



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.3/19/4
2 février 2004
Original: ANGLAIS

EXAMEN DU RÉGIME INTERNATIONAL D'INDEMNISATION

AMÉLIORATIONS POSSIBLES DU RÉGIME INTERNATIONAL D'INDEMNISATION POUR LES DOMMAGES
DUS À LA POLLUTION PAR LES HYDROCARBURES – PERSPECTIVE DE L'OCIMF

Document soumis par le Forum maritime international des compagnies pétrolières (OCIMF)

Résumé: Voir le résumé analytique, page 3

Mesures à prendre: Le Groupe de travail est invité à examiner les propositions énoncées dans le présent document conformément à la résolution adoptée lors de la Conférence diplomatique tenue en mai 2003 (LEG/CONF.14/DC/4).

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ ANALYTIQUE	3
1. Introduction	5
2. Le Fonds	5
3. Fonds complémentaire	6
4. Solution provisoire	7
5. Solution durable permanente	8
Notes	11

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Au cours de sa réunion de février 2004, le Groupe de travail intersessions du FIPOL doit débattre de la nécessité d'améliorer le régime d'indemnisation établi en vertu de la Convention de 1992 sur la responsabilité civile et de la Convention de 1992 portant création du Fonds, et des possibilités d'y parvenir. L'OCIMF estime que le Groupe de travail doit continuer de considérer le rapport existant entre la responsabilité du propriétaire du navire et les contributions du réceptionnaire d'hydrocarbures comme une priorité et conformément à la résolution adoptée lors de la Conférence diplomatique tenue en mai 2003^{<1>}.

L'OCIMF accueille favorablement l'occasion de travailler en étroite collaboration avec les délégations des différents États et les principaux professionnels du secteur pour définir des propositions visant à atteindre les objectifs fondamentaux exposés ci-dessous. Un dialogue clair et efficace entre toutes les parties concernées est essentiel pour promouvoir la mise au point du régime international qui a si bien protégé les intérêts des victimes et de la communauté internationale par le passé.

Dans ce contexte, l'OCIMF propose ce qui suit pour examen:

1. i) Le Fonds complémentaire devrait comporter deux parties, c'est-à-dire être divisé entre, d'une part, les réceptionnaires d'hydrocarbures et, d'autre part, les propriétaires de navires, ou, ii) il faudrait relever considérablement la limite de responsabilité prévue dans la Convention de 1992 sur la responsabilité civile, ou, encore iii) une combinaison de i) et ii) serait à envisager. L'adoption de l'une quelconque de ces options fournirait un mécanisme qui permettrait d'inciter à renforcer la sécurité maritime et la prévention de la pollution.
2. Reconnaissant que les déversements des navires de petite taille peuvent être aussi coûteux que ceux des navires de grande taille, il n'est ni logique ni opportun d'envisager la limite de responsabilité selon une échelle mobile. L'OCIMF propose donc d'adopter une limite forfaitaire de responsabilité civile applicable à tous les navires-citernes, quelle que soit leur jauge ou capacité (comme cela peut avoir des incidences défavorables sur les petits navires de certains États Parties à la Convention sur la responsabilité civile, l'OCIMF propose une disposition analogue à celle de la Convention SNPD, qui permet à un État Partie d'exclure du champ d'application de la Convention les navires-citernes d'une jauge brute maximale déterminée qui effectuent du cabotage dans les eaux de cet État et d'imposer ses propres prescriptions nationales dans le secteur en question).
3. Tous les navires transportant des hydrocarbures en vrac en tant que cargaison, quel qu'en soit le volume, devraient être tenus de souscrire une assurance ou autre garantie financière conformément à l'article VII de la Convention sur la responsabilité civile, pour couvrir leur responsabilité au titre des dommages par pollution.
4. Une redéfinition du critère régissant la possibilité pour le propriétaire du navire de limiter sa responsabilité de façon à ce qu'il soit possible de casser ces limites en cas de défaillance manifeste du propriétaire du navire; il s'agirait par exemple de revenir au critère de faute personnelle du propriétaire énoncé dans la Convention de 1969 sur la responsabilité civile, ou à un autre critère similaire (ce critère a été appliqué avec succès durant de nombreuses années, ce qui tend à montrer qu'un mécanisme de ce type peut être mis en pratique).

L'OCIMF est fermement convaincu que l'examen des questions essentielles mentionnées ci-dessus permettrait d'atteindre les principaux objectifs des Conventions, à savoir:

- a) **Les victimes des dommages au titre des déversements d'hydrocarbures continuent d'être indemnisées correctement et rapidement;**

- b) **Le dispositif incite à réduire le nombre de déversements d'hydrocarbures par le biais d'un mécanisme visant à encourager l'amélioration de la sécurité maritime. Cet objectif ne peut être atteint que si les propriétaires de navires, qui sont les seuls responsables quant à la qualité de leur navire, jouent un rôle majeur dans le cadre de la solution envisagée.**

L'OCIMF a établi que les modifications proposées étaient parfaitement réalisables en termes légaux.

