

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 mai 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur :

1°) *le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation du protocole modifiant la convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, fait à Londres le 27 novembre 1992,*

2°) *le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation du protocole modifiant la convention de Bruxelles du 18 décembre 1971 portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, fait à Londres le 27 novembre 1992,*

Par M. Bernard GUYOMARD,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, vice-présidents ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, secrétaires ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Briseperre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 1017, 1018, 1177 et T.A. 188 et 189.

Sénat : 407 et 408 (1993-1994).

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| AVANT-PROPOS | 5 |
| A - RAPPEL DES TEXTES D'ORIGINE | 6 |
| 1°) La convention du 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures et ses tentatives d'amélioration successives ... | 7 |
| a. Des critères de responsabilité favorables aux victimes | 7 |
| <i>a1. Simplicité de la procédure</i> | 7 |
| <i>a2. Des garanties de solvabilité</i> | 8 |
| b. Modifications apportées par les protocoles de 1976 et 1984 .. | 8 |
| <i>b1. La nécessaire augmentation de l'indemnisation des victimes s'est trouvée à l'origine du protocole du 16 novembre 1976</i> | 8 |
| . insuffisance du mécanisme d'indemnisation prévu par la convention de Bruxelles : exemple de l'affaire de l'"Amoco-Cadiz" | 8 |
| . abandon de la référence au franc-or | 9 |
| <i>b2. Améliorations contenues dans le protocole du 24 mai 1984</i> .. | 10 |
| . élargissement du champ d'application | 10 |
| . extension de la notion de dommage | 11 |
| . revalorisation des limites de la responsabilité | 11 |
| 2°) La convention du 18 décembre 1971 portant création d'un Fonds d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL) | 12 |
| a. Les failles du dispositif d'indemnisation existant | 12 |
| <i>a1. Lacunes de la convention de 1969</i> | 12 |
| <i>a2. Insuffisances des accords professionnels et privés</i> | 13 |
| b. Améliorations apportées par la convention de 1971 | 14 |
| <i>b1. Réévaluation des conditions et du montant de l'indemnisation</i> | 14 |
| <i>b2. Compensation de l'augmentation des charges d'assurance imposées aux armateurs</i> | 14 |
| <i>b3. Financement du FIPOL</i> | 14 |
| <i>b4. Un texte à la portée limitée</i> | 15 |

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| c. Des dispositions parallèles à celles de la convention de 1969 | 16 |
| <i>c1. Analyse du protocole du 19 novembre 1976</i> | 16 |
| <i>c2. Le protocole du 25 mai 1984</i> | 16 |
| B - COMMENTAIRE DES PROTOCOLES ADOPTES A LONDRES LE 27 NOVEMBRE 1992 ET MODIFIANT LES CONVENTIONS DE 1969 ET 1971 | 17 |
| 1°) Origine : assurer l'entrée en vigueur des protocoles de 1984 | 17 |
| a. des textes jamais entrés en vigueur | 17 |
| b. les protocoles de 1992 fondés sur des conditions d'entrée en vigueur moins restrictives | 19 |
| 2°) Des stipulations identiques à celles des textes de 1984 | 19 |
| a. modifications apportées à la convention de 1969 | 19 |
| b. modifications apportées à la convention de 1971 | 20 |
| Conclusion du rapporteur | 20 |
| Examen en commission | 21 |
| Projets de loi | 22/23 |

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'objet des deux projets de loi qui nous sont transmis par l'Assemblée nationale, et que votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées examine conjointement, est d'autoriser l'approbation de deux protocoles, conclus le 27 novembre 1992 dans le cadre de l'Organisation maritime internationale, et qui visent à modifier deux conventions portant sur la réparation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures :

- la convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures,
- la convention de Bruxelles du 18 décembre 1971 portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures.

Pour l'essentiel, ces protocoles reprennent les stipulations de deux protocoles élaborés en 1984, qui ont été ratifiés par la France mais dont l'entrée en vigueur n'a jamais été acquise.

L'opportunité des systèmes de responsabilité et d'indemnisation mis en place par les conventions de Bruxelles est fondée sur l'importance des dommages causés à l'environnement par les hydrocarbures, à travers des accidents de navires dont la gravité est restée dans les mémoires.

