutefois que les mesures prises soient raisonnables et qu'elles aient pour but de protéger les ressources vulnérables ou de nettoyer les rivages et les installations côtières. Les demandes au titre de mesures visant à prévenir ou limiter un dommage par pollution sont évalués sur la base de critères objectifs. Ce n'est pas parce qu'un gouvernement ou un autre organisme public a décidé de prendre certaines mesures que celles-ci sont raisonnables au sens du FIPOL. De même, les demandes ne sont pas acceptées lorsque l'on aurait pu prévoir que les mesures prises seraient inefficaces. En revanche, ce n'est pas parce que des mesures se sont révélées inefficaces que la demande relative aux coûts encourus sera nécessairement rejetée. Il doit y avoir, en toutes circonstances, une corrélation raisonnable entre les coûts encourus et les avantages obtenus ou escomptés.

- certaines opérations d'assistance en mer faites dans le but de prévenir le dommage par pollution (enlèvement du pétrole des citernes du navire endommagé, par exemple),

- les frais de stockage et d'évacuation des matières collectées,
- les coûts d'études effectuées en conséquence directe d'un déversement d'hydrocarbures, de même que certains coûts, dénommés "*coûts fixes*" encourus par des autorités publiques qui affectent aux opérations de nettoyage leur personnel permanent ou leurs propres embarcations, véhicules ou personnels,
- les dommages aux biens (frais de nettoyage ou de réparation de biens contaminés par la pollution, tels que bateaux de pêche, yachts, etc.),
- le manque à gagner subi par les propriétaires ou les exploitants de biens contaminés à la suite d'un déversement ("*préjudices consécutifs*" : contamination des produits de la pêche ou de l'aquaculture, par exemple),
- les préjudices économiques purs, c'est-à-dire les pertes de recettes subies par des personnes dont les biens n'ont pas été directement pollués mais dont l'activité économique a été directement affectée par la pollution (pêcheurs, hôteliers, restaurants, etc.). Pour qu'un tel préjudice ouvre droit à réparation, il doit y avoir un degré de proximité raisonnable entre la contamination et la perte ou le dommage subi par le demandeur. Ainsi, par exemple, si le préjudice subi par les hôteliers riverains est en principe susceptible d'être indemnisés, le manque à gagner subi par les fournisseurs de ces hôteliers, quant à lui, ne sera pas pris en compte.
- les dommages à l'environnement : les demandes d'indemnisation au titre des dommages à l'environnement ne sont acceptées que si le demandeur a subi un préjudice économique qui peut être quantifié en termes monétaires. Selon le FIPOL, la détermination du montant de l'indemnisation ne doit pas être faite sur la base d'une quantification abstraite des dommages, effectuée au moyen de modèles théoriques (comme c'est le cas aux USA avec l'OPA 90), mais doit uniquement prendre en compte le coût des mesures de restauration de l'environnement qui ont été effectivement prises ou qui le seront.

G/ Enfin, toute réclamation doit :

- correspondre à des pertes ou à des dépenses effectivement encourues,
- se rapporter à des mesures jugées raisonnables et justifiables,
- correspondre à des dépenses ou des pertes résultant de la contamination,
- comporter la démonstration du lien de causalité entre les dépenses ou les pertes et la contamination,
- se rapporter à un préjudice économiquement quantifiable et ne pas être fondée sur des modèles de calculs théoriques,
- être confortée par des justificatifs et par tous les moyens de preuve appropriés.
- être soumise au FIPOL dans les trois ans suivant la survenance du dommage.

Le FIPOL charge en général des experts et des conseillers techniques d'étudier le bien-fondé des demandes sur le plan technique. Chaque demande a ses propres caractéristiques et il est donc nécessaire d'en examiner le bien-fondé à la lumière des circonstances particulières de l'affaire. Il existe néanmoins, depuis la création du système, un grand nombre de précédents qui permette au FIPOL de travailler assez rapidement.

SECTION 3 : LES ARGUMENTS EN FAVEUR DU SYSTEME.

On se demande souvent pourquoi un système d'indemnisation dont le coût est apparemment toujours plus élevé pour l'industrie pétrolière continue d'être soutenu par cette même industrie et pourquoi il faut encourager les grands pays importateurs de pétrole à adhérer au système.

