



EXAMEN DU RÉGIME INTERNATIONAL D'INDEMNISATION

ANALYSE DES OBJECTIFS ET DES BUTS DES CONVENTIONS RÉGISSANT LA RESPONSABILITÉ ET L'INDEMNISATION EN CAS DE DOMMAGES DUS À LA POLLUTION PAR LES HYDROCARBURES

Soumis par le Forum maritime international des compagnies pétrolières (OCIMF)

Résumé:	Voir le Résumé fourni dans le document
Mesures à prendre:	a) prendre note des objectifs originaux du régime de responsabilité et d'indemnisation b) tenir compte de ces objectifs lors de la révision du régime en vigueur

Résumé

Le présent document vise à analyser et à revoir le régime actuel de responsabilité et d'indemnisation afin de comprendre ses objectifs et ses buts. Il vise également à susciter un débat pour déterminer si le régime en vigueur répond aux besoins de la société moderne. Le corps du document est joint en annexe. Le résumé se trouve ci-dessous.

Les "pères fondateurs" du régime de responsabilité et d'indemnisation poursuivaient divers objectifs..

1 Veiller à ce que les victimes de la pollution par les hydrocarbures soient correctement indemnisées.

Il s'agit là sans doute du plus important des principes qui sous-tendent ce régime. On le retrouve à la fois dans le préambule de la Convention de 1969 sur la responsabilité civile et dans celui de la Convention de 1971 portant création du Fonds.

2 La plupart des États étaient favorables à la responsabilisation de la personne ayant le contrôle du navire (le propriétaire du navire) étant donné que c'est elle qui était en mesure d'empêcher la pollution et que pour bénéficier de la limitation prévue, le propriétaire devait s'assurer que le navire relevant de son contrôle était en état de naviguer.

C'était de loin le point de vue de la majorité des États à la Conférence de 1969.

- 3 Certains pays disposant d'une marine marchande souhaitent éviter que le régime ne pèse trop lourdement sur le propriétaire du navire, une préoccupation liée à la capacité limitée du marché des assurances.**

Ce sont les craintes des pays disposant d'une marine marchande qui ont abouti au compromis en matière de limitation adopté en 1969 portant consensus sur la responsabilité des propriétaires de navires étant entendu qu'une conférence diplomatique serait convoquée pour mettre sur pied un fonds d'indemnisation visant à compléter le montant payé par le propriétaire.

- 4 Ce fonds a été conçu comme un régime complémentaire tendant à ce qu'en cas de sinistres pour lesquels le coût des dommages dus à la pollution dépassait la responsabilité des propriétaires de navires, ce fonds assurerait une indemnisation complète des victimes.**

Lorsqu'un accord a été trouvé sur le principe de la responsabilité des propriétaires de navires, assorti du compromis prévoyant la convocation d'une conférence visant à mettre sur pied un fonds international d'indemnisation, on escomptait que ce fonds ait un caractère complémentaire. On pensait également qu'on ne ferait appel à ce fonds que dans les cas très peu nombreux de dommages très graves dus à la pollution par les hydrocarbures. À la conférence de 1969, le délégué de la Norvège a fait valoir que même si on avait appliqué les limites de responsabilité prévues par la Convention LLMC de 1957 aux propriétaires de navires on n'aurait fait appel à un fonds international d'indemnisation dans seulement trois cas au cours des neuf années précédentes.

- 5 De nombreuses délégations étaient nettement favorables à l'élaboration de conventions qui encouragent la prévention de la pollution et réduisent ainsi le nombre de sinistres.**

Lors des conférences de 1969 et de 1971, nombreux ont été les États qui souhaitent utiliser le régime international de responsabilité et d'indemnisation comme moyens pour encourager le respect de normes de sécurité de haut niveau sur les pétroliers et la prévention de la pollution par ces navires; Il s'agissait notamment de l'Allemagne, de l'Australie, du Brésil, du Canada, des États-Unis d'Amérique, de la France, du Ghana, de l'Irlande, de la Norvège, de la République arabe unie, du Royaume-Uni et de l'URSS. En fait, la réparation accordée au propriétaire du navire (voir paragraphe 3.2 de l'annexe) en vertu de la Convention de 1971 portant création du Fonds ne l'était qu'à condition que le propriétaire ait respecté certaines normes de sécurité.

Est-ce que le régime répond aux besoins de la société moderne?

- 1.1 Si vous posez cette question aux victimes des sinistres du *Prestige*, de l'*Erika*, du *Braer* et du *Sea Empress*, le plus probable est que vous obteniez un « non » retentissant. Dans l'état actuel des choses, il est peu probable que les victimes du désastre du *Prestige* soient, même de loin, correctement indemnisées. Sans compter que les victimes de l'*Erika*, du *Nakhodka*, du *Nissos Amorgos*, du *Sea Empress* et du *Braer* ont perçu initialement des remboursements au prorata et, dans certains cas, les gouvernements et les tiers ont accepté de rester en dernière position pour que les particuliers soient remboursés plus rapidement.
- 1.2 Dans le souci d'accélérer le remboursement et d'augmenter les paiements destinés aux victimes espagnoles du sinistre du *Prestige*, le Gouvernement espagnol a présenté une proposition à l'Assemblée du Fonds de 1992 lors de sa récente réunion d'octobre 2003. Il en a résulté des difficultés pour un certain nombre d'États Membres par suite de leur interprétation des Conventions. La véritable question qui s'est dégagée du débat était que les États Membres s'efforçaient de trouver les moyens d'aider les victimes dans le cadre des contraintes imposées par les conventions.
- 1.3 D'aucuns diront que par suite de l'adoption du protocole relatif au Fonds complémentaire (lorsqu'il entrera en vigueur) et compte tenu des limites d'indemnisation renforcées, le régime sera « fixé » ce qui supprime tout besoin de changement. Mais il faut toujours se demander si les attentes des victimes et de la communauté internationale dans son ensemble sont satisfaites. Il ne s'agit pas seulement d'indemniser rapidement et correctement les victimes. La protection des États côtiers et de leurs citoyens contre d'éventuels nouveaux sinistres doit également être un souci primordial.
- 1.4 L'ITOPF (International Tanker Owners Pollution Federation) a rassemblé depuis 1974 des statistiques sur le nombre, les types et les causes des déversements. Il en ressort que la plupart des petits déversements provenant de pétroliers ont lieu dans le cadre d'opérations de routine telles que le chargement, le déchargement et le soutage qui ont lieu dans les ports ou dans les terminaux de chargement d'hydrocarbures. Mais 63% des déversements importants (700 tonnes ou plus) sont dus à des collisions ou à des échouements, 20% à des incendies, des explosions et des dommages causés à la coque, 6% à des opérations de chargement et déchargement et les 11% restants à d'autres causes ou à des causes inconnues.
- 1.5 Il ressort de ces chiffres que dans presque tous les cas la cause du déversement d'hydrocarbures a un rapport avec le navire, c'est-à-dire qu'elle relève du contrôle du navire et de son équipage. Les victimes mettent donc en question un système qui permet à un propriétaire de navire de limiter sa responsabilité, parfois à un pourcentage relativement faible du coût total des dommages dus à la pollution, sachant notamment que dans la plupart des cas la pollution est de la faute du propriétaire. Si nous voulons éviter la pollution par des hydrocarbures transportés par mer et protéger les victimes potentielles, il nous faut donc encourager l'adoption de normes sévères de fonctionnement et de maintenance.
- 1.6 D'aucun peuvent soutenir qu'il n'y a pas lieu de traiter de sécurité et de prévention de la pollution dans un régime de responsabilité et d'indemnisation, mais on ne peut séparer ces deux domaines. Ils sont inextricablement liés. Les sceptiques feront valoir qu'il existe déjà des conventions et des mesures de sécurité adoptées sous les auspices de l'OMI. Mais nous savons tous que l'application de la législation internationale en vigueur est la grande tâche que les États Membres de l'OMI n'ont pas encore réussi à mener efficacement à bien. Le régime d'indemnisation, compte tenu de ses effets au plan financier, pourrait être un moyen puissant d'améliorer la sécurité des navires et la prévention de la pollution si les États Membres voulaient l'utiliser. Il est inconcevable que les États Membres de l'OMI souhaitent créer un régime qui soit incompatible avec les principes de la prévention de la pollution voire qui leur soit opposé. L'analyse du régime qu'il est prévu de mener

à bien en février 2004 donnera donc l'occasion aux États Membres des FIPOL de renforcer la compatibilité des conventions avec les principes régissant la prévention de la pollution. Sinon on perdra là une occasion de protéger les victimes potentielles de sinistres à venir.

