
Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires (CIDPHN) : Lignes directrices pour les demandes d'indemnisation comprenant la déconstruction de navires¹

Introduction et objet

Le présent document décrit l'approche adoptée par l'administrateur de la CIDPHN (« l'administrateur »)² pour évaluer les demandes d'indemnisation présentées par la Garde côtière canadienne (« GCC ») qui comprennent la déconstruction d'un navire en tant que mesure prise en réponse à des dommages réels ou prévus dus à la pollution par les hydrocarbures. Il a pour objet d'éclaircir le processus suivi par l'administrateur pour déterminer si, et à quel degré, la déconstruction d'un navire comprise dans une demande d'indemnisation représente une mesure jugée recevable selon la partie 7 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime* (la « LRMM »).³ Bon nombre des principes d'évaluation et de preuve discutés dans ce document sont généralement applicables au-delà du contexte de la déconstruction de navires et devraient être utiles à la GCC depuis le début d'une intervention environnementale jusqu'à la préparation d'une demande d'indemnisation. Il est à espérer que ce document, tout comme le franc dialogue qu'il engendrera, permettront à la GCC de recouvrer une plus grande partie du montant de ses demandes d'indemnisation à la CIDPHN.

Ce document examine les modifications législatives entrées en vigueur en décembre 2018 suite à l'adoption du projet de loi C-86,⁴ tout en notant que les événements survenus avant l'entrée en vigueur des modifications de fond demeurent assujettis à la version antérieure de la LRMM.

Le contenu du document a un caractère un peu formaliste, mais il faut reconnaître que la GCC et l'administrateur évoluent dans un monde régi par des lois fédérales. Généralement parlant, la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* (la « LMMC »)⁵ énonce les circonstances dans lesquelles la GCC peut intervenir ainsi que l'étendue de ses pouvoirs dans le cadre d'une telle intervention; la LRMM traite de la responsabilité et de l'indemnisation, y compris les pouvoirs et

¹ Ce document est une adaptation d'un document remis à la Garde côtière canadienne par l'administrateur de la CIDPHN le 19 Octobre 2019 en prévision d'un atelier bilatéral sur les demandes d'indemnisation ayant lieu le 6 novembre 2019. Pour fins de référence, veuillez citer ce guide comme suit : Canada, bureau de l'administrateur de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires, « Lignes directrices pour les demandes d'indemnisation comprenant la déconstruction de navires », (Ottawa : CIDPHN, 2020).

² Ou l'administrateur adjoint, selon le cas.

³ L.C. 2001, ch. 6 [LRMM]. Voir, en particulier, l'al. 105(1)b) de la LRMM, qui prévoit que l'administrateur « fait une offre d'indemnité pour la partie de la demande qu'il juge recevable » [soulignement ajouté], après avoir enquêté sur la demande d'indemnisation et l'avoir évaluée.

⁴ *Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 27 février 2018 et mettant en oeuvre d'autres mesures*, Première session, quarante-deuxième législature, qui a apporté des modifications à la LRMM et à la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*.

⁵ L.C. 2001, ch. 26 [LMMC].

les obligations de l'administrateur à l'égard de l'évaluation des demandes d'indemnisation. Ce document s'efforce d'expliquer les rapports entre ces deux lois et les deux organismes régis par celles-ci, depuis le stade de l'intervention jusqu'à la présentation ultime d'une offre d'indemnité.

Ce document débute par l'énoncé de politique de l'administrateur sur les demandes d'indemnisation comprenant la déconstruction de navires en tant que mesure d'atténuation de la pollution par les hydrocarbures. Ensuite, le document expose et explique le régime législatif dans le cadre duquel la GCC et l'administrateur exercent leurs activités, y compris une explication détaillée du processus d'évaluation que suit l'administrateur, surtout pour les demandes d'indemnisation comprenant la déconstruction de navires. À la fin du document se trouve une annexe montrant un diagramme du processus d'évaluation.

