



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

COMITE EXECUTIF
35ème session
Point 4 de l'ordre du jour

FUND/EXC.35/7
28 mai 1993

Original: ANGLAIS

APPLICATION DE LA CONVENTION PORTANT CREATION DU FONDS AUX DOMMAGES DE POLLUTION PAR LES HYDROCARBURES CAUSES PAR DES DEVERSEMENTS DE SOURCES NON IDENTIFIEES

Note de l'Administrateur

Introduction

1 Le Gouvernement portugais a présenté une demande d'indemnisation pour des dommages causés à la côte du Portugal en décembre 1992. Le Gouvernement portugais a soutenu que les hydrocarbures provenaient d'un navire et que ce navire était un navire-citerne chargé, bien que ce Gouvernement n'ait pas été en mesure d'identifier le navire. Le Comité exécutif est invité à examiner la question de savoir si la Convention portant création du Fonds s'applique aux déversements d'hydrocarbures de ce type.

Description de l'événement

2 Le 14 janvier 1993, le Gouvernement portugais a informé le FIPOL que les plages de la côte occidentale du Portugal avaient été polluées le 7 décembre 1992 par du pétrole brut venant de la mer. Le Gouvernement portugais a indiqué que les hydrocarbures provenaient d'un navire qui n'avait pas encore été identifié.

3 Ces hydrocarbures ont pollué près de 20 kilomètres de plages de sable au nord de Figueira da Foz, qui se trouve à environ 170 kilomètres au nord de Lisbonne. Les autorités portugaises ont procédé à des opérations de nettoyage du 7 décembre 1992 au 12 février 1993. La quantité de déchets d'hydrocarbures récupérés est estimée à environ 600 tonnes. Les hydrocarbures ramassés ont été placés dans des sacs en plastique qui ont été entreposés sur les plages. Aucune décision n'a encore été prise au sujet de la méthode à utiliser pour éliminer les déchets.

4 Le Gouvernement portugais a présenté au FIPOL une demande d'indemnisation au titre des frais encourus à la suite de cet événement. La demande d'indemnisation du Gouvernement portugais

s'élève à Esc16 688 930 (£75 100). Le Gouvernement portugais a indiqué qu'il présenterait une autre demande d'indemnisation pour les frais encourus au titre de certaines activités.

Position du Gouvernement portugais

5 Les autorités portugaises ont effectué des prélèvements des échantillons d'hydrocarbures sur les plages en question. Ces échantillons auraient été analysés à l'aide des méthodes suivantes: chromatographie en phase gazeuse/spectrométrie de masse, spectroscopie à fluorescence ultraviolette et spectro-photométrie par absorption des ultraviolets. Ces analyses ont été effectuées par l'Institut portugais d'hydrographie situé à Lisbonne.

6 A l'appui de sa demande d'indemnisation, le Gouvernement portugais a fait notamment la déclaration suivante:

Les résultats de l'analyse des échantillons d'hydrocarbures prélevés sur les plages polluées indiquent qu'il s'agit de "Maya Crude Oil". Ce type de pétrole brut provient du golfe du Mexique. La pollution ne pouvait donc avoir été causée par du pétrole provenant du plateau continental du Portugal. En outre, aucun événement de pollution par les hydrocarbures ayant pu mettre en cause une raffinerie quelconque de la région n'a été signalé au cours de la période en question. La pollution a donc été causée par un navire transportant le type d'hydrocarbures susmentionné en vrac en tant que cargaison.

7 En janvier 1993, des échantillons de ces hydrocarbures ont été prélevés sur les plages en question par les experts techniques du FIPOL. Ces échantillons ont été analysés, également par chromatographie en phase gazeuse/spectrométrie de masse, à l'Université Heriot-Watt d'Edimbourg (Royaume-Uni). Les résultats de cette analyse indiquent que la pollution était bien due à du pétrole brut mais qu'elle résultait très vraisemblablement du lavage de citernes car les échantillons contenaient une forte proportion de cires.

Dispositions pertinentes de la Convention sur la responsabilité civile et de la Convention portant création du Fonds

8 Les dispositions de la Convention portant création du Fonds qui se rapportent à cette demande d'indemnisation sont les dispositions de l'article 4.2b), aux termes desquelles:

"Le Fonds est exonéré de toute obligation de verser des indemnités dans les cas suivants:

- a); ou
- b) si le demandeur ne peut pas prouver que le dommage est dû à un événement mettant en cause un ou plusieurs navires."

9 Le terme "navire" est défini dans la Convention portant création du Fonds comme s'interprétant conformément à l'article 1.1 de la Convention sur la responsabilité civile, à savoir:

"'Navire' signifie tout bâtiment de mer ou engin marin, quel qu'il soit, qui transporte effectivement des hydrocarbures en vrac en tant que cargaison."

Travaux préparatoires relatifs à l'article 4.2b) de la Convention portant création du Fonds

10 Dans le projet de Convention portant création du Fonds qui avait été établi par le Groupe de travail du Comité juridique de l'OMI (à l'époque OMCI) et qui avait servi de base aux délibérations de

la Conférence internationale de 1971 qui a adopté la Convention portant création du Fonds, l'article 4.2 était libellé comme suit:

"Le Fonds est exonéré de toute obligation aux termes du paragraphe précédent dans les cas suivants:

- a); ou
- b) si l'identité du navire qui a causé le dommage n'a pas été établie."

Au cours des travaux effectués au sein du Comité juridique, les Etats-Unis avaient proposé de supprimer cet alinéa b).

11 La Conférence internationale de 1971, outre la proposition susmentionnée, avait examiné plusieurs propositions visant à modifier ce paragraphe.

12 La République fédérale d'Allemagne avait proposé de modifier comme suit l'alinéa b) de l'article 4:

- "b) si le demandeur ne peut pas prouver que le dommage est dû à un événement déterminé survenu à bord d'un navire."

