



FONDS INTERNATIONAL
D'INDEMNISATION POUR
LES DOMMAGES DUS
A LA POLLUTION PAR
LES HYDROCARBURES

ASSEMBLEE
14ème session
Point 17 de l'ordre du jour

FUND/A.14/14/Add.1
2 septembre 1991

Original: ANGLAIS

**FUTUR DEVELOPPEMENT DU SYSTEME INTERGOUVERNEMENTAL DE
RESPONSABILITE ET D'INDEMNISATION POUR LA POLLUTION PAR
LES HYDROCARBURES FONDE SUR LA CONVENTION DE 1969
SUR LA RESPONSABILITE CIVILE ET LA CONVENTION
DE 1971 PORTANT CREATION DU FONDS**

RECOMMANDATIONS EVENTUELLES D'UNE FUTURE CONFERENCE DIPLOMATIQUE

Note de l'Administrateur

Introduction

1 Le sixième Groupe de travail intersessions créé par l'Assemblée à sa 13ème session est parvenu à un certain nombre de conclusions concernant les problèmes de droit des traités qui se poseraient si l'on apportait d'éventuels "amendements" aux dispositions relatives à l'entrée en vigueur des Protocoles de 1984 à la Convention de 1969 sur la responsabilité civile et à la Convention de 1971 portant création du Fonds. Il a, entre autres, formulé les conclusions suivantes (document FUND/WGR.6/12, paragraphes 9.2 b) et c)):

- a) La méthode "d'amendement" la plus pratique consisterait à adopter de nouveaux protocoles modifiant la Convention de 1969 sur la responsabilité civile et la Convention de 1971 portant création du Fonds. Les nouveaux protocoles incorporeraient les dispositions des Protocoles de 1984, mais en prévoyant des conditions d'entrée en vigueur différentes (voir les projets de nouveaux protocoles figurant aux annexes II et III du rapport du Groupe de travail).
- b) Les nouveaux protocoles seraient des instruments modifiant la Convention de 1969 sur la responsabilité civile et la Convention de 1971 portant création du Fonds et remplaceraient les Protocoles de 1984. Les Etats n'auraient en principe à ratifier ou accepter que les nouveaux protocoles.

2 Le Groupe de travail a estimé qu'il était très peu probable que les conditions d'entrée en vigueur des Protocoles de 1984 se trouvent remplies après l'adoption des nouveaux protocoles qui les remplaceraient. Les Etats qui voudraient participer à un régime modernisé d'indemnisation fondé sur la Convention sur la responsabilité civile et la Convention portant création du Fonds adhèreraient aux nouveaux protocoles. De l'avis du Groupe de travail, "il n'était guère concevable que les Etats qui souhaitaient contribuer à la mise en oeuvre des nouveaux protocoles soient disposés à faciliter l'entrée en vigueur des Protocoles de 1984 et donc à laisser s'instaurer une situation dans laquelle deux régimes conflictuels prendraient effet".

3 Le Groupe de travail a toutefois jugé qu'il serait important de veiller à ce que les Protocoles de 1984 ne soient plus viables. Tout en reconnaissant qu'il n'était pas juridiquement possible d'empêcher des Etats de donner effet aux Protocoles de 1984, le Groupe de travail a conclu qu'une future conférence convoquée pour adopter les nouveaux protocoles proposés pourrait contribuer à la réalisation de cet objectif. En effet, elle pourrait juger utile d'adresser aux Etats intéressés une recommandation, peut-être dans le cadre d'une résolution de la conférence, pour qu'ils ne prennent de mesures qu'à l'égard des nouveaux protocoles et fassent ainsi en sorte que les Protocoles initiaux de 1984 n'entrent pas en vigueur.

4 Le Groupe de travail intersessions a chargé l'Administrateur d'étudier les problèmes de droit des traités en suspens dans le contexte de ses conclusions et de faire des propositions appropriées à l'Assemblée à sa 14^{ème} session. L'Administrateur a été en particulier prié d'envisager la portée de la recommandation qu'une future conférence pourrait être invitée à faire au sujet des mesures que les Etats devraient prendre à l'égard des nouveaux protocoles (document FUND/WGR.6/12, paragraphe 9.4). Le présent document contient une étude de ces questions.