Table des matières

I. Énoncé de politique : l'indemnisation pour la déconstruction de navires.....	3
II. Les exigences minimales	3
A. La GCC agissant dans les limites de ses pouvoirs conférés par la LMMC.....	3
<i>i. Le rejet ou la menace d'un rejet : la preuve de motifs raisonnables de croire</i>	<i>3</i>
<i>ii. La subjectivité et l'objectivité des motifs de croire.....</i>	<i>4</i>
<i>iii. Une preuve insuffisante de motifs raisonnables</i>	<i>4</i>
B. Les frais réellement engagés : une preuve est exigée.....	4
III. La raisonnabilité de la mesure	5
A. La raisonnabilité dans le contexte de la déconstruction d'un navire.....	5
<i>i. La prise de décisions objectives</i>	<i>5</i>
<i>ii. Un but définissable</i>	<i>5</i>
<i>iii. La proportionnalité par rapport aux indicateurs de menace de pollution</i>	<i>5</i>
<i>iv. La raisonnabilité n'est pas rétrospective</i>	<i>6</i>
<i>v. La pluralité de mesures raisonnables</i>	<i>6</i>
B. Le volet de la preuve : à l'appui de la raisonnabilité.....	7
<i>i. La preuve de la prise de décisions</i>	<i>7</i>
<i>ii. Les éléments de preuve contradictoires.....</i>	<i>7</i>
<i>iii. L'exposé de la demande d'indemnisation.....</i>	<i>7</i>
<i>iv. Les inspections de navires</i>	<i>8</i>
<i>v. La répartition des efforts</i>	<i>8</i>
<i>vi. L'entreposage de navires</i>	<i>8</i>
<i>vii. L'évaluation de la proportionnalité et la preuve d'une menace de pollution</i>	<i>8</i>
IV. La raisonnabilité des frais.....	9
<i>i. L'analyse comparative par rapport aux données historiques des demandes d'indemnisation.....</i>	<i>9</i>
<i>ii. Les pratiques d'adjudication de contrat des demandeurs</i>	<i>9</i>
<i>iii. Le manque de preuve est nuisible au demandeur</i>	<i>10</i>
<i>iv. La passation de contrats en cas d'urgence et les dangers des contrats ouverts.....</i>	<i>10</i>
V. Note au sujet de la Loi sur les épaves et les bâtiments abandonnés ou dangereux	11
Annexe : Diagramme du processus d'évaluation des demandes d'indemnisation comprenant la déconstruction de navires	12

I. Énoncé de politique : l'indemnisation pour la déconstruction de navires

En ce qui concerne « la prise de mesures visant à prévenir, contrer, réparer ou réduire au minimum les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par [un] navire », l'administrateur indemnise les demandeurs pour autant que ces mesures soient raisonnables face à une menace de pollution réelle et manifeste posée par ce navire.⁶ Pour être indemnisables, les frais associés à de telles mesures doivent aussi être raisonnables par rapport à la menace.⁷ Lorsqu'une menace de pollution par les hydrocarbures a été raisonnablement atténuée, la prise d'autres mesures, y compris la déconstruction d'un navire, n'est pas indemnisable. Si la preuve présentée par le demandeur montre qu'un navire en soi est un déchet d'hydrocarbures, et que seule sa déconstruction permettrait d'atténuer raisonnablement la menace de pollution par les hydrocarbures qu'il pose, l'administrateur peut envisager d'indemniser le demandeur pour la déconstruction de ce navire. L'administrateur ne peut indemniser les demandeurs pour la déconstruction d'un navire si une telle mesure est attribuable à l'enlèvement de l'épave.

II. Les exigences minimales

A. La GCC agissant dans les limites de ses pouvoirs conférés par la LMMC

i. Le rejet ou la menace d'un rejet : la preuve de motifs raisonnables de croire

Avant d'évaluer la raisonabilité de la déconstruction d'un navire en tant que mesure comprise dans une demande d'indemnisation, l'administrateur doit être convaincu que la GCC a agi dans les limites de ses pouvoirs conférés par l'article 180 de la LMMC, lorsqu'elle a choisi de déconstruire un navire.⁸ La GCC peut déconstruire un navire si elle a « des motifs raisonnables de croire qu'un bâtiment ... a rejeté, rejette ou pourrait rejeter un polluant. »⁹ Il n'est pas nécessaire que le navire en question ait rejeté de fait un polluant : il suffit qu'il y ait un risque de rejet, au-delà de la

⁶ Voir la LRMM, par. 51(1), 71(1), 77(1). Voir aussi les « mesures de sauvegarde » prévues par la Convention internationale de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures et par la Convention internationale de 2001 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute.

⁷*Ibid.*

⁸ Il faut également satisfaire aux divers autres critères d'admissibilité d'une demande d'indemnisation énoncés dans la LRMM.

⁹ LMMC, art. 180(1) [soulignement ajouté]. À noter que les pouvoirs de la GCC dans le contexte de tout incident survenu avant le 13 décembre 2018, date à laquelle le projet de loi C-86 est entré en vigueur, étaient un peu plus limités. Au lieu de « pourrait rejeter » (c.-à-d. un rejet *possible*), la disposition législative pertinente disait alors « un risque de rejet » (c.-à-d. un rejet *probable*). Une autre modification qu'il convient peut-être de souligner, bien qu'elle ait probablement été apportée seulement à des fins d'éclaircissement, est l'ajout explicite du pouvoir de la GCC de « démanteler » un navire à l'alinéa 180(1)a) de la LMMC. Auparavant, la disposition conférait explicitement le pouvoir d'enlever, de détruire et de « disposer du navire et de son contenu » [soulignement ajouté]. Étant donné la conduite passée de la GCC et les conclusions de l'administrateur et des tribunaux, il est peu probable que le nouveau libellé confère à la GCC des pouvoirs plus vastes que ceux qui existaient déjà. Curieusement, le mot « déconstruire » n'est pas dérivé de la loi.

