INTERNATIONAL OIL POLLUTION COMPENSATION FUND

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

ASSEMBLEE - 5ème session
Point 4 de l'ordre du jour

FUND/A.5/2
16 août 1982
Original : ANGLAIS

EXAMEN DU RAPPORT DE L'ADMINISTRATEUR

Participation

1 Au cours de la période qui s'est écoulée entre les quatrième et cinquième sessions de l'Assemblée, deux autres Etats sont devenus membres du Fonds. La Convention portant création du Fonds est entrée en vigueur à l'égard de l'Espagne, le 6 janvier 1982, et à l'égard du Gabon, le 21 avril 1982. Les Pays-Bas devraient déposer un instrument de ratification auprès du Secrétaire général de l'OMI avant la cinquième session de l'Assemblée.

2 L'Administrateur s'est entretenu avec l'OMI de la situation des Etats qui venaient d'accéder à l'indépendance et au territoire desquels l'application de la Convention portant création du Fonds avait été étendue avant leur accession à l'indépendance. La discussion a porté sur la situation, vis-à-vis de la Convention, des Etats qui n'auraient pas notifié de succession ou qui auraient déclaré qu'ils décideraient de l'applicabilité de la Convention après une période d'application "provisoire" d'une durée indéterminée. Lors d'une réunion avec M. Mensah, Sous-secrétaire général de l'OMI, à laquelle assistaient des représentants du Gouvernement du Royaume-Uni et l'Administrateur du Fonds, on a noté que tous les Etats qui venaient d'accéder à l'indépendance et au territoire desquels l'application de la Convention avait été étendue avant l'indépendance avaient le droit de notifier la succession et d'obtenir ainsi que la Convention s'applique à leur territoire à compter de la date de l'indépendance.

3 Toutefois, il existait des incertitudes concernant les nouveaux Etats dans lesquels la Convention portant création du Fonds n'était pas clairement entrée en vigueur. La Convention créant une organisation, le dépositaire n'avait pas considéré les déclarations d'application provisoire comme ayant un caractère

suffisamment définitif. Lorsque des doutes existaient, la Convention pouvait tout au plus être considérée comme ayant été suspendue, mais son entrée en vigueur rétroactive ne serait pas satisfaisante. Un Etat ne pouvait bénéficier des avantages de la Convention avant d'être définitivement lié par elle; de même, les personnes d'un Etat qui n'était pas apparemment lié par elle n'étaient pas tenues, naturellement, de verser des contributions. Le dépositaire de la Convention s'était inspiré des principes de la Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'Etats en matière de traités, bien qu'elle ne soit pas encore entrée en vigueur.

4 L'optique adoptée par l'OMI peut donner lieu à des interprétations diverses. Les membres du Fonds sont donc informés des discussions qui ont eu lieu. L'Administrateur, en coopération avec l'OMI et le Gouvernement du Royaume-Uni, s'efforce de trouver une solution pratique au problème, notamment en invitant instamment les gouvernements de certains Etats venant d'accéder à l'indépendance à prendre rapidement une décision définitive quant à leur position à l'égard de la Convention portant création du Fonds.

5 L'Administrateur a poursuivi ses efforts pour améliorer la participation au Fonds et convaincre les Etats non membres des avantages qu'ils retireraient en devenant membres. En octobre 1981, il a pris part à un séminaire organisé conjointement par les autorités du port de Marseille et le Centre régional de lutte contre la pollution par les hydrocarbures en Méditerranée, organisme OMI/PNUE situé à Malte; à cette occasion, il a donné une conférence sur le Fonds et a eu des entretiens fructueux avec les représentants d'Etats méditerranéens. L'Administrateur s'est par ailleurs rendu en Côte d'Ivoire, où plusieurs réunions ont été organisées au niveau ministériel et où une réunion très instructive a eu lieu avec tous les organismes intéressés par la question de l'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures. A cette occasion, l'Administrateur a aussi rencontré le Secrétaire général de la Conférence de l'Afrique de l'Ouest et du Centre sur les transports maritimes, avec lequel il s'est entretenu de la promotion de la Convention portant création du Fonds dans la région de l'Afrique occidentale. En juillet, l'Administrateur a participé à une conférence convoquée par la Commission consultative juridique de l'Asie et de l'Afrique, qui s'est tenue à New Delhi (Inde), et qui a examiné la ratification des conventions de l'OMI, et notamment de la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (CLC) et de la Convention portant création du Fonds. Un voyage au Portugal (qui envisage à l'heure actuelle de ratifier la Convention

