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

ASSEMBLEE
16ème session
Point 27 de l'ordre du jour

FUND/A.16/24
26 juillet 1993

Original: ANGLAIS

APPLICATION DU SYSTEME DE CONTRIBUTIONS PREVU DANS LA CONVENTION PORTANT CREATION DU FONDS AUX HYDROCARBURES PASSANT PAR L'OLEODUC DE SUMED

Note de l'Administrateur

1 Introduction

1.1 A la 15ème session de l'Assemblée du FIPOL en octobre 1992, la République arabe d'Egypte s'est vu accorder le statut d'observateur auprès du FIPOL. Dans sa demande d'admission au statut d'observateur, le Gouvernement égyptien avait indiqué qu'il envisageait la question de son adhésion à la Convention portant création du Fonds mais qu'il s'inquiétait de la manière dont le système de contributions prévu dans cette convention s'appliquerait aux activités de la compagnie Arab Petroleum Pipelines (SUMED). L'Assemblée a décidé d'inviter l'Administrateur à étudier ce problème et à lui soumettre la question pour qu'elle l'examine à sa 16ème session, en octobre 1993 (document FUND/A.15/28, paragraphe 29.1).

1.2 Conformément à l'invitation lui ayant été adressée par l'Assemblée, l'Administrateur a effectué une étude de cette question dont les résultats sont présentés ci-dessous. L'étude a été réalisée en consultation avec le Gouvernement égyptien.

2 L'oléoduc de SUMED

2.1 L'oléoduc de SUMED, dont les activités ont commencé en 1977, relie le terminal d'Ain Sukhna dans le golfe de Suez au terminal de Sidi Kerir près d'Alexandrie, en Méditerranée, soit une distance de 320 kilomètres. Cet oléoduc peut actuellement assurer le transfert de 80 millions de tonnes de pétrole brut par an et on prévoit que sa capacité passera à 117 millions de tonnes dans le courant de 1994.

2.2 Les hydrocarbures sont déchargés dans des citernes de stockage au terminal d'Ain Sukhna de navires-citernes venant de la zone du Golfe qui sont de dimensions trop importantes pour emprunter le canal de Suez. Après leur déchargement, les hydrocarbures passent par l'oléoduc et

arrivent au terminal de Sidi Kerir, en Méditerranée, environ 50 heures plus tard. A la fin de 1994, le temps nécessaire au transfert des hydrocarbures ne sera plus que de 35 heures environ. Les hydrocarbures sont ensuite rechargés dans le terminal de Sidi Kerir, après un séjour dans des citernes d'entreposage, à bord de navires-citernes appartenant à la compagnie les ayant fait passer dans l'oléoduc ou affrétés par celle-ci.

2.3 Le pétrole brut qui a été acheminé par l'oléoduc de SUMED au cours des dernières années était destiné principalement à des ports de la Méditerranée (75%) et d'Europe du Nord-Ouest, Rotterdam principalement (20%). Environ 5% des hydrocarbures étaient destinés à des ports situés sur la côte Est des Etats-Unis.

2.4 Les installations au large à Ain Sukhna, dans le golfe de Suez, peuvent accueillir des navires d'un port en lourd allant jusqu'à 500 000 tonnes, d'une longueur maximale de 1 345 pieds et d'un tirant d'eau maximal de 100 pieds. Ce terminal peut également accueillir simultanément, et en les séparant complètement, trois qualités répandues de pétrole brut. Environ 400 navires-citernes procèdent au déchargement d'hydrocarbures dans ce terminal par an.

2.5 Le terminal de Sidi Kerir, qui est situé au large, peut accueillir des navires en pleine charge, d'un port en lourd allant jusqu'à 325 000 tonnes, d'une longueur maximale de 1 150 pieds et d'un tirant d'eau de 75 pieds. Le nombre de navires-citernes qui procèdent au chargement de pétrole brut dans ce terminal est d'environ 700 par an.

