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

ASSEMBLÉE
5ème session
Point 7 de l'ordre du jour

92FUND/A.5/4
15 août 2000
Original: ANGLAIS

TROISIÈME GROUPE DE TRAVAIL INTERSESSIONS

92FUND/WGR.3/3

RAPPORT DU TROISIÈME GROUPE DE TRAVAIL INTERSESSIONS

Note de l'Administrateur

Résumé:	Le Groupe de travail a dressé une liste de questions susceptibles de mériter un complément d'examen dans le but de veiller à ce que le système d'indemnisation international prévu par la Convention de 1992 sur la responsabilité civile et par la Convention portant création du Fonds de 1992 réponde bien aux besoins de la société.
Mesures à prendre:	Étudier le rapport du Groupe de travail.

1 Introduction

1.1 Le troisième Groupe de travail intersessions a été créé par l'Assemblée à sa quatrième session extraordinaire afin de déterminer si le régime international créé en vertu de la Convention de 1992 sur la responsabilité civile et de la Convention portant création du Fonds de 1992 répond bien aux besoins de la société. Le Groupe s'est réuni le 6 juillet 2000.

1.2 Conformément à la décision de l'Assemblée, les États Membres du Fonds de 1971 ainsi que les États et les organisations qui avaient le statut d'observateur auprès du Fonds de 1992 ont été invités à participer en qualité d'observateurs.

2 Participation

2.1 Les États Membres suivants ont été représentés:

Algérie	France	Norvège
Allemagne	Grèce	Panama
Belgique	Grenade	Pays-Bas
Canada	Îles Marshall	Philippines
Chine (Région administrative spéciale de Hong Kong)	Irlande	République de Corée
	Japon	Royaume-Uni
Chypre	Lettonie	Suède
Danemark	Libéria	Tunisie
Espagne	Mexique	Venezuela
Finlande		

2.2 Les États non-Membres suivants ont été représentés en tant qu'observateurs:

États qui ont déposé un instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion à la Convention portant création du Fond de 1992:

Antigua-et-Barbuda	Inde	Pologne
Fidji	Italie	Trinité-et-Tobago
Géorgie	Malte	

Autres États:

Arabie saoudite	Equateur	République arabe syrienne
Chili	Nigéria	Turquie

2.3 Les organisations intergouvernementales et internationales non gouvernementales suivantes ont participé aux travaux du Groupe de travail en qualité d'observateurs:

O*rganisations intergouvernementales:*
Commission européenne
Fonds international d'indemnisation de 1971 pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (Fonds de 1971)
Organisation maritime internationale (OMI)

O*rganisations internationales non gouvernementales:*
Association internationale des armateurs pétroliers indépendants (INTERTANKO)
Comité maritime international (CMI)
Conseil européen de l'industrie chimique (CEFIC)
Federation of European Tank Storage Associations (FETSA)
International Group of P & I Clubs
International Tanker Owners Pollution Federation Limited (ITOPF)
Oil Companies International Marine Forum (OCIMF)
Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN)

3 Mandat

Le Groupe de travail a été doté par l'Assemblée du mandat suivant:

a) procéder à un échange de vues générales préliminaire, sans tirer de conclusions, sur la nécessité d'améliorer le régime d'indemnisation prévu par la Convention de 1992 sur la responsabilité civile et par la Convention portant création du Fonds de 1992;

b) dresser une liste de questions susceptibles de mériter un complément d'examen afin de veiller à ce que le régime d'indemnisation réponde aux besoins de la société;

c) faire rapport à l'Assemblée à sa 5ème session d'octobre 2000.

4 Élection du Président

Le Groupe de travail a élu M. Alfred Popp (Canada) à sa présidence.

5 Documents soumis

5.1 Compte tenu des difficultés que certaines délégations risquaient de rencontrer pour participer à la session de juillet 2000, l'Assemblée avait décidé que les États et les organisations seraient invités à proposer à l'Administrateur avant le 1er juin 2000 les questions qu'ils souhaitaient voir inscrire dans la liste visée à l'alinéa b) du mandat. Il avait été décidé que les questions ainsi proposées seraient inscrites dans la liste du Groupe de travail.

5.2 Les délégations ci-après avaient soumis des propositions dans les documents cités entre parenthèses:

i) Allemagne, Irlande et la délégation d'observateurs d'INTERTANKO (Document 92FUND/WGR.3/2);

ii) France (Document 92FUND/WGR.3/2/1);

iii) Espagne (Document 92FUND/WGR.3/2/2); et

iv) Royaume-Uni (Document 92FUND/WGR.3/2/3).

