

Point 9 de l'ordre du jour

RESPONSABILITÉ ET INDEMNISATION **POUR LES DOMMAGES DUS À LA POLLUTION DES MERS**

LES PROTOCOLES DE 1992 MODIFIANT LA CONVENTION DE 1969 SUR LA
RESPONSABILITÉ CIVILE ET LA CONVENTION DE 1971 PORTANT CRÉATION
DU FONDS
ET L'ÉVOLUTION AU SEIN DES FIPOL

**Document présenté par Hilary Warson,
Chef du Service des relations extérieures et des conférences,
Fonds internationaux d'indemnisation pour les dommages dus à la
pollution par les hydrocarbures**

1 Le cadre établi par les Conventions

Le régime international de responsabilité et d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures a été élaboré au lendemain du sinistre du *Torrey Canyon*, survenu en 1967. La responsabilité du propriétaire d'un navire pour le déversement d'hydrocarbures par des navires-citernes était traitée dans la Convention de 1969 sur la responsabilité civile (ou Convention CLC), laquelle posait le principe de la responsabilité objective des propriétaires de navires, instaurait un système d'assurance-responsabilité obligatoire et permettait normalement au propriétaire d'un navire de limiter sa responsabilité en fonction de la jauge du navire. La Convention de 1971 prévoyait une indemnisation complémentaire, financée par un prélèvement sur les réceptionnaires d'hydrocarbures dans les États contractants. La Convention de 1971 portant création du Fonds a créé le Fonds international d'indemnisation de 1971 pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (Fonds de 1971) pour administrer le régime.

Ce régime mis en place par les Conventions de 1969 et de 1971, désormais dit "ancien", a été modifié en 1992 par deux protocoles qui sont entrés en vigueur en mai 1996. Les conventions modifiées sont connues sous le nom de Convention de 1992 sur la responsabilité civile et de Convention de 1992 portant création du Fonds. La Convention de 1992 portant création du Fonds a créé une organisation distincte, le Fonds de 1992.

2 Comparaison entre “ancien” régime et “nouveau” régime

Les principales différences qui existent entre le régime précédent prévu par la Convention de 1969 sur la responsabilité civile et le "nouveau" régime instauré par les Conventions de 1992 sont indiquées ci-dessous et résumées à l'annexe I.

Les Conventions de 1969 et de 1971 s'appliquent aux dommages par pollution subis sur le territoire (y compris la mer territoriale) d'un État Partie à la Convention respective. Or, les Conventions de 1992 prévoient un élargissement du champ géographique et incluent les dommages par pollution survenus dans la zone économique exclusive ou la zone équivalente d'un État Partie. Un État qui n'a pas établi de zone économique exclusive conformément au droit international peut décider que la Convention s'applique à une zone située au-delà de la mer territoriale de cet État et adjacente à celle-ci, déterminée par cet État conformément au droit international et ne s'étendant pas au-delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale.

La définition du dommage par pollution qui figure dans les Conventions de 1992 est fondamentalement identique à celle qui est énoncée dans les Conventions d'origine, à l'exception d'une phrase qui a été ajoutée pour bien préciser que, s'agissant de dommages à l'environnement (autres que le manque à gagner résultant de l'altération de l'environnement), les indemnités se limitent aux coûts des mesures raisonnables effectivement prises ou à prendre pour remettre en état l'environnement contaminé.

La Convention de 1969 sur la responsabilité civile et la Convention de 1971 portant création du Fonds ne s'appliquent qu'aux dommages causés ou mesures prises après une fuite ou un rejet d'hydrocarbures. Elles ne s'appliquent pas aux mesures visant à éliminer une simple menace, c'est-à-dire aux mesures de sauvegarde qui ont été prises avec tant de succès qu'il n'y a, en fait, pas eu de déversement d'hydrocarbures provenant du navire-citerne en cause. En revanche, en vertu des Conventions de 1992, les dépenses encourues au titre de mesures de sauvegarde ouvrent droit à un remboursement même s'il ne s'est pas produit de déversement d'hydrocarbures, sous réserve qu'il y ait eu menace grave et imminente de dommages par pollution.

Les Conventions de 1969 et de 1971 ne s'appliquent qu'aux navires qui transportent effectivement des hydrocarbures en vrac en tant que cargaison, c'est-à-dire généralement aux navires-citernes en charge. Elles ne couvrent donc pas les déversements qui proviennent de navires-citernes légers. Les Conventions de 1992 s'appliquent aux déversements provenant de navires océaniques construits ou adaptés pour le transport d'hydrocarbures en vrac en tant que cargaison, à savoir des navires-citernes en charge et légers, y compris les déversements de combustible de soute émanant de ces navires. Ni les Conventions de 1969/1971 ni les Conventions de 1992 ne s'appliquent aux déversements d'hydrocarbures de soute provenant de navires autres que les navires-citernes.