2.6 L'oléoduc de SUMED a été décrit par la compagnie SUMED comme étant un système fermé reliant deux zones maritimes par oléoduc pour acheminer des hydrocarbures déchargés de navires-citernes au terminal d'Ain Sukhna, dans le golfe de Suez, jusqu'au terminal de Sidi Kerir en Méditerranée où ils sont rechargés à bord d'autres navires-citernes. La compagnie SUMED a insisté sur le fait que les citernes de stockage qui sont situées dans les deux terminaux font partie intégrante du système; les hydrocarbures passent dans les citernes de stockage au cours de leur transport. Il est nécessaire, d'après les renseignements communiqués par la compagnie SUMED, que les hydrocarbures passent dans une citerne de stockage au terminal d'Ain Sukhna afin que l'on puisse mesurer de façon précise la quantité d'hydrocarbures provenant de chaque navire et séparer les différentes qualités de pétrole brut qui pourraient être transportées par le même navire-citerne ou déchargées de ce dernier. La compagnie SUMED a également indiqué que le recours aux citernes de stockage au terminal de Sidi Kerir était nécessaire pour faciliter le chargement des hydrocarbures à bord des différents navires-citernes.

3 Le système de contributions prévu dans la Convention de 1971 portant création du Fonds

3.1 En vertu de l'article 10.1 de la Convention portant création du Fonds, les contributions au Fonds sont versées, en ce qui concerne chacun des Etats contractants, par toute personne qui, au cours de l'année civile considérée, a reçu des hydrocarbures donnant lieu à contribution qui ont été transportés par mer jusqu'à destination dans des ports ou installations terminales situées sur le territoire de cet Etat. Chaque Etat Membre communique à l'Administrateur le nom et l'adresse de toute personne qui est tenue, en ce qui concerne cet Etat, de verser des contributions, ainsi que des indications sur les quantités d'hydrocarbures donnant lieu à contribution qui ont été reçues par cette personne au cours de l'année civile précédente.

3.2 L'article 10.1 est libellé comme suit:

> "1 Les contributions au Fonds sont versées, en ce qui concerne chacun des Etats contractants, par toute personne qui, au cours de l'année civile mentionnée à l'article 11, paragraphe 1, pour ce qui est des contributions initiales, et à l'article 12, paragraphe 2, alinéa a) ou b), pour ce qui est des contributions annuelles, a reçu des quantités totales supérieures à 150 000 tonnes:

a) d'hydrocarbures donnant lieu à contribution transportés par mer jusqu'à destination dans des ports ou installations terminales situées sur le territoire de cet Etat, et

b) d'hydrocarbures donnant lieu à contribution transportés par mer et déchargés dans un port ou dans une installation terminale d'un Etat non contractant, dans toute installation située sur le territoire d'un Etat contractant, étant entendu que les hydrocarbures donnant lieu à contribution ne sont pris en compte, en vertu du présent sous-paragraphe, que lors de leur première réception dans l'Etat contractant après leur déchargement dans l'Etat non contractant."

4 Débats à la Conférence diplomatique de 1971

4.1 La question de savoir si les hydrocarbures qui seraient acheminés par l'oléoduc de SUMED envisagé devraient ou non être pris en compte pour le calcul des contributions a été débattue à la Conférence diplomatique qui s'est réunie en 1971 pour adopter la Convention de 1971 portant création du Fonds. Comme il mentionné plus haut, l'oléoduc de SUMED n'a commencé à fonctionner qu'en 1977, c'est-à-dire plusieurs années après la conférence. Lors de cette conférence, les délégations de l'Egypte, de l'Irak, de la Libye et de la Syrie ont présenté un document énonçant la proposition suivante visant à modifier l'article 10 du projet de Convention (document LEG/CONF.2/WP.2):

"Insérer, dans le texte anglais de l'article 10, le mot 'ultimate' entre les mots 'or' et 'terminal' à la première et à la dernière ligne de l'alinéa a) du paragraphe 1.

L'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 10 sera alors rédigé comme suit:

'(a) in the ports or ultimate terminal installations in the territory of that State contributing oil carried by sea to such ports or ultimate terminal installations'.

Observations:

Cette modification, qui ne s'applique qu'au texte anglais, est proposée pour les raisons suivantes:

Il arrive que le transport des hydrocarbures par mer soit interrompu pour des raisons techniques: il se peut, par exemple, que les hydrocarbures soient en transit ou qu'un navire-citerne transportant des hydrocarbures soit en détresse ou encore que des hydrocarbures soient déchargés dans certaines installations pour être rechargés à bord d'un navire qui les transportera jusqu'au port ou à l'installation terminale qui constitue leur destination.