portant création du Fonds) est prévu pour septembre 1982. Outre ces voyages, l'Administrateur a rencontré à Londres des représentants d'Etats non contractants et a correspondu avec plusieurs Etats désireux de s'informer sur la Convention portant création du Fonds.

6 Le 9 juin 1982, un séminaire s'est tenu à Londres, auquel étaient invités des représentants de tous les Etats, membres ou non du Fonds. La très forte participation au séminaire, qui a réuni des représentants de 30 Etats non membres et de neuf Etats membres, est due essentiellement au vif intérêt que les gouvernements portent aussi bien à la Convention portant création du Fonds qu'aux opérations de celui-ci. En outre, la compétence avec laquelle le Président a dirigé les travaux du séminaire et l'excellente présentation de documents très instructifs, traitant du Fonds sous différents angles, ont énormément contribué à la réussite, généralement reconnue, du séminaire. L'Administrateur souhaiterait profiter de l'occasion qui lui est donnée pour exprimer sa profonde reconnaissance à M. J. Bredholt, Président du séminaire, et aux orateurs, à savoir M. C.P. Srivastava, Secrétaire général de l'OMI, M. T. Mensah, Sous-secrétaire général de l'OMI, M. A. Fischer, Administrateur délégué de CRISTAL, M. J. Fischerstroem de la Chancellerie de justice suédoise, M. J. Keates, Administrateur de l'OCIMF, et M. J.C.W. Riley, Directeur du Britannia P and I Club.

7 Certes, ces voyages dans des Etats non membres, ce séminaire ou ces autres activités ne peuvent déboucher sur une ratification immédiate de la Convention portant création du Fonds; mais l'Administrateur juge essentiel, pour améliorer la participation au Fonds, de faire connaître la Convention portant création du Fonds et le Fonds lui-même. Il s'est efforcé d'utiliser toutes les voies qui lui étaient ouvertes pour diffuser des renseignements sur le Fonds de manière qu'aucun Etat ne puisse arguer d'un manque d'informations pour ne pas devenir membre du Fonds. A cet égard, l'Administrateur se félicite des travaux effectués par les conseillers régionaux et interrégionaux de l'OMI pour encourager la ratification de la Convention portant création du Fonds.

Missions

8 Outre les voyages effectués dans les Etats non contractants et la participation aux séminaires susmentionnés, l'Administrateur s'est rendu dans plusieurs Etats contractants. A l'occasion du Séminaire MEDIPOL, à Marseille, il a effectué une visite auprès des Gouvernements de Monaco et de Tunisie. En mars, il a rendu visite aux Gouvernements du Libéria et de la Côte d'Ivoire. Pour des raisons d'organisation, entre autres, il n'a pas pu combiner cette mission avec des voyages au Ghana et au Gabon. Lors

d'une réunion d'organisations non gouvernementales aux Bermudes, l'Administrateur a également rencontré des représentants du Gouvernement bermudien. Comme les années précédentes, ces voyages se sont révélés utiles en ce sens que les gouvernements et autres autorités ont pu se familiariser avec les opérations du Fonds. Plusieurs questions concernant le versement des contributions et la présentation des demandes d'indemnisation au Fonds ont été examinées. Une des grandes questions qui a été abordée dans tous les entretiens avec les gouvernements des Etats contractants et non contractants a été la révision de la Convention sur la responsabilité civile et de la Convention portant création du Fonds. En septembre, l'Administrateur se rendra en Islande, en Espagne et au Portugal.

