



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

ASSEMBLEE
18ème session
Point 16 de l'ordre du jour

FUND/A.18/13/7
25 juillet 1995

Original: ANGLAIS

PREPARATIFS POUR L'ENTREE EN VIGUEUR DU PROTOCOLE DE 1992 MODIFIANT LA CONVENTION DE 1971 PORTANT CREATION DU FONDS

TRAITEMENT DES DEMANDES D'INDEMNISATION: CONSEQUENCES DE L'ABOLITION DU COMITE EXECUTIF

Note de l'Administrateur

1 Introduction

La Conférence diplomatique de 1984 a décidé d'abolir le Comité exécutif. La position prise à ce sujet dans le Protocole de 1984 modifiant la Convention portant création du Fonds a été maintenue dans le Protocole de 1992 y relatif. Les débats de la Conférence de 1984 sont consignés dans les Documents officiels de cette conférence (Documents officiels 1984/1992, volume 2, pages 485 à 491 et 578 à 580). Il convient de se demander à quel organe du Fonds de 1992 il incombera d'examiner les demandes d'indemnisation.

2 Motivation de la décision prise à la Conférence de 1984

2.1 A la Conférence de 1984, il a été soutenu que l'expérience acquise dans le fonctionnement du FIPOL avait montré que la structure existante du Comité exécutif n'était pas adaptée aux fonctions effectivement remplies par cet organe. Le fait que la composition du Comité changeât tous les ans a notamment été considéré comme un inconvénient car le Comité pouvait être appelé à s'occuper d'un événement grave pendant plusieurs années.

2.2 L'Administrateur du FIPOL a proposé de remplacer le Comité exécutif par des groupes de travail qui seraient créés par l'Assemblée. Il a suggéré que l'Assemblée constitue un groupe de travail qui serait chargé du règlement des demandes résultant d'un événement donné. Ce système permettrait, à son avis, une plus grande souplesse au niveau de la composition de l'organe et du mandat de ses membres.

2.3 La Conférence de 1984 a approuvé l'abolition du Comité exécutif et son remplacement par des organes subsidiaires qui seraient créés en application de l'article 18.9 de la Convention modifiée^{<1>}. Compte tenu des fonctions de fond dont l'organe subsidiaire serait appelé à s'acquitter, des dispositions relatives à sa composition ont été insérées dans l'Article 18.9^{<2>}.

2.4 Il convient de noter que plusieurs délégations (dont celles de la France et du Royaume-Uni) n'ont pas appuyé la proposition tendant à supprimer le Comité exécutif.

2.5 Lorsqu'elle a décidé d'abolir le Comité exécutif, la Conférence de 1984 a donné certaines indications sur la nature de l'organe que l'Assemblée pourrait créer (en tant qu'organe subsidiaire) pour remplir les fonctions que le Comité exerçait en application de la Convention de 1971. Les délégations qui ont pris part aux débats ont mentionné un certain nombre de critères auxquels le nouvel organe devrait satisfaire, comme suit:

- ° le nouvel organe devrait garantir une plus grande continuité dans la participation;
- ° sa composition devrait être adaptée à certains besoins particuliers;
- ° sa composition devrait refléter une répartition géographique adéquate;
- ° les Etats Membres recevant les plus grandes quantités d'hydrocarbures donnant lieu à contribution devraient être représentés;
- ° il était essentiel de maintenir une certaine souplesse.

3 Expérience acquise depuis 1984 dans le règlement des demandes

Il semble que certaines des hypothèses retenues en 1984 ne soient plus valables. Au cours des dernières années, le Comité exécutif a joué un rôle très important et s'est réuni trois ou quatre fois par an. Il a souvent dû traiter de questions de principe d'une grande importance. Il a dû examiner des demandes nées de quatre ou cinq événements graves lors d'une même session. De ce fait, il ne serait pas pratique de constituer des groupes de travail distincts pour chaque sinistre majeur.