Il est un principe largement reconnu en matière de comptabilité et de fiscalité selon lequel on ne perçoit pas deux fois les mêmes droits sur le même article.

Les mêmes hydrocarbures ne devraient donc pas donner lieu à plus d'une contribution au Fonds d'indemnisation.

L'adoption d'une notion différente fausserait gravement le rapport entre le niveau des contributions et la consommation intérieure d'hydrocarbures dans de nombreux Etats contractants.

Il convient, à cet égard, de tenir compte de nombreuses questions urgentes et d'une importance vitale:

En premier lieu, la concurrence dans le domaine des transports d'hydrocarbures serait faussée de façon inacceptable et l'utilisation de moyens rapides ou techniquement avancés pour le transport des hydrocarbures se heurterait à des obstacles insurmontables.

Deuxièmement, en considérant que les hydrocarbures en transit donnent lieu à contribution, on risque non seulement d'appliquer une mesure manifestement injuste et irrationnelle, mais encore de créer une situation délicate qui peut entraîner bien des complications imprévisibles.

En conclusion, on peut faire valoir que le pourcentage des contributions versées au Fonds au titre de ces hydrocarbures serait assez faible. Cet argument est peut-être fondé actuellement, mais il pourrait perdre toute valeur du fait de l'augmentation constante des quantités d'hydrocarbures transportées par mer et l'aggravation des risques de pollution par les hydrocarbures qui en résulte."

4.2 La Conférence a examiné cette proposition en séance plénière; il est rendu compte de ses débats dans les comptes rendus analytiques officiels publiés par l'OMI, dont on trouvera un extrait ci-après (pages 700 et 701):

"M. Issa (Egypte), présentant au nom de ses auteurs la proposition d'amendement figurant dans le document LEG/CONF.2/WP.2, fait remarquer que les arguments avancés dans le document sont clairs et valables. Dans certains cas, le transport par mer d'hydrocarbures doit être interrompu pour des raisons techniques. Un de ces cas qui intéresse particulièrement l'Egypte est celui où des hydrocarbures transportés à partir du golfe Persique par des pétroliers géants doivent être déchargés dans un des ports du golfe de Suez pour être amenés par oléoducs jusqu'à Alexandrie où ils sont à nouveau rechargés sur des pétroliers. Le libellé actuel de l'article 10 est quelque peu vague et ambigu, dans la mesure où il n'indique pas clairement si une contribution doit être perçue une fois ou deux fois à l'égard de ces hydrocarbures. En d'autres mots, dans le cas cité, l'Egypte sera-t-elle tenue de verser une contribution ou cette obligation incombera-t-elle au pays de destination finale seulement?

Si la première interprétation est correcte, la situation serait illogique et irrationnelle et les dispositions de l'article 10 seraient en contradiction flagrante avec les principes de l'équité et de l'égalité. On pourra avancer que le transport en deux fois par mer présente deux risques distincts de pollution. D'un autre côté, un système de double contribution serait discriminatoire, eu égard aux prescriptions applicables aux pétroliers géants qui empruntent la route du Cap.

Le projet de Convention ne devrait pas seulement viser à indemniser les victimes innocentes et exonérer les propriétaires de navires de la charge financière que leur impose la Convention de 1969 sur la responsabilité, mais également tenir compte des intérêts des consommateurs d'hydrocarbures. Il va de soi qu'un système de double contribution reviendrait à subventionner les propriétaires de navires aux frais de l'industrie pétrolière et des consommateurs d'hydrocarbures, ce qui aurait pour résultat d'entraver les progrès dans le monde et de décourager les Etats d'adhérer à la Convention. Il faut espérer donc que l'on adoptera une attitude positive à cet égard, soit en exemptant complètement les hydrocarbures en transit, soit en fixant à un taux très faible la contribution à verser à l'égard de ces hydrocarbures.

En dernier lieu, les amendements proposés sont d'ordre purement rédactionnel et leur adoption ne nécessitera pas de vote à la majorité qualifiée.