Contributions

9 Le paiement des contributions annuelles pour 1981 a été satisfaisant. De nombreux contribuants, qui ont reçu un remboursement au titre de leurs contributions pour 1980 au Fonds des grosses demandes d'indemnisation constitué pour l'ANTONIO GRAMSCI, n'ont pas eu de versement à effectuer au Fonds en 1981. A la date du 31 décembre 1981, 92,11 p. 100 des contributions avaient été payées (voir le tableau 1 des états financiers pour 1981) et, au 15 juillet 1982, elles l'étaient toutes à l'exception de celles qui étaient dues par deux sociétés engagées dans une procédure de faillite, d'un contribuant yougoslave qui avait payé environ 50 p. 100 de ses obligations et du Ghana.

10 Compte tenu des dispositions prévues au paragraphe 3 de l'article 13 de la Convention portant création du Fonds, l'Administrateur doit signaler à l'Assemblée que le Ghana, qui a fait une déclaration au Fonds en application des dispositions de l'article 14 de la Convention, n'a pas réglé ses contributions annuelles pour 1980 et 1981. La somme due au 1er juillet 1982, y compris les intérêts, s'élève à 25 364,89 livres sterling. L'Administrateur est resté en relation constante avec le Gouvernement du Ghana. Ce dernier l'a assuré de sa volonté de s'acquitter de ses obligations à l'égard du Fonds; toutefois, lors de la rédaction du présent rapport, aucun versement n'avait été reçu. L'Administrateur n'a pas engagé d'action en justice contre le Ghana mais souhaiterait demander à l'Assemblée de le conseiller sur les mesures à prendre au cas où aucun règlement ne serait intervenu à la date de l'Assemblée. L'Assemblée est invitée à prendre note, à cet égard, de l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 33 de la Convention portant création du Fonds.

11 L'Administrateur est préoccupé par le fait qu'un des contribuants a refusé de régler la totalité des intérêts échus, sous le prétexte qu'un certain pourcentage de cette dette étrangère devait être versé sur un compte fiscal national. L'Administrateur procède actuellement à une enquête sur la

situation auprès du Gouvernement membre intéressé. Il est d'avis que la loi sur laquelle le contribuant fonde son refus de payer la totalité de la somme due est en contradiction avec les dispositions du paragraphe 7 de l'article 34 de la Convention portant création du Fonds.

12 La majorité des Etats membres ont communiqué au Fonds les rapports sur les quantités d'hydrocarbures donnant lieu à contribution qui avaient été reçues en 1981 dans ces Etats. Au 1er juillet 1982, six rapports devaient encore être soumis au Fonds. Au 31 mars 1982, date à laquelle les rapports auraient dû être remis conformément à la règle 5.1 du règlement intérieur du Fonds, 15 Etats membres s'étaient acquittés de cette tâche. Bien que le nombre de membres ait augmenté, la quantité totale d'hydrocarbures reçue dans tous les Etats contractants en 1981 (qui se fonde en partie sur des évaluations) est inférieure de 8,2 p. 100 à la quantité reçue en 1980 et de 13,3 p. 100 à celle qui avait été reçue en 1979.

Demandes d'indemnisation

13 Les renseignements concernant les événements, récents ou non, figurent dans le document FUND/EXC.7/2, soumis à la septième session du Comité exécutif du Fonds. Il convient de se reporter à ce document ainsi qu'aux documents soumis à la sixième session du Comité exécutif, qui s'est tenue du 5 au 7 mai 1982 (FUND/EXC.6/3 et Add.1, Add.2 et Add.3, lesquels traitent uniquement du sinistre du TANIO).

14 Depuis le dernier rapport de l'Administrateur à l'Assemblée, il s'est produit quatre nouveaux événements pour lesquels le Fonds est ou peut être tenu responsable. Il s'agit des sinistres du GLOBE ASIMI (22 novembre 1981), de l'ONDINA (3 mars 1982), du SHIOTA MARU (31 mars 1982) et du FUKUTOKU MARU No 8 (3 avril 1982).