En vertu de la Convention de 1969 sur la responsabilité civile, le propriétaire du navire est habilité à limiter sa responsabilité jusqu'à concurrence d'un montant de 133 droits de tirage spéciaux (DTS) (US\$186) par tonneau de jauge du navire ou 14 millions de DTS (US\$20 millions) si ce dernier montant est inférieur.^{<1>} En vertu de la Convention de 1992 sur la responsabilité civile, les limites sont de:

<1> L'unité de compte utilisé dans les Conventions de 1992 est le droit de tirage spécial (DTS), tel que défini

- a) 3 millions de DTS (US\$4 millions) pour un navire dont la jauge brute ne dépasse pas 5 000 unités;
- b) 3 millions de DTS (US\$4 millions) plus 420 DTS (US\$587) pour chaque unité de jauge supplémentaire, pour un navire dont la jauge est comprise entre 5 000 et 140 000 unités de compte; et
- c) 59,7 millions de DTS (US\$83 millions) pour un navire dont la jauge est égale ou supérieure à 140 000 unités de compte.

La Convention de 1992 sur la responsabilité civile prévoit une procédure simplifiée pour relever ces limites.

En vertu de la Convention de 1969 sur la responsabilité civile, le propriétaire du navire est déchu du droit de limiter sa responsabilité si l'événement résulte de la faute personnelle du propriétaire.

Conformément à la Convention de 1992, toutefois, le propriétaire du navire est déchu de ce droit uniquement s'il est prouvé que le dommage par pollution résulte de son fait ou de son omission personnels, commis avec l'intention de provoquer un tel dommage, ou commis témérement et avec conscience qu'un tel dommage en résulterait probablement.

Aux termes des Conventions sur la responsabilité civile, les demandes au titre des dommages par pollution ne peuvent être formées qu'à l'encontre du propriétaire officiel du navire-citerne en cause. Cela n'empêche pas les victimes de demander réparation en dehors du cadre des Conventions auprès de personnes autres que le propriétaire. Toutefois, la Convention de 1969 sur la responsabilité civile interdit l'introduction de demandes contre les préposés ou mandataires du propriétaire. La Convention de 1992 sur la responsabilité civile interdit l'introduction de demandes non seulement contre les préposés ou mandataires du propriétaire, mais encore contre le pilote, l'affrèteur (y compris un affrèteur coque nue), l'exploitant ou l'opérateur du navire, ou bien contre toute personne qui est intervenue dans des opérations d'assistance ou qui a pris des mesures de sauvegarde.

Les indemnités payables par le Fonds de 1971 pour un événement donné sont limitées à un montant global de 60 millions de DTS (US\$84 millions), y compris la somme effectivement versée par le propriétaire du navire ou son assureur en vertu de la Convention de 1969 sur la responsabilité civile. Le montant maximal payable par le Fonds de 1992 pour un événement donné est de 135 millions de DTS (US\$189 millions), y compris la somme effectivement versée par le propriétaire du navire ou son assureur en vertu de la Convention de 1992 sur la responsabilité civile. La Convention de 1992 portant création du Fonds prévoit une procédure simplifiée pour relever le montant maximal payable par le Fonds de 1992.

En vertu de la Convention de 1971 portant création du Fonds, le Fonds de 1971 prend financièrement en charge le propriétaire du navire, dans certaines conditions, pour une partie de la responsabilité que lui impose la Convention de 1969 sur la responsabilité civile. Il n'existe pas de dispositions correspondantes dans la Convention de 1992 portant création du Fonds.

par le Fonds monétaire international. Dans le présent document, le DTS a été converti en dollars des États-Unis au taux applicable le 17 novembre 1998, soit 1DTS= US\$1,39743.

En bref, les Conventions de 1992 prévoient des limites d'indemnisation bien plus élevées que ne le faisaient les Conventions d'origine; en outre, leur champ d'application est sur divers points plus large que celui des Conventions d'origine.