Objet d'une éventuelle recommandation

5 Toute recommandation éventuelle de la conférence aurait pour objet d'assurer que le seul régime international d'indemnisation qui serait mis en application serait fondé sur les nouveaux protocoles adoptés par cette conférence. Etant donné que cet objectif ne pourrait être réalisé si les protocoles initiaux de 1984 devaient également entrer en vigueur, il importerait de faire en sorte que les conditions d'entrée en vigueur des Protocoles de 1984 ne puissent être remplies. Pour cela, il serait indispensable:

- a) que les Etats qui ont décidé de participer au régime modernisé d'indemnisation déposent les instruments appropriés de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion (ci-après dénommés les instruments de ratification) à l'égard des nouveaux protocoles seulement; et
- b) qu'aucun autre instrument de ratification ne soit déposé à l'égard des Protocoles de 1984.

6 De cette façon, tout en continuant à exister en tant que "textes de traité", les protocoles initiaux de 1984 ne constitueraient pas des instruments conventionnels viables. En conséquence, lors de leur entrée en vigueur, les nouveaux protocoles seraient (avec les Protocoles de 1976) les seuls protocoles applicables à la Convention de 1969 sur la responsabilité civile et à la Convention de 1971 portant création du Fonds. Il y aurait ainsi un seul régime conventionnel international de responsabilité et d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, c'est-à-dire celui constitué par les Conventions de 1969 et de 1971 telles que modifiées par les nouveaux protocoles.

Précédent au sein de l'OMI

7 Bien que le Groupe de travail ait conclu qu'il n'était "guère concevable que les Etats qui souhaitaient contribuer à la mise en oeuvre des nouveaux protocoles soient disposés à faciliter l'entrée en vigueur des Protocoles de 1984", l'expérience acquise au sein de l'Organisation maritime internationale (OMI) et le système des Nations Unies en général tend à indiquer que les mesures prises par les Etats à l'égard des traités internationaux ne sont pas toujours conformes aux prescriptions des traités en cause. Par exemple, le Protocole de 1978 relatif à la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL 73/78) était manifestement destiné à remplacer le texte initial de la Convention de 1973; le Comité de la protection du milieu marin (CPMM) et le Secrétaire général de l'OMI ont souligné, à maintes reprises, que les Etats devraient déposer des instruments de ratification à l'égard du Protocole de 1978 seulement, sans tenir compte de la Convention initiale de 1973. Néanmoins, le dépositaire a continué de recevoir des instruments de ratification de la Convention initiale de 1973 bien après la Conférence de 1978. Souvent, les

instruments relatifs à la Convention de 1973 étaient envoyés en même temps que les instruments d'acceptation du Protocole de 1978. Parfois, le même instrument portait à la fois sur la Convention de 1973 et le Protocole de 1978. De ce fait, on a, à une époque, pu croire à juste titre que les conditions d'entrée en vigueur pourraient être remplies pour la Convention de 1973 et le Protocole de 1978, et une campagne concertée a dû être organisée par le CPMM et le Secrétariat de l'OMI pour persuader les Etats de n'agir qu'à l'égard du Protocole de 1978.

8 Dans sa campagne, le Secrétariat de l'OMI a suivi deux lignes d'action. La première a été d'informer les Gouvernements, dans des communications concernant MARPOL 73/78 ainsi que lors de contacts avec leurs représentants, que les instruments de ratification devaient être déposés à l'égard du Protocole de 1978 seulement et qu'il n'était ni nécessaire, ni même souhaitable que des instruments soient également déposés à l'égard de la Convention initiale de 1973. Il a adopté une deuxième ligne d'action lorsque, en dépit des efforts déployés pour les dissuader de le faire, des Gouvernements ont déposé des instruments par lesquels ils consentaient à être liés par la Convention de 1973, soit isolément, soit en sus du Protocole de 1978. Le Secrétariat a dû alors reconnaître que s'il refusait d'accepter l'instrument en question, il risquait de poser des problèmes administratifs, politiques ou même constitutionnels à l'administration concernée. Il a également noté que le dépôt de l'instrument reflétait le voeu manifeste de l'Etat de participer au régime MARPOL et que l'envoi d'un instrument incorrect tenait presque toujours à une erreur matérielle ou une méconnaissance de la situation juridique de la part d'un ou plusieurs fonctionnaires. C'est pourquoi le Secrétariat a conservé ces instruments mais a fait savoir aux Gouvernements intéressés, par l'intermédiaire de leur mission diplomatique ou directement par la voie des ministères compétents, que les instruments qui avaient été reçus n'étaient pas appropriés ou pas nécessaires, selon le cas.

9 Le Secrétariat de l'OMI a également fait des suggestions sur la façon de régulariser la situation. Ses suggestions ont varié en fonction des instruments effectivement reçus.