- 1.7 Lors des conférences de 1969 et 1971, on s'est également beaucoup inquiété de la capacité insuffisante du marché des assurances de relever notablement la limite de responsabilité des propriétaires de navires au-delà des niveaux mis en place par la Convention LLMC. Les choses ont changé depuis lors et on a désormais les moyens d'offrir aux propriétaires de navires des assurances de niveau bien plus élevé.
- 1.8 L'International Group of P&I Clubs propose actuellement une couverture des risques de pollution allant jusqu'à un milliard de dollars des États-Unis par sinistre, un montant au demeurant rarement, voire jamais, retenu.
- 1.9 Nous avons déjà vu un État, les États-Unis d'Amérique, mettre en place sa propre législation parce que, à la suite d'un sinistre important, il a estimé que le régime en vigueur de l'OMI ne répondait pas à ses besoins. Il lui a préféré un régime en grande partie fondé sur le principe du "pollueur-payeur".
- 1.10 Dernièrement, nous constatons que des efforts sont faits en Europe pour légiférer dans des domaines qui entrent en conflit avec les conventions maritimes internationales et plus précisément la Convention sur la responsabilité civile et celle portant création du Fonds. On entend également réclamer à cor et à cri en Europe l'adoption du principe "pollueur-payeur" dans le domaine maritime international. Le projet de directive européenne sur la responsabilité en matière d'environnement (2002/0021) fait sien ce principe. Dans son libellé actuel, les dommages par la pollution couverts par la Convention sur la responsabilité civile et par celle portant création du Fonds, par la Convention SNPD et les conventions sur les combustibles de soute sont exclus de l'application de la directive pour dix ans. Mais, une fois cette période écoulée, la Commission européenne procédera à un examen de l'application des conventions internationales pour déterminer si elles répondent aux besoins de l'Europe.
- 1.11 Ce que l'on craint de toute évidence c'est que faute de modifications profondes du régime en vigueur tendant à encourager un relèvement des normes d'exploitation et de maintenance et de prévention de la pollution, on ne recherche que des solutions régionales ce qui risquerait d'entraîner l'effondrement de la législation maritime au plan international

* * *

ANNEXE

ANALYSE DES OBJECTIFS DU RÉGIME DE RESPONSABILITÉ D'INDEMNISATION

1 Introduction - objet et portée

- 1.1 Une fois adopté à la Conférence diplomatique de mai 2003 le Protocole portant création du Fonds complémentaire, l'OMI a adopté une résolution (note) tendant à réviser le régime international d'indemnisation en vue d'une éventuelle amélioration. Dans cette résolution tous les États parties à la Convention de 1992 sur la responsabilité civile et à la Convention portant création du Fonds de la même année sont exhortés à accorder un haut rang de priorité au travail en cours tendant à revoir complètement les Conventions de 1992.
- 1.2 Lorsqu'on procède à une analyse complète d'une quelconque législation, que ce soit au plan national ou international, il est instructif - d'aucuns diraient essentiel - de revenir sur les antécédents de la législation en vigueur et sur les principes qui y sont consacrés pour comprendre avant tout pourquoi cette législation a été instaurée et en deuxième lieu comment elle a pris la forme qui est actuellement la sienne.
- 1.3 Le présent document a donc pour objet de revenir sur les conférences diplomatiques de 1969, 1971, 1984 et 1992 qui ont donné naissance au régime actuel de responsabilité et d'indemnisation. Il s'agit tout d'abord d'énoncer les objectifs et les buts de ces conférences puis de revenir sur la discussion générale des grands sujets de préoccupation des États tout au long de ces réunions. Il sera donné des exemples de ces préoccupations au travers de citations tirées des documents officiels des conférences. Notre examen portera également sur la séquence chronologique qui a abouti à l'adoption des Conventions afin que le lecteur puisse comprendre comment le compromis final a été atteint.
- 1.4 Il s'agit aussi de susciter un débat et de se demander si les Conventions de 1992, dans leur forme actuelle, (y compris le Protocole de 2003 portant création du Fonds complémentaire lorsqu'il entrera en vigueur) répondent aux besoins de la société moderne, de la communauté internationale et, ce qui est plus important, des victimes.

2 Conférence juridique internationale de 1969 sur les dommages dus à la pollution des eaux de la mer

- 2.1 La catastrophe du *Torrey Canyon* de 1967 a été l'élément déclencheur de la Conférence juridique internationale de 1969 sur les dommages dus à la pollution des eaux de la mer. Le navire en cause avait déversé 118 000 tonnes d'hydrocarbure et les dommages dus à la pollution qui s'ensuivit ont entraîné des pertes dépassant de loin la limite de responsabilité du propriétaire du navire.
- 2.2 À la suite du sinistre, le Conseil de l'OMCI (Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime) a saisi le Comité juridique nouvellement créé de diverses questions dont:
 - a) questions sur la nature, l'étendue et le montant de la responsabilité en cas de dommages dus à la pollution;
 - b) mise sur pied d'une assurance responsabilité obligatoire à un titre ou à un autre
 - c) arrangements visant à permettre aux États et aux parties lésées de recevoir une indemnisation pour les dommages dus aux pertes subies et pour les coûts encourus en vue de lutter contre la pollution de la mer et de nettoyer les biens pollués.
- 2.3 La Conférence a donc été convoquée pour élaborer une convention traitant des questions ci-dessus.

Travaux de la Conférence

2.4 La Conférence a créé une « Commission plénière II » chargée d'étudier les projets d'articles préparés par le Comité juridique sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures. Cette commission a étudié les grandes questions suivantes:

- 1) champ d'application de la Convention
- 2) nature de la responsabilité
- 3) à qui imputer la responsabilité
- 4) dommages à couvrir
- 5) limitation de la responsabilité
- 6) assurance obligatoire ou garantie financière
- 7) inclusion ou exclusion des navires publics
- 8) tribunaux ayant compétence, arbitrage/reconnaissance des décisions

2.5 Dans cette section, nous traiterons des questions les plus importantes abordées à la Conférence, à savoir celles relatives aux points 2, 3 et 5, qui sont liées entre elles.

a) Débat initial

2.6 Le débat sur la responsabilité a commencé par l'intervention de nombreux États indiquant à quelle partie, à leur avis, devait incomber la responsabilité et si cette responsabilité devait être une responsabilité objective ou une responsabilité pour faute.

i) Une majorité de pays s'est déclarée favorable à une responsabilité imputée au navire même si les avis divergeaient sur le point de savoir s'il s'agirait d'une responsabilité objective ou d'une responsabilité pour faute

2.7.1 Le Royaume-Uni et le Japon se sont déclarés favorables à une responsabilité imputée aux navires pour faute.

“M. KERRY (Royaume-Uni)

a souligné que son pays a un littoral long et exposé, une marine marchande importante et qu'il est gros importateur d'hydrocarbures: les conclusions du Gouvernement britannique représentent un compromis entre ces différents intérêts. Ces conclusions sont les suivantes: la responsabilité doit continuer d'être imputée au propriétaire du navire, elle doit rester à base de faute et les limites de responsabilité doivent être relevées.

La proposition irlandaise visant à imputer la responsabilité au propriétaire de la cargaison soulève encore d'autres objections. À la différence du propriétaire du navire, le chargeur et le propriétaire de la cargaison ne peuvent exercer aucun contrôle sur elle pendant qu'elle est en mer.”

“M. NOMURA (Japon)

estime que la responsabilité devrait être imputée uniquement au propriétaire du navire et qu'elle devrait être à base de faute. Dans l'intérêt des victimes éventuelles, la charge de la preuve devrait incomber au propriétaire du navire.”

2.8 La Pologne a exprimé une préférence pour une responsabilité objective de l'exploitant car c'est celui-ci qui organise le transport.

“M. MATYSIK (Pologne)

se prononce en faveur de la responsabilité objective de l'exploitant du navire ... À son avis, les cas d'exonération de responsabilité devront être clairement définis. C'est à l'exploitant et non au propriétaire du navire qu'incombe la responsabilité parce que c'est l'exploitant qui organise le transport.”

- 2.9 La République fédérale d'Allemagne, à l'instar de diverses délégations, s'est déclarée préoccupée de ce que la personne tenue responsable devrait être celle qui était en mesure de réduire au minimum les risques c'est-à-dire d'éviter la pollution.

*“M. HERBER (République fédérale d'Allemagne)
se déclare favorable à une responsabilité objective... Un risque couru par des tiers doit être compensé par l'imputation, à ceux qui transportent une marchandise, d'une responsabilité qui ne peut être, de l'avis de sa délégation, qu'objective.*

Concernant l'imputation de la responsabilité, sa délégation est sans hésitation favorable à l'imputation au navire, et plus précisément à son exploitant. C'est en effet ce dernier qui est à même d'éviter ou de réduire au minimum les risques découlant du transport des marchandises;”

- 2.10 Le représentant de la République arabe unie a estimé que la responsabilité devait être imputée à la personne qui a le contrôle du navire.

*“M. MOHAMED (République arabe unie)
la Convention doit avoir pour principal objet l'indemnisation des victimes des dommages dus à la pollution. Or, le seul moyen efficace d'y parvenir est d'adopter le principe de la responsabilité objective...*

D'autre part, le propriétaire du navire, et non le propriétaire de la cargaison, devrait être tenu entièrement responsable des dommages qui pourraient être provoqués par les hydrocarbures qu'il a accepté de transporter. Les longs débats dont la question a fait l'objet au sein du Comité juridique de l'OMCI ont fait apparaître que le capitaine du navire peut en fait être considéré comme le préposé de l'affrètement et que le propriétaire ne saurait être tenu pour responsable alors qu'il n'a aucune influence sur l'exploitation du navire proprement dite...”

- 2.11 Le Libéria s'est déclaré favorable à l'imputation de la responsabilité aux navires à base de faute mais il tenait également à ce que la partie responsable puisse obtenir une assurance suffisante pour couvrir sa responsabilité.