13 En proposant cet amendement à la Conférence internationale, la République fédérale d'Allemagne avait indiqué que cette proposition ne visait pas à modifier le fond du paragraphe mais simplement à en améliorer la rédaction. De l'avis de cette délégation, le libellé proposé précisait que le demandeur aurait simplement à prouver qu'un événement survenu à bord d'un navire est à l'origine de la fuite d'hydrocarbures. Cette délégation avait estimé qu'il ne serait pas nécessaire de prouver que les hydrocarbures ont fui d'un navire à l'identité établie, ce qui pourrait être difficile si deux navires ou plus sont en cause dans un accident déterminé. Cette délégation a souligné qu'il appartenait au demandeur de faire la preuve de ces faits.

14 Les délégations du Danemark, de la Finlande, de la Norvège et de la Suède avaient soumis à la Conférence un document dans lequel elles proposaient d'insérer un nouvel article 4 bis, libellé comme suit:

- "4 bis 1) Le Fonds indemnise toute personne qui subit, dans un Etat contractant, des dommages par pollution à la suite d'une fuite ou d'un rejet d'hydrocarbures provenant d'un navire non identifié, si le montant total des dommages causés dans cet Etat contractant par un seul événement est supérieur à [15] millions de francs et dans la proportion où il dépasse cette somme.
- 2) Aux fins du présent article, dans le cas où des hydrocarbures dont l'origine n'a pu être déterminée sont découverts sur la mer ou dans la mer ou encore sur le littoral, il suffira au demandeur de montrer que ces hydrocarbures proviennent vraisemblablement d'un navire non identifié à la suite d'une fuite ou d'un rejet. On considère que le dommage par pollution résulte d'un événement unique si le demandeur peut montrer qu'il est dû à un fait unique où à une série unique de faits ayant la même origine.
- 3) Seul, le gouvernement de l'Etat Contractant où est survenu le dommage, agissant en son nom et au nom de toutes les personnes qui ont subi un dommage dans cet Etat, peut présenter des demandes d'indemnisation en vertu du présent article.

- 4) Les indemnités obtenues en vertu du présent article sont réparties entre les demandeurs conformément à la législation nationale de l'Etat contractant intéressé.
- 5) Le montant total de l'indemnisation que le Fonds peut verser, en vertu du présent article, pour un événement déterminé, ne doit pas dépasser la limite prévue aux paragraphes 4 et 6 de l'article 4.
- 6) Nonobstant les dispositions de l'article 7, tout différend concernant le paiement d'une indemnisation est réglé par le tribunal visé à l'article []."

15 La question visée au paragraphe 2b) de l'article 4 du projet de Convention a donné lieu à de longs débats au sein de la Commission plénière de la Conférence internationale. A l'issue de ces débats, les propositions présentées par les Etats-Unis et par les quatre pays scandinaves ont été rejetées tandis que la proposition de la République fédérale d'Allemagne a été adoptée avec un certain nombre de modifications importantes d'ordre rédactionnel. Les comptes rendus de ces débats sont consignés dans les Documents officiels de la Conférence publiés par l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (pages 363 - 369 et 393 - 398). Les extraits pertinents sont reproduits en annexe au présent document.

Analyse du problème par l'Administrateur

16 A la lumière de l'analyse des échantillons d'hydrocarbures effectuée pour le compte du FIPOL, dont il est fait état au paragraphe 7 ci-dessus, l'Administrateur estime qu'il n'a pas été établi que les hydrocarbures provenaient d'un navire tel que défini dans la Convention sur la responsabilité civile et la Convention portant création du Fonds, à savoir un navire qui transporte des hydrocarbures en vrac en tant que cargaison.

17 L'Administrateur procède actuellement à une étude approfondie du problème de l'interprétation de l'article 4.2b) de la Convention portant création du Fonds. Les résultats de cette étude seront communiqués dans un additif au présent document.

Renvol éventuel de la question à l'Assemblée

18 Compte tenu de l'importance que revêt la question, le Comité exécutif souhaitera peut-être examiner si le problème de l'interprétation de la Convention portant création du Fonds sur ce point devrait être renvoyé à l'Assemblée, pour examen à sa 16ème session qui doit se tenir en octobre 1993.

Mesures que le Comité exécutif est invité à prendre

- 19 Le Comité exécutif est invité à:
- a) examiner les renseignements fournis dans le présent document;
 - b) examiner l'interprétation de l'article 4.2b) de la Convention portant création du Fonds dans le cas de déversements d'hydrocarbures dont la source n'a pas été identifiée; et
 - c) examiner, compte tenu de l'importance de la question, si le problème de l'interprétation de l'article 4.2b) à cet égard devrait être soumis à l'Assemblée, pour que cette dernière prenne une décision.

ANNEXE**Extrait des Documents Officiels de la Conférence de 1971 sur
la Création d'un Fonds International d'Indemnisation
Pour les Dommages Dus à la Pollution par les Hydrocarbures**

(Publication de l'Organisation Intergouvernementale
consultative de la navigation maritime)

**COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA SEPTIEME SEANCE
DE LA COMMISSION PLENIERE
tenue le vendredi, 3 décembre 1971, à 10h00**

Pages 363 - 366

Article 4, paragraphe 2, alinéa b)

Le PRESIDENT appelle l'attention des représentants sur la proposition contenue dans le renvoi 5 tendant à supprimer tout l'alinéa 2b) que l'on retrouve dans les observations de la délégation des Etats-Unis (LEG/CONF.2/3, page 62) et dans celles de la délégation allemande (page 51 du même document). Il invite le représentant des Etats-Unis à présenter la proposition d'amendement de sa délégation.