- a) Lorsque l'instrument reçu avait pour objet de ratifier la seule Convention de 1973, le Secrétariat a suggéré de le conserver sans lui donner suite. Il a ensuite invité le Gouvernement à établir et déposer un autre instrument qui porterait seulement sur le Protocole de 1978.
- b) Lorsque l'instrument reçu visait à la fois la ratification de la Convention de 1973 et du Protocole de 1978, le Secrétariat a suggéré de ne pas tenir compte de la référence à la Convention de 1973 et d'accepter le dépôt formel de l'instrument à l'égard du seul Protocole de 1978. Une communication officielle à cet effet a alors été adressée au Gouvernement afin de lui indiquer que le Secrétaire général agirait ainsi à moins que le Gouvernement ne lui fasse savoir qu'il s'y opposait. Dans la plupart des cas, aucune objection n'a été soulevée; parfois le Secrétariat a reçu une notification confirmant que le Gouvernement acceptait la ligne d'action proposée.
- c) Lorsqu'il a reçu des instruments distincts pour la Convention de 1973 et le Protocole de 1978, le Secrétariat a suggéré de ne pas tenir compte de l'instrument relatif à la Convention de 1973 et de faire seulement savoir aux Gouvernements intéressés que l'Etat en question avait accepté le Protocole de 1978. Là encore, le Secrétariat a envoyé une communication au Gouvernement concerné afin de lui signaler qu'il agirait ainsi à moins d'être avisé que ce dernier s'y opposait. Comme dans les autres cas, le Secrétariat n'a reçu aucune objection et, parfois, il lui a été positivement confirmé que la ligne d'action proposée était acceptable.

10 Il peut être intéressant de noter que l'OMI a tenu à vérifier que la procédure qu'elle suivait en pareil cas était conforme aux usages du Secrétariat de l'ONU en matière de dépôt d'instruments; les services compétents de l'ONU ont considéré que les mesures prises s'accordaient pleinement avec le droit applicable aux fonctions de depositaire des traités.

Recommandation proposée à l'égard des Protocoles à la Convention sur la responsabilité civile et à la Convention portant création du Fonds

11 Compte tenu de l'expérience acquise au sein de l'OMI, l'Administrateur est d'avis qu'il pourrait être utile que la conférence chargée d'adopter les nouveaux protocoles à la Convention de 1969 sur la responsabilité civile et à la Convention de 1971 portant création du Fonds adopte une recommandation dans le sens indiqué ci-dessous.

12 La recommandation visant les nouveaux protocoles à la Convention sur la responsabilité civile et la Convention portant création du Fonds s'adresserait essentiellement aux Etats étant donné qu'elle aurait pour objet de leur faire prendre conscience de la nécessité d'éviter que deux régimes de traités conflictuels prennent effet, et de les aviser de la procédure à suivre afin d'empêcher une telle situation. Toutefois, compte tenu des renseignements donnés ci-dessus concernant les problèmes qui pourraient se poser et les solutions apportées par le passé à des problèmes analogues au sein de l'OMI, il serait utile que toute recommandation formulée par la conférence à ce sujet soit adressée non seulement aux Etats intéressés mais aussi à l'OMI et à son Secrétaire général. En effet, l'OMI et son Secrétaire général seraient chargés des fonctions de dépositaire et autres fonctions connexes à l'égard des nouveaux protocoles, comme ils l'ont été pour les Protocoles de 1984.

13 Dans la recommandation qu'elle adresserait aux Etats, la conférence les inviterait instamment à ne ratifier que les nouveaux protocoles sans tenir compte des protocoles initiaux de 1984. Ceci permettrait d'éviter l'entrée en vigueur des Protocoles de 1984.

14 Il serait recommandé à l'OMI et à son Secrétaire général de:

- a) porter les dispositions de la recommandation de la conférence à l'attention de tous les Etats intéressés;
- b) fournir, en coopération avec l'Administrateur du FIPOL, tous les conseils et toute l'assistance possible aux Etats qui envisagent de ratifier les nouveaux protocoles, afin que les mesures prises par ces Etats soient conformes aux dispositions de la recommandation de la conférence;
- c) prendre les mesures appropriées, conformément au droit des traités et aux usages suivis par l'OMI et l'ONU en tant que dépositaires, pour veiller à ce que tous les instruments déposés par des Etats après l'adoption des nouveaux protocoles facilitent l'entrée en vigueur des nouveaux protocoles seulement et non pas des protocoles initiaux de 1984. Ce faisant, le Secrétaire général tiendrait certes pleinement compte des vœux des Etats intéressés;
- d) consulter le Comité juridique ou le Conseil de l'OMI, selon qu'il conviendra, pour traiter des problèmes qui pourraient se poser dans la mise en application de la recommandation; et
- e) solliciter l'opinion et l'assistance de l'Administrateur du FIPOL pour la mise en application des dispositions de la recommandation.