*“M. WHITE (Libéria)
estime que la Convention doit à la fois sauvegarder les intérêts des armateurs et comporter des obligations acceptables pour tous.*

La responsabilité fondée sur la notion de faute, qui a longtemps donné satisfaction dans le droit maritime traditionnel, semble la seule proposition acceptable. À l'instar de la délégation du Royaume-Uni, la délégation du Libéria estime qu'il serait peu équitable de tenir le propriétaire du navire pour entièrement responsable. Enfin, il ne faut pas perdre de vue l'aspect de la question lié aux assurances. Or, la Convention ne doit pas seulement donner aux victimes un moyen de recours, mais, plus important encore, leur fournir l'assurance que, la validité de leurs réclamations étant reconnue, elles seront dédommées. Pour cela, il faut que les responsables éventuels puissent trouver une couverture d'assurance, ce qui serait extrêmement difficile sur la base de la responsabilité objective.”

- 2.12 Le délégué du Brésil a déclaré qu'il souscrivait entièrement aux vues du Royaume-Uni, alors que l'Australie était favorable à l'imputation d'une responsabilité objective au propriétaire du navire puisqu'il avait accepté les risques de l'opération.

*“M. MENZIES (Australie)
... le principe de la responsabilité objective ... est la seule notion acceptable dans le cadre de la Convention envisagée. Il semble en effet peu équitable de donner à la personne ayant accepté de transporter d'énormes quantités de pétrole, et ayant du même coup assumé les risques de l'opération, la possibilité de prétendre que les dommages provoqués étaient dus à des circonstances indépendantes de sa volonté...”*

- 2.13 Les États-Unis se demandaient quelle partie était la mieux à même de prévenir ou de réduire la pollution et, enfin, quel était le meilleur moyen d'assurer le dédommagement des victimes.

“M. NEUMAN (États-Unis d'Amérique)

... Après avoir envisagé qui doit être tenu pour responsable des dommages éventuels causés... par le transport d'hydrocarbures en grande quantité, qui est la partie la mieux à même de prévenir ou de réduire la pollution, et enfin qui est la partie la plus désignée pour souscrire une assurance ou la mieux à même de le faire, la délégation des États-Unis est arrivée à la conclusion que le principe de la responsabilité objective offre le seul moyen d'assurer le dédommagement des victimes. S'agissant de la partie responsable ... le propriétaire du navire est le seul élément fixe.”

- 2.14 L'URSS, comme un certain nombre d'autres États auparavant, a exprimé l'avis que la responsabilité devait être imputée à base de faute et incombait à l'exploitant du navire puisque la plupart des sinistres étaient causés par suite d'une faute commise par le propriétaire/exploitant.

“M. MAKOVSKI (URSS)

Pour des raisons à la fois pratiques et théoriques, la responsabilité devrait être fondée sur la notion de faute. Parmi les raisons pratiques, il convient de citer la nécessité de relever les limites de la responsabilité du propriétaire du navire dans l'intérêt des victimes. En effet, on peut affirmer que les accidents ayant provoqué des dommages par pollution sont dus dans la plupart des cas à une faute commise par le propriétaire ou par l'exploitant du navire. Parmi les raisons théoriques, il convient de faire observer que la Convention à l'étude vise essentiellement l'indemnisation des dommages matériels, alors que les règles de droit maritime international ou les règles de la navigation aérienne qui admettent le principe de la responsabilité objective concernent avant tout les risques de lésions corporelles.

La cargaison, non plus que le navire, ne sauraient être tenus pour responsables des dommages, qui doivent donc être imputés à l'exploitant du navire.”

- 2.15 Singapour et la Yougoslavie se sont déclarés favorables à l'imputation d'une responsabilité objective au propriétaire du navire alors que le Portugal et la Finlande optaient pour l'imputation d'une responsabilité objective pour faute à ce propriétaire.

- 2.16 La Norvège s'est déclarée préoccupée par les victimes et les besoins du propriétaire du navire. En outre, selon elle, toute responsabilité doit pouvoir être couverte par une assurance et cette responsabilité doit être limitée à la couverture disponible.

“M. BROCH (Norvège)

... le Gouvernement norvégien est guidé par le double désir d'assurer réparation aux victimes tout en tenant compte des intérêts des bateaux-citernes. Il existe un impératif, à savoir que le propriétaire doit être en mesure d'obtenir une assurance couvrant sa responsabilité.

Or le marché de l'assurance est très limité et il est difficile d'obtenir une assurance. La responsabilité du propriétaire doit donc être limitée à la couverture possible... La délégation est favorable à la notion de responsabilité basée sur la faute mais juge également très intéressante la proposition irlandaise selon laquelle la responsabilité devrait incomber au chargeur.”

- 2.17 L'Espagne a exprimé sa préférence pour l'imputation d'une responsabilité objective au propriétaire du navire afin de garantir une indemnisation convenable des victimes.

- 2.18 La Belgique s'est déclarée favorable à la responsabilisation du propriétaire du navire mais a également évoqué une autre proposition qui devait être examinée plus en détail à une étape ultérieure de la conférence et qui a finalement abouti à la discussion de la création d'un Fonds international d'indemnisation. Il convient de noter que les projets d'articles préparés pour la Conférence par le Comité juridique ne traitaient que d'un projet de convention sur la responsabilité civile. Ce n'est qu'au cours de la Conférence qu'il a été fait mention d'un Fonds

d'indemnisation.

“M. CUVELIER (Belgique)

... la responsabilité doit incomber au propriétaire du navire, mais la Belgique serait prête à accepter toute solution qui assurerait la plus grande protection des victimes. Elle souhaite une solution réaliste qui puisse être acceptée par la majorité des pays possédant les flottes de navires-citernes les plus importantes. À moins que la solution déjà proposée ne recueille un appui substantiel, la Belgique proposera une autre solution capable de sortir la Commission de l'impasse.”

ii) **L'Irlande, la Grèce, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède ont été parmi les pays qui se sont prononcés en faveur de la responsabilité objective imputée à la cargaison.**

“M. MCGOVERN (Irlande)

... l'objet de la Conférence est d'assurer une indemnisation suffisante aux victimes de la pollution par les hydrocarbures. À l'heure actuelle, la responsabilité est liée à la faute, or le navire-citerne ne sera pas toujours nécessairement fautif et, s'il n'y a pas faute, les victimes n'auront aucun recours. Il peut également arriver que le navire-citerne appartienne à une compagnie qui ne possède que ce navire et qu'après l'accident il ne reste rien pour couvrir l'indemnisation. Un autre problème peut se poser; un navire peut être pourchassé tout autour du globe avant que l'on puisse établir sa responsabilité sur le plan juridique.

Si l'on veut que la nouvelle Convention accorde une protection suffisante aux États riverains, elle devra s'appuyer sur le principe de la responsabilité objective. Cette responsabilité ne peut pas être imputée au navire, mais à l'une des autres parties intéressées. L'Irlande estime que, pour des raisons de principe et de commodité, la responsabilité doit être imputée à la cargaison. Comme l'a très clairement montré l'affaire du “TORREY CANYON”, c'est la cargaison et non pas le navire qui cause les dommages. L'imputation de la responsabilité au navire donnera lieu à de nombreuses anomalies. La question de la limitation, de même que celle de la compétence juridictionnelle, constituera un problème capital car les tribunaux des différents pays devront traiter de la responsabilité des abordages, de la pollution et des accidents corporels.”

2.19 La Grèce a tout d'abord résumé sa position concernant la responsabilité. Craignant que les propriétaires de navires n'évitent toute responsabilité en cherchant refuge sous d'autres pavillons, la Grèce a également suggéré la création d'un Fonds international d'indemnisation.

“M. SPILIOPOULOS (Grèce)

rappelle que deux solutions ont été jusqu'ici proposées... ; imputation au navire transporteur (responsabilité objective ou fondée sur la notion de faute, avec éventuellement renversement du fardeau de la preuve), et imputation à la cargaison. Ces deux solutions sont fondées en droit: la première est la solution classique, le transporteur étant responsable des marchandises dont il a accepté la garde, et la seconde est adoptée dans tous les cas où un dommage peut survenir sans faute du transporteur, du seul fait que la marchandise transportée est, de par sa nature même, nocive ou dangereuse... Le danger est que, si des conditions trop onéreuses sont imposées, directement ou indirectement, aux navires ou à leurs propriétaires, ceux-ci chercheront et trouveront refuge sous d'autres pavillons... Peut-être la solution consisterait-elle à envisager la création d'un Fonds international d'indemnisation, ayant la personnalité juridique et doté d'un capital de 30 à 40 millions de dollars, constitué grâce à la perception d'une redevance minime qui serait fixée pour chaque tonne hydrocarbure... Une fois ce capital constitué, les perceptions cesseraient jusqu'à ce qu'un sinistre oblige à le reconstituer.”