M. MASSEY (Etats-Unis) fait ressortir que l'amendement est moins radical qu'il n'y paraît au premier abord. Le Fonds a pour objet d'indemniser les personnes qui subissent des dommages par pollution "résultant de fuites ou de rejets d'hydrocarbures transportés en vrac par la voie maritime". Aussi ne cherche-t-on pas, en proposant de supprimer l'alinéa 2b), à assurer l'indemnisation dans tous les cas où des hydrocarbures sont déversés en mer. La victime restera tenue de prouver que les hydrocarbures proviennent d'un navire.

L'article premier de la Convention de 1969 contient une définition des termes "navire" et "dommage par pollution". Que l'alinéa 2b) soit ou non maintenu, la victime devrait donc démontrer que les hydrocarbures provenaient d'un navire transportant une cargaison d'hydrocarbures en vrac. Si l'on conservait l'alinéa 2b), elle serait en outre dans l'obligation d'établir avec précisions l'identité du navire ayant causé le dommage par pollution. En cas d'abordage entre deux navires transportant des hydrocarbures en vrac, l'indemnisation ne devrait pas être refusée uniquement du fait que la victime se trouverait dans l'impossibilité de préciser de quel navire provenaient les hydrocarbures polluants.

Les représentants qui se sont déjà déclarés favorables au maintien de l'alinéa 2b) ont argué du fait que s'il était impossible d'intenter une action contre le propriétaire d'un navire aux termes de la Convention de 1969, la charge de l'indemnisation retomberait intégralement sur le Fonds. Etant donné que la Convention sur le Fonds a pour objet, de l'avis du Gouvernement des Etats-Unis, de combler les lacunes de la Convention de 1969, le Fonds devrait effectivement assumer une telle charge.

Certains représentants ont fait valoir que la suppression de l'alinéa 2b) obligerait le Fonds à assumer la responsabilité financière d'un grand nombre de petites fuites d'hydrocarbures et de réparations peu élevées, ce qui grèverait son budget administratif. Mais il est extrêmement peu probable que des fuites peu importantes proviennent de navires transportant des hydrocarbures en vrac, et de plus le Gouvernement des Etats-Unis serait disposé à fixer une limite inférieure, de l'ordre de \$2 000 à \$5 000, au-dessous de laquelle le Fonds ne serait pas tenu d'intervenir. Les menues

demandes d'indemnisation devraient ainsi se trouver réduites en nombre. Les frais administratifs seraient relativement moins élevés pour les demandes de réparations importantes, mais le représentant des Etats-Unis ne pense pas que le maintien de l'alinéa 2b) contribuerait à les abaisser.

M. FRANTA (République fédérale d'Allemagne) présente la proposition d'amendement de sa délégation à l'alinéa 2b) (LEG.CONF.2/3, page 51) en faisant ressortir qu'elle n'entraîne aucun changement au fond. Le nouveau libellé vise à indiquer clairement que la victime doit prouver, pour asseoir sa demande, que le dommage résulte d'une pollution causée par des hydrocarbures provenant d'un navire telle que la définit le projet de Convention sans être nécessairement tenue d'établir l'identité du navire. Cette considération est importante en cas d'événement mettant en cause plus d'un navire. Le représentant de la République fédérale d'Allemagne ne saurait accepter la thèse des Etats-Uni selon laquelle toute pollution importante par les hydrocarbures doit nécessairement provenir d'un navire.

M. BROCH (Norvège) pense également que la proposition des Etats-Unis n'est pas radicale, en ce sens que l'application des définitions contenues dans le projet de Convention obligerait nécessairement les demandeurs à prouver que la pollution par les hydrocarbures ayant causé les dommages provenait d'un navire transportant une cargaison d'hydrocarbures en vrac. Il craint toutefois, si l'on supprime l'alinéa 2b), que les tribunaux saisis de demandes en réparation de dommages ne doivent faire face à des difficultés insurmontables, lorsqu'il s'agira de décider de la recevabilité de la demande, si l'identité du navire n'a pas été établie. Le représentant de la Norvège est donc hostile à la proposition des Etats-Unis, d'autant que son adoption aurait inmanquablement pour effet de multiplier le nombre des menues demandes d'indemnisation.

L'amendement allemand paraît, en principe, acceptable. Il conviendrait toutefois d'y introduire une allusion à l'article IV de la Convention de 1969 sur la responsabilité, qui établit le principe de la responsabilité solidaire lorsqu'un événement met en jeu plus d'un navire.

M. van Rijn van ALKEMADE (Pays-Bas) s'associe à ces remarques. Il préférerait voir maintenir la disposition considérée, afin d'éviter toute interprétation erronée analogue à celles auxquelles ont donné lieu les dispositions de la Convention de 1969 sur la responsabilité.

M. BRIGSTOCKE (Royaume-Uni) déclare que sa délégation estime que l'on devrait conserver l'alinéa 2b). Si besoin était, l'on pourrait rendre le texte plus clair en y insérant celui de l'article IV de la Convention de 1969 sur la responsabilité ou en y faisant allusion.

M. NICHOLSON (Australie) appuie vigoureusement l'amendement des Etats-Unis. Le cas d'un dommage causé par un navire non identifié n'a pu être prévu dans une convention qui conférerait la responsabilité au propriétaire, mais il en va autrement pour la Convention sur le Fonds.

M. KENNEDY (Canada) abonde dans le même sens. Il y a lieu d'espérer qu'il sera dûment tenu compte des observations du représentant des Pays-Bas concernant d'éventuelles difficultés d'ordre juridique au moment du règlement des demandes. Le Canada a fait l'expérience de ce genre de problèmes dans le domaine de l'application des dispositions de la Convention de 1969 sur la responsabilité relatives aux mesures de prévention, et M. Kennedy exprime l'espoir que ces considérations recevront au moment voulu toute l'attention qu'elles méritent.

M. WHITE (Libéria) recommande vivement le maintien du texte original. Sa suppression donnerait lieu à un foisonnement de demandes d'indemnisation portant sur des montants peu élevés, qui compromettraient le bon fonctionnement du Fonds.