15 L'examen des demandes d'indemnisation nées du sinistre du TANIO, l'étude de ces demandes avec les experts engagés par le Fonds et les considérations sur l'éventualité d'une levée de la limite de responsabilité du propriétaire ou la possibilité d'une action en recours ont occupé la majeure partie du temps que le personnel du Fonds a consacré au règlement des demandes. En outre, le sinistre de l'ONDINA, survenu dans le port de Hambourg (République fédérale d'Allemagne), lui a pris beaucoup de temps.

Divers

Personnel

16 Le contrat du fonctionnaire de la catégorie des administrateurs arrive à expiration le 31 octobre 1982. En mars 1982, l'Administrateur a diffusé aux Etats membres un avis de vacance de poste. Il a reçu plusieurs candidatures de différents Etats membres. Après avoir eu des entretiens avec

certains candidats, l'Administrateur, fondant sa décision sur les qualités professionnelles des candidats et sur des considérations liées à une politique du personnel, a proposé un contrat à M. Dobashi (Japon). Le contrat sera d'une durée de quatre ans à partir du 1er novembre 1982.

Réunions

17 Pour la première fois depuis sa création, le Comité exécutif du Fonds a tenu une réunion durant la période qui s'est écoulée entre les deux sessions annuelles de l'Assemblée. Il s'est réuni pendant la première semaine du mois de mai 1982 pour adopter le Manuel sur les demandes d'indemnisation et examiner différents aspects du sinistre du TANIO. Bien que seules quelques demandes d'indemnisation découlant de cet événement aient pu être définitivement réglées, la réunion a permis un examen exhaustif des différents problèmes posés par cette affaire et un échange de vues sur la façon dont le Fonds devrait traiter les différents problèmes.

Révision de la Convention sur la responsabilité civile et de la Convention portant création du Fonds

18 L'Administrateur a consacré une grande partie de son temps à l'examen de la révision de la Convention internationale de 1969 sur la responsabilité civile et de la Convention de 1971 portant création du Fonds. Outre les réunions officielles du Comité juridique de l'OMI et les réunions officieuses de Stockholm et de Londres, chargées de préparer la session du Comité juridique, plusieurs réunions et discussions privées sur les questions en cause ont eu lieu. L'Administrateur est d'avis que le Fonds devrait participer autant que possible à ces discussions pour essayer d'y apporter son expérience et ses connaissances. Le résultat de la Conférence diplomatique, qui pourrait éventuellement avoir lieu, sera de la plus haute importance pour les opérations que le Fonds effectuera à l'avenir, et aucun effort ne doit être ménagé à cet égard. L'Administrateur est particulièrement reconnaissant aux organismes dotés du statut d'observateur, CRISTAL, ITOPF et OCIMF, de l'avoir invité à assister à leur réunion annuelle aux Bermudes et de lui avoir donné l'occasion de s'entretenir, avec leurs représentants, du Fonds, et, plus particulièrement, de la révision de la Convention sur la responsabilité civile et de la Convention portant création du Fonds.

19 A cet égard, l'Administrateur souhaiterait communiquer à l'Assemblée les réponses qu'il a reçues de la Chambre internationale de la marine marchande et de l'International Group of P and I Clubs comme suite à la demande de l'Assemblée qui l'avait invité à examiner avec eux la possibilité de conclure un accord en vertu duquel les armateurs s'abstiendraient de

présenter des demandes de prise en charge financière en application de l'article 5 de la Convention portant création du Fonds, et accepteraient une responsabilité minimale pour les navires de petites dimensions (voir page 12 du document FUND/A.4/16). L'Administrateur a reçu une réponse négative des deux organismes qui, dans leurs lettres, se sont reportés à l'examen de la révision de la Convention sur la responsabilité civile et de la Convention portant création du Fonds. Ils ont souligné qu'on ne devrait rien modifier avant que cet examen ne soit achevé. Les lettres de l'ICS et de l'International Group of P and I Clubs sont reproduites à l'annexe I.

