

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 décembre 1977.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'adhésion à la Convention internationale portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, faite à Bruxelles le 18 décembre 1971,*

Par M. Jean PÉRIDIER.

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. André Colin, président ; Jacques Ménard, Emile Didier, Antoine Andrieux, Georges Repiquet, vice-présidents ; Jacques Genton, Serge Boucheny, Philippe Machefer, Francis Palmero, secrétaires ; Michel d'Aillères, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Raymond Bourguin, Louis Brives, Jacques Chaumont, Georges Constant, Gilbert Devèze, Jean Garcia, Lucien Gautier, Alfred Gérin, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Jean Lecanuet, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longueue, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Jean Mercier, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Jean Péridier, Edgard Pisani, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Eugène Romaine, Abel Sempé, Edouard Soldani, Jean-Louis Vigier, Emile Vivier, Albert Vollquin, Michel Yver.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5<sup>e</sup> législ.) : 2750, 3268 et in-8<sup>o</sup> 795.

Sénat : 148 (1977-1978).

---

Traité et conventions. — Pollution - Responsabilité civile - Pétrole - Navigation maritime.

## SOMMAIRE

	Pages.
<b>PREMIERE PARTIE</b>	
I. — Les faits: un problème qui se pose de façon aiguë .....	7
II. — Le droit: des moyens juridiques qui restent insuffisants .....	8
a) <i>Les accords interétatiques</i> .....	9
b) <i>Les accords professionnels et privés</i> .....	10
<b>DEUXIEME PARTIE</b>	
I. — L'esprit général de la Convention .....	13
II. — Les principales dispositions de la Convention .....	14
a) <i>L'amélioration des conditions et du montant de l'indemnisation.</i>	14
1. — Les conditions d'indemnisation .....	14
2. — Le montant de l'indemnisation .....	15
3. — Le champ d'application et les limites à l'indemnisation des victimes .....	16
b) <i>L'amélioration de la répartition de la charge financière de         l'indemnisation</i> .....	17
1. — Le principe .....	17
2. — Les modalités .....	17
c) <i>La définition d'un certain nombre de règles contentieuses         applicables aux cas d'indemnisation prévus par la Convention ..</i>	18
d) <i>La définition de règles de financement du Fonds</i> .....	19
1. — Le principe .....	19
2. — Les modalités .....	20
e) <i>Le statut du Fonds</i> .....	20
1. — L'assemblée .....	20
2. — Le comité exécutif .....	21
3. — L'administrateur .....	22

TROISIEME PARTIE

<b>I. — Les limites et les imperfections de la Convention .....</b>	<b>23</b>
a) <i>Les limites à la portée de la Convention .....</i>	<b>23</b>
b) <i>Les imperfections de la Convention .....</i>	<b>24</b>
1. — <i>Le financement du Fonds .....</i>	<b>24</b>
2. — <i>L'incertitude quant à la charge financière exacte             qu'imposera la Convention aux Etats signataires ...</i>	<b>25</b>
3. — <i>Certaines des règles de gestion des ressources du Fonds             ne sont pas connues .....</i>	<b>25</b>
4. — <i>La lourdeur des institutions .....</i>	<b>26</b>
<b>II. — Les avantages de la Convention .....</b>	<b>27</b>
a) <i>Les sociétés pétrolières .....</i>	<b>27</b>
b) <i>Les groupes industriels importateurs au titre des autorisations         d'approvisionnement direct sur les marchés mondiaux des         compagnies pétrolières .....</i>	<b>28</b>
c) <i>L'armement non intégré à des sociétés pétrolières .....</i>	<b>28</b>
<b>Conclusions .....</b>	<b>28</b>

---

Mesdames, Messieurs,

La Convention qui nous est soumise n'est pas récente. Elle a été signée en décembre 1971 et ce n'est pourtant que cinq années plus tard, dans les derniers jours du mois de décembre 1976, que le projet de loi autorisant l'adhésion de la France à cette Convention a été déposé devant l'Assemblée Nationale. En dépit des imperfections que comporte ce texte un tel délai paraît bien long, cela d'autant plus que l'actualité n'a pas manqué de mettre en lumière à plusieurs reprises le coût des dommages que pouvait occasionner la pollution des hydrocarbures.

Or, la Convention du 18 décembre 1971 est susceptible d'apporter une contribution non négligeable à la réparation *a posteriori* de ce type de pollution.

Dans le présent rapport, qui sera divisé en trois parties, nous nous efforcerons tout d'abord d'indiquer dans quel contexte factuel et juridique s'inscrit la Convention du 18 décembre 1971. Ensuite, après avoir analysé les principales dispositions de cette Convention, nous indiquerons les avantages que la France peut retirer de l'application de ce texte malgré les imperfections évidentes qu'il comporte.

## PREMIERE PARTIE

### LE CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIT LA CONVENTION DU 18 DECEMBRE 1971

#### I. — Les faits : un problème qui se pose de façon aiguë.

Certaines statistiques utilisées lors d'un récent colloque organisé à Paris par le Programme des Nations Unies pour l'environnement ont donné des indications apparemment rassurantes sur la pollution accidentelle par les hydrocarbures provoquée par les transports maritimes. Sur les six millions de tonnes d'hydrocarbures qui auraient été déversées en mer au cours de l'année 1973, 4 millions de tonnes proviendraient de diverses formes de rejets industriels et 2 millions de tonnes, soit *moins d'un tiers*, seraient *imputables aux transports maritimes*. La plus grosse partie des rejets d'hydrocarbures provoqués par les transports maritimes proviendraient eux-mêmes des diverses formes de dégazage ou de lavage des soutes et des moteurs. *300 000 tonnes seulement résulteraient d'accidents survenus en mer*, 200 000 tonnes provenant d'accidents survenus à des pétroliers et 100 000 tonnes d'accidents survenus à des bateaux ne transportant que le pétrole nécessaire à leur propulsion.

