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

ASSEMBLEE
16ème session
Point 28 de l'ordre du jour

FUND/A.16/25
23 août 1993

Original: ANGLAIS

INTERPRETATION DU MOT "RECU" A L'ARTICLE 10 DE LA CONVENTION PORTANT CREATION DU FONDS

Note de l'Administrateur

Introduction

1 A sa 15ème session, l'Assemblée a examiné les problèmes soulevés par le fait que certaines sociétés de stockage aux Pays-Bas que le Gouvernement néerlandais a signalées comme ayant reçu des hydrocarbures donnant lieu à contribution ont avancé que l'interprétation donnée par le FIPOL au mot "reçu" dans la Convention portant création du Fonds était inexacte et qu'elles ne devraient pas être tenues de verser des contributions au FIPOL.

2 Le présent document fait état des problèmes en jeu et rend compte de l'évolution intervenue depuis la 15ème session.

Situation concrète

3 L'un des principes essentiels du système de contributions du FIPOL établi par la Convention portant création du Fonds est le suivant: les contributions sont dues par la personne qui a "reçu" des hydrocarbures donnant lieu à contribution après leur transport par mer.

4 Conformément aux instructions données par d'autres compagnies, tant néerlandaises qu'étrangères, les sociétés de stockage reçoivent dans leurs citernes des hydrocarbures après leur transport par mer. Ces hydrocarbures sont stockés pendant des périodes plus ou moins longues puis selon les instructions de l'autre compagnie, les hydrocarbures sont expédiés par navire ou par un autre moyen de transport, y compris par oléoduc, vers leur destination finale.

Système de contributions

5 En vertu de l'article 10.1 de la Convention portant création du Fonds, les contributions au FIPOL sont versées, en ce qui concerne chacun des Etats Membres, par toute personne qui, au cours de l'année civile considérée, a reçu des hydrocarbures donnant lieu à contribution transportés par mer jusqu'à destination dans des ports ou installations terminales situées sur le territoire de cet Etat.

6 A sa 3ème session, l'Assemblée a créé un Groupe de travail intersessions chargé d'examiner certaines questions ayant trait, notamment, à l'interprétation de l'article 10 de la Convention portant création du Fonds. Le Groupe de travail a examiné de manière approfondie les deux principales questions qui se posaient, à savoir à quel moment les hydrocarbures doivent-ils être considérés comme étant "reçus" et qui est le "réceptionnaire" de ces hydrocarbures. Les conclusions du Groupe de travail sont énoncées dans le document FUND/A/ES.1/8. Les extraits pertinents de ce document sont reproduits ci-dessous:

> 6 Quant à la question de savoir quelle est la personne qui doit être désignée dans le rapport comme étant le "réceptionnaire" des hydrocarbures, il est ressorti des renseignements dont disposait le Groupe de travail et des échanges de vues entre ses membres que différentes solutions avaient été adoptées par les Etats contractants. Ces solutions ont été longuement examinées par le Groupe de travail sur la base des travaux préparatoires qui ont abouti à l'adoption de la Convention portant création du Fonds. Compte tenu du peu de documents disponibles sur cette question, diverses opinions ont été exprimées sur le sens des dispositions de l'article 10 et sur les conclusions à tirer de son libellé. Le Groupe a examiné les incidences que les différents systèmes pourraient avoir sur le plan pratique.
>
> 7 Les membres du Groupe de travail ont généralement admis le principe selon lequel, quel que soit le système qu'ils peuvent adopter, chaque Etat contractant doit veiller à ce que toutes les quantités d'hydrocarbures donnant lieu à contribution qui sont reçues dans cet Etat soient consignées dans les rapports. Le Groupe de travail a estimé que, dans la mesure où les dispositions de l'article 10 de la Convention portant création du Fonds le permettent, 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. Tous les membres du Groupe de travail ont souligné qu'ils étaient conscients des obligations incombant à leur gouvernement, en vertu du paragraphe 2 de l'article 13 de la Convention qui stipule que chaque Etat contractant prend des dispositions pour qu'il soit satisfait à l'obligation de contribuer au Fonds pour les hydrocarbures reçus sur le territoire de cet Etat. Les membres du Groupe ont reconnu dans l'ensemble que si le paiement n'était pas effectué par les personnes dont le nom est consigné dans le rapport, autres que les véritables réceptionnaires, ceux-ci devraient, de dernier ressort, être tenus de verser des contributions, que l'établissement ou la résidence des personnes dont le nom est consigné dans le rapport se trouvent sur le territoire d'un Etat contractant ou non.
>
> 8 Compte tenu de l'entente intervenue, le Groupe de travail est arrivé à la conclusion que les différences existant entre les méthodes utilisées pour l'établissement de rapports ne poseraient pas de problèmes d'ordre pratique et qu'il n'était pas nécessaire de poursuivre l'examen de cette question dans l'immédiat.