M. QUARTEY (Ghana) se dit déçu de constater qu'un si grand nombre de délégations sont favorables au maintien de la disposition considérée. Quels que soient le lieu où elle se produit, ou les circonstances qui l'entourent, toute pollution par les hydrocarbures est importante car elle entraîne invariablement des dommages. Dans le cas de la côte occidentale d'Afrique, des nappes d'hydrocarbures provenant des nombreux navires-citernes passant dans les parages atteignent fréquemment le rivage plusieurs mois après la fuite ou le déversement. Dans ces circonstances, il est

impossible d'établir l'identité du navire ou des navires responsables. Or il n'existe dans cette région aucune installation pétrolière à terre, ou au large des côtes, de telle sorte que ces fuites proviennent indubitablement de navires-citernes. La simple justice exige que le projet de convention protège les victimes innocentes de pareils cas de pollution. Le représentant du Ghana appuie donc vigoureusement le maintien de l'alinéa 2b).

M. SPILOPOULOS (Grèce) fonde ses objections à l'encontre du libellé original de la disposition à l'étude sur le fait qu'il présente un caractère purement restrictif. En revanche, la version allemande règle la question fondamentale en excluant tout dommage provenant d'installations pétrolières situées à terre ou au large des côtes.

M. de VOGELAERE (Belgique) ne peut soutenir la proposition des Etats-Unis. La suppression de l'alinéa considéré risquerait, en effet, de conduire les tribunaux à interpréter le texte comme signifiant que le demandeur n'est pas tenu d'établir l'identité du navire coupable. La délégation belge considère le projet d'amendement allemand comme acceptable en principe, à condition d'être légèrement remanié.

M. SUCHORZEWSKI (Pologne) dit que sa délégation, tout en étant d'accord pour penser qu'il est peu probable que l'on ne réussisse pas à établir l'identité d'un navire ayant causé une pollution par les hydrocarbures, incline à approuver la suppression de l'alinéa 2b). Aux termes du paragraphe 1a) de l'article 4, le Fonds est obligé d'intervenir dans tous cas de pollution par les hydrocarbures dont la responsabilité ne pourrait être imputée à quiconque en vertu de la Convention de 1969. Le demandeur est uniquement tenu de démontrer que le dommage résultait d'une pollution par les hydrocarbures. En conséquences le représentant de la Pologne ne voit pas quelle utilité il y aurait à exiger l'identification du navire coupable. La proposition allemande apparaît donc également comme superflue, parce que ce qu'elle apporte résulte déjà de la définition même du dommage par pollution, telle qu'elle est déterminée dans la Convention de 1969.

M. ECONOMU (Roumanie) indique que sa délégation est, elle aussi, hostile à la suppression de la disposition considérée. Elle estime, en effet, que le Fonds ne devrait être tenu d'intervenir qu'en cas de pollution importante; or les autorités riveraines ne devraient éprouver aucune difficulté à établir en pareil cas l'identité du navire en cause. S'il était adopté, l'amendement allemand compliquerait simplement le problème; la délégation roumaine préférerait donc avoir maintenir le texte original.

M. DATE (Japon) s'élève aussi, pour des motifs déjà exposés, notamment par la délégation norvégienne, contre la suppression de l'alinéa 2b). En ce qui concerne la proposition allemande, il comprend le souci de la délégation de la République fédérale d'Allemagne, mais l'interprétation du présent alinéa devrait dissiper toute inquiétude à ce sujet.

M. TIGHILT (Algérie) explique que le problème à l'étude est important pour son pays en raison de la vulnérabilité de ses côtes. Il serait par trop injuste de refuser toute indemnisation uniquement du fait que le navire coupable de pollution n'aurait pu être identifié. La délégation algérienne appuie donc la suppression de la disposition considérée.

M. AMOROSO (Italie) déclare qu'il est indispensable de maintenir cette disposition; dans le cas contraire, il faudra prévoir une limite inférieure au-dessous de laquelle le Fonds n'interviendra pas.

M. ADEDE (Kenya) partage le point de vue de la délégation du Ghana. La sienne appuie vigoureusement la proposition des Etats-Unis, et n'est pas en mesure d'accepter les arguments avancés à son encontre.

M. GEZELIUS (Suède) dit que les arguments présentés en faveur de la suppression de l'alinéa 2b) ont induit sa délégation à modifier sa position initiale jusqu'à accepter, le cas échéant, cette suppression à condition que le projet de convention fixe une limite inférieure à l'intervention du Fonds. Ce plancher ne devrait pas être inférieur à 1 million de dollars.

M. BLANCA (Espagne) indique que sa délégation est favorable à la suppression de la disposition considérée. Il est moralement nécessaire de prévoir l'indemnisation de toutes les victimes, quelle que soit l'origine du dommage par pollution, puisque la pollution par les hydrocarbures résulte toujours directement ou indirectement des activités des compagnies pétrolières. Dans la pratique, une telle extension du champ d'action du Fonds devrait toutefois s'accompagner de l'établissement d'une limite inférieure pour son intervention. Le chiffre choisi pourrait s'établir, par exemple, entre \$5 000 et \$10 000.

M. KARASIMEONOV (Bulgarie) déclare que, dans sa forme actuelle, l'alinéa 2b) ne paraît pas entièrement acceptable à sa délégation. Il n'est pas question d'exiger que l'identité du navire responsable soit établie dans tous les cas. Il devrait néanmoins être indispensables de prouver que la pollution a été causée par un navire; à première vue, le projet d'amendement allemand semble répondre à cette exigence.

**COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA HUITIEME SEANCE
DE LA COMMISSION PLENIERE
tenue le vendredi, 3 décembre 1971, à 15h15**

Pages 367 - 369

Article 4, paragraphe 2, alinéa b) (suite)

M. DOUAY (France) regrette que l'article 4 n'ait pas été conçu de façon à disposer, dans un premier paragraphe, que le Fonds doit indemniser chaque fois que le propriétaire du navire est responsable en vertu de la Convention de 1969 sur la responsabilité, dans un deuxième paragraphe que le Fonds intervient chaque fois que le propriétaire du navire est dans l'incapacité de s'acquitter de ses obligations et, dans un troisième paragraphe, que le Fonds doit également intervenir dans les cas où le propriétaire est exonéré en vertu de la Convention de 1969; le schéma du texte eut été beaucoup plus simple.

Tel qu'il est énoncé dans le projet de convention, l'alinéa b) du paragraphe 2 contient une contradiction interne, parce qu'il vise le dommage dû à un navire et à un navire inconnu. En effet, la victime devra, pour bénéficier de l'intervention du Fonds, prouver qu'il y a un lien de causalité entre le dommage et le fait que les hydrocarbures proviennent d'un navire au sens de l'article 1, c'est-à-dire un navire pétrolier, à l'exclusion des installations terrestres, des plates-formes de forage, des navires autres que les navires pétroliers; or, si c'est bien un navire pétrolier qui est coupable de la pollution il sera nécessairement identifié.

Pour lever cette contradiction, il faudrait parler de dommages dont l'auteur est inconnu. S'il devait couvrir ces dommages le Fonds serait conçu comme une caisse de secours, appelée à indemniser les victimes d'une multitude de petits sinistres alors qu'il était en principe entendu que le Fonds devait être créé pour indemniser les victimes de gros sinistres exclusivement, de façon à compléter la Convention de 1969. Si la Conférence souhaite vraiment que le Fonds réponde à toutes les demandes d'indemnisation pour tous les dommages dont l'auteur est inconnu, ce qui revient à dire qu'aucune sanction ne sera prise contre les navires et à abandonner tout effort de prévention, elle peut dès à présent déchirer la Convention de 1969.

Pour sa part, la délégation française voudrait que l'alinéa b) subsiste: supprimer ce cas d'exonération ouvrirait la porte à tous les abus, puisque l'on ne rechercherait même pas l'auteur du dommage et que l'on s'adresserait automatiquement au Fonds. La délégation française refuse également toute proposition de compromis tendant à fixer un chiffre minimum à partir duquel le Fonds interviendrait, parce que cela signifierait qu'il serait alors plus difficile de se faire indemniser en cas de petit sinistre qu'en cas de gros accident. Il ne faut donc pas modifier l'alinéa b) du paragraphe 2.

M. MEDCRAFT (OCIMF) dit que ce serait manquer d'équité à l'égard des compagnies pétrolières que de supprimer l'alinéa b); une fois de plus, les compagnies seraient tenues de payer là où les propriétaires de navires sont exonérés.

Il faut prendre en garde à ne pas encourager les propriétaires de navires à déverser leurs déchets d'hydrocarbures sans prendre la moindre précaution dès lors qu'ils seraient certains que les compagnies pétrolières couvriraient le dommage éventuel.

Il faut aussi prendre garde qu'au cas où le Fonds serait tenu de répondre à une multitude de demandes, les dépenses se répercuteront inévitablement sur le prix de vente du produit transporté. M. Medcraft estime que, si elle accepte l'amendement tendant à supprimer l'alinéa b), la Conférence aura fait un pas en arrière.

M. PHILIP (Danemark) fait savoir que les délégations des pays scandinaves ont mis au point une proposition de compromis sur l'alinéa b) du paragraphe 2. Il demande que la Commission sursoie à toute décision tant que ce nouveau texte n'aura pas été distribué et discuté.

Il en est ainsi décidé.

Le PRESIDENT demande au représentant de la France s'il n'a pas d'objection à ce que l'amendement proposé par la France au paragraphe 5 de l'article 4 et tendant à dire "..... est réparti au marc le franc entre les demandeurs" (LEG/CONF.2/3/Add.1, page 139) soit renvoyé au Comité de rédaction car il s'agit d'un amendement de pure forme qui, de surcroît, ne vise que la version française du projet de Convention.

M. DOUAY (France) accepte cette proposition.

Le PRESIDENT demande au représentant du Ghana si la proposition d'amendement à l'article 4 tendant à ajouter au texte un nouveau paragraphe 7 qui a été présentée par le Ghana (LEG/CONF.2/C.1/WP.9) ne devrait pas être étudiée en même temps que les dispositions du projet de Convention qui traite des modalités d'administration du Fonds.

M. NORDENSON, rapporteur, précise que, la proposition du Ghana touchant à une question de principe concernant les fonctions du Fonds, elle devrait plutôt être étudiée au moment où seront examinées les dispositions de l'article 2 qui définissent les fonctions du Fonds, et sur lesquelles la Commission doit se prononcer lorsqu'elle en aura fini avec les articles 4 et 5.

M. QUARTEY (Ghana) accepte la suggestion du rapporteur.

**COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA ONZIEME SEANCE
DE LA COMMISSION PLENIERE
tenue le mardi, 7 décembre 1971, à 9h30**

Pages 393 - 398

Article 4, paragraphe 2, alinéa b) (suite)

Le PRESIDENT invite la Commission à se prononcer sur l'amendement présenté par les délégations du Danemark, de la Finlande, de la Norvège, et de la Suède qui remplace désormais la proposition déposée par les mêmes délégations et contenues dans le document (LEG/CONF.2/C.1/WP.20); le nouvel amendement porte la cote LEG/CONF.2/C.1/WP.26. La Commission se prononcera ensuite, le cas échéant, sur la proposition de la République fédérale d'Allemagne (LEG/CONF.2/3 page 51) et la proposition des Etats-Unis (*ibid* note de bas de page 5).