4 Quel organe devrait approuver les demandes au sein du Fonds de 1992?

L'approbation du règlement des demandes doit être confiée soit à l'Assemblée, soit à un organe spécial dans la mesure où l'Administrateur n'est pas autorisé à procéder à leur règlement définitif.

4.1 Assemblée

4.1.1 Conformément à l'article 18.7 de la Convention de 1992 portant création du Fonds, l'une des fonctions de l'Assemblée est d'approuver le règlement des demandes d'indemnisation. Cette disposition, qui est identique à celle de l'article 18.7 de la Convention de 1971 portant création du Fonds, est libellée comme suit:

L'Assemblée a pour fonctions:

.....

7 d'approuver le règlement des demandes d'indemnisation adressées au Fonds, de se prononcer sur la répartition entre les demandeurs du montant disponible au titre de la réparation des dommages conformément à l'article 4, paragraphe 5, et de fixer les conditions dans lesquelles peuvent être effectués des versements provisoires afin que les victimes de dommages par pollution soient indemnisées le plus rapidement possible;

.....

<1> Document LEG/CONF.6/C.2/SR.27 de l'OMI, reproduit dans les Documents officiels de 1984/1992, vol. 2, p. 657

<2> Document LEG/CONF.6/C.2/WP.29 de l'OMI présenté par les délégations des Bahamas, des Etats-Unis, de l'Italie et du Royaume-Uni, reproduit dans les Documents officiels de 1984/1992, vol.2, p. 314

4.1.2 L'Assemblée pourra certes aisément approuver le règlement des demandes pendant la période qui suivra immédiatement l'entrée en vigueur de la Convention de 1992 portant création du Fonds, car le nombre des Etats Membres sera limité (voir le paragraphe 5.3 ci-dessous). A mesure que ce nombre augmentera, il lui sera vite difficile de se réunir suffisamment souvent pour régler les demandes rapidement. De plus, des réunions fréquentes de l'Assemblée seraient coûteuses pour les Etats Membres. Il se pourrait aussi qu'un quorum ne soit pas atteint aux sessions extraordinaires.

4.1.3 L'Assemblée pourrait élargir le pouvoir de l'Administrateur de procéder au règlement définitif des demandes. Elle pourrait exiger qu'il ne soumette des demandes à son approbation que dans certains cas bien définis ou dans les cas où, du fait de circonstances spéciales, il jugerait utile de lui demander son avis. S'il est vrai que cette procédure permettrait à l'Administrateur d'approuver la plupart des demandes rapidement, les Etats Membres pourraient préférer ne pas réduire leur propre influence en élargissant ainsi le pouvoir de l'Administrateur. De plus, même en pareil cas, l'Assemblée pourrait être appelée à se réunir plusieurs fois par an.

4.2 Organe(s) subsidiaire(s)

4.2.1 De l'avis de l'Administrateur, l'expérience acquise au cours de ces dernières années montre qu'un organe subsidiaire s'impose pour régler les demandes d'indemnisation. Au cas où un tel organe serait créé, sa composition devrait satisfaire aux dispositions de l'article 18.9 de la Convention de 1992 portant création du Fonds qui est libellé comme suit:

L'Assemblée a pour fonctions:

.....

9 d'instituer tout organe subsidiaire, permanent ou temporaire, qu'elle juge nécessaire, de définir son mandat et de lui donner les pouvoirs requis pour exercer les fonctions qui lui ont été confiées; lorsqu'elle nomme les membres d'un tel organe, l'Assemblée veille à assurer une répartition géographique équitable des membres et à ce que les Etats contractants qui reçoivent les plus grandes quantités d'hydrocarbures donnant lieu à contribution soient représentés de manière satisfaisante; le Règlement intérieur de l'Assemblée peut régir, *mutatis mutandis*, les travaux de cet organe subsidiaire;

.....

4.2.2 Comme cela est indiqué ci-dessus, l'Assemblée du Fonds de 1992 peut, en vertu de l'article 18.9 de la Convention de 1992, instituer tout organe subsidiaire qu'elle juge nécessaire, définir son mandat et lui donner les pouvoirs requis pour exercer les fonctions qui lui ont été confiées. Conformément à ces dispositions, elle est habilitée à déléguer le règlement des demandes d'indemnisation à un organe subsidiaire.