probabilité attendue dans des conditions opérationnelles normales.¹⁰ Un motif raisonnable de croire est un large critère qui peut prendre la forme d'une intuition démontrable, mais ce critère impose néanmoins un fardeau de preuve à la GCC.

ii. La subjectivité et l'objectivité des motifs de croire

Pour plus de clarté, l'administrateur applique un critère juridique à la fois subjectif et objectif pour établir les motifs raisonnables de croire. Cela signifie, respectivement, que la GCC doit croire qu'il existe une menace de pollution *et* qu'un observateur hypothétique informé parviendrait vraisemblablement à la même conclusion. Une demande d'indemnisation pour la déconstruction d'un navire doit contenir des éléments de preuve suffisants pour permettre à l'administrateur d'être d'accord avec la GCC sur les deux plans.

iii. Une preuve insuffisante de motifs raisonnables

Si l'administrateur n'est pas convaincu que la GCC avait des motifs raisonnables de croire qu'il existait une menace de pollution lorsque la décision a été prise de déconstruire un navire, cela met fin à l'évaluation de la mesure. Cela comprend les situations où une menace de pollution vraisemblable est établie, mais que la menace est ultérieurement atténuée en deçà du seuil des motifs raisonnables avant la déconstruction du navire. Même dans les situations où un navire a rejeté un polluant, la menace de pollution pourrait être suffisamment ou même complètement atténuée par des mesures autres que la déconstruction. En pareil cas, la continuité de la menace est rompue et la prise d'autres mesures va au-delà de ses pouvoirs conférés par l'article 180 de la LMMC. L'administrateur ne peut indemniser la GCC pour de telles mesures.

B. Les frais réellement engagés : une preuve est exigée

Une deuxième exigence minimale est que les frais réclamés par la GCC doivent avoir été réellement engagés, plutôt que d'être simplement prévus.¹¹ Cela peut sembler évident, mais cette question doit être abordée dans ce document car elle impose aussi un fardeau de preuve au demandeur. Des reçus ou des factures montrant le paiement, le montant payé et la date du paiement¹² sont généralement satisfaisants.

¹⁰ Il n'y a pas de critère juridique clair au Canada à l'égard du nouveau seuil que représente l'expression « pourrait rejeter ». Du point de vue de la CIDPHN, il est probable que ce plus faible seuil d'intervention entraînera une augmentation des demandes d'indemnisation de la GCC comprenant des mesures prises en prévision d'un déversement. De telles mesures pourraient inclure la déconstruction.

¹¹ Ce critère minimal d'évaluation est dérivé de la LRMM et des conventions internationales qui y sont associées.

¹² Cela est essentiel, entre autres choses, au calcul exact des intérêts auxquels le demandeur a droit en vertu de l'art. 116 de la LRMM.

III. La raisonnable de la mesure

Une conclusion selon laquelle la GCC a agi dans les limites de ses pouvoirs légaux lorsqu'elle a choisi de déconstruire un navire posant une menace de pollution est insuffisante, à elle seule, pour rendre la mesure de déconstruction indemnifiable. Si l'administrateur est convaincu que la GCC a agi dans les limites de ses pouvoirs conférés par l'article 180 de la LMMC et que, ce faisant, elle a réellement engagé des frais, la prochaine étape constitue l'élément central du processus d'enquête et d'évaluation, à savoir déterminer si la mesure était raisonnable dans les circonstances par rapport à la menace de pollution par les hydrocarbures posée par le navire.¹³

A. La raisonnable dans le contexte de la déconstruction d'un navire

La raisonnable dans le contexte d'une mesure donnée est difficile à définir, mais tous les facteurs suivants, qui se chevauchent parfois, sont pris en compte à un certain degré dans le processus d'évaluation. Les aspects fondamentaux de l'évaluation de la raisonnable sont la nature, le degré et la continuité de la menace de pollution par les hydrocarbures. Ces aspects de l'évaluation s'appliquent au moment où une mesure a été prise.

i. La prise de décisions objectives

Une mesure raisonnable est le résultat d'un processus décisionnel objectif libre de toute influence externe, ce qui peut être problématique, en particulier lorsqu'elle entraîne la répétition inutile des efforts, la prise de mesures disproportionnées et le gonflement des coûts.