M. PHILIP (Danemark) fait savoir qu'il convient d'ajouter dans l'amendement des délégations scandinaves (LEG/CONF.2/C.1/WP.26), au paragraphe 2 de l'article 4 bis proposé, après les mots "si le demandeur peut montrer qu'il est", le mot "vraisemblablement" (Version anglaise: "if the claimant shows that it is probable that the damage....").

M. ESCORIAZA (Espagne) estime que la procédure proposée par les délégations scandinaves est simple et équitable et il s'y rallie volontiers. Il y aurait toutefois lieu de l'étudier sur le plan du principe en laissant pour l'instant de côté la question du chiffre à insérer au paragraphe 1 du nouvel article 4 bis envisagé.

M. QUARTEY (Ghana) souhaiterait qu'on supprime l'alinéa b) du paragraphe 2 de l'article 4 parce qu'il lui paraît peu équitable de ne pas indemniser les victimes du seul fait qu'elles ne pourraient pas établir l'identité du navire. La solution de compromis des délégations scandinaves permettrait d'indemniser les victimes de gros sinistres aux dépens des victimes de petits sinistres et le Ghana ne pourrait s'y rallier que si le montant de la franchise indiqué au paragraphe 1 du nouvel article 4 bis est fortement réduit. Le représentant du Ghana fait valoir que de nombreux pays, comme le Ghana lui-même, peuvent se trouver dans l'impossibilité matérielle d'établir l'identité d'un navire responsable de pollution en haute mer et que les hydrocarbures mettent parfois des mois à atteindre la côte. Si le Fonds devait être exonéré en pareil cas, il ne répondrait plus à l'une des fins essentielles pour lesquelles on envisage de le créer. M. Quartey fait également valoir que l'Oil Companies International Marine Forum a précisé, dans le document d'information qu'il a présenté (LEG/CONF.2/C.1/WP.21, page 262) que, de 1969 à 1970 "il s'est produit moins de 50 événements donnant lieu au versement de frais supérieurs à \$14 000", de sorte qu'on ne peut guère soutenir qu'au cas où il ne serait par exonéré, le Fonds aurait à assumer des charges trop lourdes.

Le PRESIDENT suggère à la Commission de se prononcer d'abord sur le principe même de la proposition scandinave, puis, le cas échéant, sur le montant à insérer au paragraphe 1 de l'article 4 bis proposé.

M. BRIGSTOCKE (Royaume Uni) appuie, en principe, la proposition scandinave.

La franchise de 15 millions de francs prévue au paragraphe 1 du nouvel article 4 bis est indispensable: un plancher inférieur ou l'absence de tout plancher modifierait le caractère même du Fonds, qui ne serait plus essentiellement destiné à indemniser les victimes de gros dommages mais qui serait assailli de réclamations dès lors qu'il y aurait une plage à nettoyer. Les charges administratives deviendraient énormes et se répercuteraient sur le prix des hydrocarbures.

Par ailleurs, il faut décourager les Etats de gonfler artificiellement leurs frais de nettoyage pour atteindre le chiffre fixé comme plancher; c'est pourquoi il est bon au cas où le navire n'aurait pas été identifié, le Fonds n'indemnise que la fraction des frais de nettoyage qui excède ce chiffre.

Quand le navire responsable n'est pas identifié, il faut aussi que le dommage que le Fonds sera appelé à indemniser puisse être rattaché à un événement, faute de quoi le montant fixé pour plancher serait sans objet: un pays pourrait additionner les frais de nettoyage correspondant à une multitude de petits événements qui se succèdent pendant une longue période jusqu'au moment où il aurait enfin atteint le montant fixé pour plancher et saisir à ce moment-là le Fonds d'une réclamation. De tels abus coûteraient au Fonds des sommes astronomiques. Il serait moins onéreux d'améliorer les installations portuaires et de s'employer à prévenir les déchargements illicites de la part des pétroliers en pleine mer.

M. BRIGSTOCKE rappelle que le représentant des Etats-Uni soutient qu'en supprimant l'alinéa b) du paragraphe 2, on n'imposerait pas une charge excessive au Fonds à cause des sauvegardes implicitement contenues dans la définition même de "navire" et de "dommage par pollution", mais le représentant du Royaume-Uni n'est pas aussi optimiste: on ne peut pas être certain que les dommages dus à une nappe de pétrole brut atteignant une plage ne seront pas imputés à un pétrolier même si l'on n'a pas connaissance qu'un "événement" se soit produit dans les parages. Il est donc indispensable d'énoncer dans la Convention de véritables dispositions de sauvegarde.

M. SUCHORZEWSKI (Pologne) s'étonne de voir imposer aux victimes de petits dommages, aux termes de la proposition scandinave, un fardeau de la preuve tout à fait inhabituel. On dit qu'il est fort peu probable que le navire coupable du dommage ne puisse pas être identifié. Pourquoi, dans ces conditions, craindre de voir les ressources du Fonds épuisées par la faute de "navires fantômes"? On soutient que ce n'est pas l'ampleur des "événements" qui menacerait le Fonds, mais leur nombre. Pourquoi, dans ces conditions, protéger le Fonds au moyen d'une franchise aussi exceptionnelle, contraire à la résolution de 1969 qui exige d'indemniser les victimes?

Par ailleurs, la proposition scandinave aboutirait à ce résultat paradoxal qu'au cas où le navire ne serait pas identifié, le dommage serait indemnisé s'il est supérieur à 15 millions de francs mais ne le serait pas s'il se chiffre par exemple à 14 millions et demi. On n'aurait donc intérêt à déterminer l'identité du navire que pour les dommages d'un montant inférieur à 15 millions. Le représentant de la Pologne ne peut pas souscrire à la proposition scandinave à cause des difficultés qu'entraînerait, dans la pratique, l'application de la franchise prévue à chaque cas d'espèce et à cause des obligations particulières que la proposition imposerait aux divers gouvernements. Le représentant de la Pologne souhaiterait qu'on supprime l'alinéa b) du paragraphe 2 de l'article 4.

