



**FONDS INTERNATIONAUX
D'INDEMNISATION
POUR LES DOMMAGES
DUS À LA POLLUTION
PAR LES HYDROCARBURES**

ASSEMBLÉE
12ème session
Point 13 de l'ordre du jour

92FUND/A.12/12/2
4 octobre 2007
Original: ANGLAIS

ASSEMBLÉE
3ème session
Point 12 de l'ordre du jour

SUPPFUND/A.3/10/2

SOUMISSION DES RAPPORTS SUR LES HYDROCARBURES

Note de l'Organe de contrôle de gestion

Résumé:

Depuis de nombreuses années, les organes directeurs des Fonds de 1971 et de 1992 s'inquiètent de ce qu'un nombre d'États Membres ne se sont pas acquittés de l'obligation de soumettre des rapports sur les quantités reçues d'hydrocarbures donnant lieu à contribution (rapports sur les hydrocarbures). Cette situation persiste malgré les efforts considérables déployés par le Secrétariat auprès des États concernés pour obtenir satisfaction. À la suite de ces efforts, certains États ont soumis les rapports en souffrance, mais le problème général persiste.

Considérations

Il est évident que la non-soumission des rapports sur les hydrocarbures peut être considérée comme un manquement aux obligations fondamentales dont les États doivent s'acquitter pour assurer le bon fonctionnement des Conventions. Il est également évident que la non-soumission des rapports sur les hydrocarbures pourrait menacer la viabilité du régime institué par les Fonds étant donné que ces rapports ont une importance capitale pour le bon fonctionnement des Fonds. L'Organe de contrôle de gestion a analysé la question et souhaite maintenant suggérer que certaines mesures pourraient être prises par l'Assemblée du Fonds de 1992 pour résoudre ce problème.

Solutions

La possibilité de modifier la Convention de 1992 portant création du Fonds serait un processus long et complexe et une résolution adoptée par l'Assemblée pourrait être difficile à mettre en œuvre. En conséquence, l'Organe de contrôle de gestion recommande à l'Assemblée (voir le paragraphe 5) d'adopter une décision de principe indiquant que lorsqu'un État a pris du retard dans la soumission de ses rapports sur les hydrocarbures, toute demande d'indemnisation présentée par une autorité/administration publique de cet État serait évaluée sur le plan de sa recevabilité, mais le règlement en serait suspendu jusqu'à ce que les rapports manquants aient été soumis.

Note importante:

Cette suspension s'appliquerait uniquement aux demandes d'indemnisation émanant d'une autorité/administration publique de l'État concerné – les demandes d'indemnisation présentées par d'autres demandeurs dans cet État seraient soumises à la réglementation normale des Fonds.

Mesures à prendre:

Assemblée du Fonds de 1992: envisager d'adopter une décision de principe en vertu de laquelle, lorsqu'un État est en retard pour soumettre ses rapports sur les hydrocarbures, toute demande d'indemnisation présentée par une autorité/administration publique de cet État serait évaluée quant à sa recevabilité, mais le règlement en serait suspendu jusqu'à ce que les rapports manquants aient été soumis; et

Assemblée du Fonds complémentaire: prendre note des informations figurant dans le présent document.

1 Introduction

- 1.1 Les organes directeurs des Fonds de 1971 et de 1992 s'inquiètent considérablement depuis de nombreuses années du fait qu'un certain nombre d'États Membres ne se sont pas acquittés de l'obligation qui leur incombe en vertu des Conventions pertinentes de veiller à ce que les rapports sur les hydrocarbures soient soumis au Secrétariat des FIPOL dans les délais prévus.
- 1.2 Le Secrétariat a déployé d'énormes efforts au fil des ans pour amener les États concernés à soumettre les rapports en retard, y compris en se rendant à l'occasion dans ces pays pour leur offrir une formation et leur permettre de se familiariser avec les procédures des Fonds. Des efforts ont également été réalisés sur le plan diplomatique afin d'obtenir la soumission des rapports manquants sur les hydrocarbures. L'Organe de contrôle de gestion se félicite de ces efforts, qui ont été récompensés dans un certain nombre de cas par l'envoi de certains des rapports en retard mais, malgré cela, le problème persiste et demeure difficile. Malheureusement, un nombre conséquent d'États Membres ne semblent pas admettre l'importance de s'acquitter de leurs obligations aux termes des Conventions.