Il est vrai que toutes les sociétés pétrolières sont en faveur du maintien et de l'élargissement du système. Les raisons en sont les suivantes :

1/ Les principes contenus dans les conventions CLC et FIPOL ont faits la preuve de leur efficacité depuis plus de 25 ans.

2/ Ce système d'indemnisation favorise l'indemnisation rapide de tous les réclamants.

3/ Ni les "vrais" victimes, ni les sociétés pétrolières ne sont pénalisées par une utilisation très extensive des fonds disponibles au profit de réclamations marginales ou périphériques, relatives à des pertes économiques indirectes, à des atteintes à des ressources naturelles, etc.

4/ La Convention maintien et consacre le principe "*pollueur = payeur*".

5/ La canalisation des toutes les responsabilités sur l'armateur doit inciter ce dernier à prendre toutes les mesures de prévention nécessaires.

6/ La ratification des Conventions CLC et FIPOL par les gouvernements doit les inciter à se concerter et coopérer ensemble pour mettre en place des mesures de prévention et des stratégies de réponse similaires à la pollution dans le cadre de la Convention OPRC.

7/ La certitude que les fonds nécessaires à l'indemnisation des victimes seront disponibles favorisent la bonne coopération entre les gouvernements et l'industrie (armateur et propriétaire de cargaison) lorsqu'une pollution a eu lieu. Ceci vient d'être illustré par la ratification immédiate des Protocoles de 1992 par les Etats de Singapour et de l'Uruguay après qu'une pollution importante ait eu lieu dans leurs eaux territoriales. (l'"Evoikos" à Singapour et le "San Jorge" en Uruguay).

8/ La participation importante des sociétés pétrolières dans l'indemnisation des dommages de pollution constitue une réponse aux critiques des associations "environnementalistes" à l'encontre de l'industrie pétrolière.

9/ Le second niveau d'indemnisation que constitue le FIPOL n'intervient qu'après épuisement des fonds disponibles en vertu de la CLC et ne sera donc pas appelé dans tous les cas (surtout avec l'entrée en vigueur des Protocoles de 1992).

10/ Les deux principes du FIPOL :

(a)- l'appel des contributions "au coup par coup" après les sinistres,

(b) - le paiement des contributions au moment où cela devient vraiment nécessaire pour indemniser les victimes et non par avance, afin d'éviter de garder une trop grosse trésorerie inutilisée dans les caisses du FIPOL,

contribue à diminuer le coût du système pour les sociétés pétrolières.

11/ Bien qu'elle puisse paraître arbitraire, la définition dans la Convention des "personnes soumises à contribution" est pratique et a fait ses preuves.

12/ Cette définition des "*personnes soumises à contribution*" signifie concrètement que beaucoup de petites sociétés pétrolières ne contribuent pas au FIPOL (pour contribuer, il faut en effet avoir reçu au moins 150 000 tonnes d'hydrocarbures au cours d'une année civile). Dans de très nombreux pays de taille modeste, le bénéfice du FIPOL est donc acquis sans aucune contribution d'aucune sorte, que ce soit de la part des sociétés pétrolières locales ou de l'Etat lui-même. **En d'autres termes, l'adhésion au FIPOL est gratuite pour de nombreux Etats.** S'agissant essentiellement de pays peu développés, on ne peut manquer de constater qu'il y a là une certaine forme d'aide, en cas de pollution, des pays les plus développés - qui financent l'essentiel du système - vers les plus démunis, qui bénéficient du système sans contrepartie.

13/ L'alternative consistant, pour chaque pays, à avoir son propre régime d'indemnisation serait considérablement plus coûteuse. En témoignent l'exemple des USA, où les importateurs paient une contribution de 5 cents par baril importé, et celui du Canada, pays dans lequel la contribution est de 35 cents par baril importé !

14/ L'absence de tout régime d'indemnisation après la disparition de TOVALOP et de CRISTAL dans les pays qui n'ont pas ratifié les Conventions CLC et FIPOL est une source de risques extrêmement importants :

- risques importants pour les victimes de pollution qui n'auront aucune source d'indemnisation,
- risques importants pour les sociétés pétrolières, qui seront attaquées directement par les victimes et seront confrontés à de multiples actions judiciaires et aux critiques des médias.