En dépit de ces données plutôt rassurantes mais relativement anciennes, quoique récemment divulguées, diverses fortunes de mer ont, depuis l'échouage en 1967 du *Torrey Canyon* au large des îles Sorlingues, souligné les conséquences très lourdes que pouvait avoir la pollution accidentelle par les hydrocarbures. Ces deux dernières années ont, au demeurant, été particulièrement révélatrices des risques encourus en la matière : janvier 1976, échouage de l'*Olympic Bravery* au large d'Ouessant ; mai 1976, échouage de

*l'Urquiola* au large de La Corogne : septembre 1976, rupture heureusement sans conséquence, des amarres du pétrolier libérien *Andros Antares* à l'intérieur même du port du Havre ; octobre 1976, naufrage du *Boelhen* au large de Brest ; on pourrait multiplier les exemples. Ces différents sinistres, en même temps qu'ils soulignaient l'efficacité relativement limitée des moyens d'intervention disponibles, mettaient en lumière le coût très élevé des actions rendues nécessaires pour lutter contre ce type de pollution. C'est ainsi que les opérations engagées à la suite de l'affaire du *Torrey Canyon* ont coûté près de 80 millions de francs, alors que la facture du colmatage du *Bohlen* se monterait à près de 90 millions de francs.

## II. — Le droit : des moyens juridiques qui restent insuffisants.

Le coût très élevé des conséquences des dommages causés par la pollution en mer résultant des hydrocarbures a fait apparaître au premier plan tant les problèmes de responsabilité civile des propriétaires de navire que ceux relatif à l'indemnisation des victimes des dommages survenus. Les solutions à apporter à ces diverses questions se sont cependant avérées d'autant plus difficiles à rechercher que les problèmes relatifs à la responsabilité civile des propriétaires de navire et à l'indemnisation des victimes des dommages se posent en termes contradictoires. En effet, il convient tout d'abord d'*améliorer radicalement l'indemnisation des victimes* de ce type de pollution. Mais dans le même temps il importe, conformément aux principes du droit maritime traditionnel, de *limiter la responsabilité des propriétaires* de navire, cela afin de ne pas accroître les difficultés de l'armement, voire même le coût final de l'énergie par des charges d'assurances trop alourdies.

Ces difficultés expliquent que les accords internationaux en vigueur avant la Convention du 18 décembre 1971 ne résolvent que de façon *très incomplète et très imparfaite* la question de la responsabilité et de l'indemnisation des dommages causés par la pollution par hydrocarbures.

Ces accords sont au nombre de quatre, deux d'entre eux étant d'ordre interétatique, les deux autres étant de caractère purement professionnel et privé.

a) LES ACCORDS INTERÉTATIQUES

1. — La première Convention internationale conclue en la matière est la *Convention de Bruxelles du 25 août 1924*. Sa portée est limitée car elle n'aménage aucune garantie de solvabilité du propriétaire dont les victimes éventuelles doivent en tout état de cause démontrer la faute.

2. — Plus récente, la *Convention de Bruxelles du 10 octobre 1957* n'est entrée en vigueur qu'en 1968. Sa portée reste cependant également limitée puisqu'elle se borne à organiser le principe traditionnel en droit maritime de la limitation de la responsabilité du propriétaire de navire sans prévoir aucune garantie de solvabilité ou d'assurance de ce dernier.

3. — La *Convention sur la responsabilité pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures signée à Bruxelles le 29 novembre 1969*, quoique réalisant un compromis imparfait entre le principe de la limitation de la responsabilité des armateurs et la nécessité d'assurer une juste indemnisation des victimes, apporte des solutions plus nouvelles et plus satisfaisantes :

— *tout d'abord*, elle pose très clairement le principe selon lequel le propriétaire du navire est responsable de tout dommage par pollution due à des hydrocarbures provenant de son bateau ;

— *ensuite*, elle institue un système de responsabilité objective du propriétaire du navire selon lequel la victime n'a plus à démontrer la faute du propriétaire mais seulement l'existence d'un préjudice ;

— *enfin*, le paiement de l'indemnité aux parties lésées est garanti par l'obligation imposée aux propriétaires de contracter une assurance.

En dépit de ces innovations non négligeables, la Convention du 29 novembre 1969 n'apporte qu'une amélioration insuffisante à la situation antérieure.

A l'encontre de la Convention de 1957, la Convention de 1969 ne concerne que les navires citernes *en charge*. Or, l'on sait maintenant d'expérience que des accidents survenus à des navires à vide peuvent causer des dommages considérables.

L'obligation d'assurance imposée aux propriétaires ne concerne que les navires transportant *plus de 2 000 tonnes d'hydrocarbures*.

La responsabilité du propriétaire du navire ne peut jouer que dans la limite d'un *plafond qui est fixé à 210 millions de francs Poincaré, soit environ 77 millions de francs actuels*.

La Convention, enfin, ne concerne que les trente-deux Etats qui l'ont signée et ratifiée à ce jour, ce qui en limite naturellement la portée.

Les imperfections des solutions conventionnelles élaborées à l'échelon interétatique ont ainsi conduit tant les armateurs que les raffineurs à conclure entre eux des engagements d'ordre purement contractuel.

