

ASSEMBLEE
1ère session
Point 18 de l'ordre du jour

EXAMEN DES DEMANDES D'INDEMNISATION

Note de l'Administrateur du Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures

1 Introduction

La Conférence internationale de 1984 qui a adopté le Protocole de 1984 à la Convention portant création du Fonds a décidé d'abolir le Comité exécutif. La position prise à ce sujet dans le Protocole de 1984 a été maintenue dans le Protocole de 1992. Les débats de la Conférence de 1984 sont consignés dans les Documents officiels de la 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 Fonds de 1971 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 Fonds de 1971 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.

<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, reproduit dans les Documents officiels de 1984/1992, vol.2, p. 314

2.5 Lorsqu'elle a décidé d'abolir le Comité exécutif, la Conférence de 1984 a donné certaines indications sur le type d'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 Observations de l'Assemblée du Fonds de 1971

3.1 Sur la base d'un document présenté par l'Administrateur du Fonds de 1971 (document FUND/A.18/13/7), l'Assemblée du Fonds de 1971 a, en octobre 1995, examiné les conséquences découlant du fait que la Convention de 1992 portant création du Fonds ne prévoyait pas de comité exécutif, l'Assemblée du Fonds de 1992 devant décider de la structure à mettre en place pour le traitement des demandes d'indemnisation. L'Assemblée du Fonds de 1971 a noté que, au cours de ces dernières années, le Comité exécutif du Fonds de 1971 avait joué un rôle vital dans l'examen des demandes. L'Assemblée a estimé qu'il ne serait pas pratique de constituer des groupes de travail distincts pour traiter des demandes nées de chaque sinistre important, comme cela avait été suggéré lors de la Conférence internationale de 1984 qui avait adopté les Protocoles de 1984.

3.2 L'Assemblée du Fonds de 1971 a examiné la proposition de l'Administrateur de traiter les demandes d'indemnisation dans un cadre prévoyant quatre niveaux : Administrateur, bureau des demandes d'indemnisation, organe subsidiaire chargé des demandes d'indemnisation et Assemblée. Elle a noté que cette proposition avait pour objectif d'accélérer les règlements qui ne posaient pas de question de principe, tandis que les Etats Membres conserveraient leur rôle de formulation de la politique générale.

3.3 L'Assemblée du Fonds de 1971 a estimé que l'Assemblée du Fonds de 1992 devrait créer un organe subsidiaire chargé des demandes d'indemnisation dont la composition et le rôle devraient être semblables à ceux du Comité exécutif du Fonds de 1971. Elle n'a pas appuyé la proposition de l'Administrateur de créer un bureau des demandes d'indemnisation.

3.4 L'Assemblée du Fonds de 1971 a jugé qu'il ne serait pas nécessaire de constituer dès la 1ère session de l'Assemblée du Fonds de 1992 l'organe subsidiaire chargé des demandes d'indemnisation, étant donné qu'il n'y aurait alors que neuf Etats Membres. L'Assemblée du Fonds de 1971 a pensé que si une session extraordinaire devait être tenue en octobre 1996 par l'Assemblée du Fonds de 1992, celle-ci pourrait alors examiner, compte tenu du rythme des ratifications, s'il conviendrait de créer un organe subsidiaire chargé des demandes d'indemnisation.

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 du Fonds de 1992 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;

.....

4.1.2 L'Assemblée du Fonds de 1992 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. 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 du Fonds de 1992 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 du Fonds de 1971, 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 Conformément à l'Article 18.9 de la Convention de 1992 portant création du Fonds, l'Assemblée est habilitée à déléguer le règlement des demandes d'indemnisation à un organe subsidiaire.

5 Structure éventuelle aux fins de l'examen des demandes d'indemnisation

5.1 Compte tenu de l'expérience acquise par le Fonds de 1971, et compte tenu des opinions exprimées à la 18ème session de l'Assemblée du Fonds de 1971, il y aurait sans doute lieu de voir si le Fonds de 1992 pourrait traiter les demandes d'indemnisation aux trois niveaux: celui de l'Administrateur, d'un organe subsidiaire chargé des demandes d'indemnisation et de l'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

5.2 L'Assemblée du Fonds de 1992 devra déterminer dans quelle mesure l'Administrateur est habilité à procéder au règlement définitif des demandes sans l'accord préalable de l'Assemblée ou de tout organe subsidiaire.