- des organisations comme l'OMI, l'ITOPF, l'OCIMF ou l'IPIECA ont fait ces dernières années de très gros efforts, notamment sur le plan technique, pour faire avancer l'état des connaissances en matière de lutte contre la pollution par hydrocarbures et pour rationaliser les méthodes utilisées en matière de nettoyage et de remise en état des sites pollués,
- le FIPOL vient de remettre à jour son "Manuel des Réclamations",
- les Protocoles de 1992 apportent un grand nombre de simplifications et de clarifications par rapport au texte original des Conventions de 1969 et de 1971,
- en cas de sinistre, la pratique consistant à ouvrir un bureau de réclamations ("*claims' office*") directement sur site - souvent en collaboration avec le P& I Club du navire - pour conseiller et aider les victimes à monter leurs dossiers, tend à se généraliser (cette pratique a été suivie dans les affaires du "*Braer*" et du "*Sea Empress*", par exemple),
- la disparition des accords TOVALOP et CRISTAL simplifie considérablement l'ensemble du système : désormais, il n'y a plus que la CLC et le FIPOL,
- les méthodes de travail du Secrétariat du FIPOL ont fait l'objet d'un rapport d'audit en mars 1998 (TOTAL a d'ailleurs été interrogé dans le cadre de cet audit) et les recommandations du rapport seront progressivement prises en compte par l'Assemblée Générale du FIPOL,
- enfin, le FIPOL est désormais sur Internet :

4/ "*Le champ d'application du régime d'indemnisation est trop étroit*".

Les Conventions excluent les dommages de pollution causés par les soutes des navires autres que les navires pétroliers et les dommages résultant de pollution causées par des produits pétroliers "non-persistants". (condensats, essences, kérosène, gas-oil, diesel marin ou produits intermédiaires comme les naphthas, par exemple).

L'OMI a examiné ce problème à plusieurs reprises, sans y apporter de réponse complète. Il convient cependant de rappeler qu'une nouvelle convention, dite Convention HNS ou SNPD ("*Hazardous and Noxious Substances Convention*" ou, en français, Convention sur le transport par mer des substances nocives et potentiellement dangereuses) a été adoptée en 1996 dans le but d'étendre à tous les types de navires ou de produits transportés par mer les principes des Conventions CLC et FIPOL. La mise en oeuvre de cette nouvelle convention, qui n'a pas encore été ratifiée, sera néanmoins extrêmement difficile.)

5/ "*L'interprétation de la notion de "dommage de pollution" est trop restrictive*".

Il est souvent reproché au régime CLC/FIPOL de ne pas prendre en compte l'indemnisation de certains types de préjudice et, notamment, d'être trop restrictif en ce qui concerne la notion de "dommage écologique". Celui-ci, en effet, exclusion faite des mesures de sauvegarde et des pertes économiques, se trouve limité au coût des mesures raisonnables de restauration prises ou à prendre. Cette définition restrictive a pour objet d'interdire les évaluations fondées sur des spéculations purement théoriques, comme celle qui avait été retenue dans la célèbre affaire de

SECTION 4 : LES SUJETS DE PREOCCUPATION ET LES CRITIQUES DES VICTIMES DE POLLUTION ET DES RECLAMANTS.

Les critiques des victimes de pollution à l'encontre du système sont fréquentes. On peut les résumer de la manière suivante :

1/ *"La procédure de soumission des réclamations au FIPOL n'est pas claire"*.

Si l'on tient compte de la rareté relative des grandes pollutions pétrolières dans le monde, il est inévitable que la procédure de soumission des réclamations reste peu connue. En général, les victimes d'une pollution n'ont aucune expérience préalable du système d'indemnisation et vont donc devoir se confronter aux mécanismes du FIPOL pour la première fois. Cette difficulté est considérablement aggravée par le fait que ce n'est pas le FIPOL, mais le P & I Club du navire qui va intervenir en première ligne. Ceci est parfaitement conforme au mécanisme des Conventions qui prévoient que les responsabilités sont tout d'abord canalisées sur l'armateur. Or, les P & I Clubs sont des institutions très peu connues du grand public et il n'existe aucune procédure claire quant à la soumission d'une réclamation à ces P & I Clubs. Chacun suit ses propres règles ou habitudes et aucun n'est évidemment pressé de prendre en compte des réclamations qui peuvent s'avérer ultérieurement injustifiées ou excessives. En outre, il n'existe pas de "guidelines" établis en commun par les P & I Clubs en cas de pollution. Ils n'ont jamais mis en commun leur expérience et leur savoir-faire en matière de pollution pétrolière afin de proposer aux victimes quelques règles simples de procédure.