6 Introduction présentée par le Président

6.1 En prenant ses fonctions, le Président a rappelé au Groupe de travail que le régime international d'indemnisation, créé en vertu de la Convention sur la responsabilité civile et de la Convention portant création du Fonds, était un des systèmes d'indemnisation les plus efficaces parmi ceux en vigueur et que la plupart des demandes d'indemnisation relevant de ce régime avaient été progressivement réglées à l'amiable grâce à des négociations. Il a souligné que le Groupe de travail ne devrait pas se laisser distraire par les quelques grandes affaires qui avaient été soumises aux tribunaux. Il a fait observer que ce régime, en tant qu'entité vivante, appelait à être revu et éventuellement modifié compte tenu de l'expérience acquise afin que l'on puisse l'adapter aux besoins changeants de la société et assurer sa survie en lui conservant l'intérêt qu'il présentait pour les États.

6.2 Le Président a également rappelé au Groupe de travail que ce dernier avait pour rôle de procéder à un échange de vues générales préliminaire sur la nécessité d'améliorer le régime d'indemnisation et de dresser une liste de questions susceptibles de mériter un complément d'examen et que toute décision sur les mesures à prendre relèverait de l'Assemblée.

6.3 Compte tenu des propositions soumises par les délégations dans les documents indiqués au paragraphe 5.2 ci-dessus, il a été décidé, sur proposition du Président, d'examiner les questions énoncées ci-dessous.

7 Questions examinées par le Groupe de travail

7.1 Hiérarchisation des demandes

7.1.1 Il a été souligné que lors de plusieurs sinistres importants, le montant total des demandes avait dépassé le montant d'indemnisation disponible et que de ce fait certains demandeurs n'avaient pas été complètement indemnisés. On a donc estimé qu'il conviendrait peut-être de mettre en place un

système de hiérarchisation des demandes permettant d'accorder la priorité à certains groupes de demandeurs par rapport à d'autres si le montant total disponible ne suffisait pas à indemniser complètement tous les demandeurs. Il a été indiqué que la hiérarchisation des demandes était appliquée dans divers autres régimes de responsabilité.

7.1.2 De l'avis d'une délégation, on devrait pouvoir accorder la priorité aux demandes concernant des lésions corporelles et à celles concernant la propriété privée, alors que les demandes déposées par des organismes publics devraient venir en dernière position, ce qui permettrait de donner la priorité aux personnes qui n'ont pas la possibilité de se dédommager de leurs pertes d'une autre manière. Cette délégation a également estimé important de permettre au Fonds de procéder à des paiements d'urgence.

7.1.3 Une autre délégation a indiqué qu'elle n'était pas opposée à ce que cette question figure dans la liste tout en soulignant que son régime juridique ne permettait pas d'attribuer la priorité la plus faible aux demandes d'organismes publics.

7.1.4 Une délégation a estimé que le rang de priorité devrait être lié au type de demandeurs, les particuliers venant en première position, suivis des entreprises privées puis de l'État ou d'organismes publics et enfin de tiers tels que les propriétaires de navires, les affréteurs et les assureurs qui tirent un bénéfice du transport des hydrocarbures.

7.1.5 Une délégation d'observateurs a estimé que la perspective avait changé, faisant valoir qu'à l'origine, les conventions mettaient l'accent sur le nettoyage et la restauration alors qu'il semblait que l'on avait tendance maintenant à rejeter les demandes de nettoyage déposées par les gouvernements à la queue des demandes.

7.1.6 Un certain nombre d'autres délégations ont reconnu que la hiérarchisation des demandes devrait être une des questions à inclure dans la liste des questions à examiner.

7.1.7 Il a été souligné que la hiérarchisation des demandes risquerait de créer des problèmes dans les pays les moins nantis, dans lesquels les organismes publics ne pouvaient se permettre de venir en dernière position et que le paiement des indemnités pourrait être ralenti si les dispositions en matière de hiérarchisation étaient trop compliquées.