M. DORAISWAMY (Inde) souscrit, dans l'ensemble, aux vues du représentant du Royaume-Uni.

Il se ralliera à la proposition scandinave, mais il demande à ses auteurs de préciser le sens des dispositions énoncées au paragraphe 6 du nouvel article 4 bis et au dernier paragraphe. Il précise, d'ores et déjà, qu'une franchise de 15 millions de francs lui paraît adéquate mais il pourrait aussi souscrire à un chiffre inférieur.

M. HERBER (République fédérale d'Allemagne) craint que la proposition scandinave n'aboutisse à surcharger le Fonds de réclamations visant purement et simplement au remboursement de frais de nettoyage imputables à une pollution qui ne serait pas due à des navires, car, aux termes mêmes de cette proposition, il ne serait pas indispensable de prouver que la pollution est causée par un navire, il suffirait qu'elle soit "vraisemblablement" due à un navire. Si l'on s'en tient à l'idée qu'il faut établir qu'un navire est à l'origine du dommage, il est inutile d'envisager une procédure aussi complexe que celle qui est proposée par les délégations scandinaves.

M. AIT-CHAALAL (Algérie) aurait souhaité qu'on supprimât purement et simplement l'alinéa b) du paragraphe 2. Si la Commission refuse cette proposition, la délégation algérienne se ralliera à la proposition scandinave sous réserve que le montant de la franchise soit réduit, comme l'a demandé le représentant du Ghana.

M. PIMENTEL (Portugal) appuie, lui aussi, la proposition scandinave en son principe, sous réserve que la franchise soit fixée à un chiffre inférieur à 15 millions de francs, ce qui tendrait à réduire le nombre de réclamations pour accidents imputables à des navires non identifiés.

M. AMOROSO (Italie) souhaiterait voir l'alinéa b) du paragraphe 2 maintenu. Il ne peut pas appuyer la proposition scandinave pour les raisons exposées par le représentant de la République fédérale d'Allemagne. En outre, la procédure prévue au paragraphe 3 de l'article 4 bis proposée serait contraire à un principe de la Constitution italienne suivant lequel toute personne peut entamer une action juridique pour la protection de ses propres droits et intérêts légitimes.

M. WHITE (Libéria) constate que les avis divergent, au sein de la Commission, sur le point de savoir, en fait, à quels besoins le Fonds doit répondre. Il a été entendu, en 1969, que le Fonds devait réparer les dommages dus à des catastrophes bien particulières, du type de celles du Torrey Canyon. Le Comité juridique de l'OMCI a mis au point un mécanisme en se fondant sur l'idée que le Fonds ne sera pas amené à indemniser les dommages dus à n'importe quelle tache d'hydrocarbure sur la mer. Or, certains, semble-t-il, voudraient aujourd'hui que le Fonds indemnise des dommages qui ne seraient pas directement liés à un grave accident en mer.

La proposition scandinave est inutile, voire dangereuse. En effet si un "événement" cause des dommages se chiffrant à 15 millions au minimum, il est inconcevable que le navire puisse pas être identifié. En outre, la procédure de recouvrement envisagée sera très longue, et ce, au détriment des victimes. Il vaudrait donc mieux maintenir tel quel l'alinéa b) du paragraphe 2 de l'article 4.

M. MASSEY (Etats Unis) dit que le principe même d'une franchise que les délégations scandinaves ont retenu est judicieux car il fait obstacle à la présentation d'une multitude de réclamations de faible montant et réduit en conséquence les charges administratives de l'organisme compétent. Mais en l'occurrence, la franchise est fixée à un niveau beaucoup trop élevé pour que la police d'assurance que représenterait le Fonds présente vraiment de l'intérêt. Il serait beaucoup plus raisonnable de la fixer, par exemple, à un million, faute de quoi les Etats riverains se protégeront eux-mêmes en prenant unilatéralement les mesures voulues.

M. van RIJN van ALKEMADE (Pays-Bas) tient à faire savoir que le Gouvernement des Pays-Bas aurait beaucoup de mal à ratifier la Convention si la Commission devait adopter la proposition des Etats-Unis tendant à supprimer l'alinéa b) du paragraphe 2 de l'article 4.

Dans l'ensemble, la délégation des Pays-Bas est, sur la question, du même avis que la délégation du Royaume-Uni. Elle se ralliera, sous réserve d'une mise au point rédactionnelle, à la proposition scandinave parce que celle-ci constitue un compromis. Mais, en tout état de cause, la franchise devrait être fixée à un niveau assez élevé et à 15 millions de francs or au minimum.

M. QUARTEY (Ghana) soulignant combien il importe d'aboutir à un texte acceptable pour le plus grand nombre possible d'Etats, appuie la proposition faite par la délégation des Etats-Unis quant à la réduction du montant minimum inclus dans l'amendement des délégations scandinaves: les pays à faible revenu ne pourraient se permettre de souscrire au Fonds une somme qui serait de l'ordre de 1 million de dollars. D'ailleurs, il ressort du document d'information présenté par l'Oil Companies International Marine Forum (LEG/CONF.2/C.1/WP.21) qu'entre 1960 et 1970 il s'est produit moins de cinquante événements donnant lieu au versement de frais de nettoyage et d'indemnisation supérieurs à \$4 000. Il convient donc de se maintenir dans les limites raisonnables.

M. Quartey désirerait savoir si, dans l'esprit des délégations scandinaves, seuls les frais dépassant 15 millions de francs seraient pris en charge par le Fonds.

M. KARASIMEONOV (Bulgarie) estimant que la proposition scandinave constitue une base acceptable de compromis, appuie la suggestion du Président visant à ce que la Commission procède à un vote de principe, après quoi les auteurs de l'amendement pourraient s'entendre avec les délégations qui le souhaiteraient pour la rédaction sur un texte définitif.