M. Aljaibaji (Irak) et M. Loutfi (République arabe syrienne) sont de l'avis du représentant de l'Egypte. Dans le cas cité, le transport ne constitue qu'un seul

voyage et, en vertu des règlements applicables aux transports internationaux, des transferts successifs de ce genre sont considérés comme faisant partie d'un seul voyage.

M. Massey (Etats-Unis) fait remarquer que le problème soulevé par l'Egypte a été examiné dans les détails par le Comité juridique de l'OMCI mais, étant donné qu'il est reconnu que des dommages par pollution risquent plus de survenir à l'entrée et à la sortie des zones portuaires et qu'il n'est pas toujours facile de connaître la destination finale exacte des hydrocarbures, d'où un certain nombre de difficultés, le Comité est parvenu à la conclusion qu'un système de double contribution dans le cas d'un seul voyage impliquant un transfert dans deux ports se justifiait.

Quant à la charge financière en cause, les contributions perçues sur les mouvements d'hydrocarbures en vue du Fonds seront fixées à un taux minimal, au plus un dixième de cent par tonne. Le coût total d'une tonne d'hydrocarbures livrés aux Etats-Unis est d'environ 22 dollars. La charge supplémentaire que constitue un dixième de cent n'est pas assez importante pour justifier la modification proposée. La délégation des Etats-Unis préférerait donc que le texte actuel soit maintenu.

M. Jeannel (France) fait savoir que la France a des intérêts communs avec l'Egypte à ce sujet, étant donné qu'un projet relatif au transport ferroviaire d'hydrocarbures est en cours dans son pays. Il comprend donc très bien la préoccupation exprimée par M. Issa. D'un autre côté, le projet de Convention, tel qu'il est lié à la Convention de 1969 sur la responsabilité, a trait à la navigation et seulement indirectement aux questions de transport. L'ensemble du système est en fait fondé sur la navigation maritime et il serait extrêmement difficile de changer le principe même du système à ce stade. Le représentant de la France suggère donc comme solution possible que la Conférence adopte une résolution invitant l'OMCI à examiner la question plus avant en vue de trouver une solution équitable au problème.

Le Président met aux voix la proposition présentée par les délégations de l'Egypte, de l'Irak, de la République arabe libyenne et de la République arabe syrienne (LEG/CONF.2/WP.2).

Par 15 voix contre 15, avec 14 abstentions, la proposition est repoussée".

5 Examen de questions connexes au sein du FIPOL

5.1 A sa première session extraordinaire tenue en 1980, l'Assemblée du FIPOL a examiné la question de savoir dans quelles circonstances les hydrocarbures donnant lieu à contribution devaient être considérées comme "reçus". L'Assemblée a approuvé l'interprétation ci-après de l'article 10.1 de la Convention portant création du Fonds à cet égard (document FUND/A/ES.1/13, paragraphe 10):

a) Le déchargement d'hydrocarbures dans une citerne flottante se trouvant dans les eaux territoriales d'un Etat contractant (y compris ses ports) constitue une réception d'hydrocarbures, que la citerne soit ou non reliée à des installations à terre par un pipe-line. Seuls les navires "morts", c'est-à-dire les navires qui ne sont pas prêts à appareiller sont considérés à cet égard comme des citernes flottantes.

b) Le trafic à l'intérieur d'une zone portuaire ne doit pas être considéré comme transport maritime.

c) Le transfert de navire à navire ne doit pas être considéré comme une opération de réception, quel que soit l'endroit où il s'effectue (que ce soit à l'intérieur d'une zone portuaire ou à l'extérieur du port, mais dans les limites des eaux territoriales) et de quelque manière qu'il s'effectue, soit en utilisant uniquement le matériel se trouvant à bord des navires, soit au

moyen d'un pipe-line à terre. Ces dispositions visent aussi bien un transfert entre deux navires océaniques qu'un transfert entre un navire océanique et un navire destiné à la navigation intérieure, que cette opération soit effectuée à l'intérieur ou à l'extérieur d'une zone portuaire. Lorsque les hydrocarbures qui ont été transférés de cette manière d'un navire océanique à un autre navire ont été transportés par ce dernier jusqu'à une installation à terre située sur le territoire du même Etat contractant, ou d'un autre Etat contractant, la réception dans cette installation doit être considérée comme une réception d'hydrocarbures transportés par mer. Toutefois, dans le cas où les hydrocarbures sont stockés dans une citerne avant d'être chargés à bord de l'autre navire, ils doivent être déclarés comme étant des hydrocarbures reçus dans cette citerne sur le territoire de l'Etat contractant.