ii. Un but définissable

Une mesure raisonnable a un but définissable. Dans le contexte de la pollution marine par les hydrocarbures, ce but, en gros, est l'atténuation d'une menace démontrable. Une optique favorable, par exemple, n'est pas un but justifiable sur le plan de la responsabilité et de l'indemnisation. Si une menace a été atténuée avant qu'un navire ne soit déconstruit, la démobilitation est la seule option raisonnable et toute autre mesure prise par la suite est *prima facie* déraisonnable. Il convient de souligner que l'atténuation d'une menace peut être le résultat de mesures réussies prises par la GCC, mais ce peut aussi être la conséquence de conditions changeantes ou du simple passage du temps. Par conséquent, la raisonnable dans le contexte d'une intervention de longue durée exige que la GCC réévalue périodiquement une menace de pollution par les hydrocarbures.

iii. La proportionnalité par rapport aux indicateurs de menace de pollution

La raisonnable est hautement contextuelle. Le contexte est déterminé par la nature et le degré de la menace de pollution, laquelle survient et évolue selon un continuum. Comme il a été mentionné,

¹³ Les pouvoirs conférés à la GCC par l'art. 180 de la LMMC s'étendent aux « polluants », lesquels sont définis à l'art. 165 comme comprenant les hydrocarbures, mais aussi d'autres substances « qui, ajoutées à l'eau, produiraient, directement ou non, une dégradation ou altération de la qualité de celle-ci de nature à nuire à son utilisation par les êtres humains ou par les animaux ou les plantes utiles aux êtres humains ». Les sections pertinentes pour ce document de la LRMM limitent la responsabilité, l'indemnisation et le mandat de l'administrateur à la pollution par les hydrocarbures.

lorsque la continuité de la menace est rompue, la prise d'autres mesures ne peut être raisonnable. De nombreux indicateurs concourent à la formation d'une menace de pollution par les hydrocarbures, y compris les suivants, sans en exclure d'autres :

- la situation, l'état, la construction, l'accessibilité et la navigabilité du navire;
- le lieu, la quantité, le type et la nature des polluants réels ou potentiels;
- la situation, la capacité et la disposition à intervenir du propriétaire du navire;
- la fragilité de l'environnement local, y compris les facteurs naturels et économiques;
- les conditions météorologiques et l'état de la mer à l'endroit de l'incident, y compris tout danger de navigation.

Ces indicateurs, tels qu'ils sont exposés dans la demande d'indemnisation, sont pesés dans l'évaluation faite par l'administrateur. Il convient de noter que, dans le cas de la déconstruction d'un navire, les indicateurs de l'état du navire et de la nature des polluants réels ou potentiels sont souvent les plus importants. Cela sera examiné plus loin. Une mesure raisonnable est proportionnée par rapport à tous les indicateurs de menace de pollution.

iv. La raisonnable n'est pas rétrospective

La raisonnable ne peut être établie rétrospectivement. La raisonnable est évaluée seulement par rapport à ce que la GCC savait au moment où elle a choisi de prendre une certaine mesure. Si la GCC a agi raisonnablement d'après ce qu'elle savait, un résultat improbable ou indésirable n'a pas pour effet de rendre une mesure non indemnifiable. De même, un pari qui produit par hasard un résultat souhaitable ne peut être indemnisé. Il importe de souligner que l'aveuglement volontaire mène rarement à une décision raisonnable : on examine toujours si des faits manquants auraient pu et auraient dû être établis avant de prendre une décision importante. Par ailleurs, il est possible de recueillir trop d'information avant d'agir : la répétition inutile des efforts ne peut être jugée raisonnable. Cette dernière question a parfois été notée lorsque la GCC a demandé l'inspection d'un navire avant de procéder à sa déconstruction.¹⁴

v. La pluralité de mesures raisonnables

Enfin, il peut y avoir une pluralité de mesures raisonnables dans une situation donnée. Le critère de raisonnable ne suppose jamais qu'il existe une seule option « correcte », bien que ce puisse être le cas pour certains faits, particulièrement — mais pas invariablement — à l'égard d'une demande d'indemnisation approuvée pour la déconstruction d'un navire. Cela est dû en grande partie à la nature de la mesure : la déconstruction est irréversible, définitive et souvent coûteuse, et elle est donc généralement une mesure de dernier recours dans le contexte de la prévention de la pollution par les hydrocarbures.

¹⁴ Les inspections de navires sont examinées plus en détail ci-dessous.