2 Préoccupations de l'Organe de contrôle de gestion et de l'Assemblée

- 2.1 Dans le rapport qu'il a présenté aux réunions d'octobre 2006 des organes directeurs des Fonds, l'Organe de contrôle de gestion a exposé les préoccupations qu'il entretient depuis longtemps à ce sujet et a indiqué son intention d'entreprendre une étude pour déterminer ce qui pourrait être fait pour aller de l'avant dans ce domaine.
- 2.2 Il est dit ce qui suit dans le compte rendu des décisions de l'Assemblée du Fonds de 1992 au sujet des délibérations sur ce point qui ont eu lieu à cette session (voir le document 92FUND/A.11/35, paragraphe 15.3): "L'Assemblée a exprimé sa très grande inquiétude en ce qui concerne le nombre d'États Membres qui ne s'étaient pas acquittés de l'obligation qui leur incombait de soumettre des rapports, car la soumission de ces rapports **était essentielle au fonctionnement des FIPOL.**" (non souligné dans le texte).
- 2.3 L'annexe au présent document indique l'état des rapports manquants au 1er octobre 2007.

3 Considérations

- 3.1 Il est évident qu'aussi bien l'Assemblée que le Secrétariat ont le devoir de faire respecter les Conventions et de les faire appliquer d'une manière qui soit unanimement jugée équitable. Par conséquent, la nécessité d'envisager les solutions qui pourraient être adoptées afin d'encourager les États Membres à respecter l'obligation de soumettre des rapports sur les hydrocarbures doit être examinée au regard des prescriptions spécifiques des Conventions.
- 3.2 La non-soumission des rapports sur les hydrocarbures par un État risque à long terme de porter atteinte à la viabilité du régime des Fonds car l'envoi de rapports sur les quantités reçues d'hydrocarbures donnant lieu à contribution (y compris des rapports faisant état de quantités zéro) est capital pour le calcul des contributions non seulement d'un État déterminé, mais aussi en définitive pour le calcul des contributions de tous les États Membres. Ces contributions, prises dans leur ensemble, fournissent les fonds nécessaires pour procéder au règlement des demandes d'indemnisation, ce qui constitue la fonction principale des FIPOL. Cela a déjà été souligné par l'Assemblée – voir, au paragraphe 2.2 ci-dessus, le renvoi au document dans lequel la soumission de ces rapports est définie comme 'essentielle'.
- 3.3 En substance, une obligation conventionnelle est un ensemble de droits réciproques que chaque État accorde aux autres États Parties en vertu du traité, en échange de l'acquisition de droits analogues à l'égard de ces États Parties. Par ailleurs, la notion de 'réciprocité' sous-tend la manière dont fonctionne le droit international public en tant que système. Plus précisément, la réciprocité est une règle en vertu de laquelle chaque État qui revendique un droit en vertu du droit international coutumier doit accorder le même droit aux autres États.
- 3.4 L'Organe de contrôle de gestion estime qu'en signant la Convention de 1992 portant création du Fonds, les États Membres conviennent avec les autres signataires de la Convention de fournir notamment chaque année les rapports sur les hydrocarbures qui sont exigés. Cette obligation découle des dispositions de l'article 15.2, où il est dit:
- "2. Aux fins prévues au paragraphe 1, tout État contractant communique par écrit à l'Administrateur, à une date qui sera fixée dans le règlement intérieur, le nom et l'adresse de toute personne qui est tenue, en ce qui concerne cet État, de contribuer au Fonds conformément à l'article 10, ainsi que des indications sur les quantités d'hydrocarbures donnant lieu à contribution qui ont été reçues par cette personne au cours de l'année civile précédente".

L'avantage que confère le respect de cette obligation est le règlement, jusqu'aux limites prévues par le Fonds, de toutes les demandes d'indemnisation recevables nées de tous les déversements auxquels s'applique la Convention qui se produiraient sur le territoire de cet État contractant tant qu'il demeure partie à la Convention.