5.2 L'Assemblée a également examiné, lors de sa première session extraordinaire, la question de savoir quelle était la personne qui devait être désignée dans les rapports sur les hydrocarbures comme étant le "réceptionnaire" des hydrocarbures. Elle a décidé que, dans le cadre de l'article 10 de la Convention portant création du Fonds, il devrait être laissé une certaine latitude aux Etats contractants afin qu'ils puissent adopter un système d'établissement des rapports commode permettant de vérifier les chiffres de manière efficace et simple et en tenant compte des particularités du transport des hydrocarbures et de la situation prévalant dans un pays donné. L'Assemblée a insisté sur le fait que, si le paiement n'était pas effectué par les personnes dont le nom était consigné dans le rapport, autres que les réceptionnaires physiques, ceux-ci devraient, en dernier ressort, être tenus de verser des contributions, que l'établissement ou la résidence des personnes dont le nom était consigné dans le rapport se trouve ou non sur le territoire d'un Etat contractant (document FUND/A/ES.1/13, paragraphe 10, page 7). Cette position a été confirmée par l'Assemblée à sa 15ème session (document FUND/A.15/28, paragraphe 21).

6 Contributions au système CRISTAL

6.1 Le système volontaire CRISTAL, qui existe dans le secteur privé, prévoit un système de versement de contributions très semblable à celui mis en place en vertu de la Convention portant création du Fonds. Dans le cadre de ce système, les contributions sont calculées en fonction des quantités de pétrole brut et de fuel-oil lourd reçues à la suite d'un transport par mer par des compagnies pétrolières parties à l'accord CRISTAL.

6.2 En vertu de la clause VIIA)2)i) de l'accord CRISTAL, tout pétrole brut qui est reçu aux fins exclusives de son transport ultérieur à bord d'un navire-citerne à destination d'une installation ou d'un terminal pour être remis à une compagnie pétrolière partie à l'accord n'est pas pris en compte aux fins des contributions au fonds prévu par le système CRISTAL. Il semble que ces dispositions n'exigeraient pas que les hydrocarbures qui seraient déchargés au terminal d'Ain Sukhna pour être acheminés par l'oléoduc de SUMED soient signalés par les membres parties au système CRISTAL aux fins des contributions et que lesdits hydrocarbures n'auraient pas d'incidence sur le versement des contributions au système CRISTAL. Les hydrocarbures acheminés par l'oléoduc seraient cependant signalés au système CRISTAL au cas où ils seraient reçus après avoir été transportés du terminal de Sidi Kerir à une installation appartenant à un membre du système CRISTAL ou exploitée par lui.

7 La Position du Gouvernement égyptien

7.1 Le Gouvernement égyptien a fait savoir qu'il estimait que les hydrocarbures qui sont reçus au terminal d'Ain Sukhna dans le golfe de Suez en vue d'être acheminés par l'oléoduc de SUMED ne devraient pas faire l'objet de contributions de la part de la compagnie Arab Petroleum Pipeline. Les motifs invoqués par le Gouvernement égyptien à l'appui de sa position sont présentés dans le document FUND/A.16/24/1.