B. Le volet de la preuve : à l'appui de la raisonnable

La GCC a le fardeau de présenter une preuve suffisante, sous forme de documents à l'appui de ses demandes d'indemnisation, afin de permettre à l'administrateur d'évaluer la raisonnable des mesures prises. L'administrateur, dans l'exercice de ses fonctions d'enquête et d'évaluation prévues par la loi, devient nécessairement un juge des faits.

i. La preuve de la prise de décisions

Comme il a été mentionné, la preuve doit inclure une chronologie qui — au minimum — définit et décrit les circonstances entourant les différents points de décision relatifs à un incident. Pour permettre d'évaluer la raisonnable dans les circonstances (c.-à-d. au moment où les différentes décisions clés ont été prises), les circonstances doivent être claires. Si l'administrateur ne connaît pas les circonstances du moment où une décision clé a été prise, la mesure ne peut être évaluée faute de preuve. Bien que les agents d'intervention environnementale de la GCC puissent être des experts dans leur domaine qui exercent des pouvoirs d'intervention exceptionnels conférés par la loi, les mesures prises par la GCC ne font pas naître une présomption de raisonnable selon la LRMM. Comme pour tout autre demandeur, les mesures prises par la GCC doivent être étayées par la preuve.

ii. Les éléments de preuve contradictoires

Si les documents à l'appui d'une demande d'indemnisation contiennent des éléments de preuve contradictoires, ou si la correspondance de suivi avec la GCC et/ou d'autres parties ou témoins en réponse à une requête contient des détails qui contredisent les documents fournis à l'origine, cela pose un double problème. Premièrement, l'administrateur doit évaluer la crédibilité des différentes versions des faits avant de pouvoir tirer une quelconque conclusion de fait. Deuxièmement, comme il a été mentionné, il pourrait ne pas être possible à l'administrateur d'évaluer la raisonnable des mesures prises devant des faits incertains ou peu fiables.

Si la correspondance de suivi et les échanges avec un demandeur contiennent des éléments de preuve qui contredisent les documents à l'appui d'une demande d'indemnisation fournis à l'origine, l'administrateur donne généralement plus de poids aux documents fournis initialement. De même, les dossiers documentaires officiels et les dossiers créés au moment d'un incident ou peu de temps après ont généralement plus de poids que des éléments de preuve contradictoires recueillis ultérieurement.

iii. L'exposé de la demande d'indemnisation

Un exposé détaillé de la demande d'indemnisation est le meilleur outil pour présenter la chronologie d'un incident. Essentiellement, l'exposé représente le témoignage d'un demandeur. Il sert aussi de point de référence et d'outil organisationnel, en ce sens qu'il renvoie et donne appui invariablement à d'autres documents justificatifs de la demande d'indemnisation. Si un document ne concorde pas logiquement avec l'exposé d'une demande d'indemnisation, que ce soit explicitement ou par déduction, les mesures associées à ce document sont moins susceptibles d'être indemnisées. Des photos sont aussi utiles, à condition qu'elles soient pertinentes, annotées et

horodatées. Bien que l'exposé soit un outil important dans la présentation d'une demande d'indemnisation, en lui-même, il ne suffit généralement pas. Lorsqu'une déclaration dans l'exposé n'est pas soutenue par des documents, ou va à l'encontre de ceux-ci, il est probable que l'on ne tienne pas compte de cette déclaration au cours du processus d'évaluation.

iv. Les inspections de navires

Bien que l'inspection indépendante et professionnelle d'un navire soit généralement utile du point de vue de la preuve, les inspections ne sont pas *prima facie* indemnissables. Si une inspection aide la GCC à définir et à quantifier une menace de pollution par les hydrocarbures, et si elle est utile à son processus décisionnel ultérieur, elle est probablement indemnissable en tant que mesure raisonnable. Par contre, si une inspection est faite dans le but de justifier une décision courue d'avance de déconstruire un navire, elle n'est probablement pas indemnissable. Les inspections menées uniquement pour estimer la valeur d'un navire ou pour d'autres raisons sans rapport avec l'atténuation de la pollution par les hydrocarbures¹⁵ ne sont pas indemnissables.

v. La répartition des efforts

Bien que l'administrateur reconnaisse que la LMMC¹⁶ confère à la GCC de vastes pouvoirs de surveillance, l'exercice de ces pouvoirs est assujéti à l'évaluation normale de la raisonnable des mesures selon la LRMM. Lorsque la GCC déploie du personnel pour surveiller une opération de renflouement, d'enlèvement ou de déconstruction d'un navire effectuée par un entrepreneur expérimenté et de bonne réputation, un certain degré de justification de la répartition des efforts est généralement nécessaire afin d'éviter de donner l'impression que les efforts ont été répétés de façon déraisonnable. Dans la plupart des cas, cela peut revêtir la forme d'une note explicative dans l'exposé de la demande d'indemnisation.