7 L'Assemblée a examiné le rapport du Groupe de travail lors de sa première session extraordinaire. S'agissant de la question de savoir quelle est la personne qui doit être désignée dans le rapport comme étant le "réceptionnaire" des hydrocarbures, l'Assemblée 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 Membres 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. Par ailleurs, si le paiement n'était pas effectué par les personnes dont le nom est 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 est consigné dans le rapport se trouve ou non sur le territoire d'un Etat Membre (document FUND/A/ES.1/13, paragraphe 10, page 7).

Recours porté devant un tribunal administratif aux Pays-Bas

8 Une société néerlandaise (Paktank Nederland BV) a porté un recours devant un tribunal administratif conformément à la législation néerlandaise. Elle demandait que le tribunal déclare que la société n'était pas tenue de contribuer au FIPOL et annule donc la notification par laquelle le Gouvernement néerlandais avait indiqué que la société avait reçu en 1991 des hydrocarbures donnant lieu à contribution en spécifiant les quantités reçues.

9 Il convient de noter qu'il existe aux Pays-Bas une loi mettant en oeuvre certaines dispositions de la Convention portant création du Fonds (Loi n°294 du 14 mai 1981). Cette loi contient, entre autres, certaines dispositions ayant trait à la réception d'hydrocarbures donnant lieu à contribution, mais essentiellement sous forme de références à la Convention portant création du Fonds. Un décret royal du 18 août 1982 concernant les rapports sur la réception d'hydrocarbures (1982, n°491) a aussi été publié et contient certaines dispositions ayant trait à la notion de "réception d'hydrocarbures".

10 La société Paktank s'était opposée à ce qu'elle soit considérée comme étant un "réceptionnaire" d'hydrocarbures aux fins de l'article 10 de la Convention portant création du Fonds. Les arguments qu'elle a avancés à l'appui de ce point de vue peuvent se résumer comme suit:

> Avant même que les Pays-Bas aient ratifié la Convention portant création du Fonds, les sociétés de stockage néerlandaises avaient élevé des objections contre l'interprétation du mot "reçu" adoptée par le FIPOL et le Gouvernement des Pays-Bas. Jusqu'en 1990, les contributions au FIPOL n'étaient pas très élevées. Toutefois, les contributions de 1991 représentaient des montants très importants qui pourraient encore augmenter à l'avenir. Une société de stockage ne peut transférer les contributions aux sociétés pour le compte desquelles elle stocke les hydrocarbures. Les contributions au FIPOL représentent un pourcentage très élevé des redevances de stockage versées à Paktank alors qu'elles ne représentent qu'une part négligeable du prix des hydrocarbures. Dans le cas de Paktank, la personne au nom de laquelle le stockage est effectué devrait être considérée comme étant le "réceptionnaire". C'est ainsi que le mot "réceptionnaire" devrait normalement s'entendre. La Convention portant création du Fonds utilise l'expression "a reçu" et non "a pris réception de" ou "déchargé" ou "stocké". Il ressort à l'évidence de la Convention portant création du Fonds et de son préambule que l'intention était que la charge financière des contributions incombe aux compagnies pétrolières. Ce sont les compagnies pétrolières et non les sociétés de stockage qui ont un intérêt financier dans les hydrocarbures. Les sociétés de stockage n'ont rien à voir avec le transport d'hydrocarbures. Quant au terme "réceptionnaire", la loi de 1981 (n°294) mentionne uniquement l'article 10 de la Convention portant création du Fonds. Toutefois le décret de 1982 (n°491) développe la notion de "réceptionnaire" et y inclut ceux qui reçoivent des hydrocarbures donnant lieu à contribution au nom de ou pour le compte d'une autre personne. En vertu de la loi néerlandaise, les sociétés de stockage sont ainsi devenues des agents de recouvrement à l'égard de compagnies étrangères. La législation néerlandaise va au-delà de l'article 10 de la Convention portant création du Fonds à cet égard. L'obligation de verser les contributions ne peut se fonder que sur la Convention.