3 État des Conventions

3.1 Le régime dit 'nouveau'

Lorsque la Convention de 1992 portant création du Fonds est entrée en vigueur le 30 mai 1996, neuf États étaient Parties à la Convention et se trouvaient par conséquent Membres du Fonds de 1992. Depuis, la Convention de 1992 portant création du Fonds est entrée en vigueur à l'égard de 18 États supplémentaires, portant à 27 le nombre actuel des États Membres du Fonds de 1992. En outre, onze États ont déposé des instruments d'adhésion à la Convention de 1992 portant création du Fonds, laquelle entrera en vigueur à leur égard dans les douze mois à venir. En novembre 1999, le nombre des États Membres du Fonds de 1992 passera donc à 38.

La Convention de 1992 sur la responsabilité civile est également en vigueur à l'égard de trois États qui ne sont pas Parties à la Convention de 1992 portant création du Fonds. Celle-ci entrera toutefois en vigueur à l'égard de l'un d'entre eux d'ici à la fin de cette année.

Les textes d'application des Conventions de 1992 se trouve à un stade avancé dans un certain nombre d'États. Il est donc prévu que le nombre des États Membres du Fonds de 1992 continuera de progresser.

3.2 Le régime dit 'ancien'

En mars de cette année le nombre de Membres du Fonds de 1971 a atteint son apogée, soit 76 États. Le 15 mai 1998, l'instrument de dénonciation de 24 États devenus Membres du Fonds de 1992 a toutefois pris effet à l'égard de ces États, ramenant à 52 le nombre d'États Membres du Fonds de 1971. Dans les 12 mois à venir, l'instrument de dénonciation de la Convention portant création du Fonds de 1971 déposé par huit États prendra effet. En novembre 1999, le Fonds de 1971 ne comptera donc plus que 44 Membres.

3.3 Vue d'ensemble

Avec la poursuite anticipée des tendances évoquées plus haut, le Fonds de 1971 comptera bientôt moins de Membres que le Fonds de 1992. Le nombre d'États Membres de l'une et l'autre organisations est indiqué à l'annexe II ainsi que dans le graphique de l'annexe III.

Les États méditerranéens relèvent de plusieurs catégories eu égard aux Conventions; cette situation est illustrée à l'annexe II.

4 Evolution récente

4.1 Difficultés à prévoir pour le Fonds de 1971

États qui ne dénoncent pas l'“ancien” régime lorsqu'ils adhèrent aux Protocoles de 1992

Étant donné que les Protocoles de 1992 assurent des niveaux d'indemnisation bien supérieurs à ceux prévus dans les Conventions initiales et que, à divers égards, ils ont un champ d'application plus vaste, un État ayant adhéré aux Protocoles de 1992 ne trouverait aucun avantage à rester Membre du Fonds de 1971. Si un sinistre survenait dans un État Membre à la fois du Fonds de 1971 et du Fonds de 1992, la situation juridique serait fort complexe.

En avril 1998, l'Assemblée du Fonds de 1971 s'est inquiétée de ce que certains États avaient adhéré aux Protocoles de 1992 sans pour autant déposer un instrument de dénonciation des Conventions de 1969 et de 1971. L'Assemblée a donc adopté une résolution, en vertu de laquelle il était rappelé aux gouvernements des États Membres du Fonds de 1971 qui déposaient un instrument d'adhésion aux Protocoles de 1992 qu'il leur fallait déposer en même temps un instrument de dénonciation de la Convention de 1969 sur la responsabilité civile et de la Convention de 1971 portant création du Fonds.

Malheureusement, deux États Membres du Fonds de 1971 ont adhéré au Protocole de 1992 modifiant la Convention de 1971 portant création du Fonds, mais n'ont pas jusqu'à présent déposé d'instrument de dénonciation de la Convention de 1969 sur la responsabilité civile ni de la Convention de 1971 portant création du Fonds.

Difficultés de fonctionnement pour le Fonds de 1971

En avril 1998, le Fonds de 1971 s'est penché sur les problèmes qui se poseraient au Fonds de 1971 si, à mesure que le nombre de ses Membres diminuait, l'Assemblée était dans l'impossibilité de constituer un quorum (soit plus la moitié des États Membres). Particulièrement inquiétant était le risque que l'Assemblée ne puisse s'acquitter de certaines fonctions, dont notamment l'adoption du budget, la fixation des contributions annuelles, le règlement des demandes d'indemnisation et la nomination d'un représentant légal (à savoir, l'Administrateur). L'Assemblée a donc adopté une résolution, dans l'intérêt des victimes de dommages dus à la pollution, précisant les mesures à prendre pour permettre au système d'indemnisation établi en vertu de la Convention de 1971 portant création du Fonds de continuer à fonctionner.