2.20 Le Danemark et les Pays-Bas ont également préféré imputer la responsabilité à la cargaison.

“M. Philip (Danemark)

... son gouvernement est à la fois soucieux de protéger son littoral et sa marine marchande... [et] se déclare en faveur de l'imputation objective à la cargaison, les frais d'assurances représentant déjà de 12 à 30 pour cent des frais d'opération d'un navire... Le concept de responsabilité fondée sur la notion de faute est un principe de droit dont on ne saurait s'écarter sans raison valable. Le transport maritime n'est pas de lui-même dangereux: il ne l'est que si la marchandise transportée est dangereuse, et il est donc normal d'imputer à la cargaison la responsabilité de tout dommage causé à un tiers. L'industrie qui tire profit de cette activité doit également en accepter les risques.”

“M. SCHEFFER (Pays-Bas)

... L'automation de ces navires et la possibilité accrue d'accidents exigent d'une part que soit reconsidérée la notion de “faute”, est par ailleurs ce n'est que récemment que s'est fait jour la possibilité d'un dommage causé par la marchandise transportée, le droit maritime ayant toujours imputé aux navires la responsabilité du dommage causé à un tiers... C'est dans cet esprit que le Gouvernement néerlandais a estimé devoir opiner pour l'imputation à la cargaison, c'est-à-dire aux compagnies pétrolières.”

- 2.21 La Suède a également épousé le point de vue de l'Irlande, de la Grèce et d'autres selon lequel la cargaison devrait être tenue pour objectivement responsable au motif que c'est elle qui provoquait la pollution.

“M. NORDENSSON (Suède)

La pollution par les hydrocarbures ne constitue pas un risque maritime typique; elle est créée par des défauts inhérents au produit. Une usine dont l'activité implique des risques de cet ordre a une responsabilité absolue. C'est pourquoi la responsabilité de la pollution par les hydrocarbures devrait être absolue et supportée par l'industrie des hydrocarbures elle-même.”

- iii) Le Canada a proposé un système de responsabilité objective conjointe du navire et de la cargaison, avec attribution au navire de la responsabilité principale jusqu'à concurrence d'un montant déterminé, et de la responsabilité restant à la cargaison. L'Indonésie s'est également prononcée en faveur de cette proposition.**

“M. LEAVEY (Canada)

... Le Canada avait proposé que la responsabilité fût répartie entre le navire et la cargaison. Sa délégation pense que c'est là une transaction raisonnable et acceptable car elle est basée sur le principe de la responsabilité conjointe de ceux qui sont conjointement engagés dans une entreprise maritime.”

“M. KUSUMA ATMADJA (Indonésie)

... son intérêt est donc essentiellement du côté des victimes éventuelles. Sa délégation considère favorablement la proposition du Canada tendant à rendre le propriétaire du navire et le chargeur solidairement responsables.”

b) Proposition de la Belgique en faveur d'un Fonds international

- 2.22 À l'issue du débat initial, la Belgique a présenté une proposition qui reposait sur l'idée d'un Fonds international déjà évoquée par la Grèce. Il s'agissait essentiellement de constituer un Fonds international grâce à une taxation des hydrocarbures transportés sous la forme de contributions annuelles calculées d'après la quantité d'hydrocarbures transportés.

“M. CUVELIER (Belgique)

... une solution fondée sur la responsabilité conjointe du navire et de la cargaison dans un rapport qui sera difficile à déterminer à la satisfaction de tous ne sera tout simplement pas pratique. C'est la raison pour laquelle il persiste à croire que la responsabilité classique du navire doit être conservée puisqu'elle couvre la plupart des cas de dommages par pollution

mais, dans les cas graves où les dommages sont élevés et le navire jugé fautif, un fonds international devra être prévu pour couvrir la totalité ou une partie des frais.”

- 2.23 Le représentant de la Norvège, PDG d'un Club P&I norvégien, a évoqué un document dans lequel il avait fourni des statistiques sur les coûts afférents aux dommages dus à la pollution par les hydrocarbures. Avec des limites de responsabilité des propriétaires de navires maintenues aux niveaux fixés par la Convention LLMC de 1957, il estimait qu'un fonds international n'aurait eu à verser des indemnités que dans trois affaires depuis neuf ans.

“M. POULSSON (Norvège)

note que de nombreuses délégations semblent considérer que, si la dernière solution irlandaise de compromis, qui suit les principes de la proposition canadienne, était adoptée, le propriétaire de navire s'en tirerait à trop bon compte en cas de sinistre entraînant une pollution par les hydrocarbures, et il se réfère aux statistiques qu'il a présentées en sa qualité de directeur d'un club norvégien de protection et d'indemnisation... Les chiffres [qu'il cite] auxquels on ajoute le sinistre du « TORREY CANYON », montrent qu'entre 1960 et 1968 les propriétaires de navires ont versé en conformité des dispositions de la Convention LLMC de 1957 un peu plus de 9 millions de dollars des États-Unis d'indemnisation, alors que la proportion imputable à la cargaison suivant une solution combinée aurait été légèrement supérieure à 4 millions de dollars. De plus, au cours de ces années, il n'y a eu que trois cas où les dommages calculés ont dépassé la limite de la responsabilité fixée par la Convention de 1957. Même si l'on retient le système du renversement de la charge de la preuve, il est convaincu de par sa longue expérience qu'à l'avenir les cas de responsabilité où l'on ne pourra trouver la faute seront extrêmement peu nombreux. Le représentant norvégien maintient donc qu'il n'est vraiment pas nécessaire ni d'élever la limite supérieure de la responsabilité des propriétaires de navires ni de transformer cette responsabilité en responsabilité objective si l'on crée un fonds international pour faire face aux frais supplémentaires pour couvrir les cas exceptionnels peu nombreux...”

c) Accent mis sur la création d'une Convention visant à encourager la réduction des risques et la prévention de la pollution

- 2.24 À la suite de la présentation du document belge, certaines délégations sont intervenues pour déclarer qu'elles préféreraient continuer de travailler sur le projet existant de l'OMCI plutôt que sur les autres propositions. Le Royaume-Uni et d'autres délégations (y compris la France et l'URSS) ont également formulé des observations sur les avantages que présentait le projet actuel de l'OMCI si l'on voulait prévenir la pollution et encourager les propriétaires de navires à prendre les précautions voulues.

“Lord DEVLIN (Royaume-Uni)

*... pense pour sa part qu'il importe de choisir le moyen le plus commode d'acheminer le montant des dommages aux victimes de la pollution, qui en dernière analyse seront toujours à la charge du consommateur. **Le meilleur moyen d'acheminer le montant des dommages est d'application simple, utilise les procédures existantes et constitue un moyen d'incitation pour prévenir les accidents.***

La proposition irlandaise n'offre pas le moyen le plus simple. Le propriétaire de navire qui est facile à identifier est remplacé par le chargeur que le propriétaire du navire est chargé d'identifier. Plusieurs personnes doivent s'assurer (le chargeur pour la responsabilité qui lui est imputable en vertu de la Convention et le propriétaire de navires tant pour sa responsabilité normale que pour couvrir une faute du chargeur). Elle ne tient pas compte du mécanisme très au point que constituent les clubs P&I et n'offre pas, contrairement à la responsabilité fondée sur la faute du propriétaire, d'incitation à la prudence pour le capitaine du navire et son équipage...”

“M. DOUAY (France)

pense, la délégation française s'étant déjà prononcée en faveur de la responsabilité objective, qui semble offrir le seul moyen d'assurer la meilleure indemnisation des victimes en faisant intervenir la responsabilité de l'auteur de la pollution, que le propriétaire du navire doit

continuer à être considéré comme la partie responsable en cas de dommages par pollution, comme c'est le cas dans le projet d'articles présenté par l'OMCI. Certes, le système qui a finalement été retenu a soulevé nombre de difficultés. Certains ont ainsi été amenés à envisager un autre système, dans lequel la partie responsable serait le propriétaire de la cargaison, considéré comme la personne la plus solvable, puisque soutenue par l'industrie pétrolière, et la pollution serait considérée comme un risque inhérent à la marchandise et non au transport.

En fait, le problème doit être posé différemment, car le risque tient à la fois à la nature de la marchandise et au moyen de transport utilisé. Le principe de la responsabilité objective étant admis, la partie qui doit être considérée comme responsable est celle qui a la garde de la marchandise pendant la durée du transport par mer, c'est-à-dire le transporteur, qui est le seul à pouvoir éviter l'accident et dans l'éventualité d'un accident, qu'il y ait ou non faute de sa part, le seul qui puisse éviter qu'il y ait pollution...

Enfin, la responsabilité objective du propriétaire du navire serait conforme au droit commun appliqué en matière de transport et au droit commun maritime et permettrait, brsque les dommages par pollution se doublent de dommages ordinaires, l'application simultanée de la Convention à l'étude et des Conventions de 1957 et de 1924..."

“M. ZHUDRO (URSS)

souligne les avantages que présente le projet de l'OMCI, fruit des efforts communs de l'OMCI et du CMI et auquel ont participé des juristes éminents appartenant à différents systèmes juridiques. Tout d'abord, ce projet est orienté de manière à encourager les propriétaires de navires à prendre toutes les mesures utiles en vue d'éviter des sinistres comparables à celui du “TORREY CANYON”. La plupart des sinistres survenus au cours des dernières années ont été provoqués par la négligence des personnes chargées de la conduite des navires plutôt que par des causes “naturelles”. Le principe de la responsabilité à base de faute est le plus propre à remédier à cette situation..”