Remplacement d'instruments

20 A sa quatrième session, l'Assemblée du Fonds a décidé, conformément aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 5 de la Convention portant création du Fonds, de remplacer la Convention SOLAS de 1974 par le Protocole SOLAS de 1978, dans la mesure où le Protocole contenait des amendements à la Convention SOLAS de 1974. L'Administrateur souhaiterait informer l'Assemblée que, dans les délais spécifiés au paragraphe 4 de l'article 5, aucun Etat contractant n'a déclaré ne pas reconnaître ce remplacement.

Interprétation du paragraphe 10 de l'article V de la Convention sur la responsabilité civile

21 A sa quatrième session, l'Assemblée a invité l'Administrateur à soumettre aux comités compétents de l'OMI des questions ayant trait à l'interprétation du paragraphe 10 de l'article V de la Convention CLC concernant le calcul de la jauge des navires. Les questions présentées par l'Administrateur au Comité de la sécurité maritime de l'OMI et les réponses de ce dernier figurent à l'annexe II.

***

ANNEXE I

LETTRE DE LA CHAMBRE INTERNATIONALE DE LA MARINE MARCHANDE

Monsieur l'Administrateur,

Lorsque nous avons examiné ensemble les propositions que vous avez formulées concernant une action volontaire qui porterait sur la fonction de prise en charge financière que remplit le Fonds et sur les navires de petites dimensions, la Chambre internationale de la marine marchande s'est engagée à étudier plus avant les arguments que vous aviez avancés. L'ICS a procédé à cet examen et je puis vous informer que sa position reste inchangée. L'ICS est extrêmement concernée par l'examen de la révision de la Convention sur la responsabilité civile et de la Convention portant création du Fonds et juge inopportun de faire des concessions sur des questions qui font partie des négociations en cours.

Le point de vue de l'ICS est indépendant du bien-fondé des propositions et ne doit pas être interprété comme signifiant qu'elle recommanderait, par ailleurs, à ses membres de faire volontairement de telles concessions. L'ICS est consciente que les gouvernements ont connaissance d'un accord entre CRISTAL et les propriétaires de navires, mais il s'agit là d'un accord purement commercial comportant une contrepartie que les gouvernements ne pourraient évidemment pas offrir.

Veuillez agréer, Monsieur l'Administrateur, l'assurance de ma considération distinguée.

LETTRE DE L'INTERNATIONAL GROUP OF P & I CLUBS

Monsieur l'Administrateur,

J'ai l'honneur de me référer à la lettre que vous avez adressée, le 20 octobre 1981, à la Chambre internationale de la marine marchande et dont vous avez envoyé une copie à l'International Group. Bien qu'il ait eu des consultations officieuses avec l'ICS, l'International Group a jugé plus utile de soumettre une réponse à part.

Je souhaiterais souligner en premier lieu, comme je l'ai déjà fait à la quatrième session de l'Assemblée, qu'il est loin d'être universellement admis qu'un relèvement du plafond d'indemnisation du Fonds ferait peser une charge trop lourde sur les compagnies pétrolières; en outre, l'International Group met en doute le postulat selon lequel la répartition des charges entre les chargeurs et les propriétaires n'est plus équitable.

De l'avis de l'International Group of P & I Clubs, la formule d'équilibre retenue en 1969 et en 1971 a trouvé, dans la pratique, une application relativement conforme à l'objectif recherché. L'International Group serait donc porté à croire que la présente répartition de l'indemnisation n'est pas inéquitable. Dans ce contexte, il jugerait irréaliste de demander aux propriétaires de navires et à leurs assureurs d'accepter volontairement de verser une part plus élevée du montant total de l'indemnisation.

La situation des navires de petites dimensions et la fonction de prise en charge financière étaient deux éléments essentiels du compromis atteint en 1969 et 1971 : il est indéniable que, si ces questions avaient été résolues différemment, il y aurait eu des répercussions sur d'autres dispositions des Conventions de 1969 et 1971. Ces questions ne peuvent donc pas être considérées isolément. Il se peut que ces deux éléments soient supprimés lorsque les Conventions de 1969 et 1971 seront définitivement révisées, mais ils ne peuvent être envisagés que dans le cadre d'un examen global. Toutefois, je peux vous assurer que l'International Group of P & I Clubs étudie activement les effets que pourraient avoir la suppression du rôle de prise en charge et la fixation d'un minimum pour les navires de petites dimensions.

