



FONDS INTERNATIONAL
D'INDEMNISATION DE 1992
POUR LES DOMMAGES
DUS À LA POLLUTION
PAR LES HYDROCARBURES

TROISIÈME GROUPE
DE TRAVAIL INTERSESSIONS
Point 2 de l'ordre du jour

92FUND/WGR.3/19/1
27 janvier 2004
Original: ANGLAIS

EXAMEN DU RÉGIME INTERNATIONAL D'INDEMNISATION

AMENDEMENTS À LA CONVENTION SUR LA RESPONSABILITÉ CIVILE ET À LA CONVENTION PORTANT CRÉATION DU FONDS

Document de travail

**Document soumis par l'Australie, le Canada, la Fédération de Russie, la Finlande, la France,
la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni**

Résumé: Les auteurs du présent document estiment que le régime établi en vertu de la Convention sur la responsabilité civile/le FIPOL doit continuer de répondre aux besoins de tous les États contractants tout en garantissant un juste équilibre entre les intérêts des propriétaires de navires et ceux des chargeurs. Nous considérons qu'il est nécessaire de réexaminer la question de la responsabilité financière dans le cadre du régime de 1992 aux fins du maintien de cet équilibre.

Mesures à prendre: Voir le paragraphe 4

1 Introduction

- 1.1 Le régime international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures fonctionne depuis 25 ans et nous estimons qu'il est essentiel de l'examiner à la lumière des enseignements tirés à ce jour. Ce régime est né de la nécessité de garantir aux demandeurs une meilleure protection financière. Sa réussite était fondée sur le sens de l'équilibre dont il a fait preuve pour répondre aux besoins des États contractants, des propriétaires de navires et des contributeurs. Il repose également en grande partie sur un principe général de réciprocité pour tous les États contractants. Nous pensons que sa plus grande réussite tient au fait qu'il a su traiter nombre des conséquences financières découlant de graves sinistres de pollution par les hydrocarbures. Cependant, nous considérons que ces dernières années des déséquilibres ont commencé à apparaître, qui entraînent une inégalité parmi les propriétaires de navires et les contributeurs et menacent la réputation du régime.

- 1.2 Le Groupe de travail a été créé pour examiner le régime international d'indemnisation et sa première tâche a été de mettre au point le Protocole portant création du Fonds complémentaire, adopté par l'OMI en mai 2003. Bien qu'il y soit parvenu, le Groupe de travail a reconnu qu'il était nécessaire d'y apporter de nouvelles améliorations concernant la Convention sur la responsabilité civile. Nous sommes d'avis que le Groupe doit à présent réexaminer le régime actuel compte tenu des considérations et des débats qu'il y avait eu lors des premiers examens des Conventions.
- 1.3 Durant la période où le régime a opéré, une série de problèmes spécifiques sont apparus. Dans de nombreux cas, la bonne volonté des États contractants a permis de traiter les questions en jeu. Cependant, certaines d'entre celles-ci portaient sur des principes fondamentaux que le régime en place n'a pas permis d'aborder avec efficacité. De plus, il est inévitable qu'en 25 ans les attentes et les orientations changent. C'est pourquoi nous estimons qu'il faut examiner en profondeur la question du partage de la responsabilité financière entre propriétaires de navires et chargeurs. Une occasion aussi propice à cette fin ne se représentera sans doute pas avant plusieurs années et, si l'on n'envisage pas dès à présent les priorités de changement, le régime risque de nouveau de ne pas répondre aux besoins et aux attentes –ce qui aurait des conséquences préjudiciables.
- 1.4 Nous admettons parfaitement que l'adoption du Protocole portant création du fonds complémentaire en 2003 constitue une première étape essentielle du processus d'examen du régime. Nous estimons toutefois qu'il conviendrait d'aborder la question clé de la responsabilité financière dans le cadre des régimes de base. Cela répond à l'objectif de la Résolution adoptée lors de la Conférence diplomatique relative au Protocole portant création du Fonds complémentaire sur *'l'Examen du régime international d'indemnisation'*, objectif qui est de poursuivre cet examen. Il faudra aussi nécessairement prendre en compte l'étude du FIPOL sur l'équilibre du partage de la responsabilité.
- 1.5 Nous considérons que le Groupe de travail devrait à présent se concentrer de toute urgence sur la question de la responsabilité financière. De plus, il nous paraît nécessaire que le Groupe de travail envisage la manière dont le régime peut continuer de traiter convenablement pour de nombreuses années les conséquences des gros déversements d'hydrocarbures tout en préservant l'objectif premier qui est d'indemniser le plus rapidement possible les demandeurs légitimes. En particulier, nous pensons qu'il faudrait modifier le régime prévu par la Convention sur la responsabilité civile de façon à y introduire une plus grande équité sur le plan du partage des contributions financières entre les propriétaires du navire (et, de ce fait, les assureurs) et les chargeurs en vertu du régime de la Convention sur la responsabilité civile/Fonds. Il conviendrait de noter dans ce contexte que la Convention de 1971 portant création du Fonds visait à établir que les conséquences économiques des dommages par pollution devaient être supportées en partie, **seule ment**, par ceux qui ont des intérêts financiers dans le transport des hydrocarbures (voir le préambule de la Convention de 1971 portant création du Fonds et le Protocole de 1992).
- 1.6 Le présent document présente les questions essentielles à examiner et propose deux modèles visant à améliorer le régime existant. Les avis formulés dans ce document ne représentent pas la position officielle des auteurs ou de leurs gouvernements respectifs sur l'un quelconque des points examinés.