En mars 1967, l'échouage du navire pétrolier libérien Torrey-Canyon, au large des îles Sorlingues, provoqua une extraordinaire pollution des côtes anglaises et françaises. En 1976, on déplorait plusieurs accidents : l'échouage de l' "Olympic Bravery" au large d'Ouessant, l'échouage de l' "Urgiola" au large de la Corogne, la rupture -heureusement sans conséquence- des amarres du pétrolier

libérien "Andros Antares" à l'intérieur du port du Havre, et le naufrage du "Boelhen" au large de Brest.

La France est particulièrement exposée à ce type de danger. Le rapporteur du projet de loi autorisant l'adhésion de la France à la convention de 1971 remarquait que "tous les jours, cent navires pétroliers croisent au large de l'île d'Ouessant. Tous les ans, 400 millions de tonnes de pétrole défilent devant les côtes françaises du Cap Finistère au Cap Gris-Nez" (1).

Nul doute que l'augmentation régulière des tonnages aggrave ces constatations. L'échouage du pétrolier libérien "Amoco-Cadiz", le 16 mars 1978, illustre trop bien le danger auquel sont soumises les côtes françaises. Durant les trois semaines qui suivirent la catastrophe, la quasi-totalité des 219 617 tonnes de pétrole brut que transportait l'"Amoco Cadiz" s'est écoulée en mer, ainsi que son fuel de chauffe. 375 kilomètres de côtes ont été polluées par 50 à 60 000 tonnes de pétrole. 15 à 20 000 tonnes ont été ramassées par des volontaires et par des militaires. 30% de la faune et 5% de la flore des zones atteintes ont été détruites. Environ 20 000 oiseaux sont morts, et les pêcheurs ont perdu 45 à 60 jours de pêche. S'ajoute à ces dommages le préjudice subi par les activités de tourisme (2).

La France a donc un intérêt direct à l'adoption de règles juridiques destinées à tirer les conséquences du danger résultant, pour notre environnement, du transport maritime des hydrocarbures.

Votre rapporteur rappellera le contenu des textes d'origine que modifient les présents protocoles, avant de montrer comment ceux-ci sont destinés à améliorer les conditions d'indemnisation des victimes des dommages précédemment évoqués.

A - RAPPEL DES TEXTES D'ORIGINE

Votre rapporteur rappellera ci-après le contenu des textes d'origine (conventions de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, et de 1971 portant création d'un Fonds d'indemnisation pour les dommages dus à la

(1) M. Billotte, Assemblée Nationale, 1977-1978 (Rapport n° 3268)

(2) Voir A. Kiss, *Droit international de l'environnement*, 1989.

pollution par les hydrocarbures) et des modifications successivement apportées par les protocoles de 1976 et 1984.

1°) La convention du 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures et ses tentatives d'amélioration successives

a. Des critères de responsabilité favorables aux victimes

La convention du 29 novembre 1969 présente l'avantage, par rapport au droit international préalablement en vigueur (conventions de Bruxelles de 1924 et 1957), d'offrir des garanties satisfaisantes d'indemnisation des dommages résultant de la pollution par les hydrocarbures.

a1. Simplicité de la procédure

. L'identification du pollueur est assurée par une présomption appelée "canalisation de responsabilité" : la responsabilité est imputée automatiquement au propriétaire du navire. Toute action à l'encontre des pilotes ou de l'exploiteur est exclue. La responsabilité du propriétaire n'est toutefois pas établie si le dommage résulte d'actes de guerre, d'une insurrection ou d'un phénomène naturel de caractère exceptionnel, inévitable et irrésistible, ou si la cause du dommage résulte de l'action délibérée d'un tiers.

. Le système de responsabilité est défini sur la base de la **responsabilité objective** : il n'est pas nécessaire de prouver la faute pour obtenir une indemnisation. La responsabilité est fondée sur la seule existence d'un préjudice. Il suffit, pour obtenir une indemnisation, d'établir le lien de cause à effet entre l'accident et le dommage subi. L'article III de la convention prévoit néanmoins certains cas d'exonération de responsabilité, en ne retenant toutefois ni l'absence de faute, ni le cas de force majeure.

a2. Des garanties de solvabilité

. Afin d'assurer l'indemnisation des dommages susceptibles d'être causés, les propriétaires de navires sont tenus de contracter une assurance ou de se munir des **garanties financières** adéquates pour couvrir leur responsabilité en cas de dommage par pollution. Un certificat, délivré par l'autorité compétente de l'Etat d'immatriculation, atteste l'existence de l'assurance ou de la garantie financière. L'absence de certificat interdit au navire de commercer. La demande en réparation de dommages dus à la pollution peut être formée directement contre l'assureur ou la personne dont émane la garantie financière couvrant la responsabilité du propriétaire.