- 2.25 Les États-Unis d'Amérique ont de nouveau souligné leur préférence pour la responsabilité objective. Ils ont également fait valoir que le principe le plus important était celui de la lutte contre la pollution par les hydrocarbures.

“M. NEUMAN (États-Unis d'Amérique)

Le principe le plus important pour la délégation des États-Unis est d'éviter que des pays innocents soient les victimes d'une pollution par les hydrocarbures. Le représentant des États-Unis est quelque peu perplexé devant les arguments des adversaires de la responsabilité objective, à savoir que celle-ci constitue une innovation en droit maritime, qu'elle est peu équitable et qu'elle poserait des problèmes d'assurances. Il ne voit aucune raison en droit ou en équité pour fonder la disposition sur la faute du navire associée à la responsabilité objective de la cargaison, et serait heureux de connaître les justifications qui militent en faveur de cette proposition .”

d) Mise aux voix

- 2.26 Le débat s'étant poursuivi, il a été décidé que les délégations voteraient sur leur première et leur deuxième préférences. Les quatre choix proposés par le président étaient i) responsabilité objective du navire, ii) responsabilité du navire à base de faute, iii) responsabilité objective de la cargaison et iv) responsabilité objective conjointe du navire et de la cargaison, avec attribution au navire de la responsabilité principale jusqu'à concurrence d'un montant déterminé, et de la responsabilité restant à la cargaison. Bien que, comme il ressort du vote, une majorité des délégations était favorable à l'imputation de la responsabilité au navire, il ne s'est dégagé aucun consensus clair en faveur d'une quelconque des quatre possibilités.
- 2.27 Le Président a expliqué en résumé l'impasse dans laquelle la Commission se trouvait et a invité cette dernière à voter sur trois questions :
- i) la responsabilité doit-elle être à la charge du navire ou à celle de la cargaison?

- ii) la responsabilité à la charge du navire doit-elle être associée à la responsabilité d'un fonds?
- iii) la responsabilité sera-t-elle objective et à la charge du navire ou fondée sur la faute?

2.28 Le résultat du vote a été le suivant:

1. La responsabilité doit-elle être à la charge du navire ou à celle de la cargaison?
- | | |
|--|----|
| Nombre de délégations présentes et votantes | 38 |
| Nombre de voix pour la responsabilité à la charge du navire | 25 |
| Nombre de voix pour la responsabilité à la charge la cargaison | 13 |

Il a donc été décidé que la responsabilité serait à la charge du navire.

2. La responsabilité à la charge du navire doit-elle être associée à la responsabilité du fonds?
- | | |
|---|----|
| Nombre de délégations présentes et votantes | 39 |
| Nombre de voix pour | 25 |
| Nombre de voix contre | 13 |
| Nombre d'abstentions | 7 |

Il a donc été décidé que la responsabilité serait partagée.

3. La responsabilité sera-t-elle objective et à la charge du navire ou fondée sur la faute ?
- | | |
|---|----|
| Nombre de délégations présentes et votantes | 42 |
| Nombre de voix pour la responsabilité objective | 22 |
| Nombre de voix pour la responsabilité à base de faute | 13 |
| Nombre d'abstentions | 3 |

Le principe de la responsabilité objective a donc été adopté.

2.29 Un groupe de travail a ensuite été créé, chargé d'étudier la proposition de créer un fonds. Le groupe de travail a décidé à la majorité que la victime devait s'adresser en premier lieu au navire et que, si la somme recouvrée ne suffisait pas, elle pouvait avoir recours au fonds.

e) Proposition de compromis

2.30 La délégation du Royaume-Uni a ensuite présenté une proposition de compromis en faveur de l'imputation au propriétaire du navire d'une responsabilité fondée sur une limite de responsabilité de 125 dollars des États-Unis par tonne, la limite totale étant de US\$14 millions ce qui représentait respectivement 1 900 et 210 millions de francs Poincaré. La proposition supposait également que l'OMCI commencerait à étudier une Convention complémentaire portant création d'un fonds international

“Lord DEVLIN (Royaume-Uni)

prie la Commission d'examiner attentivement la proposition du Royaume-Uni ... fondée sur le principe de la responsabilité objective du navire, de l'assurance obligatoire et de la limite de responsabilité fixée au maximum qu'il est possible d'assurer tout en tenant pleinement compte des possibilités de transaction. Cette proposition assurerait une protection contre tous les risques susceptibles d'être couverts par le marché de l'assurance et cela jusqu'à la limite absolue de la capacité de ce marché. Il sait néanmoins que certaines délégations estiment qu'une telle assurance serait insuffisante, aussi bien dans sa portée que dans son montant, pour couvrir toutes les éventualités. La disposition de la proposition britannique, invitant l'OMCI à commencer immédiatement le travail d'élaboration d'une convention complémentaire basée sur la création d'un fonds international de compensation, revêt donc une importance essentielle.”

2.31 De nombreux États ont souscrit au compromis proposé par le Royaume-Uni, notamment l'Allemagne, l'Espagne, les États-Unis, la France, le Ghana, l'Inde, l'Irlande, l'Italie et les Pays-

Bas. Mais, certains États scandinaves ont déclaré qu'ils ne pourraient accepter le compromis que si l'OMCI adoptait une résolution tendant à élaborer un projet de convention fondé sur l'existence d'un fonds international. À l'issue d'un débat, le compromis a été accepté étant entendu que la résolution en question serait adoptée. Cette résolution prévoyait la convocation d'une conférence diplomatique chargée d'établir un fonds international afin de veiller à ce que:

- a) les victimes soient pleinement et correctement dédommagées en vertu d'un système fondé sur le principe de la responsabilité objective ;
- b) le fonds soulage les propriétaires de navires de la charge financière supplémentaire imposée par la Convention de 1969.

3 Conférence sur la création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, 1971

3.1 Après l'adoption de la Convention sur la responsabilité et de la résolution pertinente à la Conférence de 1969, une Conférence a été convoquée en 1971 pour créer un fonds international d'indemnisation visant à compléter la Convention sur la responsabilité. Le groupe de travail du Comité juridique, aidé par le CMI et l'OCIMF, a élaboré des projets d'articles pour la Conférence.

3.2 La présente section portera essentiellement sur les grandes questions liées à la limite maximale de responsabilité et à l'exonération du propriétaire du navire ainsi que sur les conditions attachées à cette exonération. (L'exonération du propriétaire du navire suivant le format mis en place dans la Convention de 1971 portant création du Fonds était un système selon lequel le Fonds "remboursait" une partie de la responsabilité imposée au propriétaire en vertu de la Convention sur la responsabilité. Cette exonération dépendait du respect par le propriétaire de certaines normes de sécurité.)

a) Débat général

3.3 Au cours du débat général, diverses délégations ont exprimé leurs vues sur les limites de responsabilité et l'exonération du propriétaire du navire. Le Royaume-Uni ainsi que d'autres délégations ont exprimé des doutes quant à la nécessité d'exonérer le propriétaire du navire. Si l'on devait adopter cette exonération, la majorité des délégations souhaitaient que cette exonération soit assujettie au respect de certaines normes de sécurité par le propriétaire du navire, le but recherché étant de réduire les risques et d'inciter à prévenir la pollution.

"M. BRIGSTOCKE (Royaume-Uni)

Le Gouvernement du Royaume-Uni estime que la prise en charge par les compagnies pétrolières de l'obligation financière supplémentaire imposée aux propriétaires par la Convention de 1959 serait injustifiée; si toutefois les débats de la Conférence montraient que la majorité des participants sont en faveur d'une telle mesure, il serait disposé à réexaminer la question.

Quant à la proposition tendant à n'accorder une telle exonération que lorsque le propriétaire s'est conformé à certaines recommandations de l'OMCI, il est douteux que l'on puisse établir sur une telle base un système qui puisse réellement permettre une réduction des accidents."

"M. RIJN VAN ALKEMADE (Pays-Bas)

Quant à la limitation éventuelle de cette indemnisation, on a suggéré, en 1969, un plafond de US\$30 millions mais des délégations ont proposé, au sein du Comité juridique de l'OMCI, de le relever. Le Gouvernement des Pays-Bas ne s'oppose pas à une telle mesure mais il estime qu'elle doit se fonder sur des faits et des chiffres irréfutables.

Le Gouvernement des Pays-Bas exprime des réserves au sujet de l'exonération des propriétaires de navires par le Fonds... La Conférence doit maintenant décider s'il est nécessaire, dans le système mixte de responsabilité de la Convention de 1969 et du Fonds, de modifier la ligne de partage entre la responsabilité du navire et celle de la cargaison. La

délégation des Pays-Bas approuvera la suppression de la partie relative à l'exonération, si elle s'avère possible... Si les dispositions relatives à l'exonération permettent d'obtenir une Convention applicable au lieu d'un document sans effet, la délégation des Pays-Bas les appuiera. Il convient toutefois de fixer l'exonération à un montant raisonnable."

- 3.4 L'Allemagne avait également des doutes en ce qui concernait l'exonération du propriétaire du navire mais pouvait l'accepter si elle était assujettie au respect par ce dernier d'un minimum de règles de sécurité.