2 Considérations

- 2.1 Sous sa forme actuelle, le régime d'indemnisation (y compris le Fonds complémentaire) est vulnérable en raison des préoccupations croissantes des contribuables concernant la question de l'équité du partage de la responsabilité financière entre propriétaires du navire et chargeurs. Ils sont préoccupés en outre parce qu'au lieu de pouvoir intervenir pour que le transport des hydrocarbures se fasse à bord de navires de bonne qualité, ils "subventionnent" en réalité les mauvais navires.
- 2.2 De plus, on constate actuellement une anomalie due à l'écart considérable existant entre la responsabilité financière du propriétaire du navire en vertu du régime de la Convention sur la

responsabilité civile, et les pratiques du Groupe international des Clubs P & I en matière d'assurance. Selon les normes de celui-ci, outre les autres couvertures disponibles sur le marché des assurances, les navires-citernes sont assurés à concurrence de \$1 000 millions, alors que la couverture de la Convention sur la responsabilité civile se situe entre \$6,5 millions et \$130 millions (compte tenu de l'augmentation de 50% intervenue en novembre 2003). Ainsi, le montant de l'assurance et de l'indemnisation disponible globale, si la responsabilité devait être établie, est beaucoup plus élevé dans certaines zones situées en dehors de la juridiction des États parties à la Convention.

- 2.3 Une autre question à examiner porte sur les changements survenus dans les secteurs impliqués dans le transport des hydrocarbures ces 25 dernières années. Lors des premières négociations sur les Conventions, un nombre limité de compagnies pétrolières intervenait dans le transport des hydrocarbures par mer. Or ce secteur comprend actuellement de nombreux exploitants qui opèrent en dehors des normes d'organisations internationales reconnues compétentes dans ce domaine.
- 2.4 Nous croyons comprendre que les coûts importants à la charge des compagnies pétrolières sont en partie dus à l'origine au fait que celles-ci sont en mesure d'influer sur le type et la norme des navires utilisés. Cependant, l'accroissement du nombre d'exploitants indépendants signifie qu'une proportion importante de cargaisons d'hydrocarbures n'est pas soumise au processus de contrôle appliqué aux cargaisons dans le cadre du système international reconnu. Il en ressort que l'on continue d'affréter des navires sous-normes, et les sinistres mettant en cause ces navires sont "subventionnés" par les compagnies mêmes qui s'efforcent d'améliorer les normes des navires-citernes. Tout examen de la question devrait également tendre à harmoniser à cet égard le régime existant, et une modification de la limite de responsabilité du propriétaire du navire concernerait tous les navires, indépendamment de l'affréteur ou du processus de contrôle. Un relèvement des limites devrait davantage inciter les assureurs et les propriétaires de navire à maintenir les règles internationales et les normes de sécurité, ce qui pourrait diminuer le nombre de sinistres et de demandes d'indemnisation soumises au Fonds. Il s'agit là également d'améliorer les normes de sécurité en renforçant les possibilités actuelles prévues par les régimes de la Convention sur la responsabilité civile et du Fonds pour se tourner davantage vers les actions en recours.
- 2.5 Les propositions énoncées dans le présent document permettraient en outre de garantir que le régime de base concorde avec le Fonds complémentaire et ne devraient en aucune manière nuire aux perspectives d'entrée en vigueur du Protocole de 2003.