. L'article V limite néanmoins la responsabilité à 2 000 francs Poincaré (1) par tonneau de jauge du navire, à l'intérieur d'un **plafond de 210 millions de francs Poincaré** (estimé à 77 millions de francs en 1971).

b. Modifications apportées par les protocoles de 1976 et 1984

b1. La nécessaire augmentation de l'indemnisation se trouvait à l'origine du protocole du 19 novembre 1976

. L'insuffisance du mécanisme d'indemnisation prévu en 1969 : l'exemple de l'affaire de l'"Amoco Cadiz"

Conçue comme un compromis entre les intérêts des armateurs et ceux des victimes, la limitation de responsabilité prévue par la convention de 1969 présentait l'inconvénient d'**empêcher l'indemnisation totale en cas de sinistre grave.**

Les dommages causés par la catastrophe, en mars 1967, du navire pétrolier libérien "Torey Canyon" ont été de l'ordre de 80

(1) (soit environ 730 francs à l'époque où a été signée la convention de Bruxelles).

millions de francs de l'époque, soit un montant sensiblement équivalent au plafond de 210 millions de francs-or (estimé à l'époque à quelque 77 millions de francs).

En revanche, l'importance des dommages causés par l'échouage du pétrolier "Amoco Cadiz" a incité les victimes à écarter la convention de Bruxelles, et à porter l'affaire devant la juridiction américaine.

Rappelons, en effet, que si l'"Amoco Cadiz" appartenait à une société libérienne, l'Amoco Transport Company, dont le principal centre d'activités était aux Bermudes, en revanche le véritable propriétaire était, à travers un ensemble de filiales-écran, la Standard oil, multinationale domiciliée aux Etats-Unis.

Les dommages subis s'élevaient à des montants très nettement supérieurs au plafond prévu par la convention de Bruxelles : le nettoyage de la côte était évalué à 450 millions de francs, le préjudice subi par le tourisme à 400 millions, et les dégâts causés à la pêche et à la conchyliculture à 140 millions de francs.

Le tribunal américain saisi s'est déclaré compétent, et a statué selon la législation américaine. Il a constaté des négligences dans l'entretien du navire, qui se trouvait hors d'état de naviguer, et dans la formation de l'équipage à l'entretien du bâtiment. L'Amoco International oil et la Standard oil company ont donc été déclarées responsables des dommages subis par suite de l'échouement du navire. La Cour se déclarait également compétente pour statuer sur la question des dommages-intérêts dus par la Standard oil company.

De manière générale, les limitations apportées à l'indemnisation des dommages par la convention de 1969 ont parfois incité les victimes à écarter les règles de responsabilité objective, qui constituent pourtant un apport indéniable de la convention de Bruxelles, pour en revenir à la responsabilité pour faute.

. L'abandon de la référence au franc-or

Les accords de la Jamaïque et l'abandon de la parité-or des monnaies ont imposé une révision des stipulations de la convention de Bruxelles relatives à l'indemnisation des dommages.

. La complexité qui caractérise la détermination de la valeur du franc Poincaré aurait justifié, à elle seule, cette modification de la valeur de référence. Le franc Poincaré était, en effet, défini comme "une unité

constituée par 65 milligrammes et demi d'or au titre de 900 millièmes de fin".

Comment évaluer les indemnités prévues par la convention de 1969 ? Selon la pertinente analyse de Jacques Baumel (1), si l'on se réfère à la dernière valeur déclarée du franc français par rapport à l'or, soit avant la dévaluation du 10 août 1969, on obtient un franc Poincaré égal à 0,3684 franc de 1969. Certains juges toutefois ont retenu la valeur de l'or au jour du préjudice subi soit, à la date du 21 novembre 1979, 3,60 F, ce qui représente dix fois plus que le montant précédemment évoqué.

. Le protocole du 16 novembre 1976 définit donc l'indemnisation des dommages en référence aux Droits de tirage spéciaux (DTS), ce qui est censé garantir aux victimes une indemnisation qui ne soit pas entamée par la dépréciation de la monnaie, et qui possède la même valeur réelle dans tous les Etats contractants.