Le FIPOL, par contre, a établi un manuel des réclamations à la fois clair et pratique. Il faut rappeler, par ailleurs, que les principes de la CLC et du FIPOL sont les mêmes en matière de réclamations et qu'il ne devrait donc pas y avoir trop de différences entre l'approche des P & I Clubs et celle du FIPOL.

2/ *"Le règlement des réclamations est trop lent"*.

C'est l'ignorance des réclamants en ce qui concerne la procédure à suivre pour constituer un dossier de réclamation complet et acceptable qui expliquent l'essentiel des retards. Beaucoup de demandes de remboursement ne peuvent être prise en compte, faute de justificatifs et de documents probants attestant la réalité du préjudice. Ceci explique pourquoi, par exemple, l'affaire de l'"Aegan Sea" n'est toujours pas réglée en 1998 - et ne le sera sans doute pas avant plusieurs années - alors que le sinistre date de 1992.

3/ *"Le système est trop complexe et trop lourd au plan administratif"*.

Cette critique n'est pas dénuée de fondement et se fait d'ailleurs de plus en plus virulente. Néanmoins, plusieurs éléments permettent de penser que la situation devrait s'améliorer dans l'avenir :

l'Antonio Gramsci : en l'occurrence, le tribunal s'était livré à un calcul consistant à multiplier le nombre de mètres cubes d'eau polluée par le coût estimé de restauration au mètre cube.

De même, certains réclamants voudraient que le FIPOL prennent en compte des dommages purement nominaux à l'environnement, ainsi que certains atteintes au milieu marin. Ils demandent également que tous les préjudices économiques, même indirects, soient pris en compte et que le système prévoit la possibilité d'infliger des sanctions financières à la personne responsable.

Toutes ces demandes sont examinées au cas par cas par le P & I Club, par l'Administrateur du FIPOL et, le cas échéant, par le Comité Exécutif du FIPOL. Il ne faut pas perdre de vue, toutefois, que, plus l'assiette des réclamations sera étendue, plus les plafonds d'indemnisation seront atteints rapidement et plus fréquent sera le recours au paiement partiel des réclamations, ce qui ne manquera pas de porter préjudice aux "vraies" victimes. On voit par ailleurs dans certains pays que la prise en compte des dommages purement nominaux à l'environnement comporte un risque de dérive important et aboutit à de nombreux excès (voir, par exemple, la jurisprudence américaine en matière de "natural resource damage assessment").

6/ "La procédure de paiement partiel au prorata n'est pas satisfaisante".

Le paiement partiel des réclamations est inévitable dès lors que l'ensemble des demandes admissibles dépasse le plafond d'indemnisation du FIPOL (1971 ou 1992). En cas de sinistre important, il est en effet difficile de savoir au départ quel sera le montant global des demandes admissibles. Pour éviter de dépasser le plafond d'indemnisation, le FIPOL ne règle donc dans un premier temps qu'un pourcentage de toutes les dépenses admissibles, le complément étant versé plus tard lorsque toutes les demandes ont été examinées.

Il faut, toutefois, tempérer la gravité de ce handicap : rien n'interdit, d'une part, au P & I Club de régler intégralement une demande en cas d'urgence ou de nécessité (quitte à se faire rembourser ensuite par le FIPOL) ; d'autre part, l'entrée en vigueur des Protocoles de 1992, en augmentant considérablement les plafonds d'indemnisation, réduit la nécessité d'avoir recours à ces paiements partiels. Il faut noter, d'ailleurs, que ceux-ci seraient beaucoup moins fréquents si les réclamants n'avaient pas tendance à "gonfler" exagérément leurs demandes.