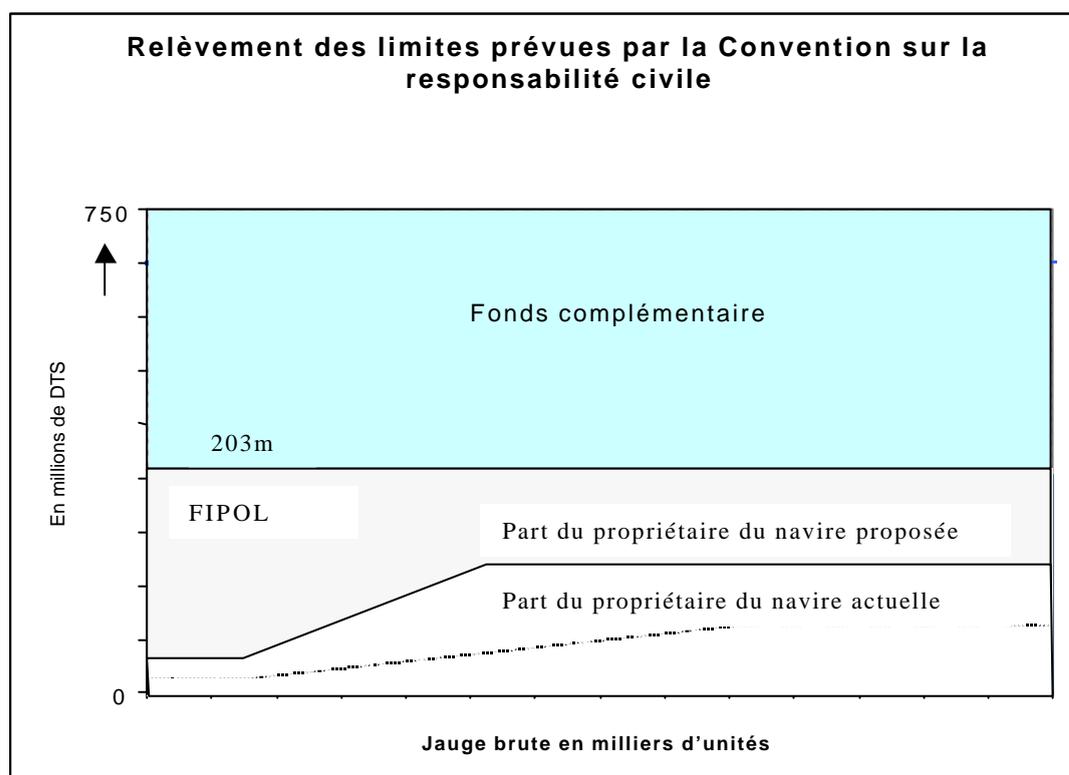
3 Options possibles

- 3.1 Dans ce contexte, deux options sont soumises pour examen. Le point essentiel est que ces deux options permettent de répondre à l'objectif consistant à établir un juste équilibre entre propriétaires de navire et chargeurs et tiennent compte des besoins et des attentes actuels concernant ce régime.
- 3.2 La première option, qui est l'approche classique fondée sur la jauge du navire, envisage d'abord le paiement du propriétaire du navire, ensuite celui du FIPOL. Selon la deuxième option, qui peut être considérée plus novatrice, le partage fait partie intégrante du processus de règlement de la plupart des demandes.
- 3.3 Deux graphiques sont présentés pour décrire chacune des options proposées. Les graphiques et les chiffres à l'appui ne sont fournis qu'à titre d'illustration et ne représentent pas un point de vue préconisé par les auteurs.

1ère Option

Relèvement des limites prévues par la Convention sur la responsabilité civile, avec une hausse de la limite minimale de la responsabilité jusqu'à hauteur d'une jauge déterminée et avec une augmentation plus importante de la jauge

- 3.4 Il s'agit essentiellement de relever la limite minimale de responsabilité pour les navires jusqu'à hauteur d'une jauge déterminée puis d'augmenter plus progressivement la jauge par rapport à celle qui est énoncée dans le régime de la Convention de 1992 sur la responsabilité civile; le plafond de la responsabilité du propriétaire du navire correspondrait ainsi à une jauge inférieure à celle qui est établie. Actuellement, à la suite de l'entrée en vigueur des limites de 2003, la limite maximale de la responsabilité du propriétaire du navire est d'environ 90 millions de DTS et ne s'applique qu'aux navires d'une jauge brute de plus de 140 000 unités.



