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

ASSEMBLÉE
13ème session
Point 14 de l'ordre du jour

92FUND/A.13/13/1
12 août 2008
Original: ANGLAIS

ASSEMBLÉE
4ème session
Point 14 de l'ordre du jour

SUPPFUND/A.4/12/1

SOUMISSION DES RAPPORTS SUR LES HYDROCARBURES

Note de l'Organe de contrôle de gestion

Résumé: Lors des sessions d'octobre 2007, l'Assemblée du Fonds de 1992 a examiné un document présenté par l'Organe de contrôle de gestion. La proposition de l'Organe, tout en ayant apparemment recueilli un large soutien, a soulevé des problèmes qui nécessitent un examen plus approfondi de sa part. L'Assemblée a invité l'Organe de contrôle à peaufiner sa proposition en tenant compte de la discussion, en vue de soumettre un document sur le sujet à une future session de l'Assemblée. Le présent document fournit ce complément d'information.

Mesures à prendre: Assemblée du Fonds de 1992: envisager d'adopter une décision à titre de politique générale 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**[1] 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 Depuis de nombreuses années, les organes directeurs des Fonds de 1971 et de 1992 notent avec une vive préoccupation qu'un certain nombre d'États Membres ne s'acquittent pas 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. L'Assemblée du Fonds de 1992 a examiné en détail cette question, à sa session d'octobre 2007, dont le compte-rendu de décisions est rédigé comme suit aux paragraphes (document 92FUND/A.12/28):

« 13.14 L'Assemblée a pris note du document 92FUND/A.12/12/2 relatif à la soumission des rapports sur les hydrocarbures, dans lequel l'Organe de contrôle de gestion a rappelé qu'il se préoccupait depuis longtemps de cette question et a fait rapport sur l'étude

[1] L'Organe de contrôle de gestion a utilisé des caractères en gras tout au long de ce document pour signaler les points sur lesquels il veut insister.

qui avait été menée pour évaluer ce qui pouvait être fait afin de faire progresser la question.

13.15 Dans ce document, l'Organe de contrôle de gestion a exposé en détail son analyse des questions de droit conventionnel en cause et sa conclusion selon laquelle s'efforcer de trouver des solutions juridiques serait à la fois difficile et peu souhaitable pour les Fonds. Il a donc proposé que l'Assemblée décide, à titre de à titre de politique générale, que les demandes d'indemnisation recevables soumises par une autorité publique ou un agent de l'administration d'un État Membre, qui était en retard dans la soumission de ses rapports sur les hydrocarbures, pouvaient être considérées comme normales mais que le remboursement de toutes ces demandes serait repoussé jusqu'à ce que la défaillance eu égard aux rapports soit pleinement corrigée. L'Organe de contrôle de gestion a estimé qu'adopter une telle décision serait conforme avec les pratiques passées qui avaient amené les Fonds à recourir à des décisions de ce type pour traiter et résoudre des questions qui n'étaient pas explicitement visées par les Conventions.

13.16 L'Organe de contrôle de gestion a souligné que la proposition ne nuirait en rien à aucune des demandes légitimes formulées par d'autres victimes. Toutefois, l'Organe a fait observer que dans presque tous les cas, l'État défaillant serait également un demandeur important en ce qui concernait les frais de nettoyage et les autres frais majeurs découlant d'un sinistre. L'Organe a souligné qu'il ne proposait aucun type de pénalité contre l'État défaillant en retard dans la soumission de ses rapports sur les hydrocarbures, puisqu'il serait procédé au paiement complet des demandes évaluées une fois que la défaillance aurait été pleinement corrigée.

13.17 Plusieurs délégations ont estimé que la proposition était utile, qu'elle était juridiquement valable et qu'elle reprenait correctement le principe fondamental de l'équilibre entre les droits et les obligations de tout État. Ces délégations ont dit que la proposition encouragerait les États en retard dans la soumission de leurs rapports sur les hydrocarbures à soumettre ces rapports.

13.18 En revanche, d'autres délégations s'inquiétaient de ce que les concepts d'"autorité publique/administration" et de "très en retard" appelaient des éclaircissements pour que le Comité exécutif puisse mettre en œuvre une telle décision sans avoir à engager un long débat. Certaines délégations se sont également demandées si la proposition était juridiquement valable en faisant observer que le Fonds de 1992 serait toujours tenu de payer les demandes recevables pour les dommages survenus dans l'État en cause et en se demandant si la proposition ne constituait pas en fait une sanction, ce qui la situerait en dehors du champ d'application de la Convention. Une délégation a également demandé des précisions sur l'effet qu'aurait la proposition dans le cas où le montant total des demandes recevables dépasserait le montant disponible en vertu des Conventions et où il faudrait donc prévoir de payer les demandes d'indemnisation au prorata. »

1.2 L'Organe de contrôle de gestion soumet le présent document afin de répondre aux préoccupations en cours de l'Assemblée. Il reste convaincu que sa proposition est valable, justifiée, qu'elle est étayée par les décisions existantes prises par le passé par les organes directeurs des Fonds et ne contrevient pas aux dispositions des Conventions de 1992.