Toutefois, l'article II-b du protocole de 1976 autorise les Etats non membres du Fonds monétaire international à appliquer les limites de responsabilité fixées en francs Poincaré. Ils devront calculer la conversion de ces montants dans leur monnaie nationale, en faisant en sorte que les montants des limites de responsabilité exprimées dans les monnaies nationales soient identiques en valeur réelle, dans la mesure du possible, aux montants exprimés en DTS.

Le protocole du 16 novembre 1976 est entré en vigueur le 8 avril 1981.

b2. Améliorations contenues dans le protocole du 24 mai 1984

Le protocole du 24 mai 1984 comporte trois séries de dispositions, qui élargissent le champ d'application de la convention de Bruxelles, étendent la notion de dommage indemnisable, et augmentent les limites de la responsabilité.

(1) J. Baumel, Rapport sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole de la convention de 1969 et l'adhésion au protocole de la convention de 1971 (Assemblée Nationale, 1979-1980, rapport n° 1431).

. Le protocole de 1984 s'applique **non seulement aux pétroliers en charge**, seuls visés par la convention de 1969, mais aussi :

- **aux navires mixtes**, c'est-à-dire capables de transporter d'autres cargaisons que des hydrocarbures, et qui transportent effectivement des hydrocarbures ;
- **et aux navires légers**, c'est-à-dire qui naviguent à vide, après avoir effectué un transport d'hydrocarbures, sans avoir nécessairement de certificat de dégazage.

. La notion de dommage est étendue

- **aux dommages survenus dans la zone économique exclusive de 200 miles marins au large des côtes**, alors que la convention de 1969 ne s'appliquait qu'aux dommages s'étant produits sur le territoire et la mer territoriale des Etats contractants ;
- **aux dégâts survenant à la suite d'une fuite ou d'un rejet d'hydrocarbures**, et non plus seulement aux dégâts causés directement par la contamination. Ainsi peuvent être pris en compte les **effets secondaires** tels que incendies ou explosions survenus lors de l'événement ;
- **aux faits qui ont entraîné une menace grave et imminente de pollution**, même si celle-ci ne s'est pas réalisée par la suite. Ainsi peuvent être indemnisées les mesures de sauvegarde mises en oeuvre par la victime potentielle afin d'éviter ces dommages, ce qui facilite l'évaluation du préjudice.

. Les limites de la responsabilité font l'objet d'une revalorisation substantielle

- Le protocole de 1984 institue pour les navires de faible tonnage (inférieur à 5 000 tonnes) un plancher de responsabilité de 3 millions de DTS (1).
- La majoration prévue s'élève à 420 DTS par tonneau de jauge supplémentaire, jusqu'au plafond réévalué à 59,7 millions de DTS au lieu de 14. Par ailleurs, tenant compte de l'augmentation régulière du tonnage des pétroliers, le plafond concerne les navires dès 105 000 tonnes, alors que le plafond institué à l'origine valait pour les navires de 140 000 tonnes.

(1) 1 DTS = 8,20 FF

La France a, au moment de l'élaboration de ce protocole, souligné l'insuffisance du plancher de 3 millions de DTS et du montant prévu par tonneau supplémentaire : en effet, ces limites de responsabilité n'assureraient pas, en cas d'accident catastrophique causé par un navire de faible ou de moyen tonnage, une indemnisation satisfaisante des dommages.

Néanmoins, l'article V du protocole prévoit une procédure simplifiée de révision des montants de la responsabilité, de manière à limiter l'incidence de l'érosion monétaire sur les indemnités servies aux victimes. Cette révision doit être demandée par le quart des États parties, adoptée à la majorité des 2/3, et induire un relèvement limité à 6 % par an en intérêts composés.

2°) La convention du 18 décembre 1971 portant création d'un Fonds d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures

Destiné à compenser les failles juridiques que présente le système d'indemnisation des victimes de dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, le FIPOL (fonds d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures) intervient au profit des victimes que les mécanismes instaurés par la convention de 1969 n'auraient pas suffi à indemniser.