4.2.3 Compte tenu de l'expérience acquise par le Fonds de 1971, il y aurait sans doute lieu de voir si le Fonds de 1992 pourrait traiter les demandes d'indemnisation aux quatre niveaux suivants:

- o Administrateur
- o bureau des demandes d'indemnisation
- o organe subsidiaire chargé des demandes d'indemnisation
- o Assemblée.

Ce cadre permettrait d'accélérer le règlement des demandes d'indemnisation lorsqu'aucune question de principe ne se pose tandis que les Etats Membres conserveraient leur rôle en ce qui concerne la politique générale.

Administrateur

4.2.4 L'Assemblée du Fonds de 1992 voudra peut-être envisager la possibilité d'étendre le pouvoir de l'Administrateur de régler les demandes lorsqu'aucune question de principe ne se pose^{<3>}. Cette mesure permettrait de régler rapidement les demandes qui ne présentent pas de problèmes sans devoir attendre l'approbation d'un organe qui se réunirait occasionnellement. Quoi qu'il en soit, il faudrait envisager comment définir les limites du pouvoir de l'Administrateur et notamment déterminer s'il conviendrait de fixer un montant à cet égard.

Bureau des demandes d'indemnisation

4.2.5 Un "bureau" composé de trois à cinq personnes pourrait être nommé par l'Assemblée du Fonds de 1992. Il pourrait par exemple compter le Président de l'Assemblée ou celui de l'organe subsidiaire chargé des demandes d'indemnisation. L'Administrateur serait obligé de renvoyer les demandes au bureau au cas où les montants en cause seraient supérieurs à la limite imposée à son pouvoir (voir le paragraphe 4.2.4 ci-dessus). Si l'Administrateur ou tout membre du bureau des demandes d'indemnisation devait être amené à penser qu'une question de fond risquait de se poser qui n'avait pas encore été tranchée, par l'Assemblée ou l'organe subsidiaire chargé des demandes d'indemnisation, la demande considérée devrait être renvoyée à cet organe. Il faudrait déterminer si le bureau des demandes d'indemnisation devrait se prononcer sur des demandes individuelles ou s'il s'agirait plutôt d'un organe que l'Administrateur serait tenu de consulter dans certaines situations.

Organe subsidiaire chargé des demandes d'indemnisation

4.2.6 L'Assemblée du Fonds de 1992 pourrait créer un organe subsidiaire qui serait chargé des demandes d'indemnisation et qui aurait pour rôle d'examiner les nouvelles questions de principe et les questions de politique générale à mesure qu'elles se poseraient (et non dans l'abstrait). Il se prononcerait aussi sur les demandes que l'Administrateur ou le bureau des demandes d'indemnisation lui renverrait. Le cas échéant, il formulerait des recommandations à l'Assemblée.

4.2.7 La composition de l'organe subsidiaire chargé des demandes d'indemnisation devrait être décidée par l'Assemblée du Fonds de 1992 conformément à l'article 18.9 de la Convention de 1992 (voir le paragraphe 4.2.1 ci-dessus). Deux solutions pourraient être envisagées.

4.2.8 Une solution consisterait à créer une 'commission plénière' à laquelle tous les Etats Membres pourraient participer. Cette approche satisferait au critère de l'article 18.9 relatif à la répartition géographique équitable des Membres. La condition concernant la représentation appropriée des Etats qui reçoivent les plus grandes quantités d'hydrocarbures donnant lieu à contribution pourrait être remplie par exemple en exigeant un quorum en vertu duquel un certain nombre des Etats recevant les plus grandes quantités d'hydrocarbures donnant lieu à contribution devraient assister à la session. Il serait aussi possible de définir des règles de vote au sein de l'organe subsidiaire chargé des demandes d'indemnisation qui assurent l'influence voulue aux principaux Etats contributeurs.