- 3.5 Selon cette option, la participation du propriétaire du navire au régime global serait plus importante et les sinistres d'un coût élevé, mettant en cause des navires d'une jauge faible, ne bénéficieraient pas de l'importante protection des FIPOL qu'ils ont actuellement. La limite de responsabilité maximale existante, d'environ 90 millions de DTS, serait ainsi atteinte avec un seuil de jauge brute inférieur à celui qui est appliqué actuellement (c'est-à-dire <140 000 jtb).
- 3.6 L'expérience acquise dans le cadre de nombre de sinistres traités en vertu du régime de la Convention sur la responsabilité civile et du Fonds montre que la jauge d'un navire n'est pas nécessairement le principal facteur du coût total des demandes nées d'un sinistre. Par exemple, différents facteurs techniques, combinés entre eux, déterminent le coût des déversements d'hydrocarbures par les navires-citernes, y compris le type d'hydrocarbures, l'ampleur et la vitesse du déversement, les opérations de nettoyage et de sauvegarde et le lieu du sinistre.
- 3.7 Nous estimons que l'écart considérable existant entre la limite minimale (à compter de 4,51 millions de DTS) et la limite maximale (89,77 millions de DTS) de la responsabilité du propriétaire du navire, en fonction de la jauge du navire, ne se justifie pas. Certes, les assureurs

des propriétaires de navires couvrent, intégralement, un très grand nombre de sinistres, mais, dans le cas de sinistres majeurs, où la jauge du navire se situe dans le bas de l'échelle (par exemple l'*Erika* (19 666tjb), et le *Nakhodka* (13 159tjb)), le montant encouru par le Fonds est disproportionné par rapport à celui qui incombe au propriétaire du navire. C'est pourquoi dans cette option il est fait une large place au principe selon lequel les navires-citernes de petite taille peuvent causer des déversements d'un coût élevé.

- 3.8 Nous accueillons favorablement la mise au point par le Groupe des Clubs P & I de l'accord STOPIA (Small Tanker Oil Pollution Indemnification Agreement (STOPIA)), mais, à notre avis, cela ne saurait dispenser d'examiner plus avant la question des amendements aux Conventions de 1992, comme cela est proposé. Il ne nous semble pas qu'un accord volontaire du secteur pétrolier permette de progresser dans le contexte de l'examen des amendements proposés pour améliorer les conventions internationales. Par exemple cet accord volontaire ne couvre que les membres du Groupe international des Clubs P & I et il y aura donc un écart dans la couverture fournie par d'autres assureurs. De plus, cet accord n'est applicable que dans le cadre de la juridiction des États parties au Protocole du Fonds complémentaire. Nous estimons qu'il conviendrait d'inclure tout accord de ce type dans le processus de révision générale du régime de la Convention sur la responsabilité civile au lieu de le limiter au Protocole du Fonds complémentaire.

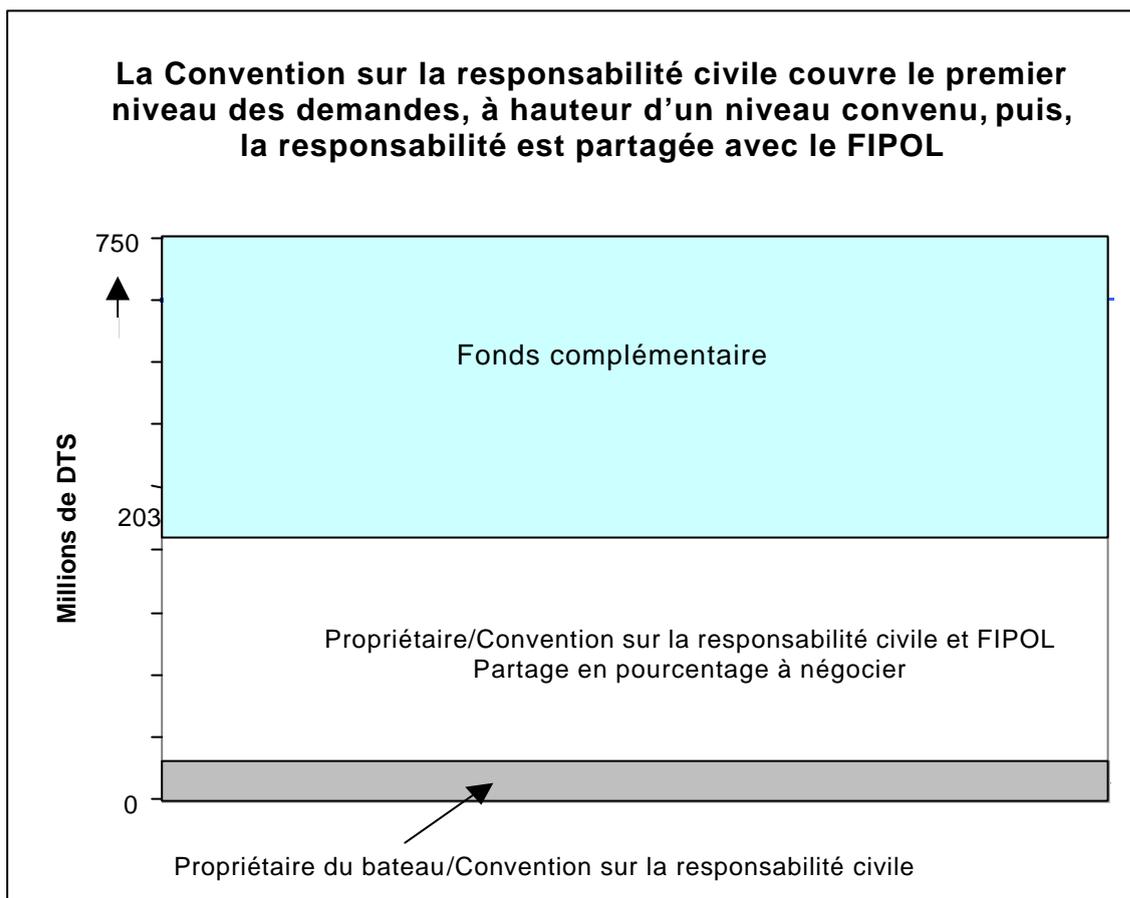
Importance de la révision du texte existant