#### b) LES ACCORDS PROFESSIONNELS ET PRIVÉS

Ces accords sont au nombre de deux :

1° *L'accord dit TOVALOP* (Tankers Owners Voluntary Agreement Liability for Oil Pollution) entré en vigueur en janvier 1969 constituait un effort volontaire de la part des armateurs pour combler certaines lacunes du droit maritime traditionnel en matière de responsabilité à l'égard des gouvernements se trouvant dans l'obligation d'engager des moyens dans la lutte contre les marées noires. Au terme de cet Accord, dont les signataires représentaient environ 40 % du tonnage des pétroliers en service lors de sa signature, les propriétaires de pétroliers ont accepté de prendre en charge les frais de dépollution engagés par les Etats dans la limite d'un plafond de 55 millions de francs par accident. Les conditions d'indemnisation étaient dans le même temps élargies par rapport au droit maritime classique, l'armateur mis en cause ayant à démontrer l'absence de négligence de sa part. L'Accord établissait enfin un système de couvertures financières susceptibles de permettre à ses adhérents de faire face à leurs obligations.

L'entrée en vigueur de la Convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 a diminué l'intérêt de l'accord TOVALOP encore que ce dernier présente l'avantage de pouvoir concerner des compagnies dont l'Etat dont elles ressortissent peut n'avoir pas



signé ou pas ratifié la Convention de Bruxelles. C'est la raison pour laquelle les raffineurs, et non plus cette fois les armateurs, ont conclu en janvier 1971 un *accord privé* connu sous le nom de CRISTAL (Contract Regarding an Interim Supplement Liability for oil pollution). A l'encontre de l'Accord TOVALOP qui concerne les seuls Gouvernements, cet Accord s'adresse à toute personne victime d'une pollution mais dans des conditions plus restrictives. L'Accord CRISTAL a tout d'abord été conçu comme un plan de compensation complémentaire aux engagements financiers prévus par l'Accord TOVALOP. Il fonctionne comme une mutuelle et son plafond d'intervention est d'environ 150 millions de francs Poincaré par sinistre, déduction faite des paiements qui sont à la charge des assureurs ou des tiers. L'intérêt de l'Accord est souligné par le fait que les sociétés adhérentes qui étaient au nombre de 640 en 1974 reçoivent dans leurs installations un volume de pétrole qui représente plus de 90 % des cargaisons transportées par la mer dans le monde.

Quoi qu'il en soit, l'inconvénient majeur, tant des Accords TOVALOP que des Accords CRISTAL, réside dans le fait qu'ils constituent un système d'indemnisation qui reste *purement volontaire*. Ce dernier ne présente, de ce fait, aucune garantie juridique. Le respect des principes établis par ces accords ne dépend ainsi que de la volonté de leurs signataires et leur violation exclurait toute possibilité de recours contentieux.

## DEUXIEME PARTIE

### L'ESPRIT ET LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION DU 18 DECEMBRE 1971

#### I. — L'esprit général de la Convention.

Pour tenter de simplifier à l'extrême une matière complexe, l'on pourrait dire qu'alors que la Convention de 1969 constituait une tentative d'amélioration en même temps qu'une transposition sur le plan interétatique des Accords TOVALOP, la Convention de 1971 peut s'apparenter à une amélioration en même temps qu'une prolongation sur le plan interétatique des Accords CRISTAL. De ce fait, tout comme les Accords CRISTAL constitueraient le nécessaire et logique complément des Accords TOVALOP, le texte qui nous est soumis apparaît comme *complémentaire* de la Convention de 1969.

La mise en place d'un Fonds d'indemnisation supplémentaire, qu'organise la convention du 18 décembre 1971, avait en effet été la condition expresse mise à l'acceptation de la Convention de 1969 par certains signataires de ce texte qui le jugeaient insuffisant notamment en raison des solutions de compromis sur lesquelles il reposait. La Convention de 1971 qui est, au demeurant, ouverte à la seule signature des Etats parties au texte de 1969, a pour objet principal *d'atténuer les effets de deux conséquences contradictoires de la Convention de 1969 :*

— *l'augmentation des charges d'assurance des transporteurs consécutive à l'établissement d'un système de responsabilité objective et le doublement de leur plafond de responsabilité, d'une part ;*

— *l'indemnisation insuffisante des victimes éventuelles au regard du coût réel des dommages subis, d'autre part.*

## II. — Les principales dispositions de la Convention.

### a) L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS ET DU MONTANT DE L'INDEMNISATION

L'article 2, point a, de la Convention, stipule que le premier objectif du Fonds est « d'assurer une indemnisation pour les dommages par pollution dans la mesure où la protection qui découle de la Convention sur la responsabilité est insuffisante ».

A cet effet, la Convention *améliore les conditions d'indemnisation des victimes* en élargissant les cas d'indemnisation, *elle augmente le plafond dans les limites duquel la responsabilité du propriétaire peut jouer* et elle précise par ailleurs son *champ et ses limites d'application*.

#### 1. Les conditions d'indemnisation.

Elles sont très sensiblement améliorées par trois dispositions essentielles.

L'article 4, paragraphe 1, point a, de la Convention, qui stipule qu'un Etat contractant pourra désormais être indemnisé *dans tous les cas où la Convention de 1969 n'a prévu aucune responsabilité pour les dommages en question*. Cette hypothèse vise en particulier les dommages survenus :

- par un phénomène naturel de caractère exceptionnel ;
- par une faute intentionnelle d'un tiers ;
- par la négligence d'un gouvernement dans les aides à la navigation.