1.3 Les délégations pourront se reporter utilement au document 92FUND/A.12/12/2, SUPPFUND/A.3/10/2 pour examiner cette question. (Disponible sur le serveur de documents des Fonds à http://www.iopcfund-docs.org/ds/pdf/92a12-12-2_sfa3-10-2.pdf).

2 Préoccupations de l'Assemblée

Les Organes directeurs des Fonds, préoccupés par cette question depuis de nombreuses années, ont chargé, à plusieurs reprises, l'Administrateur de prendre un certain nombre d'initiatives pour redresser la situation. Les inquiétudes de l'Assemblée sont clairement exprimées dans le compte-rendu des décisions de la session d'octobre 2006 de l'Assemblée du Fonds de 1992 sur cette question (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.** »

3 Considérations

3.1 L'Assemblée est apparemment intéressée par la proposition de l'Organe de contrôle de gestion visant à apporter une solution, au moyen d'une décision de principe, à la non-soumission des rapports sur les hydrocarbures. Après les débats tenus aux sessions d'octobre 2007, il y a encore trois questions pour lesquelles l'Assemblée a demandé un complément d'information ou des éclaircissements. Il s'agit des questions ci-après:

- Quels demandes d'indemnisation/demandeurs feraient l'objet d'un paiement différé?
- Qu'entend-on exactement par "très en retard"?
- Cette proposition est-elle juridiquement valable ?

3.2 Quels demandeurs/demandes d'indemnisation feraient l'objet d'un paiement différé?

3.2.1 La proposition de l'Organe de contrôle de gestion est que l'Assemblée du Fonds de 1992 devrait prendre une décision de principe selon laquelle les demandes d'indemnisation recevables, présentées par une administration ou une autorité publique compétente d'un État Membre qui est **"**très en retard" dans la soumission de ses rapports sur les hydrocarbures donnant lieu à contributions (c'est à dire les rapports qu'un État membre est tenu de soumettre en vertu de l'article 15.2), seraient évaluées comme de coutume mais que le remboursement de toutes ces demandes serait repoussé jusqu'à ce que tous les rapports manquants signalés aient été envoyés. L'**"**autorité publique" compétente de cet État membre est l'autorité qui intervient, ou est intervenue, directement pour lutter contre le sinistre de pollution ou redresser la situation, pour le compte de cet État.

3.2.2 L'Organe de contrôle de gestion souligne que la proposition ne nuirait en rien à toutes les demandes légitimes formulées par les autres victimes (y compris d'autres autorités publiques de cet État) étant donné que ces demandeurs ont un droit de poursuite directe contre le Fonds de 1992 en vertu de la Convention de 1992 portant création dudit Fonds.

3.3 Qu'entend-on exactement par "très en retard"?

3.3.1 Selon le point de vue de l'Organe de contrôle de gestion, on entend par "très en retard" un État Membre qui n'a pas soumis deux ou plus de deux rapports annuels courants (c'est à dire récents) sur les hydrocarbures reçus, comme il y est tenu par les dispositions de l'article 15.2. Cela reconnaît qu'un État peut, parfois, soumettre ses rapports les plus récents avec du retard pour des raisons valables ou justifiées et que le rapport en souffrance peut être en cours de préparation.

3.3.2 Aux fins d'aider à l'examen de la décision d'appliquer, au cas par cas, une telle politique, on pourrait, notamment, tenir compte de certaines conditions:

Un État Membre est considéré comme ne s'étant pas acquitté de l'obligation, prévue à la règle 4 du Règlement intérieur du Fonds de 1992, de soumettre des rapports sur les hydrocarbures donnant lieu à contribution qu'il a reçus et il se voit donc refuser provisoirement les indemnités qui font suite aux

demandes nées du sinistre en cause, si, pour une année donnée précédant celle où ce sinistre s'est produit:

i) l'Administrateur n'a pas été informé par cet État, qu'en ce qui le concerne, personne n'est tenu de contribuer au Fonds complémentaire et n'a pas davantage reçu de rapport sur les hydrocarbures pour ladite année;

ii) l'Administrateur, en ce qui concerne cet État, n'a pas reçu tous les rapports sur les hydrocarbures ou a reçu des rapports incomplets; ou

iii) un ou plusieurs rapports présentent des défauts qui mettent le Fonds de 1992 dans l'incapacité d'émettre des factures concernant ces contributaires dont les manquements n'ont pas été corrigés dans un délai de six mois après que ledit État en a été informé.