vi. L'entreposage de navires

Enfin, l'entreposage prolongé d'un navire manifestement irréparable, que ce soit sur la terre ou ailleurs devrait être justifié et documenté. L'entreposage et d'autres formes de retard sont des mesures qui entraînent des frais et qui, en général, ne servent pas à atténuer une menace de pollution. Par conséquent, l'entreposage d'un navire n'est pas indemnissable, à moins qu'il puisse être démontré que cela était nécessaire dans les circonstances. Une courte note explicative dans l'exposé de la demande d'indemnisation peut suffire à cette fin, mais une copie de la correspondance avec l'entrepreneur concerné est préférable.

vii. L'évaluation de la proportionnalité et la preuve d'une menace de pollution

Comme il a été mentionné, la nature et le degré de la menace de pollution par les hydrocarbures posée par un incident sont des facteurs primaires sur lesquels l'administrateur se fonde pour évaluer la raisonnable, lors d'une demande de déconstruction d'un navire en tant que mesure d'atténuation de la pollution. En raison du caractère extraordinaire et définitif de la déconstruction

¹⁵ P. ex., l'évaluation de la viabilité de reconstruire un navire.

¹⁶ LMMC, al. 180(1)b).

d'un navire, la proportionnalité est généralement établie seulement lorsque la preuve montre qu'une menace est en quelque sorte inhérente à un navire. La GCC, en tant que demandeur, a le fardeau de présenter à l'administrateur une preuve satisfaisante à cet égard.

Les documents à l'appui d'une demande d'indemnisation devraient correspondre aux indicateurs de menace de pollution énumérés ci-haut pour justifier une décision de déconstruire un navire. Si la GCC a envisagé de prendre d'autres mesures d'atténuation (p. ex., le pompage des réservoirs et des conduites d'alimentation en carburant, le nettoyage, etc.), ces mesures devraient être décrites, de même que les raisons pour lesquelles elle ont été exclues. Dans les cas où la GCC n'a envisagé aucune autre mesure possible, la menace de pollution et le processus décisionnel doivent être particulièrement bien documentés.

Lorsque l'ensemble de la preuve brosse un tableau suffisamment clair des faits relatifs à un incident donné, l'administrateur peut déterminer si la décision de déconstruire un navire était raisonnable dans les circonstances.

IV. La raisonnabilité des frais

Une fois que l'administrateur a conclu que la déconstruction d'un navire était une mesure raisonnable dans le contexte d'une demande d'indemnisation, il évalue la raisonnabilité des frais associés à la déconstruction. En général, cette étape de l'évaluation est moins problématique que celle qui la précède immédiatement, mais il y a cependant des questions récurrentes qu'il vaut la peine d'examiner.

i. L'analyse comparative par rapport aux données historiques des demandes d'indemnisation

Étant donné le nombre limité de chantiers navals canadiens qui font régulièrement des travaux de déconstruction de navires pour la GCC, et en raison des différences régionales parfois marquées, il est difficile de faire des analyses comparatives par rapport aux pratiques normales de l'industrie ou aux taux du marché dans le cadre d'une évaluation. Toutefois, l'administrateur a compilé à l'interne des données qui illustrent le vaste éventail des frais prévus de déconstruction en fonction de la jauge brute d'un navire, le cas échéant, ou sinon de sa longueur. Une demande d'indemnisation qui semble s'écarter de ces données approximatives pourrait être examinée de plus près par l'administrateur à l'égard des frais réclamés.

ii. Les pratiques d'adjudication de contrat des demandeurs

Historiquement, l'administrateur n'a pas exigé que la GCC, en tant que demandeur, observe rigoureusement les règles fédérales en matière d'approvisionnement, de justification et de tenue de dossiers. Il a plutôt favorisé une approche plus souple, selon laquelle il est présumé que la GCC se comporte comme un consommateur raisonnablement intéressé : comme on peut s'y attendre, une telle norme exige un certain degré de comparaison des prix (si possible) et de négociation. Cette

norme est de plus de plus difficile à appliquer, en raison du manque d'éléments de preuve fournis par la GCC à l'égard de ses pratiques d'adjudication de contrat. Comme précédemment, lorsqu'il est impossible d'évaluer une demande d'indemnisation convenablement à cause d'une manque de preuve, le demandeur peut s'attendre à une réduction du montant réclamé. Dans les cas où la preuve est insuffisante et que les frais sont élevés, l'administrateur peut accorder un taux jugé raisonnable pour un service contractuel donné.

iii. Le manque de preuve est nuisible au demandeur

Lorsque l'administrateur demande à la GCC — dans le contexte d'un contrat pour la déconstruction d'un navire — de fournir un énoncé des travaux, une ventilation détaillée des services ou tout autre renseignement explicatif, le but est d'extraire des détails qui aideront à déterminer le processus contractuel et la portée du contrat. À cet égard, l'absence de détails est presque toujours nuisible au demandeur.

iv. La passation de contrats en cas d'urgence et les dangers des contrats ouverts

Le dernier point de discussion porte sur la question de la passation de contrats en cas d'urgence, lesquels entraînent invariablement des frais plus élevés. Un contrat accordé pour renflouer un navire coulé qui cause de la pollution, et pour le sortir de l'eau ou le sécuriser autrement, peut raisonnablement être considéré comme une mesure d'urgence. Par contre, au moment où un contrat est accordé pour déconstruire un navire qui a été sorti de l'eau plusieurs jours auparavant, puis inspecté ou évalué, et finalement jugé irréparable, il est peu probable que la situation soit encore urgente. Si ce n'est pas le cas, des documents justificatifs doivent être fournis.