L'article 4, paragraphe 1, point b, qui précise qu'un Etat contractant pourra également être indemnisé *dans tous les cas où le propriétaire responsable, aux termes de la Convention de 1969, s'est avéré financièrement incapable* après que la victime eut pris « toutes les mesures raisonnables » en vue d'exercer les recours qui lui sont ouverts.

L'article 4, paragraphe c, qui pose le principe selon lequel le Fonds indemnise désormais les victimes pour les sommes supérieures au plafond de 77 millions de francs prévu par la Convention de 1969 et inférieures au plafond de 450 millions fixé par la présente Convention.

Les seules exceptions à l'intervention du Fonds tiennent donc aux *actes de guerre* ou *d'insurrection* ainsi qu'à la *faute intentionnelle* ou à la *négligence* de la victime.

Il convient en particulier de noter que le Fonds sera, malgré un texte peu clair, vraisemblablement amené à indemniser les *victimes de dommages qui peuvent être créés par un navire battant pavillon d'un Etat non contractant*, et cela même si cet Etat n'est pas signataire de la Convention de 1971 ou de toute autre Convention sur la limitation des responsabilités. L'interprétation de la Convention semble cependant plus incertaine encore pour ce qui est de la réparation des dommages qui pourraient être causés par un *navire non identifié*. Aucune solution définitive n'est apportée sur ce point par la Convention.

## 2. — *Le montant de l'indemnisation.*

On sait que la Convention de 1969 avait doublé le plafond de la traditionnelle limitation de responsabilité du propriétaire en le fixant à 210 millions de francs Poincaré, soit environ 77 milliards de nos francs actuels.

L'article 4, paragraphe 1, point c, et paragraphe 4, points a et b, réalise une nouvelle *élévation du plafond de la limitation de la responsabilité du propriétaire* qui est désormais fixé à 450 millions de francs Poincaré, soit 162 millions de nos francs actuels par événement déterminé. Ce plafond, plus réaliste que le précédent, semble susceptible de permettre une indemnisation satisfaisante des victimes dans la majorité des hypothèses actuellement prévisibles. Cela d'autant plus que le paragraphe 6 de l'article 4 ouvre la possibilité d'une *actualisation du plafond* en fonction de « l'expérience acquise » et des « fluctuations monétaires ». Une telle augmentation du montant maximal de l'indemnisation à la charge du Fonds est décidée par l'assemblée de ce dernier à la majorité des trois quarts et elle ne peut en aucun cas excéder un plafond fixé à 900 millions de francs.

Cette disposition est intéressante car elle rend possible une adaptation continue de la Convention à des réalités changeantes, sans qu'il soit pour autant nécessaire de recourir à la lourde et lente procédure d'adoption puis de ratification d'amendements à la Convention.

### 3. — *Le champ d'application et les limites à l'indemnisation des victimes.*

En même temps qu'il améliore les conditions et le montant de l'indemnisation, le texte qui nous est soumis précise le champ et les limites d'application de la Convention.

*Le champ d'application de l'indemnisation des victimes* est précisé *ratione materiae* et *ratione loci* par le premier paragraphe de l'article 3 qui stipule que l'indemnisation s'applique :

1° Aux seuls dommages par pollution « survenus sur le territoire d'un Etat contractant y compris sa mer territoriale », ainsi qu'aux « mesures de sauvegarde destinées à prévenir ou à limiter ces dommages ».

*Les limites à l'indemnisation des victimes* sont énoncées aux paragraphes 2 et 3 de l'article 4 qui exclut l'indemnisation des victimes :

— si le dommage par pollution résulte d'un acte de guerre, d'hostilité, d'une guerre civile ou d'une insurrection ;

— si le dommage provient d'un navire de guerre, d'un navire appartenant à un Etat, ou d'un navire affecté exclusivement, au moment de l'événement, à un service non commercial d'Etat ;

— si le demandeur n'est pas en mesure d'établir que le dommage est dû à un événement mettant en cause un ou plusieurs navires.

La responsabilité du Fonds est par ailleurs limitée en totalité ou en partie dans la mesure où il parvient à établir que la totalité ou une partie du dommage résulte d'une action, d'une inaction ou d'une négligence de la victime elle-même.

b) L'AMÉLIORATION DE LA RÉPARTITION  
DE LA CHARGE FINANCIÈRE DE L'INDEMNISATION

L'article 2 b rappelle que le second objectif du Fonds qui peut apparaître comme un retour aux principes traditionnels du droit maritime relatifs à la limitation de la responsabilité du propriétaire est « d'exonérer le propriétaire du navire de l'obligation financière supplémentaire » qui résulte de la convention de 1969.

I. — *Le principe.*

L'instauration par la Convention de 1969 d'un régime de responsabilité objective ainsi que le doublement du montant des limitations prévues par le texte de 1957 ont entraîné pour les armateurs une importante augmentation de leurs primes d'assurance.

Le second volet du texte qui nous est soumis a pour objet de supprimer les inconvénients qui résultent pour les armateurs de cette charge supplémentaire. A cet effet, le premier paragraphe de l'article 5 pose le principe selon lequel *le Fonds est « tenu de prendre en charge le propriétaire et son gérant »* et à jouer de ce fait le rôle d'une *réassurance gratuite*.

2. — *Les modalités.*

Le montant de la prise en charge par le Fonds du propriétaire et du gérant est cependant *limité*. Il ne peut, selon les points a et b du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 5, porter que sur la partie du montant total de la responsabilité telle qu'elle résulte de l'application des règles posées par la Convention de 1969 qui se situe au-delà de 125 millions de francs (ou, éventuellement, de 1 500 F par tonneau de jauge du navire concerné) et en-deça de 210 millions de francs (ou éventuellement 2 000 F par tonneau de jauge du navire concerné).