11 Le recours porté par Paktank a été considéré comme une objection en vertu de la législation administrative applicable et a été examiné par le Ministère des affaires économiques.

12 L'appel a fait l'objet d'une audience le 8 septembre 1992. Le FIPOL avait soumis ses prétentions avant cette date. Il s'est fait représenter à l'audience à laquelle il a présenté son point de vue sur les questions soulevées par l'appel.

13 Le Ministre des affaires économiques a rendu sa décision le 28 septembre 1992. Dans cette décision, il a débouté Paktank de son appel.

14 Les raisons données par le Ministre peuvent être résumées comme suit:

> Les Etats Parties à la Convention portant création du Fonds savent depuis toujours que le système de contributions prévu par cette Convention doit être viable. C'est pourquoi une large acception a été donnée à la notion de "réceptionnaire". Le système laisse aux Etats Parties à la Convention une certaine latitude pour prévoir dans leur législation nationale que le réceptionnaire physique qui stocke des hydrocarbures au nom d'une autre personne devrait être considéré comme le réceptionnaire aux fins de l'article 10 de la Convention. Le compte rendu des décisions de la première session extraordinaire de l'Assemblée du FIPOL confirme que diverses personnes peuvent être considérées comme étant des "réceptionnaires" aux fins de l'article 10 de la Convention portant création du Fonds et que les Etats Parties à la Convention disposent d'une certaine latitude pour établir le système de soumission des rapports et, en particulier, pour opérer un choix entre les réceptionnaires lorsque plusieurs personnes peuvent être considérées comme tels. L'acception étroite du mot "réceptionnaire" invoquée par Paktank est donc rejetée. En conséquence, le décret royal du 18 août 1982 n'est pas en conflit avec l'article 10 de la Convention portant création du Fonds. Le choix ne se porte sur le réceptionnaire physique que lorsqu'il est impossible ou très difficile de découvrir la personne pour laquelle les hydrocarbures sont stockés. Le décret constitue une partie valide de la législation nationale et le Ministre doit l'appliquer sans s'interroger sur son effet ou sur son caractère raisonnable.

Point de vue de l'Administrateur tel que présenté à la 15ème session de l'Assemblée

15 La notion de "réceptionnaire" est un concept fondamental dans le système de contributions établi en vertu de la Convention portant création du Fonds et l'Assemblée a pris position au sujet de l'interprétation de ce concept. Le point de vue de l'Assemblée ainsi que le texte de la Convention proprement dite sont fondés sur le principe selon lequel les contributions doivent être versées par le véritable réceptionnaire (physique) des hydrocarbures après leur transport par mer.

16 Les quantités d'hydrocarbures indiquées par le Gouvernement des Pays-Bas ont été physiquement reçues par les quatre sociétés en question. C'est pourquoi, la responsabilité de verser les contributions à l'égard de ces quantités incombe en dernier ressort à ces sociétés, comme l'Assemblée l'a affirmé (voir paragraphe 7 ci-dessus). Dans le document présenté à l'Assemblée à sa 15ème session, l'Administrateur était d'avis que les rapports soumis par le Gouvernement à l'égard de ces sociétés étaient exacts. Il estimait donc que le FIPOL devrait maintenir la position selon laquelle les sociétés de stockage aux Pays-Bas étaient tenues de verser des contributions à l'égard des quantités d'hydrocarbures donnant lieu à contribution qu'elles ont effectivement reçues.

Examen de l'Assemblée à sa 15ème session

17 L'Assemblée a confirmé la position qu'elle avait adoptée à sa première session extraordinaire au sujet de l'interprétation du mot "réceptionnaire" (document FUND/A.ES/1/13, paragraphe 10, page 7). L'Assemblée a souligné en particulier que, si les personnes autres que les réceptionnaires physiques, dont le nom était consigné dans le rapport, n'effectuaient pas leurs paiements, les réceptionnaires physiques 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 Membre. L'Assemblée a partagé l'avis de l'Administrateur selon lequel les sociétés de stockage aux Pays-Bas étaient tenues de verser des contributions à l'égard des quantités d'hydrocarbures donnant lieu à contribution qu'elles avaient effectivement reçues.