La convention du 18 décembre 1971 est donc complémentaire de la convention de 1969, et vise à atténuer, d'une part, l'insuffisante indemnisation des victimes au regard du coût réel des dommages subis, et, d'autre part, l'augmentation des charges d'assurance imputable, pour les transporteurs, au système de responsabilité objective.

a. Les failles du dispositif d'indemnisation existant

a1. Les lacunes de la convention de 1969 sur le plan de l'indemnisation des victimes relèvent de trois catégories :

- soit les dommages excèdent la responsabilité du propriétaire telle que celle-ci a été limitée conventionnellement,

- soit le propriétaire du navire polluant est insolvable, la garantie financière souscrite ne couvrant pas la totalité des dommages subis,
- soit la convention ne prévoit aucune responsabilité pour les dommages subis (quand ceux-ci sont imputables à une faute intentionnelle d'un tiers, à un phénomène naturel de caractère exceptionnel, voire à la négligence d'un gouvernement dans les aides à la navigation).

a2. Les insuffisances des accords professionnels et privés passés entre armateurs ne garantissent pas non plus une indemnisation satisfaisante.

- En vertu de l'accord dit **TOVALOP** (Tankers owners voluntary agreement liability for oil pollution), entré en vigueur en janvier 1989, les propriétaires de pétroliers acceptaient 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 signataires de l'accord TOVALOP représentaient, au moment de sa conclusion, 40 % du tonnage des pétroliers alors en service.

- L'accord dit **CRISTAL** (Contract regarding an interim supplement liability for oil pollution), conclu en janvier 1971, a été conçu comme une compensation complémentaire aux engagements prévus par le précédent. Il s'adresse non plus aux seuls gouvernements, mais à toute personne victime d'une pollution par les hydrocarbures. Il fonctionne comme une mutuelle. Ses adhérents représentaient, en 1974, 90 % des cargaisons transportées par mer dans le monde.

- L'inconvénient que présentent ces deux accords réside dans le fait qu'ils constituent un système d'indemnisation purement volontaire, qui ne présente à ce titre aucune garantie juridique. La violation de leurs principes ne saurait donner lieu à aucun recours contentieux. En revanche, les accords **TOVALOP** et **CRISTAL** présentent l'avantage de pouvoir concerner des compagnies dont les Etats ne sont pas Parties à la convention de Bruxelles de 1969.

b. Améliorations apportées à l'indemnisation des victimes par la convention de 1971

b1. Réévaluation des conditions et du montant de l'indemnisation

- Les conditions d'indemnisation sont élargies à tous les cas où la convention de 1969 ne saurait s'appliquer (voir ci-dessus, a1), et aux cas où le propriétaire responsable s'est révélé financièrement incapable d'indemniser ses victimes.

- Le plafond de l'indemnisation est réévalué à 450 millions de francs Poincaré, soit 162 millions de francs à l'époque où le Parlement a été saisi de la convention créant le FIPOL (en 1977). L'article VI-4 prévoit en outre une actualisation du plafond en fonction de l'"expérience acquise" et des "fluctuations monétaires" ce qui permet l'adaptation de la convention à une réalité changeante.

b2. Compensation de l'augmentation des charges d'assurance imposées aux armateurs

Le régime de responsabilité prévu par la convention de 1969 s'est traduit, pour les armateurs, par une forte augmentation de leurs primes d'assurance. A cet égard, l'article V-1 de la convention de 1971 stipule que le Fonds prend en charge le propriétaire et son gérant, jouant ainsi le rôle d'une réassurance gratuite. Cette prise en charge est cependant limitée :

- à la partie du montant de la responsabilité comprise entre 125 millions de francs Poincaré ⁽¹⁾ et le plafond,

- aux dommages par pollution ou aux mesures de sauvegarde,

- aux dommages causés sur le territoire d'un Etat partie à la convention de 1969 (y compris sa mer territoriale),

- aux dommages causés par un navire immatriculé dans un Etat contractant ou portant pavillon d'un Etat partie.

b3. Le financement du FIPOL est assis sur des contributions dues par toute personne ayant reçu un tonnage

(1) Le système d'indemnisation n'avait pas été libellé en DTS au moment où la convention de 1971 a été conclue.

d'hydrocarbures supérieur à 150 000 tonnes : ce sont donc, pour l'essentiel, les sociétés pétrolières résidant dans les territoires des Etats contractants qui financent le Fonds par des cotisations proportionnelles à leur volume d'importations à partir du seuil de 150 000 tonnes.

Cette obligation vise également les filiales, ce qui permet d'éviter que des sociétés pétrolières se soustraient à l'obligation financière en important des quantités d'hydrocarbures inférieures au plancher prévu.