- 3.5 Il est clair que le libellé de la Convention de 1992 portant création du Fonds ne tranche pas clairement la question des sanctions en cas de non-soumission des rapports sur les hydrocarbures et que les États Membres ne se sont pas jusqu'ici considérés comme suffisamment informés des différentes options possibles pour résoudre ce problème. Si l'on peut faire valoir qu'une disposition à cet effet a été inscrite dans le Protocole de 2003 portant création du Fonds complémentaire en raison de cette apparente lacune, le fait qu'elle ne figure pas dans la Convention de 1992 portant création du Fonds ne signifie pas que cette obligation contraignante n'existe pas^{<1>} et que l'Assemblée n'a pas la possibilité d'adopter une position de principe à cet égard.

<1> Toute analyse de cette question doit suivre les termes précis utilisés dans les diverses Conventions portant création des Fonds et les droits et obligations des États Parties à ces Conventions, et tenir compte du fait que ces Conventions (à l'exception de la Convention portant création du Fonds complémentaire) ne disent rien de la question d'un État Membre qui ne respecterait pas pleinement ses obligations. Cette analyse devrait aussi tenir compte des dispositions pertinentes

- 3.6 On a fait valoir que, du fait que la Convention ne contient pas de disposition spécifiant que l'indemnisation peut être refusée à un État qui n'a pas respecté l'obligation de soumettre des rapports sur les hydrocarbures, il ne serait pas possible d'envisager de refuser cette indemnisation. Cet argument n'est pas convaincant car, poussé jusqu'à sa conclusion logique, cela signifierait que le Fonds serait dans l'obligation de continuer à régler des demandes d'indemnisation même si aucun État ne soumettait de rapports sur les hydrocarbures. De toute évidence, cela aboutirait immédiatement à rendre les Fonds insolubles car, en l'absence de rapports sur les hydrocarbures, il est impossible de calculer et de demander des contributions.
- 3.7 Il est indiscutable que le non-respect de l'obligation de soumettre des rapports sur les hydrocarbures devrait être défini comme un manquement aux obligations fondamentales dont les États doivent s'acquitter pour assurer le bon fonctionnement de la Convention. Il est aussi extrêmement important d'indiquer ici qu'il s'agit d'une question de principe. Il est tout aussi important pour les États Membres qui ont de gros réceptionnaires d'hydrocarbures de soumettre un rapport que pour ceux qui ont de petits réceptionnaires et même, pour les États Membres dans lesquels aucun réceptionnaire n'arrive au seuil de 150 000 tonnes (voir article 10) d'envoyer un rapport faisant état de quantités 'zéro'. Le régime d'indemnisation nécessite que tous les États Membres respectent pleinement leurs obligations en matière d'envoi de rapports afin que tous les États Membres puissent bénéficier du versement d'indemnités.
- 3.8 Les solutions juridiques au problème, qui consistent soit à modifier le texte de la Convention de 1992 soit à essayer d'appliquer des sanctions éventuelles en vertu de la Convention de Vienne, seraient peu souhaitables pour les Fonds et leur application serait difficile. Dans le premier cas, cela poserait des problèmes liés à l'entrée en vigueur et à la transition entre les divers régimes et, dans le cas de la Convention de Vienne, il serait difficile d'une part d'obtenir des avis dénués d'ambiguïté sur ce qui pourrait effectivement être réalisable et, d'autre part, de répondre à l'exigence apparente d'un accord unanime des parties contractantes pour entreprendre toute action qui pourrait être envisagée.

4 Proposition pour sortir de l'impasse

- 4.1 Après avoir examiné avec soin tous ces aspects de la question, l'Organe de contrôle de gestion estime qu'une solution se dégage clairement, à savoir l'adoption par l'Assemblée du Fonds de 1992 d'une décision de principe selon laquelle les demandes d'indemnisation recevables déposées

de la Convention de Vienne sur le droit des traités, dont l'article 2.1 f) contient la définition suivante: "l'expression 'État contractant' s'entend d'un État qui a consenti à être lié par le traité, que le traité soit entré en vigueur ou non;".

L'article 60 de cette Convention de Vienne s'intitule: "Extinction d'un traité ou suspension de son application comme conséquence de sa violation" et autorise les parties à une convention, agissant par accord unanime, à suspendre l'application du traité en totalité ou en partie ou à mettre fin à celui-ci:

- " i) soit dans les relations entre elles-mêmes et l'État auteur de la violation, ou
ii) soit entre toutes les parties".