7.2 Les arguments avancés par le Gouvernement égyptien peuvent être résumés comme suit:

Le cas de l'oléoduc de SUMED est un cas unique car cet oléoduc est utilisé pour transférer des hydrocarbures d'un navire à un autre navire, compte tenu du fait que les navires-citernes de dimensions importantes ne peuvent pas emprunter le canal de Suez. Les citernes de stockage qui sont situées aux deux extrémités de l'oléoduc font partie intégrante d'un système de transfert fermé. Les hydrocarbures qui sont amenés par l'oléoduc de SUMED n'appartiennent pas à la compagnie qui gère l'oléoduc mais à ses usagers. Ces hydrocarbures ne peuvent pas être considérés comme des hydrocarbures reçus sur le territoire égyptien car ils sont uniquement en transit et ne sont pas remis effectivement à des chargeurs égyptiens. La compagnie SUMED n'assure qu'un simple service de transport pour lequel elle est rétribuée. Le transport des hydrocarbures au moyen de l'oléoduc de SUMED devrait être considéré comme un transfert de navire à navire et les quantités d'hydrocarbures reçues en vue de ce transport ne devraient donc pas être prises en compte pour le calcul des contributions au FIPOL. Le transport d'hydrocarbures au moyen de l'oléoduc de SUMED est beaucoup plus sûr sur le plan de l'environnement que les autres moyens de transport qui pourraient être utilisés.

8 Analyse du problème par l'Administrateur

8.1 La notion de "reçu" est un principe de base du système de contributions prévu dans la Convention portant création du Fonds et l'Assemblée a déjà pris position sur l'interprétation de ce mot. La position de l'Assemblée, ainsi que les dispositions de la Convention elle-même, tiennent compte du fait que les contributions sont versées par le réceptionnaire (physique) effectif des hydrocarbures à la suite de leur transport par mer. On part également du principe que les hydrocarbures doivent être considérés aux fins du calcul des contributions chaque fois qu'ils sont reçus physiquement à la suite d'un transport par mer dans un port ou dans une installation terminale située dans un Etat Partie à la Convention portant création du Fonds.

8.2 Compte tenu de la position qui a ainsi été prise par l'Assemblée et des débats qui ont eu lieu lors de la Conférence diplomatique de 1971, dont il est fait état à la section 4 ci-dessus, il semble que les hydrocarbures reçus au terminal d'Ain Sukhna en vue d'être acheminés par l'oléoduc de SUMED devraient être considérés comme ayant été physiquement reçus dans ce terminal à la suite de leur transport par mer. Ces hydrocarbures devraient donc être considérés comme étant reçus aux fins de la perception des contributions, à moins que l'Assemblée ne décide d'interpréter les dispositions de l'article 10.1 de la Convention portant création du Fonds de telle manière qu'elles ne s'appliquent pas aux hydrocarbures reçus dans des circonstances autres que celles existant au terminal d'Ain Sukhna.

8.3 L'Assemblée a décidé que le transfert de navire à navire ne doit pas être considéré comme une opération de réception aux fins du calcul des contributions, que ce transfert s'effectue ou non par un oléoduc à terre. Le Gouvernement égyptien a maintenu que le transfert assuré par l'oléoduc de SUMED devrait être considéré comme un transfert de navire à navire. Dans son interprétation de la question, dont il est fait état au paragraphe 5.1 ci-dessus, l'Assemblée a toutefois précisé sa position dans le cas de l'exception qui existe à cet égard. En effet, dans le cas où les hydrocarbures sont stockés dans une citerne avant d'être chargés à bord d'un autre navire, ils doivent, selon l'Assemblée, être signalés comme ayant été reçus dans cette citerne. A cet égard, le Gouvernement égyptien a insisté sur le fait que le terminal d'Ain Sukhna fait partie intégrante du système de transport et que le passage des hydrocarbures dans la citerne de stockage est une étape des opérations de transport: les hydrocarbures doivent passer par une citerne de stockage dans ce terminal afin que l'on puisse mesurer de façon précise les quantités d'hydrocarbures provenant de chaque navire et séparer les différentes qualités de pétrole brut qui pourraient provenir du même navire-citerne. Si cette interprétation devait être approuvée par l'Assemblée, les quantités d'hydrocarbures reçues au terminal d'Ain Sukhna ne devraient pas être prises en compte aux fins du calcul des contributions au FIPOL. L'Assemblée voudra peut-être noter l'importance donnée par le Gouvernement égyptien aux avantages que présente, du point de vue écologique, l'utilisation de l'oléoduc de SUMED pour le transfert des hydrocarbures.

9 **Mesures que l'Assemblée est invitée à prendre**

L'Assemblée est invitée à:

a) prendre note des renseignements qui figurent dans le présent document; et

b) se prononcer au sujet de l'interprétation du mot "reçu" à l'article 10.1 de la Convention portant création du Fonds, eu égard au problème soulevé par le Gouvernement égyptien.