*Le champ d'application* de la prise en charge est précisé *ratione materiae, ratione loci* et *ratione personnae* par le second paragraphe de l'article 3 qui établit que la réassurance gratuite effectuée par le Fonds ne joue : a) que pour les seuls dommages par pollution ou les mesures de sauvegarde destinées à les prévenir ou à les limiter ; b) causés sur le territoire d'un Etat partie à la Convention de 1969 y compris sa mer territoriale ; c) par un navire immatriculé dans un Etat contractant ou battant pavillon d'un tel Etat.

*Les limites* à la réassurance gratuite prise en charge par le Fonds sont précisées à l'article 5, paragraphe 3. Le Fonds peut être exonéré en tout ou partie des obligations qu'il détient en la matière s'il prouve que, par la faute personnelle du propriétaire, les prescriptions formulées par les conventions destinées à améliorer la sécurité en mer n'ont pas été respectées. Cette disposition a pour effet indirect d'accroître l'intérêt des armateurs à respecter les prescriptions conventionnelles relatives à la sécurité en mer.

### C) LA DÉFINITION

#### D'UN CERTAIN NOMBRE DE RÈGLES CONTENTIEUSES APPLICABLES AUX CAS D'INDEMNISATION PRÉVUS PAR LA CONVENTION

Ces dispositions qui sont secondaires par rapport aux principes généraux que l'on vient d'énoncer n'en ont pas moins leur importance. Par leur précision, elles permettent de tarir certaines sources de difficultés contentieuses et partant d'améliorer les délais et les conditions d'indemnisation. C'est ainsi que sont définies les règles relatives :

— au recours du Fonds contre le propriétaire, lorsque le Fonds agit comme garant (art. 5, paragraphe 6) ;

— à l'extinction par prescription des droits à indemnisation ou à prise en charge financière, prévue par la convention (art. 6) ;

— aux actions en réparation contre le Fonds et aux juridictions responsables en la matière (art. 7) ;

— aux droits de recours et de subrogation qui peuvent éventuellement s'exercer soit en faveur du Fonds, soit à son encontre (art. 9).

#### d) LA DÉFINITION DE RÈGLES DE FINANCEMENT DU FONDS

L'un des deux objectifs essentiels de la Convention est d'alléger les charges supplémentaires résultant pour les armateurs de la Convention de 1969. Les articles 10 et 11 de la Convention parviennent opportunément à concilier cet objectif avec l'amélioration des conditions d'indemnisation ouvertes aux victimes en établissant un système de financement à la fois souple et efficace.

##### 1. — *Le principe.*

Les ressources du Fonds proviendront de contributions annuelles qui seront dues par toute personne ayant reçu un tonnage d'hydrocarbure supérieur à 150 000 tonnes. Ce sont ainsi les sociétés pétrolières résidant dans les territoires des Etats contractants qui assureront le financement du Fonds par des cotisations qui seront proportionnelles à leur volume d'importations supérieur au seuil de 150 000 tonnes. On examinera de façon plus détaillée dans la troisième partie de ce rapport les avantages, les inconvénients et les conséquences de cette solution.

Afin d'éviter que les personnes visées par la Convention ne soient tentées de se soustraire à leurs obligations par le recours à de multiples sociétés fictives qui n'importeraient que des quantités d'hydrocarbure inférieures à 150 000 tonnes, il est précisé que l'obligation de cotisation vise également les « filiales ou entités sous contrôle commun ». Les Etats signataires sont, au demeurant, invités à déterminer les personnes qui sont visées par cette définition. Il importe que toutes les garanties soient prises dans les dispositions qui devront être adoptées sans tarder à cet égard sur le plan national pour que tout risque d'abus soit prévu et écarté.



## 2. *Les modalités.*

Les articles B 14 et 15 précisent le rôle des Etats à l'égard du financement du Fonds. Il est indiqué que les Etats devront, tout d'abord, rendre possible la perception des cotisations dues par leurs ressortissants en prenant toutes les dispositions législatives nécessaires à cet effet. A cet égard, il serait opportun qu'aussitôt que la Convention qui nous est soumise aura été ratifiée et sera entrée en vigueur, le Gouvernement français prenne les dispositions législatives et réglementaires permettant d'une part d'inviter les entreprises visées à verser leurs contributions dans les délais requis et, d'autre part, de préciser les sanctions encourues en cas de négligence.

L'entrée en vigueur tardive de telles dispositions qui s'avèreront pratiquement et juridiquement indispensables au fonctionnement du système mis en place ne devrait, en aucun cas, avoir pour effet de différer l'application effective et déjà trop longtemps attendue de la Convention du 18 décembre 1971. Les Etats sont également tenus de faciliter la tâche du Fonds en fournissant les renseignements sur les importations qui sont nécessaires à l'établissement des cotisations par l'assemblée du Fonds. Enfin, l'article 14 laisse aux Etats membres la possibilité d'assurer, par une déclaration annexe, les obligations qui incombent à leurs ressortissants tenus de contribuer au fonctionnement du Fonds. Cette disposition laisse aux Etats qui le désireraient, pour des raisons qui leur sont propres, la possibilité d'annuler les conséquences du financement du Fonds pour les personnes visées par la Convention.

### e) LE STATUT DU FONDS

Le Fonds est très classiquement géré par une assemblée au sein de laquelle tous les Etats participants sont représentés. un comité exécutif élu par l'assemblée et un administrateur qui dirige l'administration du Fonds.