Les Etats parties s'engagent à prendre les mesures juridiques nécessaires à la perception des cotisations dues par leurs ressortissants. Le décret n° 80-107 du 23 janvier 1980 relatif à la détermination et aux modalités de recouvrement des contributions prévues par la convention de Bruxelles du 18 décembre 1971 tire les conséquences des engagements souscrits par la France en vertu de cet accord. Le ministre de l'industrie fixe la liste des personnes qui reçoivent sur le territoire français les hydrocarbures -pétrole brut et fuel destinés à être utilisés comme combustibles- donnant lieu à contribution au FIPOL. Les personnes susvisées sont les propriétaires ou les personnes recevant les cargaisons destinées au raffinage, à la consommation sur le territoire français ou à la réexportation.

Les contributions acquittées par la Partie française s'élèvent à 92 millions de francs environ, sur la base d'un franc environ par tonne d'hydrocarbures importée. Avec 92,028 millions de tonnes de pétrole, la France représente 8,70 % du total d'hydrocarbures reçu par les Etats membres du FIPOL. Sur ce montant de 92 millions de francs, une part est financée par les sociétés étrangères utilisant les capacités françaises d'importation.

b4. Un texte à la portée limitée

. La portée de la convention de 1971 est limitée notamment par le fait que ce texte ne concerne que les pétroliers navigant en charge, alors qu'un navire vide peut causer des dommages importants du seul fait du combustible nécessaire à la navigation (cf les suites de l'accident de l' "Olympic Bravery", échoué au large d'Ouessant en janvier 1976).

. Le financement du Fonds est assuré essentiellement par les pays industrialisés, gros importateurs de pétrole, alors que les pays exportateurs sont pratiquement exonérés de toute charge, en dépit des avantages décisifs qu'ils tirent du transport des hydrocarbures.

A l'intérieur de la catégorie des pays importateurs, les Etats qui raffinent le pétrole -comme la France et les Pays-Bas- supportent une charge supérieure à celle de leurs clients.

c. Les modifications ultérieures de la convention de 1971

c1. Le protocole du 19 novembre 1976 est identique à celui qui, adopté à la même date, modifiait la convention de 1969. Tirant les conséquences de l'abandon de la parité -or des monnaies, le protocole substitue au franc Poincaré le recours à une autre unité de compte, le droit de tirage spécial déterminé par le Fonds monétaire international (voir ci-dessus, 1 b1).

c2. Le protocole du 25 mai 1984 a été adopté à l'issue d'une conférence diplomatique réunie par l'Organisation maritime internationale (OMI). Il suit les mêmes évolutions que les modifications apportées en 1984 à la convention de 1969.

. Le champ d'application de la convention est élargi aux navires légers et mixtes ainsi qu'aux pollutions survenues dans la zone économique spéciale, tandis que le dommage répond à une définition plus large.

. Le montant-plafond de l'indemnisation susceptible d'être versée par le fonds est substantiellement revalorisée. Ce montant est tout d'abord fixé à 135 millions de DTS au lieu de 45. Dans une seconde phase, il sera élevé à 200 millions de DTS. La révision de ces montants est subordonnée à des conditions identiques à celles que définit le protocole de 1984 à la convention de 1969 : demande formulée par le quart des Parties, adoptée à la majorité des deux tiers, et l'augmentation est inscrite dans les mêmes limites (pas plus de 6 % par an en intérêts composés).

. Les stipulations concernant spécifiquement les modifications apportées à la convention de 1971 portent sur les structures institutionnelles du FIPOL et sur les conditions d'entrée en vigueur du protocole.

Véritable organisation internationale, le Fonds comportait, en vertu de la convention de 1971, une Assemblée composée de tous les Etats contractants, un Secrétariat et un Comité exécutif. Les membres de ce dernier sont élus par l'Assemblée selon

des critères prenant en compte l'exposition de certains États aux risques de pollution, l'importance des flottes nationales de pétroliers et les quantités d'hydrocarbures reçues.

Le protocole de 1984 supprime le Comité exécutif, la structure institutionnelle à trois degrés ayant paru relativement lourde pour un organisme purement technique, dont le rôle est limité à une réassurance et au règlement des sinistres.

B - COMMENTAIRE DES PROTOCOLES ADOPTÉS A LONDRES, LE 27 NOVEMBRE 1992, ET MODIFIANT LES CONVENTIONS DE 1969 ET 1971

Les protocoles dont votre rapporteur commentera ci-après le contenu ne visent pas à apporter de nouvelles modifications aux textes de 1969 et 1971 ci-dessus évoqués. Leur objet est d'assurer, par des conditions d'entrée en vigueur moins restrictives, l'application des stipulations des deux protocoles de 1984, qu'ils reprennent à l'identique.