Il a été fait mention à l'Assemblée du mémorandum d'accord conclu entre l'International Group of P & I Clubs et CRISTAL. Je voudrais souligner, comme je l'ai fait à l'Assemblée, que l'accord concrétisé par ce mémorandum est un marché qui comporte des avantages pour les deux parties. Ce n'est que sur cette

base qu'il a pu être accepté par les propriétaires de navires membres des Clubs P et I, notamment ceux qui ne sont pas propriétaires de navires-citernes. Il est clair que vous n'avez pas autorité pour offrir des avantages correspondants aux propriétaires de navires ou à leurs assureurs en leur demandant, en échange, d'assumer volontairement certaines obligations. A cet égard, je peux prédire avec certitude que les propriétaires de navires membres des Clubs P et I ne donneraient pas aux directeurs des Clubs l'autorité de négocier le type d'accord présenté dans votre lettre.

Au cas où vous souhaiteriez obtenir des éclaircissements sur l'une des questions susmentionnées, n'hésitez pas à vous mettre en rapport avec moi.

Veuillez agréer, Monsieur l'Administrateur, l'assurance de ma considération distinguée.

***

ANNEXE II

QUESTIONS SOUMISES PAR L'ADMINISTRATEUR AU COMITE DE LA SECURITE MARITIME DE L'OMI

1 Sera-t-il toujours techniquement et/ou économiquement possible de calculer la jauge d'un navire conformément à la première phrase du paragraphe 10 de l'article V de la Convention CLC même si, à la suite d'un événement, le navire s'est brisé et/ou a sombré ?

2 Etant entendu que l'expression "règles usuelles de jaugeage" figurant dans la seconde phrase du paragraphe 10 de l'article V de la Convention CLC vise la méthode de calcul mentionnée dans la première phrase de ce paragraphe et à supposer que la réponse à la première question soit négative, serait-il alors toujours possible de calculer la jauge d'un navire conformément à la deuxième phrase du paragraphe 10 de l'article V de la Convention CLC ?

Note : Dans ce contexte, il convient de noter que la Convention CLC définit le terme "hydrocarbures" comme "tous hydrocarbures persistants ..., qu'ils soient transportés à bord d'un navire en tant que cargaison ou dans les soutes de ce navire" (paragraphe 5 de l'article I de la Convention CLC).

3 Si la réponse à la deuxième question est négative, ce qui signifierait que l'on ne peut calculer la jauge d'un navire conformément aux règles énoncées au paragraphe 10 de l'article V de la Convention CLC, quelle méthode de calcul de la jauge conviendrait-il alors de proposer comme se rapprochant le plus du jaugeage mentionné au paragraphe 10 de l'article V de la Convention CLC ?

REPONSE DU COMITE DE LA SECURITE MARITIME DE L'OMI

1 Il devrait être techniquement possible, dans tous les cas, de calculer la jauge d'un navire conformément à la première phrase du paragraphe 10 de l'article V de la Convention CLC. Bien que cela puisse être difficile dans le cas d'un navire qui a sombré, il devrait être possible d'obtenir tous les détails nécessaires pour calculer la jauge en consultant les documents techniques du navire, y compris les plans pertinents.

2 La réponse à la question 1 du FIPOL étant affirmative, les questions 2 et 3 n'appellent pas vraiment de réponse. Cependant, il est à noter que l'on devrait pouvoir effectuer des calculs conformément à la deuxième phrase du paragraphe 10 de l'article V de la Convention CLC, mais que l'on risque alors d'aboutir à une jauge sensiblement différente de celle que l'on obtiendrait conformément à la première phrase.

3 En outre, concernant la question 3, il semble qu'il n'y ait pas d'autre méthode de calcul appropriée qui soit proche des dispositions du paragraphe 10 de l'article V de la Convention CLC. Quoi qu'il en soit, il est peu probable qu'on soit jamais amené à envisager une telle méthode.