#### 1. *L'assemblée.*

• *Composition* : l'assemblée se compose de tous les Etats membres qui disposent de façon égalitaire chacun d'une voix.

*Pouvoirs* : l'assemblée est, théoriquement, l'organe souverain du Fonds. Elle détermine les principes de l'administration du Fonds en adoptant le règlement intérieur qui organisera dans le détail son fonctionnement ; elle nomme l'administrateur et elle détermine les règles de recrutement ainsi que les conditions d'emploi du personnel du Fonds. L'assemblée détient par ailleurs les cordons de la bourse en adoptant également le budget du Fonds et en fixant les contributions annuelles. Elle approuve le règlement des demandes d'indemnisation. L'assemblée désigne les membres du Comité exécutif, donne à cet organisme les instructions relatives à la gestion du Fonds et contrôle ses activités. Chargée de façon générale de veiller à la bonne application de la Convention, l'assemblée peut instituer tous les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires et désigne éventuellement des observateurs invités à participer sans droit de vote à ses sessions ainsi qu'à celles du comité exécutif ou des organes subsidiaires.

*Régime des sessions* : il est très souple. L'assemblée qui tient, en principe, une session ordinaire par an à laquelle elle est convoquée par l'administrateur, peut ne tenir qu'une session ordinaire tous les deux ans si elle décide de déléguer au comité exécutif ses pouvoirs en matière de vote du budget et de fixation des contributions annuelles. La possibilité de tenir des sessions extraordinaires est également prévue à certaines conditions.

*Règles de vote* : les décisions de l'assemblée sont, selon l'importance des problèmes évoqués, acquises à la majorité simple, à la majorité des trois quarts ou à la majorité des deux tiers, le quorum étant atteint si la majorité simple de ses membres sont présents.

## 2. — Le comité exécutif.

*Composition.* — La composition du comité exécutif résulte de règles complexes qui répondent à un double objectif :

— *un objectif d'efficacité* : le comité devra être suffisamment restreint pour être à même de travailler efficacement ;

— *un objectif d'équité* : par sa composition, le comité devra représenter équitablement :

a) Les Etats parties à la Convention qui, par leur situation géographique, sont particulièrement exposés aux risque de pollution par les hydrocarbures ;

b) Les Etats parties à la Convention qui possèdent d'importantes flottes de navires pétroliers ;

c) Les Etats qui reçoivent les plus grandes quantités d'hydrocarbures.

*Pouvoirs* : le comité, qui doit publier chaque année un rapport sur les activités du Fonds au cours de l'année écoulée, est appelé à exercer, par délégation à la place de l'assemblée, l'essentiel des pouvoirs de contrôle et d'initiative pendant les intersessions de l'assemblée.

Il se réunit ainsi au moins une fois par an afin de se substituer à l'assemblée pour déterminer les règles de recrutement ainsi que les conditions d'emploi du personnel du Fonds, afin d'approuver le règlement des demandes d'indemnisation et, enfin, pour donner à l'administrateur toutes les instructions nécessaires à l'accomplissement de sa tâche. Le Fonds peut, en outre, s'acquitter de toute autre fonction qui lui serait confiée par l'assemblée.

### 3. — *L'administrateur.*

L'administrateur, qui est le représentant légal du Fonds, en dirige l'administration sous le contrôle de l'assemblée et du comité exécutif. Il est notamment chargé de gérer les actifs du Fonds, de recouvrer les contributions et de régler les demandes d'indemnisation, d'établir chaque année les prévisions budgétaires et d'assister le comité exécutif dans la préparation de son rapport.

## TROISIEME PARTIE

### L'ASPECT GLOBALEMENT POSITIF DE LA CONVENTION DU 18 DECEMBRE 1977 POUR LA FRANCE

En dépit de sa portée limitée ainsi que d'imperfections certaines, la Convention qui nous est soumise constitue un pas en avant important dans la protection contre les conséquences de ce fléau que constitue la pollution par hydrocarbures. La Convention de Bruxelles revêt de ce fait une importance non négligeable pour un pays côtier comme la France. Il reste que ce texte *ne constitue qu'une étape* qui devra être suivie de beaucoup d'autres si l'on veut enfin aboutir à la mise en place d'un système international de protection qui serait à la fois global et efficace.

#### 1. — Les limites et les imperfections de la Convention.

##### a) LES LIMITES A LA PORTÉE DE LA CONVENTION

On a vu que la Convention qui nous est soumise, pour importante qu'elle soit, a un objet relativement restreint. Elle élargit notablement les conditions et le montant de l'indemnisation des victimes de dommages causés par la pollution maritime ayant pour origine des hydrocarbures, en même temps qu'elle assure une répartition plus appropriée de la charge de l'indemnisation.

Cependant il faut bien voir que le texte du 18 décembre 1971 laisse de côté un certain nombre de problèmes importants.

1. — *Il ne concerne pas les pétroliers naviguant sans charge.* Or, l'on sait qu'un navire vide de toute charge peut causer des dommages considérables avec le seul combustible nécessaire à sa propulsion. L'exemple de l'accident récemment intervenu à l'*Olympic Bravery*, qui se trouvait dans ce cas, est significatif à cet égard.

2. — *Il ne concerne pas les accidents provoqués par des plates-formes de forage en mer.* Sur ce point également, l'accident survenu au mois d'avril de cette année sur la plate-forme Ekofisk indique les risques encourus.