3.4 Cette proposition est-elle juridiquement valable?

3.4.1 L'article 15.2 de la Convention de 1992 dispose que:

'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. »

3.4.2 L'obligation de notifier les importations d'hydrocarbures donnant lieu à contribution est la seule obligation que la Convention impose à un État Membre et dont les avantages peuvent être considérables. L'Organe de contrôle de gestion pense que la non soumission des rapports, si elle n'est pas traitée sérieusement, peut contribuer à porter atteinte à l'efficacité du régime institué par les Fonds et risque d'imposer aux contributaires des États qui soumettent leurs rapports, une charge plus lourde qu'il n'est juste ou raisonnable. C'est la raison pour laquelle l'Organe de contrôle de gestion recommande de différer l'obligation de rembourser à un État Membre les demandes d'indemnisation acceptées, tant que ledit État ne se sera pas acquitté, de la même manière, de son obligation de notifier les importations d'hydrocarbures sur son territoire.

3.4.3 L'Organe de contrôle de gestion souligne qu'il ne propose aucun type de pénalité contre l'État défaillant en retard dans la soumission de ses rapports sur les hydrocarbures, puisqu'il serait procédé au paiement complet des demandes évaluées une fois que la défaillance aurait été pleinement corrigée. L'Organe fait observer que l'Assemblée, en demandant à un État Membre de présenter ses rapports sur les hydrocarbures conformément aux obligations qui lui incombent en vertu de la Convention afin que ses demandes d'indemnisation acceptées soient remboursées (ce qui, en aucune façon non plus, ne peut être compris comme une sanction) et qu'il y a des précédents qui plaident en faveur d'une telle action de la part des Fonds.

4 Précédents en faveur d'une telle décision de la part de l'Assemblée

4.1 L'adoption de décisions de politique générale de la part de l'Assemblée est à présent une pratique clairement établie. En diverses occasions, les Fonds ont eu recours à des décisions de ce type pour traiter et résoudre des problèmes qui n'avaient pas été prévus explicitement par les Conventions, améliorant ou facilitant par ce moyen leur fonctionnement sur le plan pratique, **lorsque la décision de politique générale est clairement raisonnable et qu'elle ne contrevient ni ne va à l'encontre d'aucune partie des Conventions**. L'Organe de contrôle de gestion considère donc qu'il y a des précédents qui plaident pour que les Fonds prennent une décision de politique générale pour traiter et résoudre des problèmes n'ayant pas été explicitement pris en compte par les Conventions, lorsque cette condition est satisfaite de manière satisfaisante.

4.2 L'Organe de contrôle de gestion considère que sa proposition satisfait pleinement à cette condition et que cette approche se situe dans la ligne du type de décisions de politique générale prises par

l'Assemblée dans le passé, pour atteindre cet objectif. Par exemple, la résolution N°5 concernant l'admissibilité des États à l'élection du Comité exécutif, adoptée par l'Assemblée du Fonds de 1992.

4.3 On trouvera, en fait, un précédent pertinent dans le paragraphe 5.2 du document 71FUND/AC.22/13 qui a été examiné par le Conseil d'administration du Fonds de 1971 à sa session d'octobre 2007. Ce paragraphe est rédigé comme suit:

> « À ses sessions d'octobre 2003 et octobre 2004, comme on l'a vu plus haut, le Conseil d'administration a décidé que le remboursement des excédents des fonds des grosses demandes d'indemnisation (déduction faite d'éventuels arriérés) aux contributaires se trouvant dans des États Membres qui n'avaient pas encore remis tous leurs rapports sur les hydrocarbures, devrait être différé jusqu'à ce que **tous les rapports sur les hydrocarbures donnant lieu à contribution aient été soumis par les États intéressés**. »

4.4 L'Organe de contrôle de gestion considère que la décision prise par le Conseil d'administration du Fonds de 1971 montre qu'une décision de politique générale, telle que proposée maintenant par l'Organe de contrôle de gestion, n'est pas inédite pour les Fonds et qu'elle est donc parfaitement conforme aux précédentes décisions de ce type prises par les organes directeurs des Fonds.

5 Recommandation

L'Organe de contrôle de gestion recommande à l'Assemblée du Fonds de 1992 de prendre une décision de politique générale en vertu de laquelle, lorsqu'un État n'a pas envoyé dans les délais requis deux ou plus de deux rapports sur les hydrocarbures, toutes les demandes d'indemnisation soumises par une autorité/administration publique de cet État qui intervient, ou est intervenue, directement pour lutter contre le sinistre de pollution ou rétablir la situation, pour le compte dudit État, sont évaluées comme de coutume, mais le règlement des demandes jugées recevables en principe est suspendu jusqu'à ce que les rapports en 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 politique générale en vertu de laquelle, lorsqu'un État n'a pas envoyé, dans les délais requis, deux ou plus de deux rapports sur les hydrocarbures, toutes les demandes d'indemnisation soumises par une autorité/administration publique de cet État qui intervient, ou est intervenue, directement pour lutter contre le sinistre de pollution ou redresser la situation, pour le compte dudit État, sont évaluées, mais le règlement des demandes recevables est suspendu jusqu'à ce que les rapports en souffrance aient été envoyés.

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