1°) Origine : assurer l'entrée en vigueur des protocoles de 1984

Aucun des deux protocoles adoptés le 25 mai 1984 afin d'améliorer le contenu des deux conventions d'origine n'était entré en vigueur quand fut réunie la conférence diplomatique qui, en novembre 1992, devait conduire à l'élaboration des présents protocoles. C'est pourquoi les conditions d'entrée en vigueur de ces derniers ont été définies de manière moins restrictive.

a. Des textes jamais entrés en vigueur

Le protocole du 25 mai 1984 à la convention de 1969 prévoyait des conditions d'entrée en vigueur difficiles à remplir. En effet, celle-ci était subordonnée à la ratification du texte par dix États, dont six possédant chacun une flotte pétrolière d'au moins un million de tonneaux. Les vingt-deux États suivants remplissent ces conditions : Bahamas, Brésil, Chine, Chypre, Danemark, Espagne, États-Unis, France, Grèce, Îles Marshall, Inde, Iran, Italie, Japon,

Koweït, Liberia, Malte, Norvège, Panama, Royaume-Uni, Russie, Singapour.

Les Etats-Unis ayant opté, en août 1990, pour un système purement national d'indemnisation, leur participation au système de Bruxelles devenait, dès lors, impossible. De fait, le minimum de dix Etats ayant ratifié le protocole n'a jamais été atteint. Parmi les sept Etats ayant déposé leurs instruments de ratification - France, Allemagne, Afrique du Sud, Pérou, Australie, Saint-Vincent et Grenade - seule la France possédait une flotte pétrolière d'au moins un million de tonnes.

. Le protocole du 25 mai 1984 à la convention de 1971 réservait la ratification du protocole relatif au FIPOL aux Etats ayant ratifié le protocole de 1984 à la convention de 1969. Cette condition posée, l'entrée en vigueur du protocole à la convention de 1971 était subordonnée à sa ratification par huit Etats, et au fait que les Etats ayant ratifié le protocole totalisent, par le biais des sociétés soumises à contribution, 600 millions de tonnes d'hydrocarbures.

Seules la France et l'Allemagne ayant déposé leurs instruments de ratification, le protocole à la convention FIPOL n'a jamais pu entrer en vigueur (la France et l'Allemagne ne totalisent que 122 millions de tonnes d'hydrocarbures environ). Les quantités d'hydrocarbures reçues par les principaux importateurs sont les suivantes :

| | |
|-------------|---------------------------|
| Japon | 269,93 millions de tonnes |
| Italie | 148,5 millions de tonnes |
| Pays-Bas | 97,73 millions de tonnes |
| France | 92 millions de tonnes |
| Royaume-Uni | 82,47 millions de tonnes |
| Corée | 82,07 millions de tonnes |
| Espagne | 57,68 millions de tonnes |
| Inde | 39,16 millions de tonnes |
| Allemagne | 32,45 millions de tonnes |
| Canada | 30,59 millions de tonnes |

Notons que le plancher de 600 millions de tonnes est atteint avec le Japon, l'Italie, les Pays-Bas et la France, et que l'Italie, les Pays-Bas, la France, le Royaume-Uni, la Corée, l'Espagne et l'Allemagne ne réunissent que 592,7 millions de tonnes, ce qui montre combien les conditions posées par le protocole de 1984 sont difficiles à respecter.

b. Les protocoles de 1992 fondés sur des conditions d'entrée en vigueur moins restrictives

Les conditions d'entrée en vigueur des protocoles de 1992 sont moins exigeantes.

. En effet, celles qui subordonnent l'entrée en vigueur du protocole à la convention de 1969 sont fondées sur la ratification du texte par dix Etats, parmi lesquels quatre Etats (au lieu de six) doivent posséder chacun au moins un million d'unités de jauge brute de navires-citernes.

. L'entrée en vigueur du protocole à la convention de 1971 est conditionnée par la ratification de l'accord par huit Etats, et par le fait que les personnes soumises à contribution aient reçu, au cours de l'année civile précédente, au moins 450 millions de tonnes d'hydrocarbures (au lieu de 600). Ce montant est atteint avec l'Italie, les Pays-Bas, la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne.