3. — Enfin, et votre rapporteur serait tenté de dire surtout, *il n'aborde pas la question de la prévention et de la sanction des rejets d'hydrocarbures.*

Ces différents points sont essentiels et des solutions sont en cours d'élaboration. Le problème des dommages provoqués par les pétroliers naviguant sans charge est examiné dans le cadre de l'OMCI qui travaille actuellement à la mise au point d'un Protocole à la Convention de 1969. Pour ce qui est des forages en mer, une convention dont votre rapporteur espère qu'elle sera prochainement soumise au Parlement, a été signée à Londres le 17 décembre 1976. Quant au problème de la prévention et de la sanction des rejets d'hydrocarbures à la suite de dégazages volontaires, il est essentiel mais revêt des aspects techniques et juridiques, voire financiers, particulièrement complexes. Il reste : 1° que la France devrait ratifier la Convention de Londres de 1973 qui apporte certaines solutions ; 2° que des possibilités techniques et matérielles d'intervention devraient être mises à la disposition des administrations nationales compétentes ; 3° qu'une solution très exhaustive du problème de la sanction des infractions constatées devrait être rapidement définie ; 4° que la navigation, notamment en mer du Nord et dans la Manche devrait être organisée de façon plus rationnelle qu'elle ne l'est actuellement.

## b) LES IMPERFECTIONS DE LA CONVENTION

### I. — *Le financement du Fonds.*

Il est difficile, dans une affaire aussi complexe, de parvenir à un partage sans défaut des charges. De fait, la solution retenue qui consiste à imposer les pays en fonction des quantités d'hydrocarbures reçues n'est assurément pas parfaite :

— les pays industrialisés, gros importateurs de pétrole, supporteront l'essentiel de la charge du financement du Fonds qui couvrira par ailleurs les côtes de très nombreux Etats. D'où une relative injustice et surtout certains risques quant à l'équilibre financier du Fonds ;

— les pays producteurs qui tirent du pétrole un avantage économique plus décisif encore que celui qu'en tirent les transporteurs et les importateurs échappent pratiquement à toute charge ;

— au sein même des pays importateurs, les Etats comme les Pays-Bas et la France qui raffinent pour le compte de l'étranger seront relativement pénalisés.

Ces inconvénients ne doivent cependant pas être exagérés et ils nous paraissent tolérables au regard : a) des difficultés qu'il y a à trouver une solution susceptible de satisfaire l'ensemble des Etats concernés ; b) de l'amélioration par rapport à la situation actuelle qu'apporte le texte qui nous est soumis.

2. — *L'incertitude quant à la charge financière exacte qu'imposera la Convention aux Etats signataires.*

Le fonctionnement de la Convention sera financé au prorata des quantités d'hydrocarbures importées par chaque Etat signataire. Cela, c'est la clé de répartition des charges. Mais les charges réelles que chaque Etat signataire devra acquitter dépendront, en dernier ressort, du coût de fonctionnement de la Convention. Or le coût de fonctionnement de la Convention dépend de données qu'il est quasi impossible d'estimer :

— aucune estimation précise n'est en effet possible pour ce qui est des indemnités complémentaires ou nouvelles qui, n'entrant pas dans les zones de responsabilité financière et n'étant pas couvertes actuellement par les assurances, ne peuvent pas faire l'objet d'études évaluatives sérieuses :

— quant à la prise en charge financière partielle des armateurs pour lesquels le Fonds jouera, à titre exceptionnel, le rôle d'un garant direct (a 5, paragraphe 2), et, couramment, celui d'une réassurance gratuite, elle dépendra du nombre et du type d'Etats signataires.

3. — *Certaines des règles de gestion des ressources du Fonds ne sont pas connues.*

C'est le règlement intérieur du Fonds qui précisera certaines règles de gestion importantes. Il nous paraît à cet égard essentiel que la France soit à même de participer à la réunion constitutive du Fonds afin de faire valoir son point de vue dans l'élaboration

de ces règles qui, pour être des mesures de gestion internes, peuvent avoir des conséquences monétaires importantes. Il convient en particulier de veiller à ce que le Fonds ne s'érige pas en une entité financière centralisant des actifs importants susceptibles d'avoir des effets négatifs sur notre balance des paiements. Ce point a été très précisément et très justement traité dans le rapport de notre collègue de l'Assemblée Nationale et nous nous associons complètement aux développements qu'il y consacre. Il reste que le simple fait que le siège du Fonds sera à Londres et que de ce fait les contributions devront être payées en livres sterling donnera à la monnaie et aux assurances britanniques un avantage certain.

#### 4. — *La lourdeur des institutions.*

La structure institutionnelle du Fonds que l'on a examinée dans la deuxième partie de ce rapport, et qui est tout à fait traditionnelle, nous paraît bien lourde pour un organisme purement technique dont le rôle est limité à celui d'une réassurance et au règlement des sinistres.

Ces diverses imperfections expliquent que de nombreux Etats aient longtemps tardé à adhérer à cette Convention. Douze Etats seulement (1) y sont parties à ce jour. Cependant, le caractère positif des solutions apportées par la Convention de Bruxelles ne peut être méconnu et de nombreux pays sont prêts, semble-t-il, à y adhérer prochainement. Il s'agit, en particulier, de l'Italie, des Pays-Bas, de la Belgique et certains Etats africains. Les adhésions de l'URSS et des Etats-Unis semblent plus hypothétiques.

---

1) Algérie, Bahamas, Danemark, Hong-kong, Grande-Bretagne, Japon, Libéria, Norvège, Suède, Syrie, RFA, Tunisie

## II. — Les avantages de la Convention.

Ils sont évidents et résultent du simple examen du système mis en place par la Convention qui a été analysé dans la seconde partie de ce rapport.