Malgré tous les efforts déployés par le Secrétariat, l'Assemblée du Fonds de 1971 n'a pu constituer un quorum à sa session du mois d'octobre de cette année: en effet seuls 18 des 52 États Membres étaient présents au moment requis. C'est donc le Comité exécutif du Fonds de 1971 qui a examiné les questions inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée.

Cependant, il est vraisemblable qu'en octobre 1999, le Comité exécutif ne pourra lui non plus constituer de quorum, constitué par les deux tiers des 15 États Membres qu'il compte. Si tel était le cas, l'étape suivante consisterait à confier les fonctions de l'Assemblée et du Comité exécutif à un organe nouvellement créé, baptisé Conseil d'administration, qui n'aura pas à constituer de quorum. Les décisions du Conseil d'Administration seront prises à la majorité des votes des États Membres du Fonds de 1971 et des anciens États Membres du Fonds de 1971, étant entendu qu'un ancien État Membre du Fonds de 1971 ne devrait avoir le droit de voter que sur les questions se rapportant à des événements survenus alors que la Convention de 1971 portant création du Fonds était en vigueur pour lui.

Conséquences financières de la qualité de Membre du Fonds de 1971

Avec le départ de certains États Membres du Fonds de 1971, la quantité totale d'hydrocarbures donnant effectivement lieu à contribution a été ramenée de 1 213 millions de tonnes - lorsqu'elle atteignait son maximum - à son niveau actuel, qui est de 345 millions de tonnes. D'ici novembre 1999, ce volume total aura de nouveau baissé, pour atteindre 250 million de tonnes environ. Cette contraction du volume d'hydrocarbures donnant lieu à contribution aura pour effet l'alourdissement de la charge financière pesant sur les contribuables de ceux des États Membres qui continuent d'être membres du Fonds de 1971, comme il est indiqué à l'annexe IV.

L'avenir du Fonds de 1971

La Convention de 1971 portant création du Fonds prévoit que la Convention cessera d'être en vigueur lorsque le nombre des États contractants deviendra inférieur à trois. On craint qu'avant que le Fonds de 1971 n'en arrive à compter moins de trois Membres, survienne un événement qui entraîne pour le Fonds de 1971 l'obligation de payer des indemnités aux victimes alors qu'il n'y aurait pas de contribuables dans les États Membres restants.

Lors des sessions des organes du Fonds de 1971 tenues en octobre 1998, un certain nombre de suggestions ont été faites quant à la façon dont les gouvernements pourraient aider les États à prendre conscience de ce qui se passerait s'ils restaient au Fonds de 1971, par exemple dans le cadre de leurs relations diplomatiques avec des États voisins et lors d'ateliers et de séminaires régionaux. L'Administrateur a été chargé de poursuivre et, si possible, de multiplier ses efforts en vue de veiller à ce que les incidences de la situation soient pleinement comprises par tous les États Membres du Fonds de 1971.

4.2 L'oléoduc de SUMED

A la session d'octobre de l'Assemblée du Fonds de 1992, la République arabe d'Égypte a demandé que le Fonds de 1992 examine la question de savoir si le système de contributions établi par la Convention de 1992 portant création du Fonds s'appliquerait aux hydrocarbures acheminés au moyen de l'oléoduc de SUMED. La délégation égyptienne a proposé que l'Assemblée envisage d'accepter que l'Égypte devienne Membre du Fonds de 1992, en se basant sur le fait que les hydrocarbures acheminés au moyen de l'oléoduc SUMED ne seraient pas soumis à contribution et que le droit de recevoir une indemnisation du Fonds de 1992 serait suspendu eu égard aux événements liés à l'oléoduc de SUMED.

Une délégation a appuyé la proposition de la délégation égyptienne. Une autre délégation a dit comprendre les arguments avancés par la délégation égyptienne. Cette délégation a toutefois estimé que pour pouvoir donner suite à la proposition de la délégation égyptienne, le seul moyen était de modifier la définition du terme "réceptionnaire" figurant dans la Convention de 1992 portant création du Fonds, ce qui exigerait la tenue d'une conférence diplomatique. Cette délégation a ajouté que, selon elle, il serait dangereux que l'acceptation de la Convention de 1992 portant création du Fonds soit subordonnée à une suspension des droits eu égard à certains types de sinistres.

L'Assemblée a décidé qu'elle ne pouvait pas accepter la proposition de la délégation égyptienne visant à ce que les hydrocarbures acheminés au moyen de l'oléoduc de SUMED ne soient pas soumis à contribution car, pour que ces hydrocarbures puissent être soustraits au système de contribution, il faudrait qu'une conférence diplomatique modifie la Convention de 1992 portant création du Fonds.