. A ce jour, seules la Belgique et l'Australie ont ratifié les deux protocoles. Des procédures de ratification ont été engagées par la Grande-Bretagne, l'Allemagne, les pays scandinaves et le Japon. L'adhésion de celui-ci a été facilitée par la définition d'un plafonnement des contributions au FIPOL pendant une période transitoire.

L'entrée en vigueur des protocoles de 1992 pourrait donc, selon les informations transmises à votre rapporteur, être effective à l'échéance de deux années.

2°) Des stipulations identiques à celles des textes de 1984

Exception faite des stipulations relatives à l'entrée en vigueur des protocoles, ceux-ci reprennent à l'identique les clauses conclues en 1984.

a. Les modifications apportées à la convention de 1969 concernent, ainsi que votre rapporteur l'a indiqué précédemment (voir ci-dessus, A-1-b2) :

- l'élargissement du champ d'application de la convention aux navires mixtes et légers ;

- l'extension de la notion de dommage aux événements survenus dans la zone économique exclusive, aux effets secondaires des rejets d'hydrocarbures, et aux faits ayant entraîné une menace grave et imminente de pollution ;

- la revalorisation des limites de la responsabilité (jusqu'à un plafond de 59,7 millions de DTS (1)).

b. Les modifications apportées à la convention de 1971 concernent :

- la revalorisation du montant-plafond de l'indemnisation susceptible d'être versée par le fonds, qui passe de 45 à 135 millions de DTS et qui, dans une deuxième phase, s'élèvera à 200 millions de DTS ;

- la suppression du Comité exécutif, afin de rendre moins lourde la structure institutionnelle du FIPOL.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR

Les projets de loi autorisant l'approbation des deux protocoles aux conventions de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, et de 1971 portant création d'un Fonds d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, sont destinés à rendre effectives des améliorations de ces textes qui n'ont jamais pu entrer en vigueur pour des raisons de procédure.

Il importe donc, en donnant un avis favorable à l'adoption de ces deux projets de loi (qui ont déjà été adoptés par le Parlement, sous des formes presque identiques, en 1987), de permettre la ratification d'accords qui tirent très opportunément les conséquences du risque que constitue -essentiellement pour un pays côtier comme le nôtre- l'augmentation régulière du transport des hydrocarbures.

Il convient néanmoins d'avoir présent à l'esprit que, dans le secteur précis du droit international de l'environnement qui nous

(1) 1 DTS = 8,20 FF

intéresse, les conventions fixant les principes de la responsabilité et de l'indemnisation des victimes en cas de dommage causé à l'environnement sont complémentaires d'accords internationaux et de réglementations nationales destinés à éviter, a priori, la création de pollution ou de nuisances. **La prévention s'impose donc, malgré toutes les faiblesses qu'elle comporte inéluctablement, car la définition de règles de responsabilité est insuffisante pour assurer la protection de l'environnement, dont les dommages sont souvent définitifs et irréversibles.**

Sous le bénéfice de ces considérations, votre rapporteur vous invite à adopter les présents projets de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné les deux projets de loi au cours de sa réunion du 18 mai 1994.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, un échange de vues a eu lieu entre **MM. Xavier de Villepin, président, Bernard Guyomard, rapporteur, Michel Crucis et Gérard Gaud** sur le rail d'Ouessant. La récente collision de porteurs de containers semble imputable non seulement aux conditions météorologiques, mais aussi à l'insuffisante qualité de l'équipage.

Puis **M. André Bettencourt** ayant évoqué les dommages causés à l'environnement marin par le dégazage, alors qu'il est possible de procéder au nettoyage des cuves dans les ports, **M. Bernard Guyomard** a fait observer que le protocole de 1984 additionnel à la convention de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures avait étendu le champ d'application de la convention d'origine aux navires légers, qui naviguent sans certificat de dégazage. Le rapporteur a toutefois relevé les difficultés liées au contrôle du respect des normes anti-pollution par les navires, eu égard à l'augmentation constante du trafic maritime.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, **approuvé** les deux projets de loi à l'unanimité, autorisant l'approbation de deux protocoles aux conventions de Bruxelles du 29 novembre 1969 et du 18 décembre 1971.

*

* *

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée l'approbation du protocole modifiant la convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, fait à Londres le 27 novembre 1992, et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 1017.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée l'approbation du protocole modifiant la convention de Bruxelles du 18 décembre 1971 portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, fait à Londres le 27 novembre 1992 (1)

(1) Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 1018.