"(République fédérale d'Allemagne)

... n'a aucune réserve à faire en ce qui concerne le premier objectif, à savoir une plus large indemnisation des victimes de pollution par les hydrocarbures que celle prévue dans la Convention de 1969, mais elle a des hésitations en ce qui concerne le deuxième objectif, à savoir l'exonération des propriétaires de navires, qui nécessitera l'introduction d'un système juridique spécial et risque d'entraîner des frais d'administration élevés. Elle estime que le marché des assurances est lui-même plus apte à organiser la répartition appropriée des frais. Elle approuvera toutefois ce deuxième objectif si la majorité des États se prononce en sa faveur et à condition qu'il s'accompagne de prescriptions minimales en matière de sécurité..."

- 3.5 Le Libéria est favorable à l'exonération des propriétaires de navires.

"M. WHITE (Libéria)

... Il estime qu'il est essentiel de conserver les deux principes établis en 1969. Le principe de l'exonération des propriétaires de navires est particulièrement important dans la mesure où il devrait dissiper les doutes que certaines dispositions de la Convention de 1969 ont inspirés tant à ceux qui tiennent à ce que les victimes de la pollution par les hydrocarbures soient mieux indemnisées qu'aux propriétaires de navires qui estiment qu'une charge trop lourde leur a été imposée. La nouvelle Convention proposée doit non seulement être attrayante en soi, mais aussi rendre la Convention de 1969 plus satisfaisante pour tous les États ..."

- 3.6 Le Ghana a déclaré qu'il appuyait la résolution de 1969 et qu'il souhaitait également que l'accent soit mis sur la prévention de la pollution.

"M. QUARTEY (Ghana)

rappelle que son gouvernement a approuvé la Résolution de 1969. Celui-ci tient toutefois à ce que le Fonds joue un rôle actif dans la prévention de la pollution des côtes... En ce moment même, un navire chargé de 600 tonnes d'hydrocarbures est échoué près de la côte du Ghana et risque de se briser, mais le Ghana n'a ni le personnel, ni le matériel voulu pour faire face à la situation. En mettant l'accent sur la prévention, on pourrait éviter au Fonds de verser des compensations."

- 3.7 La Norvège était favorable à l'exonération des propriétaires de navires mais estimait également que l'obligation pour obtenir cette exonération de respecter des normes de sécurité inciterait les propriétaires à appliquer des règles minimum de sécurité.

"M. BROCH (Norvège)

La délégation de la Norvège attache une grande importance à l'exonération des obligations financières que la Convention de 1969 impose aux propriétaires de navires, en raison essentiellement du fait qu'elle constitue une condition préalable à l'acceptation la plus large possible de ladite Convention et de la Convention complémentaire qui doit être conclue. D'autre part, le plan proposé constitue le moyen le moins coûteux d'atteindre l'objectif visé, ce qui est important dans la mesure où les obligations financières seront répercutées en dernier ressort sur le consommateur... Enfin, cette disposition permettra d'inciter les propriétaires de navires à appliquer des normes minimales de sécurité puisque l'exonération ne sera possible que dans les cas où ces normes auront été respectées."

b) Débat portant spécifiquement sur l'exonération du propriétaire du navire

- 3.8 Au cours du débat plus spécifique sur l'exonération du propriétaire du navire, de nombreux délégués appuyaient manifestement une exonération assujettie au respect de normes de sécurité et la conformité des Conventions de 1969 et 1971 avec le principe de la prévention de la pollution. Le Canada défendait fermement ces principes.

“M. LANGLEY (Canada)

fait observer que la Conférence aborde maintenant l'examen de la seconde question principale qui lui a été renvoyée par la résolution de Bruxelles de 1969, à savoir celle de la prise en charge des obligations financières supplémentaires imposées au propriétaire par la Convention de 1969 sur la responsabilité.

Il a été précisé on ne peut plus nettement que le Gouvernement canadien se préoccupe avant tout du sort de la victime innocente d'une pollution par les hydrocarbures. Il y a eu récemment au Canada des accidents qui ont eu des répercussions néfastes sur les ressources vivantes de la mer, abîmé les sites du littoral et même imposé un grave problème sanitaire dans les régions côtières qu'ils ont affectées, et ceux qui, tout en n'ayant rien à se reprocher, en ont subi les conséquences n'admettraient certainement pas l'idée qu'il n'existe pas de victime innocente. Cette idée reste inacceptable où que se produisent ces terribles sinistres et ceux-ci seront inévitables tant que des mesures efficaces n'auront pas été prises pour combattre le risque de pollution due à des navires-citernes mal entretenus ou servis par des équipages insuffisamment qualifiés.

*La délégation canadienne attache donc une importance toute particulière à l'issue des débats en cours et, bien qu'elle soit en principe favorable à la prise en charge financière du propriétaire, elle estime que celle-ci ne peut revêtir toute sa signification sociale que si elle est liée à la mise en oeuvre de normes de sécurité. **On ne saurait demander aux utilisateurs d'hydrocarbures de subventionner le propriétaire qui laisse naviguer la véritable bombe à retardement qui est un navire défectueux servi par un équipage insuffisamment qualifié.** La proposition de la délégation canadienne a donc pour objet de réduire la probabilité d'une fuite importante, de telle sorte que les montants des réparations versées, au titre du Fonds, permettent d'indemniser, totalement et de manière adéquate, toutes les victimes.”*

- 3.9 L'Irlande a suivi l'approche du Canada. Elle n'était pas favorable à l'exonération du propriétaire négligent.

“M. MCGOVERN (Irlande)

*... il y a de bonnes raisons d'accepter la prise en charge financière de l'armateur lorsque les dommages par pollution ne sont imputables à aucune négligence de sa part. En revanche, **aucune prise en charge ne devrait être accordée au propriétaire de navire coupable de négligence...**”*

- 3.10 Les États-Unis d'Amérique s'inquiétaient également du besoin d'éliminer les sinistres qui étaient sources de pollution ou d'en réduire le nombre.

“M. HALLBERG (États-Unis d'Amérique)

*L'article 5 aurait pour effet d'alléger l'obligation financière que la Convention de 1969 impose aux propriétaires de navires. **Puisque l'on s'accorde à penser que les propriétaires prendraient moins de précautions si on réduisait la responsabilité, il est indispensable de recourir à d'autres moyens pour les inciter à prendre les précautions nécessaires.***

La proposition de la délégation des États-Unis vise essentiellement à éliminer ou à réduire la pollution due à des accidents, ce qui aurait au contraire pour effet de diminuer les dépenses assumées par le Fonds.”

- 3.11 Le Japon, cependant, n'estimait pas que la Convention portant création du Fonds soit un instrument approprié pour traiter de questions de sécurité.

“M. NOMURA (Japon)

... en ce qui concerne la proposition visant à priver du bénéfice de la prise en charge les propriétaires dont les navires ne satisfont pas aux prescriptions de sécurité, il est bien entendu que les navires des pays qui sont parties à la Convention sur le Fonds devraient observer les prescriptions des autres conventions relatives à la sécurité maritime. Néanmoins la Convention sur le Fonds ne devrait pas avoir à traiter des questions de sécurité...”

3.12 Le Président a résumé le débat.

“... les avis paraissent concorder à l'égard de la clause de prise en charge financière du propriétaire de navires au titre de la Convention de 1969. Il convient de noter que certaines délégations éprouvent des doutes quant au bien-fondé de ce principe, mais n'en sont pas moins prêtes à se mettre dans un esprit de coopération.

Il semble toutefois qu'il y ait de plus graves divergences d'opinion sur les détails. Le projet de texte propose que la prise en charge financière s'applique à la partie du montant de la responsabilité comprise entre 1000 et 2000 FF mais d'aucuns ont suggéré une prise en charge de moindre importance. Certaines délégations estiment que le propriétaire ne devrait bénéficier d'aucune prise en charge financière lorsque le dommage est dû à une faute personnelle de sa part, ce qui revient à élargir la notion de faute volontaire.

En ce qui concerne l'obligation de respecter certaines normes de sécurité, la majorité des orateurs semble reconnaître la nécessité de prévoir des dispositions à cet effet. Certains sont très favorables à de telles dispositions, d'autres paraissent douter de la possibilité de les appliquer et d'autres encore pensent que seules des normes reconnues sur le plan international pourraient être envisagées. Il propose de confier l'examen de cette question à un groupe de travail restreint composé des délégations qui sont à l'origine de l'idée et de celles qui ont suggéré des moyens permettant de lui donner corps dans la Convention...”

3.13 Un groupe de travail a donc été créé pour formuler des recommandations concernant les conditions s'appliquant à l'exonération du propriétaire de navire, ce qu'il a effectivement fait.

3.14 **Il a été finalement décidé** par la Commission plénière et par la Conférence plénière que le montant de l'exonération accordée au propriétaire du navire doit correspondre à un montant de responsabilité relevant de la Convention de 1969 sur la responsabilité qui soit compris entre 1 500 et 2 000 francs par tonne, le montant maximum étant compris entre 125 et 210 millions de francs. Il a également été décidé que cette exonération **serait assujettie au respect de normes de sécurité visées dans certaines conventions**.