Il est vrai qu'un navire qui a été jugé irréparable après avoir été renfloué, pompé, remorqué et sorti de l'eau par un entrepreneur particulier (peut-être dans le contexte d'une urgence démontrée) sera probablement, pour une foule de raisons, déconstruit par ce même entrepreneur. Il est peu probable que l'administrateur remette en question une telle décision de la part de la GCC. Cela étant dit, dans de telles circonstances, il peut être avantageux pour la GCC d'indiquer qu'au moins deux contrats séparés ont été négociés et conclus avec l'entrepreneur, ne serait-ce que pour montrer qu'un effort a été fait pour éviter un accord ouvert généralement coûteux.

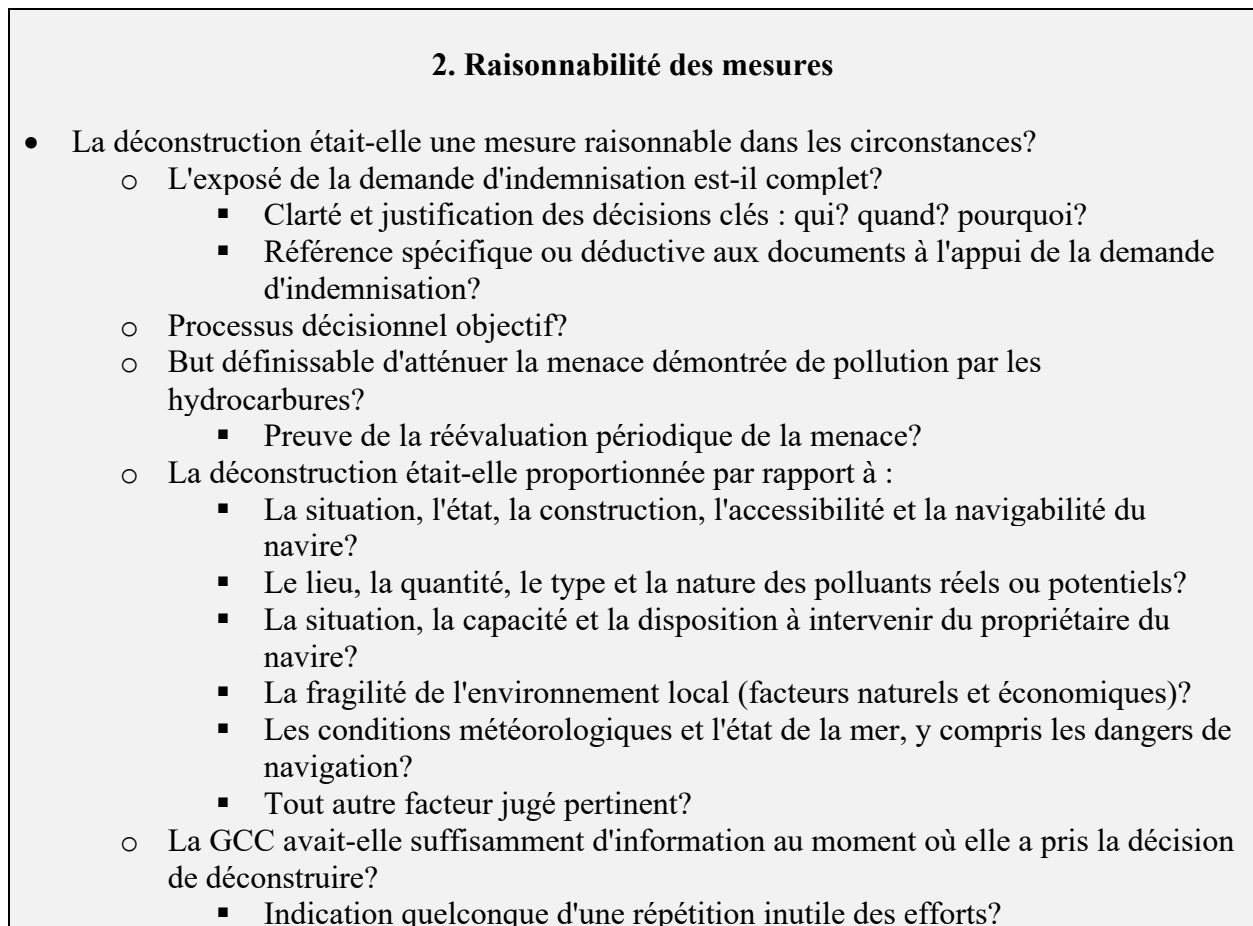
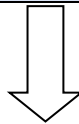
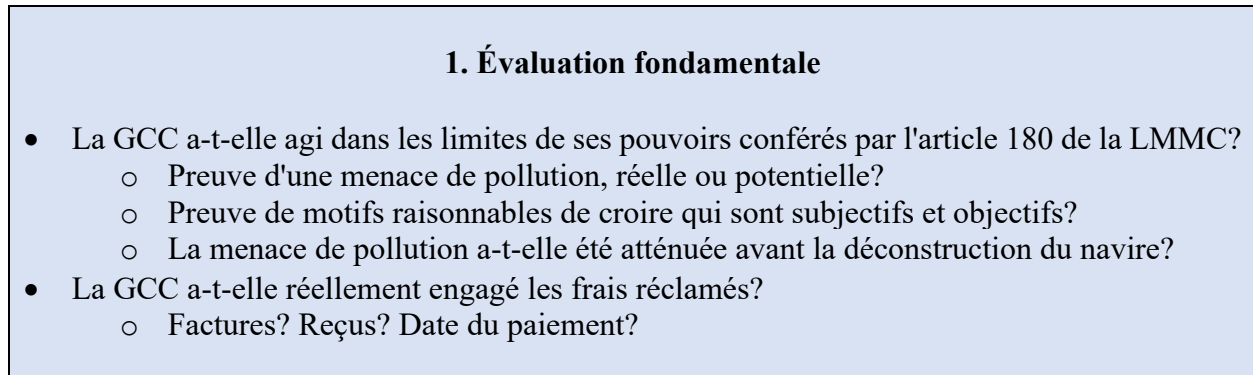
V. Note au sujet de la *Loi sur les épaves et les bâtiments abandonnés ou dangereux*