18 L'Assemblée a noté avec satisfaction que le Ministère des affaires économiques des Pays-Bas avait débouté la société Paktank de son appel; cette société dont le nom avait été consigné dans les rapports du Gouvernement des Pays-Bas au FIPOL en tant que réceptionnaire d'hydrocarbures donnant lieu à contribution en 1990, demandant à ne pas être tenue de verser des contributions au FIPOL étant donné qu'elle ne devrait pas être considérée comme "réceptionnaire" d'hydrocarbures aux fins de l'article 10 de la Convention portant création du Fonds. L'Administrateur a été prié de maintenir la position du FIPOL, si cette société devait faire appel devant un tribunal administratif.

Recours porté devant le tribunal administratif

19 La société Paktank a fait appel de cette décision du Ministre des affaires économiques devant le tribunal administratif.

20 Le FIPOL a demandé à pouvoir être entendu en qualité de tiers au cours des délibérations mais à ce jour, aucune décision n'a été prise à ce sujet.

21 Les arguments que la société Paktank a avancés lors du recours étaient, pour l'essentiel, analogues à ceux qu'elle avait précédemment présentés lors de délibérations avec le Ministère mais comportaient les précisions suivantes:

> Au cours des négociations qui ont conduit à l'adoption de la Convention sur la responsabilité civile et de la Convention portant création du Fonds, les milieux intéressés se sont limités aux deux facteurs de risque liés au transport d'hydrocarbures par mer, à savoir le navire et la cargaison, ce qui a non seulement établi la base économique mais aussi le cadre juridique de la responsabilité. La société Paktank ne rentre pas dans ce cadre. En ce qui concerne la cargaison, il s'agissait manifestement du propriétaire des hydrocarbures ou de la personne pour le compte de laquelle les hydrocarbures étaient transportés à ses propres risques, c'est-à-dire la compagnie pétrolière et les distributeurs d'hydrocarbures. Les sociétés de stockage ne rentrent donc pas dans ce cadre. Les auteurs de la Convention portant création du Fonds n'ont pas retenu une définition large du mot "réceptionnaire" pour ce qui est de la possibilité d'assurer le respect dans la pratique. Il était au contraire manifeste que le mot "réceptionnaire" était limité à la partie qui avait un intérêt financier dans les hydrocarbures. Les divers Etats contractants ont interprété le mot "réceptionnaire" qui figure à l'article 10 de la Convention portant création du Fonds différemment mais dans le sens où il renvoie à la partie qui a un intérêt dans la cargaison d'hydrocarbures. La latitude dont il est fait état dans le compte rendu des décisions de la première session extraordinaire de l'Assemblée ne suppose pas une interprétation de ce mot mais permet aux Etats contractants de disposer d'un système d'établissement des rapports souple. La notion de réceptionnaire physique ne peut s'appliquer qu'à la partie pour laquelle les hydrocarbures sont stockés. La société Paktank ne fait que louer un espace au réceptionnaire physique aux fins du stockage. Le compte rendu

des décisions n'a pas de valeur juridique en ce qui concerne l'interprétation de la Convention portant création du Fonds. La résolution que l'Assemblée a adoptée au sujet de l'application du système d'établissement des rapports ne constitue pas un accord au sens de l'article 31 3a) ou b) de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

22 Le tribunal administratif devrait rendre son jugement au cours de 1994.

23 L'Administrateur se propose de suivre les débats administratifs et de présenter la position du FIPOL au tribunal, s'il y est autorisé.

Point de vue des sociétés de stockage sur le rapport relatif aux hydrocarbures reçus en 1992

24 La société Paktank et une autre société de stockage ont élevé des objections contre le rapport du Ministère des affaires économiques des Pays-Bas pour ce qui est des quantités d'hydrocarbures donnant lieu à contribution qu'elles ont reçues en 1992. Elles ont proposé que la question relative aux hydrocarbures reçus en 1992 reste en suspens jusqu'à ce que les tribunaux aient tranché celle des hydrocarbures reçus en 1991. Le Ministère des affaires économiques a accepté cette procédure.

25 Il convient de noter que trois autres sociétés de stockage aux Pays-Bas partagent les points de vue de la société Paktank et se sont acquittées des contributions annuelles de 1992 calculées sur la base des hydrocarbures reçus en 1991 en élevant des protestations. La société Paktank et deux des autres sociétés ont formulé des réserves analogues auprès du FIPOL en ce qui concerne les rapports sur les hydrocarbures reçus au cours de 1992.

Mesures que l'Assemblée est invitée à prendre

26 L'Assemblée est invitée à prendre les mesures suivantes:

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

b) donner à l'Administrateur les instructions qu'elle jugera appropriées eu égard au recours porté devant le tribunal administratif aux Pays-Bas.