7.1.8 Une délégation a estimé que c'était le risque de surpaiement qui avait amené le Fonds à faire preuve de prudence dans ses paiements et qu'il faudrait donc obliger les demandeurs à soumettre leurs demandes dans un délai d'un an à partir de la date du sinistre et non pas de trois ans comme actuellement prévu dans les Conventions de 1992 et, qu'en tout état de cause le délai pour engager des poursuites judiciaires devrait être de trois ans à partir de la date en question et non de six comme prévu dans les conventions. Cette délégation a également estimé que la période de prescription devrait pouvoir être suspendue à la demande du demandeur, ce qui devrait éviter la prolifération de poursuites judiciaires. Cette délégation a par ailleurs estimé qu'un système de garantie par les États des sommes avancées aux victimes pourrait aider à résoudre le problème.

7.2 Application uniforme des conventions

7.2.1 De l'avis de plusieurs délégations, il fallait vraiment uniformiser davantage l'application des conventions. À cet égard, on a souligné les difficultés que le Fonds avait rencontrées dans les États où les demandes d'indemnisation pouvaient être traitées séparément au civil et au pénal.

7.2.2 Une délégation a mis l'accent sur le besoin pour le droit national de reprendre avec exactitude et en détail les dispositions des conventions.

7.2.3 De l'avis de diverses autres délégations, il s'agissait là effectivement d'une question très importante mais il était difficile de trouver une solution satisfaisante au problème.

7.2.4 On a fait valoir que, de toute façon, il serait nécessaire de continuer de recourir aux tribunaux nationaux.

7.2.5 Une délégation d'observateurs a proposé d'envisager de charger un tribunal ou un organisme autonome d'interpréter les conventions et de donner la possibilité aux tribunaux nationaux de renvoyer les questions devant cet organisme.

7.2.6 Une délégation a estimé que l'on pourrait reconnaître à des tribunaux internationaux la compétence voulue pour interpréter les conventions.

7.2.7 Le Président a relevé en conclusion un consensus quant à l'importance primordiale que revêtait l'application uniforme des conventions. Il a été admis qu'il pourrait être difficile de trouver une solution efficace au problème. On a néanmoins estimé possible de favoriser une application uniforme en incluant dans les conventions une clause prévoyant que certaines questions devraient être renvoyées devant un organisme international et que les tribunaux nationaux devraient tenir compte des décisions d'organes tels que ceux des FIPOL.

7.3 Sanctions pour non-soumission des rapports sur les hydrocarbures

7.3.1 Il a été rappelé que le Fonds de 1971 avait eu beaucoup de difficultés à faire fonctionner le système des contributions parce qu'un certain nombre d'États Membres ne s'étaient pas acquittés de l'obligation que leur faisait la Convention portant création du Fonds de 1971 de faire rapport sur les quantités d'hydrocarbures reçues, ce qui avait empêché le Fonds de facturer les contributaires dans les États concernés.

7.3.2 De l'avis d'une délégation, les gouvernements devraient être autorisés à établir leurs rapports sur les hydrocarbures à partir d'estimations concernant les réceptionnaires qui ne s'acquittaient pas de leur obligation de faire rapport sur les quantités d'hydrocarbures reçues. Il a néanmoins été fait observer que la difficulté ne tenait pas d'ordinaire à ce que les contributaires ne faisaient pas rapport aux gouvernements mais que ces derniers ne faisaient pas rapport au Fonds.

7.3.3 Il a été proposé que la Convention portant création du Fonds de 1992 soit modifiée de manière à permettre au Fonds d'établir ses factures en fonction d'estimations tenant compte des contributaires dans les États qui ne soumettaient pas leurs rapports. Il a néanmoins été reconnu que ce système serait difficile à appliquer, particulièrement lorsque l'État concerné n'avait jamais soumis de rapport.

7.4 Dissolution et liquidation du Fonds

7.4.1 Le Groupe de travail a pris note des difficultés rencontrées par le Fonds de 1971 en ce qui concerne sa dissolution et sa liquidation.

7.4.2 Une délégation a émis l'idée que, puisqu'une quantité minimum d'hydrocarbures donnant lieu à contribution était nécessaire pour l'entrée en vigueur de la Convention portant création du Fonds, la Convention devrait peut-être cesser d'être en vigueur lorsque la quantité totale d'hydrocarbures donnant lieu à contribution descendait au-dessous d'un certain seuil.

7.4.3 Il a été indiqué que, si on adoptait un Protocole modifiant profondément la Convention portant création du Fonds de 1992, celui-ci aurait les mêmes problèmes que le Fonds de 1971 car ses États Membres ne ratifieraient pas le Protocole tous en même temps.