3.15 Le plafond général pour le Fonds a été fixé à 450 millions de francs (environ US\$30 millions) par sinistre.

Résumé

3.16 De nombreux États non seulement se souciaient de voir des fonds suffisants tenus à la disposition des victimes mais voulaient aussi que les Conventions de 1969 et 1971 soient compatibles avec une amélioration des normes de sécurité à bord des navires-citernes, encouragent même ces derniers à les respecter et permettent d'éviter la pollution.

3.17 Les États ont donc prévu dans le Fonds de 1971 des dispositions qui faisaient dépendre l'exonération financière du propriétaire du navire du respect par ce dernier de règles minimum de sécurité. Il est prévu à l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 2 que:

“...Le Fonds est établi aux fins suivantes:

exonérer le propriétaire du navire de l'obligation financière supplémentaire que lui impose la Convention sur la responsabilité, **cette exonération étant soumise à des conditions**

visant à garantir le respect des Conventions sur la sécurité maritime et autres conventions ;”

4 Conférence internationale sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de certaines substances, 1984

4.1 En 1984, à la suite d'un certain nombre de sinistres ayant causé des dommages dus à la pollution pour lesquels le montant disponible pour les victimes en vertu de la Convention sur la responsabilité et de la Convention portant création du Fonds s'était révélé insuffisant, il est clairement apparu que les limites devaient être modifiées. Ce fut l'objet principal et le plus important de la Conférence de 1984. Les limites de responsabilité étaient également liées à la question de l'exonération des propriétaires de navires et au critère permettant de déchoir ces derniers de leur droit à limiter leur responsabilité en vertu de la Convention sur la responsabilité. Il y a lieu de noter que les projets d'articles présentés à la Conférence par le Comité juridique prévoyaient un critère révisé de ce type qui différerait notablement de celui aux termes duquel pour remettre en cause les limites, il fallait établir la “faute personnelle” du propriétaire puisque désormais il fallait établir que le dommage avait été “commis avec l'intention de provoquer un tel dommage, ou commis témérement et avec conscience qu'un tel dommage en résulterait probablement”. Dans la pratique, ce critère faisait que les limites étaient intouchables.

4.2 Lors du débat général initial, les délégués ont centré leur discussion sur la question des limites de responsabilité et de l'exonération du propriétaire du navire.

a) Proposition de relever les limites en fonction de l'inflation

4.3 Le Japon a présenté une proposition reposant sur l'idée d'un relèvement des limites en fonction du taux moyen d'inflation, cette proposition ayant pour coauteurs Chypre, la Grèce, l'Inde, l'Italie, la Pologne, la Corée et la Chine.

“M. TANIKAWA (Japon)

Les États intéressés estiment qu'il faudrait procéder à cet ajustement de façon à tenir compte du taux moyen d'inflation enregistré depuis l'adoption des deux conventions en 1969 et 1971, respectivement. D'après les calculs effectués, ce taux moyen aurait contribué à faire tripler environ les chiffres initiaux. Le taux moyen d'inflation est considéré comme représentant un des éléments de base de l'ajustement des limites de responsabilité prévues dans la Convention sur la responsabilité civile et dans la Convention portant création du Fonds et, en conséquence, l'équilibre établi entre la responsabilité imposée aux propriétaires de navires par la Convention sur la responsabilité civile et l'indemnisation prévue en vertu de la Convention portant création du Fonds devrait être maintenu.

Il appelle l'attention sur le paragraphe 2 du document mentionné dans lequel sont soulignés les quatre facteurs à prendre en considération lors de l'établissement de nouvelles limites de responsabilité. Le montant choisi devrait permettre de fournir une indemnisation suffisante aux victimes de la pollution; il ne devrait pas nuire aux armateurs des pays participants, ne pas imposer une charge excessive aux économies et ne pas relever le coût général du transport, ce qui aurait des répercussions sur le coût de la vie...”

4.4 De nombreux États ont également souligné le besoin de ne pas trop s'écarter du concept original qui sous-tend la Convention sur la responsabilité civile et la Convention portant création du Fonds.

b) Accent mis sur la prévention de la pollution

4.5 Le Brésil a souscrit à ce point de vue et a également centré ses remarques sur un relèvement des limites prévues par la Convention sur la responsabilité civile qui vise à appliquer des normes plus strictes dans l'exploitation et l'entretien des navires.

“M. D’OLIVEIRA (Brésil)

dit que la Commission devrait concentrer ses efforts sur l'ajustement des limites fixées aussi bien par la Convention sur la responsabilité civile que par la Convention portant création du Fonds. Le relèvement des limites fixées par la Convention sur la responsabilité civile n'aura que de faibles répercussions sur les frais d'assurance car il faut tenir compte de l'importance capitale que revêt l'amélioration de l'indemnisation des victimes de pollution par les hydrocarbures, ce qui pourrait avoir pour conséquence d'inciter à améliorer les conditions d'exploitation et d'entretien des navires ...”

- 4.6 L'Association internationale des ports a également insisté sur les principes de la réduction des risques et de la prévention de la pollution grâce au relèvement des limites de responsabilité prévues par la Convention sur la responsabilité civile.

“M. PAGES (Observateur de l'Association internationale des ports)

rappelle que, plus de 90% des déversements de toutes importances se produisent alors que les navires sont en opération dans les ports, les autorités portuaires sont au premier rang des victimes de la pollution par les hydrocarbures. L'IAPH s'intéresse donc vivement à la question des limites de responsabilité. Il est vrai qu'il faut maintenir au niveau le plus bas le coût des transports maritimes, mais le coût de l'assurance est souvent présenté à tort comme l'élément sur lequel doivent porter tous les efforts d'économie, alors qu'il n'est que le reflet du coût des accidents et de leurs conséquences. Fixer les limites de responsabilité à des niveaux trop bas revient à faire peser une partie du coût des accidents sur des parties innocentes, sans réduire pour autant le coût global à la charge de la communauté internationale. Ce qu'il faut, c'est agir sur les risques. L'OMI mène ainsi une action utile avec les armements maritimes, les chantiers de construction navale, les sociétés de classification et les autorités portuaires. Les organismes d'assurance peuvent aussi contribuer à améliorer la sécurité, en modulant leurs primes suivant la qualité de la gestion des armements. Ainsi seulement, la fréquence et la gravité moyenne des accidents pourront diminuer, entraînant la baisse du coût de l'assurance...”

- 4.7 La Finlande s'est déclarée en faveur d'un relèvement des limites et a estimé que le marché des assurances était désormais doté d'une bien plus grande capacité.

“M. MUTTILAINEN (Finlande)

attache une grande importance à la fixation de limites suffisamment élevées pour les navires de petite dimension, seul moyen de garantir que l'indemnisation est à la charge du FIPOL dans les cas graves, cela afin de limiter les dépenses de ce dernier. Par ailleurs, la délégation finlandaise serait prête à porter à 10 000 tonneaux la limite de jauge brute à partir de laquelle un navire cesse d'être considéré comme un petit navire. On a beaucoup parlé de la nécessité de maintenir un équilibre entre la responsabilité du chargeur et celle du propriétaire, mais il y a un élément plus important encore, à savoir la capacité accrue du marché des assurances, qui ouvre des possibilités qui n'existaient pas en 1969 ou 1971. S'agissant des incidences économiques du relèvement des limites de responsabilité, on a aussi beaucoup parlé de la charge économique qui en résulterait pour le propriétaire. Or, toutes les études réalisées semblent indiquer que cette charge est minime, sans compter qu'elle est toujours assumée en dernière analyse par le consommateur sous la forme des taux de fret.”

c) **Propositions tendant à relever les limites y compris les limites minimum pour les petits navires**

- 4.8 Le Canada, lors du débat sur les limites de responsabilité, a préconisé une responsabilité minimum pour les navires de petite dimension comprise entre US\$15 et 20 millions ainsi que la suppression de la fonction d'exonération (c'est-à-dire de la prise en charge financière) du Fonds à l'égard des propriétaires de navires.

“M. POPP (Canada)

... il faut notamment prévoir un seuil satisfaisant pour les petits navires, c'est-à-dire pour les navires dont la jauge ne dépasse pas 30 000 tonnes; le Gouvernement canadien souhaiterait que la responsabilité minimale se situe entre US\$15 et 20 millions et qu'il y ait ensuite une progression en fonction de la jauge, la limite supérieure s'établissant à environ US\$70 millions. Quant au Fonds international, le Gouvernement canadien serait en faveur d'une limite supérieure comprise entre US\$200 et 225 millions... Le Gouvernement canadien souhaiterait également que le Fonds n'assume plus sa fonction de prise en charge financière...”

- 4.9 Sur les questions particulières des montants de limitation, comme on pouvait l'escompter, il y a eu un long débat.
- 4.10 Le Royaume-Uni a ouvert le débat en déclarant que toute nouvelle limite devrait s'établir sans “prise en charge financière” et que le propriétaire devrait rester le principal responsable, comme établi par la Convention sur la responsabilité civile en vigueur.

“M. PERRETT (Royaume-Uni)

... les nouvelles limites qui seront éventuellement fixées devront établir un certain équilibre, de préférence sans prise en charge financière du propriétaire... Il est d'avis que le propriétaire doit continuer à assumer la responsabilité principale, qui correspond à la première tranche de responsabilité, comme cela est prévu à l'heure actuelle dans la Convention sur la responsabilité civile existante.