4.2.9 Une autre solution consisterait à stipuler que l'organe subsidiaire chargé des demandes d'indemnisation devrait être composé d'un nombre précis d'Etats Membres nommés par l'Assemblée en fonction de certains critères respectant les prescriptions énoncées à l'article 18.9. La composition de cet organe pourrait par exemple correspondre largement à celle du Comité exécutif du Fonds de 1971 telle que prévue à l'article 22 de la Convention de 1971.

<3> L'Administrateur du Fonds de 1971 est habilité à procéder au règlement définitif de toute demande d'indemnisation s'il estime que le coût total pour le Fonds de 1971 du règlement de toutes les demandes d'indemnisation nées de l'événement en cause ne risque pas de dépasser 37,5 millions de francs-or (2,5 millions de DTS, soit approximativement £2,5 millions). L'Administrateur peut en tout état de cause procéder au règlement définitif des demandes présentées par des particuliers et de petites entreprises jusqu'à concurrence d'un montant global de 10 millions de francs-or (666 667 DTS, soit approximativement £660 000) pour un événement donné (voir la règle 8.4.1 du Règlement intérieur du Fonds de 1971).

4.2.10 Il semble qu'il serait préférable que le Fonds de 1992 dispose d'un organe subsidiaire composé d'un nombre restreint d'Etats Membres pour examiner les demandes d'indemnisation.

Assemblée

4.2.11 L'Assemblée se prononcerait sur les questions de politique générale et les grandes questions de principe relatives à la recevabilité des demandes que l'organe subsidiaire lui renverrait. Il importe de maintenir la politique du Fonds de 1971 selon laquelle, pour assurer l'efficacité du système, l'Assemblée du Fonds de 1992 ne devrait pas assumer le rôle d'un organe d'appel.

5 Quand faudrait-il créer le bureau des demandes d'indemnisation et l'organe subsidiaire chargé des demandes d'indemnisation?

5.1 Au cas où l'Assemblée du Fonds de 1992 déciderait que ce dernier devrait avoir un bureau des demandes d'indemnisation et/ou un organe subsidiaire chargé de ces demandes, elle devrait aussi fixer la date de la création de cette structure. La question est de savoir si cette structure devrait être mise en place dès le début ou uniquement lorsque le nombre des Etats Parties à la Convention de 1992 portant création du Fonds aurait atteint un certain chiffre.

5.2 Dans le cas du Fonds de 1971, le Comité exécutif n'a été constitué que lorsque 15 Etats en sont devenus Membres (article 21 de la Convention de 1971 portant création du Fonds).

5.3 Il pourrait être opportun de créer un bureau des demandes d'indemnisation à la 1ère session de l'Assemblée du Fonds de 1992. L'Administrateur aurait alors la possibilité de consulter immédiatement ce bureau, en cas de nécessité.

5.4 Il peut ne pas s'avérer nécessaire de créer l'organe subsidiaire chargé des demandes d'indemnisation à la 1ère session de l'Assemblée du Fonds de 1992, car le Fonds ne comptera alors que neuf Etats Membres. Ce nombre devrait toutefois passer à 15 dans les six mois qui suivront la date d'entrée en vigueur. Comme cela est indiqué dans le document FUND/A.18/13, l'Administrateur a proposé que l'Assemblée du Fonds de 1992 tienne une session extraordinaire en octobre 1996. Cette Assemblée voudra peut-être examiner à cette session si, compte tenu des progrès accomplis au niveau de la ratification, il convient de créer un organe subsidiaire chargé des demandes d'indemnisation. Tant que cet organe subsidiaire n'aura pas été créé, il appartiendra à l'Assemblée de trancher les demandes étant donné que l'Administrateur ou, s'il était créé, le bureau des demandes d'indemnisation, ne sera pas autorisé à prendre les décisions requises.

6 Questions à examiner

L'Assemblée du Fonds de 1992 sera invitée à examiner la structure nécessaire pour le traitement des demandes d'indemnisation par ce Fonds.