Un pays comme la France, qui a 5 240 kilomètres de côtes, prendrait une lourde responsabilité en n'approuvant pas des dispositions qui sont susceptibles d'assurer une bien meilleure réparation à ceux de ses ressortissants qui pourraient être victimes de dommages par pollution par hydrocarbures entrant dans le champ d'application de la Convention.

Cela d'autant plus que le financement de la Convention ne paraît pas susceptible d'imposer des charges discriminatoires aux agents économiques concernés.

### a) LES SOCIÉTÉS PÉTROLIÈRES

Les compagnies de raffinage et les filiales des sociétés pétrolières qui sont les importateurs quasi exclusifs de pétrole auront la charge du financement du Fonds. Cependant, cette charge nouvelle semble devoir être absorbée sans difficulté majeure. A cela, deux raisons principales :

— la participation des sociétés pétrolières au système mis en place par la Convention de 1971 les dispensera de participer au système CRISTAL ;

— la structure actuelle du secteur concerné est telle que l'opération sera à peu près neutre pour les sociétés pétrolières. En effet, la Convention dispose que les industriels pétroliers devront relayer partiellement l'armement quant à sa responsabilité financière au titre de la Convention de 1969. Or, l'armement pétrolier français appartient, en fait, pour l'essentiel à des sociétés pétrolières.



**b) LES GROUPES INDUSTRIELS IMPORTATEURS  
AU TITRE DES AUTORISATIONS D'APPROVISIONNEMENT DIRECT  
SUR LES MARCHÉS MONDIAUX DES COMPAGNIES PÉTROLIÈRES**

Seul CDF-Chimie importe des quantités d'hydrocarbures supérieures au seuil de 150 000 tonnes et aura, de ce fait, à subir une charge non compensée par ailleurs, mais très faible.

**c) L'ARMEMENT NON INTÉGRÉ A DES SOCIÉTÉS PÉTROLIÈRES**

La Convention de 1971 est susceptible d'améliorer la compétitivité de notre armement indépendant. Sa mise en œuvre aura en effet pour conséquence d'alléger les charges de l'armement non intégré à des groupes pétroliers qui seront pris en compte par les sociétés pétrolières. Cet allègement sera particulièrement le bienvenu :

1° Car notre armement indépendant connaît une crise grave ;

2° Car il subit actuellement les charges de la Convention de 1969 auxquelles échappent les armements concurrents des Etats non signataires de ladite Convention, ce qui crée une distorsion de concurrence.

\*  
\* \*

Bien que n'apportant qu'une solution encore incomplète et non exempte de certaines imperfections aux problèmes de la réparation des dommages dus à la pollution par hydrocarbures, la Convention du 18 décembre 1971 marque une étape importante. Sa ratification apparaît d'autant plus opportune pour un pays aussi exposé à ce type de pollution que le nôtre que les conséquences financières de ce texte ne sont pas susceptibles de créer des difficultés économiques majeures pour les secteurs économiques concernés.

Lors de l'examen de ce rapport en commission le 14 décembre 1977, M. Andrieux a évoqué la possibilité de rendre obligatoire l'utilisation des stations de déballastage qui existent désormais dans de nombreux ports et qui sont souvent sous-utilisées. M. Andrieux a également évoqué l'opportunité de promouvoir des mesures de contrôle et de prévention dans la zone des 200 milles. Après avoir entendu M. Andrieux, le président et votre rapporteur, la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées s'est prononcée en faveur de l'adoption de ce texte.

## ANNEXE

---

### NOTE SUR LA CONVENTION POUR LA PROTECTION DE LA MEDITERRANEE SIGNEE A BARCELONE LE 14 FEVRIER 1976 ET SUR SES PROTOCOLES ANNEXES

La Convention de Barcelone constitue un instrument particulièrement intéressant pour lutter contre toutes les formes de pollution en Méditerranée et mérite de ce fait d'être citée en exemple. Elle comporte des engagements généraux pour prévenir les différentes pollutions quelles qu'en soient les causes ainsi que pour faciliter la conclusion d'accords bilatéraux, multilatéraux ou régionaux.

Le seul Accord international qui avant cette Convention avait prévu une coopération entre les parties intéressées est l'Accord de Bonn, signé entre les Etats riverains de la Manche et de la mer du Nord, le 9 juin 1969.

Mais la Convention de Barcelone va beaucoup plus loin. Elle est d'abord plus large et elle devrait s'avérer plus efficace.

1° Tout d'abord les cas d'accidents susceptibles de déclencher les mécanismes de coopération n'intéressent pas seulement la pollution par les hydrocarbures : le deuxième Protocole de cette Convention vise toute présence massive d'origine accidentelle ou résultant d'un effet cumulatif d'hydrocarbures ou d'autres substances nuisibles polluantes.

2° Le second Protocole de la Convention a ensuite prévu la création d'un Centre régional de lutte contre la pollution par ces hydrocarbures en Méditerranée. Ce centre aura notamment pour rôle de centraliser et diffuser aux Parties intéressées les informations nécessaires en cas de pollution accidentelle. Sa mise en place est désormais effective dans l'île de Malte.

3° Enfin, il faut souligner que cette Convention prévoit une procédure d'indemnisation et qu'en cas de conflit sur les causes de la pollution, ou sur le montant des dommages, un tribunal d'arbitrage a été prévu.

## **PROJET DE LOI**

*(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)*

### **Article unique.**

Est autorisée l'adhésion à la Convention internationale portant création d'un **Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par des hydrocarbures, faite à Bruxelles le 18 décembre 1971, dont le texte est annexé à la présente loi (1).**

---

(1) Voir le document annexé au n° **148 (1977-1978)**.