7.4.4 Une délégation a fait valoir que la non-participation de nombreux États Membres avait gêné le bon fonctionnement du Fonds de 1971 et a proposé que les États qui ne participaient pas ne devraient pas être pris en compte pour le calcul du quorum de l'Assemblée.

7.4.5 Il a été déclaré en conclusion que la dissolution du Fonds devrait logiquement être liée à la quantité d'hydrocarbures donnant lieu à contribution.

7.5 Plafonds d'indemnisation

7.5.1 Le Président a rappelé au Groupe de travail que la question des plafonds d'indemnisation serait abordée par le Comité juridique de l'OMI en octobre 2000 dans le cadre de la procédure simplifiée

de modification des Conventions de 1992 et que tout dépassement des plafonds ainsi fixés ne pourrait être autorisé que par une conférence diplomatique.

7.5.2 De l'avis d'une délégation, le relèvement des plafonds d'indemnisation sur lequel le Comité juridique de l'OMI se pencherait dans le cadre de la procédure d'amendement tacite ne constituerait qu'une première mesure et d'autres relèvements seraient nécessaires.

7.5.3 Plusieurs délégations se sont déclarées favorables au recours à la procédure d'amendement tacite prévue par la Convention de 1992 pour relever les limites, mais n'ont pas estimé nécessaire de poursuivre davantage la discussion sur ce point à ce stade. Certaines ont estimé que cette question n'en devrait pas moins figurer sur la liste des questions méritant un complément d'examen.

7.5.4 L'opinion a été exprimée selon laquelle la question de la hiérarchisation des demandes était liée à celle des plafonds d'indemnisation.

7.6 Prise en compte de la qualité des navires utilisés pour le transport des hydrocarbures dans le calcul des contributions

7.6.1 L'idée a été avancée que, dans le souci de renforcer la sécurité de la navigation, il faudrait modifier le système de contribution en faisant intervenir dans le calcul des contributions au Fonds la qualité des navires utilisés pour le déchargement au terminal du contributaire concerné. Il a été souligné que la communauté internationale y trouverait son avantage puisque les opérateurs seraient encouragés à utiliser des navires en bon état.

7.6.2 Une délégation a estimé que les véritables pollueurs étaient les navires ne répondant pas aux normes et que c'est le véritable pollueur qu'il fallait contraindre à payer.

7.6.3 Selon une autre délégation, si cette proposition était retenue, la Convention portant création du Fonds s'écarterait de son objectif original qui était d'indemniser les victimes de la pollution et qu'il existait d'autres conventions pour lutter contre la pollution et pour la sécurité de la navigation.

7.6.4 On a fait valoir que, dans la pratique, l'application de ce genre de système entraînerait des difficultés considérables car les affréteurs devaient fonder leurs décisions sur les documents des navires car ils ne pourraient procéder à des inspections quotidiennes.

7.6.5 Une délégation s'est déclarée préoccupée par la mise en place d'un système fondé sur la responsabilité du propriétaire de la cargaison.

7.6.6 On a fait valoir que c'est la simplicité du système en vigueur qui avait été déterminante dans sa réussite et que le Fonds devrait centrer ses efforts sur l'indemnisation des victimes.

7.6.7 Une délégation s'est déclarée opposée à l'inclusion de cette question dans la liste. Une autre délégation a estimé que la modification proposée ne permettrait pas de mieux indemniser les victimes. On a également fait valoir qu'il s'agissait là d'une question de caractère général portant sur l'ensemble du transport par mer et qu'il convenait donc de la traiter avec prudence.

7.6.8 Plusieurs autres délégations ont exprimé des réticences quant à la modification qu'il était proposé d'apporter au système de contribution. Il a été souligné qu'en tout état de cause il faudrait déterminer plus en détail le mode de fonctionnement d'un système de pondération des contributions.

7.7 Dommages causés à l'environnement

7.7.1 Le Groupe de travail a rappelé que, selon la définition donnée dans les Conventions de 1992 aux 'dommages causés par la pollution', les indemnités en matière de dommages à l'environnement (autres que le manque à gagner résultant de l'altération de l'environnement) se limitent au coût des mesures raisonnables prises ou à prendre pour remettre en état l'environnement contaminé. Il a également été rappelé que les FIPOL avaient adopté une approche restrictive quant à la recevabilité des demandes relatives au coût des études environnementales (voir le manuel sur les demandes d'indemnisation du Fonds de 1992, édition de juin 1998, page 29).