De toute évidence, vues sous l'angle de la raison d'être des Conventions portant création des Fonds (c'est-à-dire le règlement des demandes d'indemnisation des dommages de pollution par des hydrocarbures provoqués par des navires auxquels les Conventions s'appliquent), les principales obligations contractuelles de tout État Partie aux Conventions portant création des Fonds sont les suivantes:

- l'envoi de rapports sur les importations d'hydrocarbures donnant lieu à contribution (afin que les contributions puissent être calculées); et
- veiller à ce que les contributions dûment autorisées par les Assemblées soient versées dans les délais par les importateurs de ces hydrocarbures lorsque le Secrétariat les met en recouvrement.

Au nombre des avantages que les États Membres dérivent du respect de ces obligations figure l'assurance que toutes les demandes d'indemnisation raisonnables au titre de sinistres ayant entraîné des dommages de pollution qui relèvent du champ d'application des Conventions seront honorées dans la mesure où les règles des Conventions le permettent.

par une autorité/administration publique d'États Membres qui sont très en retard dans l'envoi de leurs rapports sur les hydrocarbures pourraient être approuvées en vue de leur règlement, mais le règlement effectif de ces demandes serait suspendu jusqu'à ce que tous les rapports en souffrance aient été soumis. L'adoption d'une décision de principe dans ce sens serait conforme à la pratique observée par les Fonds dans le passé, lorsqu'ils ont eu recours à des décisions de principe de ce type pour aborder et résoudre les problèmes qui ne sont pas explicitement traités dans les Conventions, améliorant ou facilitant ainsi le fonctionnement des Conventions sur le plan pratique, lorsque la décision de principe est de toute évidence raisonnable et ne contredit aucune disposition des Conventions^{<2>}.

- 4.2 L'Organe de contrôle de gestion estime que sa proposition répond à ce critère et que cette approche est compatible avec le type de décisions de principe que l'Assemblée a adoptées dans le passé dans cette perspective, par exemple la résolution N° 5 que l'Assemblée du Fonds de 1992 a adoptée au sujet de l'éligibilité des États à devenir membres du Comité exécutif.
- 4.3 L'Organe de contrôle de gestion souligne que toutes les demandes d'indemnisation légitimes présentées par d'autres victimes ne seraient pas touchées par cette proposition, étant donné que ces demandeurs ont le droit de s'adresser directement au Fonds de 1992 aux termes de la Convention de 1992 portant création du Fonds. Dans presque tous les cas toutefois, l'État qui ne soumet pas de rapports sur les hydrocarbures est aussi un demandeur au titre des opérations de nettoyage et autres dépenses majeures à la suite d'un sinistre et constitue bien souvent un demandeur très important.
- 4.4 L'Organe de contrôle de gestion souligne également qu'il ne propose nullement de pénaliser un État qui n'a pas soumis de rapports sur les hydrocarbures car, cette lacune une fois réparée, la totalité de la demande d'indemnisation dont le paiement a été suspendu sera réglée.
- 4.5 Si l'Assemblée approuvait une décision de principe dans ce sens, le Secrétariat pourrait à l'avenir s'appuyer sur des paramètres clairement définis lorsqu'il adresserait des recommandations aux organes directeurs sur la manière de traiter les différents sinistres ou les demandes présentées par des États qui sont en retard pour soumettre leurs rapports sur les hydrocarbures. On pourrait faire valoir qu'en cas d'adoption d'une décision de principe dans ce sens, un État ne pourrait décider de s'acquitter de ses obligations en matière d'envoi de rapports que lorsqu'un sinistre se produit sur son territoire, et l'envoi traditionnel de rapports sur les importations et le règlement des contributions pourraient prendre du retard pendant des années, augmentant ainsi la charge qui pèse sur les États qui soumettent leurs rapports. L'Organe de contrôle de gestion estime toutefois qu'il n'y a pas lieu de s'attendre à une attitude aussi cynique à l'égard des Conventions et prévoit que les États Membres continueront de s'acquitter de leurs obligations conformément à la pratique normale, comme c'est déjà le cas pour la vaste majorité d'entre eux.