... Du fait des incidences de l'inflation, il a fallu relever les limites de façon notable et l'expérience a montré que des augmentations étaient aussi requises, essentiellement pour les déversements très importants et les petits navires-citernes. Il estime que ces augmentations sont justifiées du fait de l'accroissement sensible de la capacité du marché des assurances et des changements proposés en ce qui concerne le droit du propriétaire à constituer un fonds de limitation et la canalisation de la responsabilité. Toutefois, les limites devront être fixées à un niveau ni trop élevé ni trop bas, si on veut qu'elles reçoivent un large appui ...”

- 4.11 INTERTANKO a déclaré pouvoir accepter la suppression du système de la “prise en charge financière” et également un relèvement conforme à l'inflation depuis 1969 et 1971.
- 4.12 Mais la France a proposé de relever sensiblement les limites en prévoyant un régime spécial de responsabilité minimum pour les petits navires.

“M. DOUAY (France)

... Il est proposé de porter le plafond de la responsabilité à US\$60 millions pour les propriétaires et à US\$120 millions pour l'industrie pétrolière. S'agissant des niveaux plancher, la délégation française souhaite établir un régime particulier pour les navires de très petite dimension, c'est-à-dire d'une jauge ne dépassant pas 2 000 tonnes, en fixant ce niveau à US\$5 millions. Ce montant passerait à US\$8 millions pour les navires d'une jauge égale ou supérieure à 2 000 tonnes, chaque tonneau supplémentaire au-delà de cette limite entraînant une majoration de US\$893 et, cela, jusqu'à un montant plafond de US\$100 millions pour les navires d'une jauge égale ou supérieure à 105 000 tonnes, qui est le tonnage maximal prévu dans la Convention actuelle de 1969. Pour la Convention portant création du Fonds, le montant plafond serait fixé à US\$250 millions, montant qui serait toutefois ramené à US\$180 millions dans le cas de petits navires...”

d) Résumé du Président

- 4.13 Le Président a ensuite résumé le débat en faisant valoir qu'il subsistait une profonde divergence de vues en ce qui concernait les montants de limitation.

“LE PRÉSIDENT

fait observer que la discussion a fait apparaître de profondes divergences de vues tant pour ce qui est des montants de la limitation, qui varient entre US\$30 et 100 millions pour la Convention sur la responsabilité civile et entre US\$120 et 300 millions pour la Convention portant création du Fonds, que pour la responsabilité minimale prévue pour les navires de petite dimension, qui fluctue entre US\$3 et 15 millions, la limite au-dessous de laquelle les navires sont considérés de petites dimensions allant elle-même de 5 000 à 30 000 tonneaux...”

- 4.14 À la suite de consultations ultérieures, les États-Unis d'Amérique ont présenté un document de compromis appuyé par le Canada, la France, le Gabon, la République fédérale d'Allemagne, l'Irlande, la Malaisie, les Pays-Bas et le Zaïre. Cette proposition tendait à fixer:
- des limites minimums de 6 millions de DTS pour les petits navires jaugeant jusqu'à 10 000 tonneaux
 - des limites maximum de 600 DTS par tjb jusqu'à un maximum de 60 millions de DTS pour les navires jaugeant 100 000 tjb et plus
 - “une couverture de base” fournie par le Fonds jusqu'à 150 millions de DTS
 - “une couverture élargie” fournie par le Fonds jusqu'à 200 millions de DTS une fois que les hydrocarbures donnant lieu à contribution auraient atteint au total au moins 600 millions de tjb dans trois États membres.
- 4.15 Malheureusement il n'a pas été possible de s'entendre sur cette proposition et, après d'autres consultations, le Président a soumis à l'examen une proposition de compromis.

e) Proposition de compromis du Président

“LE PRÉSIDENT

... elle se résume essentiellement à fixer à 5 000 tonneaux de jauge brute maximale des petits navires pour lesquels la responsabilité maximale serait fixée à 3 millions de DTS. Au-delà de cette limite, la responsabilité maximale serait majorée de 420 DTS par tonneau, jusqu'à concurrence d'un maximum de 59,7 millions de DTS pour les navires d'une jauge brute de 140 000 tjb. Par ailleurs la Convention portant création du Fonds instituerait un système à deux niveaux dans lequel la couverture de base, y compris la responsabilité du propriétaire du navire, serait fixée à 135 millions de DTS, tandis que la couverture élargie, qui s'appliquerait lorsque les quantités totales d'hydrocarbures donnant lieu à contribution reçues dans trois États contractants s'élèveraient à 600 millions de tonnes, atteindrait 200 millions de DTS, toujours y compris la responsabilité du propriétaire du navire...”

- 4.16 De nombreuses délégations se sont déclarées préoccupées par le fait que le compromis ne leur donnait pas entièrement satisfaction mais ont estimé qu'elles pouvaient l'accepter en tant qu'ensemble de compromis.
- 4.17 Le représentant de l'OCIMF a fait valoir que la plupart des contributeurs au FIPOL représentaient un faible risque d'accidents et que ce devrait être le propriétaire du navire qui assume l'essentiel de la responsabilité. Il s'est déclaré préoccupé par l'utilisation du terme « partagées » dans le préambule du Protocole qu'il considère comme une modification majeure. Il a également déclaré que compte tenu de l'élargissement du champ d'application de la Convention et du renforcement du droit du propriétaire du navire de limiter sa responsabilité, il y avait eu lieu de relever sensiblement les limites prévues par la Convention sur la responsabilité civile.

“M. BLACKWOOD (OCIMF)

rappelle que l'OCIMF et CRISTAL regroupent ... compagnies pétrolières et en leur qualité de propriétaires de près de la moitié des navires-citernes du monde, fournissent une part substantielle des fonds aux termes de la Convention de 1969 ainsi que la majeure partie des contributions au FIPOL et que l'on doit donc tenir compte de leur opinion.

Il rappelle en outre que le FIPOL est essentiellement financé par un petit nombre d'États présentant en majeure partie un faible risque d'accidents et que, selon l'OCIMF, la

responsabilité essentielle de la pollution par les hydrocarbures incombe aux navires et enfin, que les limites doivent être fixées assez haut pour éviter qu'elles ne soient pas périmées avant l'entrée même en vigueur du Protocole.

... À propos de la « participation aux coûts », dont on a fait mention, il fait observer que le mot « partagées » apparaît pour la première fois dans le préambule du [projet] de Protocole à la Convention portant création du Fonds. À son avis, il s'agit d'une modification importante. Comme l'ont reconnu certaines délégations, le fait d'étendre la portée des Conventions, d'élargir la définition du dommage par pollution, de renforcer le droit du propriétaire du navire à limiter sa responsabilité, explique la nécessité d'une augmentation sensible des limites prévues dans la Convention de 1969 pour permettre une indemnisation dans tous les cas.

Si la Conférence devait établir des protocoles qui soient ratifiables, il demande instamment que l'on reconnaisse les points qu'il a indiqués, à défaut de quoi il prévoit que le nombre limité des États nécessaires pour assurer l'entrée en vigueur du Protocole de la Convention portant création du Fonds sera amené à reconsidérer s'il est sage d'accepter cette charge financière...

4.18 Mais finalement, le compromis du Président a été accepté.

Résumé de la Conférence de 1984

4.19 Le principal objectif de la Conférence de 1984 a été de relever les limites -périmées - qu'avaient fixées la Convention sur la responsabilité civile et la Convention portant création du Fonds. Le champ d'application des Conventions a également été élargi en ce qui concerne leur application géographique et la couverture des dommages dus à la pollution. De plus, les nouvelles limites ont été acceptées comme un ensemble dans lequel la prise en charge financière (ou l'exonération) du propriétaire, était supprimée et les propriétaires de navires se voyaient accorder un régime dans le cadre duquel, dans la pratique, ils ne pouvaient être déchus de leur droit de délimiter leur responsabilité. Il y a lieu de noter que l'exonération ou la prise en charge financière du propriétaire du navire a été supprimée parce que qu'on a estimé que le marché des assurances avait maintenant une capacité suffisante et qu'il n'était plus nécessaire d'exonérer en totalité ou en partie le propriétaire du navire de la charge qui lui incombait en vertu de la Convention sur la responsabilité.

4.20 La Conférence a donc abouti à un élargissement du champ d'application des Conventions et à un relèvement des limites. Certains des principes traités dans les Conférences de 1969 et 1971 ont été abordés tels que la nécessité d'assurer une indemnisation adéquate des victimes, d'établir un régime conforme aux principes de la lutte contre la pollution et d'étudier la capacité du marché des assurances. Mais une des principales préoccupations a été de conserver les principes fondateurs des Conventions de 1969 et 1971 (voir le Résumé).

5 Conférence internationale de 1992 sur la révision de la Convention sur la responsabilité civile de 1969 et de la Convention de 1971 portant création du Fonds

Malheureusement, les règles d'entrée en vigueur prévues dans les Protocoles de 1984 étaient telles que sans la participation des États-Unis cette entrée en vigueur aurait été très difficile. Ce fait a été reconnu et une Conférence diplomatique s'est tenue en 1992. On y a adopté les dispositions fondamentales des Protocoles de 1984 mais avec des dispositions d'entrée en vigueur moins exigeantes. Il n'y a eu aucun autre changement essentiel par rapport à la Conférence de 1984.