15 Un projet de résolution incorporant ces recommandations figure à l'annexe du présent document.

Mesures que l'Assemblée est invitée à prendre

16 L'Assemblée est invitée à:

- a) examiner les renseignements donnés dans le présent document;
- b) examiner le projet de résolution figurant en annexe; et
- c) formuler, à l'intention du Secrétaire général de l'OMI, les propositions qu'elle jugera appropriées au sujet des questions traitées dans le présent document.

* * *

1

ANNEXE**PROJET DE RESOLUTION****LA CONFERENCE.**

AYANT ADOPTE le Protocole de 19... modifiant la Convention internationale de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (la Convention de 1969 sur la responsabilité civile) et le Protocole de 19... modifiant la Convention internationale de 1971 portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (la Convention de 1971 portant création du Fonds) (ci-après dénommés les "Protocoles de 19...").

RAPPELANT les Protocoles modifiant la Convention de 1969 sur la responsabilité civile et la Convention de 1971 portant création du Fonds qui ont été adoptés en 1984 (ci-après dénommés les "Protocoles de 1984").

NOTANT que les Protocoles de 19... incorporent toutes les dispositions des Protocoles de 1984 à l'exception des dispositions relatives à l'entrée en vigueur,

AYANT CONVENU que les Protocoles de 19... devraient être les instruments qui modifient la Convention de 1969 sur la responsabilité civile et la Convention de 1971 portant création du Fonds, en lieu et place des Protocoles de 1984, lesquels ne devraient plus être viables,

CONSIDERANT que l'entrée en vigueur des Protocoles de 19... ainsi que des Protocoles de 1984 créerait une situation fâcheuse caractérisée par la mise en oeuvre de deux régimes conflictuels,

CONVAINCUE que la Convention de 1969 sur la responsabilité civile et la Convention de 1971 portant création du Fonds, telles que modifiées par les Protocoles de 19... constituent un régime conventionnel international adéquat sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures,

S'ETANT ASSUREE que les Etats qui décident de participer à un régime modernisé d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures ont seulement à exprimer leur consentement à être liés par les Protocoles de 19... sans prendre également de mesures à l'égard des Protocoles de 1984,

DESIRANT que les Protocoles de 19... entrent en vigueur dans les meilleurs délais afin que le régime modernisé d'indemnisation soit mis en oeuvre dès que possible.

- 1** **INVITE** tous les Etats à procéder d'urgence et à brève échéance à l'examen des Protocoles de 19... en vue de les accepter à une date rapprochée;
- 2** **PRIE INSTAMMENT** tous les Etats qui décident de participer au régime modernisé d'indemnisation de déposer les instruments appropriés auprès du Secrétaire général de l'Organisation maritime internationale (OMI) dès que possible;

- 3** **ADRESSE UN APPEL** à tous les Etats qui décident de participer au régime modernisé pour qu'ils veillent à déposer des instruments à l'égard des seuls Protocoles de 19.... sans se référer aux Protocoles de 1984;
 - 4** **PRIE** le Secrétaire de l'OMI de porter les dispositions de la présente résolution et, en particulier, l'appel adressé au paragraphe 3 du dispositif, à l'attention de tous les Etats habilités à devenir Parties aux Protocoles de 19...;
 - 5** **PRIE EN OUTRE** le Secrétaire général de l'OMI, de fournir, en coopération le cas échéant avec l'Administrateur du Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL), tous les conseils et toute l'assistance possible aux Etats qui envisagent de devenir Parties aux Protocoles de 19..., afin de veiller à ce que les mesures prises par ces Etats soient conformes aux dispositions de la présente résolution;
 - 6** **AUTORISE ET INVITE** le Secrétaire général, en sa qualité de dépositaire des Protocoles, à prendre toutes les mesures appropriées, conformément au droit des traités et aux usages suivis par l'OMI et l'ONU en tant que dépositaires, pour veiller à ce que tous les instruments déposés par des Etats après l'adoption des Protocoles de 19... facilitent l'entrée en vigueur des seuls Protocoles de 19... et ne contribuent pas également à remplir les conditions d'entrée en vigueur des Protocoles de 1984;
 - 7** **INVITE** le Secrétaire général de l'OMI à solliciter l'opinion et les directives du Comité juridique ou du Conseil de l'OMI, selon qu'il conviendra, pour traiter des problèmes qui pourraient se poser dans le contexte de la mise en application de la présente résolution; et
 - 8** **PRIE** le Secrétaire général de l'OMI de solliciter l'opinion et la coopération de l'Administrateur du FIPOL dans le contexte de la mise en application de la présente résolution.
-