Il convient de noter brièvement que la *Loi sur les épaves et les bâtiments abandonnés ou dangereux*,¹⁷ ainsi que la Convention internationale de Nairobi sur l'enlèvement des épaves, 2007, sont entrées en vigueur le 30 juillet 2019. Cet ajout au plus vaste régime fédéral de réglementation représente une extension législative du mandat de la GCC et un élargissement de la responsabilité civile et administrative des propriétaires de navires. Cela étant dit, les modifications n'ont eu aucun effet sur la responsabilité de l'administrateur, ni sur ses pouvoirs et obligations en matière d'évaluation. Le rôle de l'administrateur demeure entièrement limité au contexte de la pollution par les hydrocarbures, tel qu'il est énoncé dans la LMMC et la LRMM.

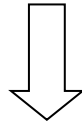
¹⁷ L.C. 2019, ch. 1.

Annexe : Diagramme du processus d'évaluation des demandes d'indemnisation comprenant la déconstruction de navires

Le diagramme ci-dessous montre le processus suivi par l'administrateur pour évaluer une demande d'indemnisation pour la déconstruction d'un navire présentée par la GCC. Les considérations relatives à la preuve sont incorporées à l'ensemble du diagramme.

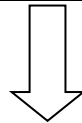


- Raisonnable de l'inspection, le cas échéant?
- D'autres mesures à part la déconstruction ont-elle été envisagées?
 - Preuve à l'appui de l'exclusion des autres mesures envisagées?
- Autres questions?
 - Éléments de preuve contradictoires?
 - Surveillance injustifiée?
 - Entreposage injustifié?



3. Raisonnable des frais

- Les frais de chaque mesure étaient-ils raisonnables dans les circonstances?
 - Y a-t-il un taux du marché vérifiable pour le service particulier qui a été fourni?
 - Facteurs régionaux quelconques à noter?
 - Les frais réclamés correspondent-ils à peu près aux demandes d'indemnisation antérieures pour des navires semblables?
 - Le processus d'adjudication de contrat était-il approprié dans les circonstances?
 - Justification de la passation de contrats en cas d'urgence?
 - Preuve des efforts de la GCC pour réduire les frais au minimum?
 - Justification des contrats ouverts?
 - Le processus d'adjudication de contrat était-il suffisamment documenté?
 - Énoncé des travaux?
 - Soumissions ou devis?
 - Appel d'offres?
 - L'exécution du contrat était-elle suffisamment documentée?
 - Ventilation quotidienne de l'attribution des tâches?
 - Conformité des services par rapport à ceux convenus?
 - Conformité des frais par rapport à ceux convenus?
 - Explication des mesures entraînant des frais?



4. Offre d'indemnité