5 Recommandation

L'Organe de contrôle de gestion recommande à l'Assemblée du Fonds de 1992 de prendre une décision de principe en vertu de laquelle, lorsqu'un État est en retard dans l'envoi de ses rapports sur les hydrocarbures, toutes les demandes d'indemnisation soumises par une autorité/administration publique de cet État sont évaluées comme de coutume, mais le règlement des demandes jugées recevables en principe est suspendu jusqu'à ce que les rapports en

^{<2>} L'Assemblée a par le passé pris un certain nombre d'importantes décisions de principe destinées à améliorer ou à faciliter le fonctionnement des Conventions sur le plan pratique. Il y a lieu de citer à cet égard la création des conseils d'administration par l'Assemblée du Fonds de 1971 et celle du Fonds de 1992 afin de permettre le fonctionnement des Conventions en l'absence de quorum. À d'autres occasions, l'Assemblée du Fonds de 1992 a adopté une interprétation de la portée du régime applicable aux unités flottantes de production, de stockage et de déchargement d'hydrocarbures (FPSO) et aux unités flottantes de stockage (FSU) en vertu du régime mis en place par la Convention de 1992 sur la responsabilité civile et la Convention de 1992 portant création du Fonds et, à une autre occasion, elle s'est prononcée au sujet de la définition d'un 'préjudice économique pur', ces deux questions ne faisant l'objet d'aucune disposition précise dans les Conventions.

souffrance aient été envoyés pour satisfaire pleinement aux prescriptions de la Convention de 1992 portant création du Fonds.

6 Mesures que les Assemblées sont invitées à prendre

6.1 L'Assemblée du Fonds de 1992 est invitée à:

- a) prendre note des renseignements figurant dans le présent document; et
- b) envisager d'adopter une décision de principe en vertu de laquelle, lorsqu'un État est en retard dans l'envoi de ses rapports sur les hydrocarbures, toute demande d'indemnisation soumise par une autorité/administration publique de cet État sera évaluée afin de décider de sa recevabilité, mais le règlement sera suspendu jusqu'à réception des rapports en souffrance.

6.2 L'Assemblée du Fonds complémentaire est invitée à prendre note des informations figurant dans le présent document.

* * *

ANNEXE

État	Nombre de rapports en souffrance	Quantités indiquées dans les rapports les plus récents (en tonnes)	Années pour lesquelles aucun rapport n'a été soumis	
			Fonds de 1971	Fonds de 1992
Bahreïn	10	0	1997	1997-2006
République dominicaine	8	Aucun rapport reçu		1999-2006
Comores	7	Aucun rapport reçu		2000-2006
Mauritanie	7	Aucun rapport reçu	1995-2001	
Dominique	6	Aucun rapport reçu		2001-2006
Grenade	6	0		2001-2006
Guinée	5	Aucun rapport reçu		2002-2006
Guyana	5	Aucun rapport reçu	1997-2001	
Saint-Vincent-et-les Grenadines	5	0		2001-2005
Cap-Vert	4	Aucun rapport reçu		2003-2006
Cambodge ^{<1>}	3			2004-2006
Oman	3	0		2004-2006
Panama	3	7 330 968	1998	2003, 2006
Papouasie-Nouvelle-Guinée	3	0		2004-2006
Fédération de Russie	3	3 440 569		2004-2006
Sainte-Lucie	3	Aucun rapport reçu		2004-2006
Afrique du Sud	3	Aucun rapport reçu		2004-2006
Tuvalu	3	0		2004-2006
République-Unie de Tanzanie ^{<2>}	3			2004-2006
Belize	2	0		2005-2006
Congo	2	0		2005-2006
Kenya	2	243 274		2005-2006
Luxembourg	2	Aucun rapport reçu		2005-2006
Madagascar	2	237 657		2005-2006
Maldives	2	0		2005-2006
Saint-Kitts-et-Nevis	2	0		2005-2006
Tonga	2	0		2005-2006
Argentine	1	14 202 906		2005
Djibouti	1	0		2006
Géorgie	1	0		2006
Indonésie	1	12 006 831	1998	
Koweït	1	0	2001	
Maroc	1	6 907 300		2006
Mozambique	1	0		2006
Nigéria	1	519 348		2006
Samoa	1	0		2006
Tunisie	1	3 428 380		2006

<1> rapports de 2001 à 2003 reçus mais incomplets

<2> rapports de 2002 et 2003 reçus mais incomplets