4.3 Obligation pour les États de soumettre un rapport sur les hydrocarbures reçus

L'un et l'autre Fonds sont financés grâce aux contributions perçues sur toute personne qui a reçu au cours d'une année civile plus de 150 000 tonnes de pétrole brut et de fuel-oil lourd ("hydrocarbures donnant lieu à contribution") dans l'État Partie concerné. Les contributions sont fixées en fonction des rapports sur les quantités d'hydrocarbures reçues par les différents contribuables.

L'obligation de soumettre des rapports sur les hydrocarbures incombe aux États Membres. Ces rapports sont indispensables au fonctionnement du système établi par les Fonds, car ils donnent les renseignements qui permettent de calculer les contributions et d'établir les factures. Ils doivent être communiqués au Secrétariat au plus tard le 31 mars de chaque année. Si, dans un État Membre, aucune entité n'a reçu plus de 150 000 tonnes d'hydrocarbures donnant lieu à contribution l'année visée, l'État est tenu d'en notifier le Secrétariat (rapport "zéro").

Lors des récentes sessions des organes directeurs du Fonds de 1971 comme du Fonds de 1992, les délégations ont estimé que la non-soumission de rapports sur les hydrocarbures par certains États Membres était une question très importante pour les autres États Membres, et en particulier pour les contribuables de ces États, car en l'absence de rapports sur les hydrocarbures, le Secrétariat ne peut établir de factures correspondant aux contributions à payer. Aux dates auxquelles ces sessions ont eu lieu, quatre Membres du Fonds de 1971 et 24 Membres du Fonds de 1992 n'avaient pas soumis de rapport sur les hydrocarbures pour l'année 1997. En outre, neuf des retardataires du Fonds de 1971 accusaient un retard de trois à dix ans.

Certaines délégations ont évoqué la possibilité de refuser de verser des indemnités aux demandeurs des États qui n'avaient pas soumis de rapports sur les hydrocarbures. Toutefois, de nombreuses délégations ont estimé qu'une telle démarche ne saurait être envisagée que dans les cas de demandes émanant d'un gouvernement ou d'une autorité publique.

L'Assemblée du Fonds de 1992 a décidé en octobre 1997 que, lors de l'élection des membres du Comité exécutif, l'Assemblée pourrait tenir compte de la mesure dans laquelle un État donné a rempli son obligation de soumettre des rapports sur les hydrocarbures reçus donnant lieu à contribution en application de la Convention portant création du Fonds.

Conformément aux décisions prises par les organes directeurs du Fonds en octobre de cette année, si, à l'avenir, un État ne soumet pas ses rapports sur les hydrocarbures, l'Administrateur prendra contact avec lui en mettant l'accent sur les inquiétudes exprimées à cet égard par les organes directeurs de chaque organisation. L'Assemblée passera également en revue, individuellement, le cas de chaque État qui n'a pas soumis son rapport et décidera ensuite de la démarche à suivre à son égard.

5 Conclusions

Les avantages qu'un État peut retirer de son appartenance au Fonds de 1992 peuvent être résumés comme suit. En cas d'événement de pollution mettant en cause un navire-citerne, une indemnisation est disponible pour les gouvernements ou autres autorités qui ont encouru des frais au titre des opérations de nettoyage ou des mesures de sauvegarde, et pour les établissements privés ou les particuliers qui ont subi des dommages causés par la pollution. Cette indemnisation intervient indépendamment du pavillon du navire-citerne, de la nationalité des propriétaires des hydrocarbures ou du lieu de l'événement, à condition que le dommage ait été subi sur le territoire d'un État Membre du Fonds de 1992. Les États qui, actuellement, ne relèvent pas du régime international sont donc instamment priés d'envisager d'adhérer aux Conventions de 1992.

Le régime dit 'ancien' mis en place par les Conventions de 1969 et de 1971 est en train de perdre de son importance et va connaître des difficultés à l'avenir. Les Gouvernements des États Membres du Fonds de 1971 sont donc instamment priés d'adhérer aux Protocoles de 1992 et à dénoncer les 'anciennes' Conventions, et ce afin de pouvoir bénéficier de l'élargissement du champ d'application du 'nouveau' régime et du relèvement des plafonds d'indemnisation et, par là même, éviter le risque de voir augmenter le coût, pour les contribuables de ces États, de la qualité de Membre du Fonds de 1971.

* * *