- 3.9 Cette option serait relativement facile à mettre en vigueur en tant que nouvel instrument et il serait possible d'y parvenir par une simple modification des chiffres figurant à l'article 5 de la Convention de 1992 sur la responsabilité civile.

2ème option

Partage de la responsabilité entre la Convention sur la responsabilité civile et le FIPOL

- 3.10 Cette option permettrait un partage mieux défini de la responsabilité entre le propriétaire du navire et le FIPOL concernant la plupart des demandes.
- 3.11 Afin que le processus des demandes soit plus simple s'agissant de demandes pour des montants relativement peu élevés, l'assureur du propriétaire du navire satisferait aux demandes à hauteur d'un montant négocié en appliquant les mêmes critères que dans le cas des demandes d'un montant plus élevé. Ce niveau est actuellement établi à 4,51 millions de DTS pour un navire dont la jauge ne dépasse pas 5 000 unités, en vertu de la Convention de 1992 sur la responsabilité civile. Puis, il y aurait un partage équilibré de la responsabilité financière entre le propriétaire du navire et le FIPOL, ***indépendamment de la jauge du navire***, pour toutes les demandes à concurrence de la limite du régime de base (203 millions de DTS à la suite du relèvement de novembre 2003). Les demandes se situant au-delà de la limite du régime continueraient d'être couvertes par le Fonds complémentaire, sous sa forme actuelle, dans les États choisissant d'adhérer à ce régime optionnel.



- 3.12 Nous reconnaissons que le partage de la responsabilité au titre de chaque sinistre augmenterait la charge administrative incombant au FIPOL, d'où l'application de la Convention sur la responsabilité civile aux petits sinistres. Toutefois, en même temps cela permettrait de garantir un partage mieux défini de la charge financière dans la plupart des cas, la division en pourcentage entre le propriétaire du navire et le FIPOL devant être négociée lors d'une conférence diplomatique (et non pas en fonction de chaque sinistre).
- 3.13 Cette option fonctionnerait au mieux si le nouveau régime prescrivait que l'assureur et le FIPOL doivent suivre les mêmes politiques et pratiques concernant le règlement des demandes.

Importance de la révision nécessaire du texte existant

- 3.14 Nous reconnaissons que cette option nécessiterait une modification plus importante de l'approche prévue en vertu des deux Conventions en vigueur. L'accent ne serait alors plus mis sur les limites de la responsabilité selon chaque niveau mais sur le montant des demandes incombant tout d'abord au propriétaire du navire, puis, à la fois au propriétaire du navire et au Fonds, c'est-à-dire que le nouveau texte devrait prévoir un nouveau pourcentage (%) pour chaque demande qui dépasserait ce montant à la charge du propriétaire du navire, le reste étant couvert par le Fonds.

4 Mesures à prendre

Nous estimons qu'il faudrait en priorité procéder à un examen complet des limites de la responsabilité. Nous souhaiterions également que le Groupe de travail examine les options présentées dans le présent document.