5.3 L'Administrateur du Fonds de 1971 est habilité à procéder au règlement définitif de toute demande s'il estime que le coût total pour le Fonds de 1971 de régler toutes les demandes nées du sinistre considéré ne risque pas de dépasser 37,5 millions de francs-or (2,5 millions de DTS, ou environ £2,4 millions). L'Administrateur peut, en tout état de cause, procéder au règlement définitif de demandes émanant de particuliers et de petites entreprises jusqu'à concurrence d'un montant global de 10 millions de francs-or (666 667 DTS ou environ £645 000) à l'égard d'un quelconque sinistre (voir la règle 8.4.1 du Règlement intérieur du Fonds de 1971).

5.4 L'Assemblée voudra peut-être envisager la possibilité d'étendre le pouvoir de l'Administrateur de régler les demandes qui ne posent aucune question de principe au-delà de celui qui lui est conféré pour le Fonds de 1971. 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.

5.5 Il est toutefois proposé que, d'ici à la prochaine session de l'Assemblée du Fonds de 1992, le pouvoir de l'Administrateur du Fonds de 1992 soit soumis aux mêmes limites que celles qui sont énoncées dans le Règlement intérieur du Fonds de 1971. Cette mesure permettrait à l'Assemblée de décider si, compte tenu d'éléments nouveaux, il était nécessaire d'étendre le pouvoir de l'Administrateur.

Organe subsidiaire chargé des demandes d'indemnisation

5.6 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 lui renverrait. Au cours de ces dernières années, l'Administrateur a, à de nombreuses reprises, été autorisé au sein du Fonds de 1971 à procéder au règlement définitif de toutes les demandes nées d'un sinistre donné, sauf dans la mesure où des questions de principe surgissaient qui n'avaient pas encore été tranchées par le Comité exécutif. L'organe subsidiaire chargé des demandes d'indemnisation pourrait également étendre le pouvoir de l'Administrateur en règle générale en ce qui concerne un sinistre particulier, ainsi que l'avait souvent fait le Comité exécutif du Fonds de 1971. Le cas échéant, il formulerait des recommandations à l'Assemblée, par exemple sur des questions de principe de grande importance.

5.7 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 portant création du Fonds (voir le paragraphe 4.2.1 ci-dessus). Il est suggéré que l'organe subsidiaire chargé des demandes d'indemnisation

soit 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 portant création du Fonds. L'Assemblée du Fonds de 1971 a appuyé cette approche (document FUND/A.18/26, paragraphe 16.16).

5.8 Si un organe subsidiaire chargé des demandes d'indemnisation était créé, celui-ci prendrait des décisions d'une grande importance vis-à-vis des demandeurs, lesquelles auraient aussi des incidences sur le niveau des contributions requises. C'est pourquoi il est proposé que les représentants des Etats Membres du Fonds de 1992 qui étaient membres de cet organe soient tenus de présenter des pouvoirs, comme cela est le cas pour le Comité exécutif du Fonds de 1971 (voir le Règlement intérieur du Comité exécutif et l'article 9 du Règlement intérieur de l'Assemblée).

Assemblée

5.9 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. Pour assurer l'efficacité du système, il importerait de maintenir la politique du Fonds de 1971, selon laquelle l'Assemblée du Fonds de 1992 ne devrait pas assumer le rôle d'un organe d'appel.

6 Quand faudrait-il créer un organe subsidiaire chargé des demandes d'indemnisation?

6.1 Au cas où l'Assemblée du Fonds de 1992 déciderait que ce dernier devrait avoir un organe subsidiaire chargé de ces demandes, elle devrait aussi fixer la date de la création de cet organe. La question est de savoir si cet organe devrait être mis 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.

6.2 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).

6.3 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 92FUND/A.1/32, il est 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 ne sera pas autorisé à prendre les décisions requises.

7 Mesures que l'Assemblée est invitée à prendre

L'Assemblée est invitée à:

- a) prendre note des renseignements figurant dans le présent document;
- b) examiner la structure à prévoir pour le traitement des demandes d'indemnisation au sein du Fonds de 1992, en se demandant notamment s'il faudrait envisager de créer un organe subsidiaire chargé des demandes d'indemnisation au titre du Fonds de 1992;

- c) si un tel organe était créé, se prononcer sur son mandat, sa composition et la date à laquelle il devrait être constitué;
 - d) examiner la question de savoir si les représentants des Etats Membres à l'organe subsidiaire chargé des demandes d'indemnisation devraient être tenus de présenter des pouvoirs, si un tel organe était créé, et;
 - e) fixer la limite du pouvoir de l'Administrateur de procéder au règlement définitif des demandes, sans l'accord préalable de l'Assemblée ou d'un organe subsidiaire.
-