M. DOUAY (France) rappelle qu'il importe de ne pas oublier que le Fonds doit être complémentaire de la Convention de 1969 et n'avoir en conséquence pour objet que d'indemniser les victimes de dommages causés par des navires pétroliers: il devrait en être ainsi même si l'alinéa 2b) était supprimé. A vrai dire, le compromis présenté par les délégations scandinaves risque non seulement de compliquer les choses sur le plan procédural, mais aussi d'ouvrir la porte à une interprétation très large du concept de la pollution, puisque l'on accepterait que soient couverts des dommages qui auraient pu n'être pas causés par un navire. Si le Fonds devenait ainsi un simple caisse de secours, le Gouvernement français se verrait sans doute dans l'obligation de reconsidérer sa position quant à la ratification de la Convention de 1969.

La seule solution raisonnable semble être le maintien de l'alinéa 2b).

M. NICHOLSON (Australie) note que sa délégation a, du rôle du Fonds, une conception presque diamétralement opposée à celle de la délégation du Libéria. Bien qu'elle soit en principe favorable au maintien de l'alinéa 2b), elle serait prête à accepter le compromis scandinave, à condition toutefois que le chiffre suggéré soit considérablement abaissé.

M. ISSA (Egypte) regrette de ne pouvoir appuyer l'amendement proposé par les délégations scandinaves, car il lui paraît s'éloigner considérablement de la teneur du deuxième alinéa du préambule de la Convention de 1969 et son paragraphe 6 est, de plus, incompatible avec l'article VI.2 de cette même Convention.

M. PHILIP (Danemark) précise à l'intention de M. Doraiswamy que les co-auteurs du projet d'amendement se sont proposés, en rédigeant l'article 4 bis 6) de leur texte, que de faire accepter le principe d'un tribunal spécial, sans vouloir entrer dans le détail de son organisation et de son fonctionnement. A l'intention de M. Quartey, il confirme l'interprétation que M. Massey a donnée de l'article 4 bis 1): Le Fonds n'indemniserait les victimes qu'en tant que le montant du dommage dépasserait le plancher fixé par la Conférence.

Les délégations scandinaves ne s'opposeraient pas à ce qu'il soit procédé à un vote séparé, d'abord sur le principe de leur amendement, puis sur le montant de la franchise, à condition toutefois qu'elles aient la garantie que ce montant sera supérieur à zéro. Le chiffre proposé par M. Massey leur paraît beaucoup trop faible, mais elles seraient disposées à transiger et à accepter, par exemple, un montant de 7,5 millions de francs.

M. KENNEDY (Canada) appuie la déclaration du représentant des Etats-Unis et convient avec celui du Libéria qu'il semble y avoir un malentendu sur la conception du Fonds.

Après un échange de vues, il est décidé de procéder à un vote indicatif sur le projet d'amendement soumis par les délégations scandinaves dans le document LEG/CONF.2/C.1/WP.26, le montant indiqué entre crochets à l'article 4 bis 1) étant toutefois réservé.

Par 18 voix contre 17, avec 3 abstentions, le projet d'amendement soumis par les délégations scandinaves est, à titre indicatif, rejeté.

Le PRESIDENT invite la Commission à se prononcer sur la proposition de la délégation des Etats-Unis, mentionnée à la note 5 de la page 6 de l'annexe I du document LEG X/7 et visant à supprimer tout l'alinéa 2b).

Par 20 voix contre 18, avec une abstention, la proposition de la délégation des Etats-Unis est rejetée.

M. PHILIP (Danemark) annonce qu'il se réserve de présenter de nouveau en séance plénière la proposition des délégations scandinaves.

M. BROCH (Norvège) fait observer que, s'agissant d'un simple vote indicatif, rien n'empêche la Commission de revenir sur la question; cela pourrait même être fort utile, après que des contacts officieux auraient permis aux diverses délégations de s'entendre sur le montant de la franchise.

Le PRESIDENT rappelle que la République fédérale d'Allemagne a proposé un amendement à l'alinéa 2b), qui est reproduit à la page 51 du document LEG/CONF.2/3.

M. HERBER (République fédérale d'Allemagne) souligne qu'il s'agit en fait moins d'un amendement que d'une amélioration à apporter au texte original, qui pourrait en effet laisser entendre que le demandeur devrait prouver que le dommage dont il a été victime a été causé par un navire déterminé. Or il n'est pas exclu que, par suite d'un abordage, deux navires-citernes aient à souffrir l'un et l'autre d'une fuite, de telle sorte qu'il serait impossible de déterminer lequel d'entre eux a été en fait cause du dommage. Il est donc proposé de dire que le demandeur devra prouver que le dommage est dû à un événement déterminé survenu à un navire.

M. QUARTEY (Ghana) désirerait savoir comment, en ce cas, il conviendrait d'entendre le mot "événement" et si le demandeur devrait fournir la preuve de la nature de cet événement.

M. HERBER (République fédérale d'Allemagne) précise que, dans la pensée de sa délégations, le mot "événement" devrait s'entendre conformément à la définition qui en est donnée à l'article 1.8 de la Convention de 1969; un lavage de citerne ou tout acte normal d'exploitation d'un navire ne serait pas pris en considération.

M. DOUAY (France) se déclare favorable à ce projet d'amendement, qui améliore très nettement le texte en éliminant toute possibilité de "navire fantôme".

M. SUCHORZEWSKI (Pologne) appuie la déclaration du représentant de la France.

M. PERRAKIS (Grèce), appuyé par M. BROCH (Norvège), suggère que le libellé de l'amendement soit revu par le Comité de rédaction: on pourrait, par exemple, envisager de parler de "un ou plusieurs navires".

Par 24 voix contre 3, avec 10 abstentions, et sous réserve d'améliorations d'ordre rédactionnel, le projet d'amendement soumis par la République fédérale d'Allemagne est adopté.