7.7.2 Une délégation a souligné qu'elle ne prévoyait pas d'étendre le champ d'application des conventions aux demandes relatives aux dommages environnementaux purs mais qu'il conviendrait de financer des évaluations d'impact raisonnables au cas où il resterait des fonds après que les autres demandes auront été réglées. L'idée a été avancée que ces évaluations pourraient être financées sur le budget administratif du Fonds.

7.7.3 Une autre délégation a indiqué que, dans le souci de répondre aux attentes du public, certaines législations nationales montraient une tendance à prévoir davantage que de simples mesures de remise en état. De l'avis de cette délégation, il conviendrait de revoir la position du Fonds en ce qui concerne les demandes relatives aux dommages environnementaux.

7.7.4 Deux délégations ont indiqué qu'elles étaient favorables à une indemnisation en cas de dommages environnementaux.

7.7.5 Une délégation d'observateurs a estimé que toute nouvelle définition devrait tenir compte de l'évolution des priorités dans d'autres instances, de la relation entre cette question et celle de la hiérarchisation des demandes et de la nécessité d'accorder la priorité à l'environnement.

7.7.6 Une autre délégation a fait observer que la définition actuelle des dommages causés à l'environnement avait été adoptée pour éviter l'emploi de méthodes théoriques dans le calcul des dommages. Cette délégation n'était pas favorable à l'inclusion de cette question dans la liste.

7.7.7 Plusieurs délégations ont émis des réserves quant au besoin de revoir la définition des dommages causés par la pollution à l'environnement.

8 Conclusions

8.1 Le Président a souligné qu'il conviendrait de déterminer avec soin les points à retenir en vue d'une inclusion dans un éventuel texte révisé des Conventions de 1992, de sorte notamment que cette révision puisse s'effectuer dans des délais raisonnables.

8.2 On a fait valoir qu'il conviendrait d'établir une distinction entre les questions pouvant être traitées dans le cadre des Conventions de 1992 (par exemple sous forme d'accords conclus entre les États contractants, de résolutions de l'Assemblée du Fonds, de précisions apportées au droit national) et celles pour lesquelles une amélioration ne pourrait être apportée que sous forme d'amendements formels aux conventions adoptés par la voie d'une conférence diplomatique avant ratification par les États.

8.3 Il a été décidé d'inclure les points suivants dans la liste des questions susceptibles de mériter un complément d'examen:

1 Hiérarchisation des demandes/traitement prioritaire (y compris les délais de prescription)

2 Application uniforme des conventions

3 Sanctions pour non-soumission des rapports sur les hydrocarbures

4 Dissolution et liquidation du Fonds

5 Plafonds d'indemnisation

6 Prise en compte de la qualité des navires utilisés pour le transport des hydrocarbures dans le calcul des contributions

7 Dommages causés à l'environnement

8.4 Il a été pris note du fait que l'examen des questions suivantes avait également été proposé mais que faute de temps ces questions n'avaient pas été étudiées par le Groupe de travail:

Est-il possible d'améliorer la coopération avec les propriétaires de navires?

Les conventions empêchent-elles de prendre des mesures préventives?

Faut-il relever le montant de limitation du propriétaire dans le cas des navires transportant des cargaisons susceptibles de causer des dommages dus à la pollution particulièrement graves?

Canalisation de la responsabilité (article III.4 de la Convention de 1992 sur la responsabilité civile)

Possibilité de médiation avant que des poursuites judiciaires ne soient entreprises

Restriction des conditions d'application du droit qu'a le propriétaire du navire de limiter sa responsabilité

Éclaircissements à apporter à la définition du terme 'navire', notamment en ce qui concerne l'application des conventions aux engins exploités au large

Champ d'application géographique des conventions dans les régions où aucune zone économique exclusive n'a été établie

Plus de précision dans les dispositions régissant la soumission et le traitement des demandes

Mesures visant à réduire les délais de versement des indemnités

Recevabilité des demandes au titre des coûts fixes

Recevabilité des demandes au titre du coût des opérations de sauvetage

9 Mesures que l'Assemblée est invitée à prendre

L'Assemblée est invitée à:

a) prendre note des informations contenues dans le présent document;

b) examiner la liste des questions susceptibles de mériter un complément d'examen;

c) se prononcer sur l'organisation de la suite des travaux.

_____