1 Introduction

- 1.1 Les membres du Forum maritime international des compagnies pétrolières (OCIMF) représentent la quasi-totalité des grandes compagnies pétrolières mondiales.
- 1.2 La Convention sur la responsabilité civile est un régime de responsabilité selon lequel le propriétaire du navire qui a causé le déversement paie, à raison d'une limite financière déterminée en fonction de la taille du navire en cause, et souscrit une assurance en responsabilité auprès de son assureur (en responsabilité) P&I. Une fois que la limite en vertu de la Convention sur la responsabilité civile est épuisée, la Convention internationale de 1992 portant création du Fonds intervient.
- 1.3 La Convention internationale de 1992 portant création du Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures est un régime fondé sur les contributions que financent les réceptionnaires d'hydrocarbures dans les États Parties à la Convention proportionnellement aux volumes de leurs importations de cargaisons d'hydrocarbures persistants transportées par mer.
- 1.4 Avec l'adoption, lors de la Conférence diplomatique de l'OMI le 16 mai 2003, du Protocole portant création d'un Fonds complémentaire d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, les réceptionnaires d'hydrocarbures des États devenant parties au Protocole auraient à faire face à une augmentation plus que triple de leurs contributions au Fonds. Par conséquent, la part de responsabilité des propriétaires de navires au titre de l'obligation d'indemnisation à la suite d'un sinistre serait considérablement réduite et ils ne seraient pas encouragés à améliorer la sécurité de leurs opérations.
- 1.5 L'adoption du Fonds complémentaire signifie que les victimes peuvent désormais disposer d'un montant d'indemnisation important, mais il reste à traiter de manière satisfaisante la question primordiale de la sécurité et de la prévention de la pollution. Le régime d'indemnisation doit inmanquablement être compatible avec le principe général de sécurité des opérations et de prévention de la pollution. Il s'agit là de l'un des principes fondateurs de la Convention de 1969 sur la responsabilité civile, consacré dans la Convention de 1971 portant création du Fonds^{<2>}. Le régime d'indemnisation tel qu'il est actuellement a le malencontreux effet d'accroître les risques des futurs sinistres de pollution en protégeant les propriétaires de navires des conséquences financières des pollutions majeures, et ainsi facilite le maintien en activité des navires sous-normes. Il faut aborder ce problème en modifiant le rapport qui existe entre la responsabilité du propriétaire du navire et les contributions des réceptionnaires d'hydrocarbures, et par conséquent faire en sorte que la responsabilité des propriétaires de navires soit beaucoup plus importante. Si l'on ne traite pas ces questions, cela voudrait dire en fait que la communauté internationale est prête à payer pour les accidents qu'il y ait négligence ou non, et cela n'inciterait pas les assureurs et autres à refuser de soutenir les navires sous-normes.
- 1.6 Les membres de l'OCIMF s'intéressent donc de très près à l'examen de la Convention sur la responsabilité civile et de la Convention portant création du Fonds; l'OCIMF présente les renseignements ci-dessous dans le cadre de sa contribution à ces importantes discussions internationales.

2 Le Fonds

- 2.1 Les membres de l'OCIMF participent activement à la mise au point des dispositifs internationaux d'indemnisation pour les déversements d'hydrocarbures, depuis leur introduction dans les années 1960. Nous estimons que ces dispositifs reposent sur deux critères majeurs:

- a) Il convient d'indemniser correctement et rapidement les victimes de dommages dus aux déversements d'hydrocarbures.
 - b) Le régime d'indemnisation doit correspondre à un objectif général d'amélioration de la sécurité maritime et de réduction du nombre de déversements d'hydrocarbures.
- 2.2 La Convention sur la responsabilité civile et la Convention internationale portant création du Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, qui prévoient l'apport de fonds, respectivement, par les propriétaires de navires et les réceptionnaires, satisfont généralement au premier critère bien que la pollution résultant du naufrage de l'*Erika* au large des côtes françaises en 1999 et celui du *Prestige* au large de la Galice en 2002 ait appelé l'attention sur la question du montant d'indemnisation disponible. Cependant, comme expliqué ultérieurement, l'OCIMF est préoccupée du fait que le deuxième critère pourrait voir son application compromise.
- 2.3 Les nouveaux plafonds d'indemnisation adoptés aux fins des Protocoles de 1992 modifiant la Convention sur la responsabilité civile et la Convention portant création du Fonds, excepté le Fonds complémentaire, ont fait augmenter d'environ 50% le montant d'indemnisation applicable aux dommages par pollution et sont entrés en vigueur en novembre 2003. Les membres de l'OCIMF, présents dans le monde entier, soutiennent cette augmentation.

3 Le Fonds complémentaire – niveau supplémentaire d'immunité pour les navires sous - normes?

- 3.1 L'Assemblée du Fonds de 1992 a adopté en octobre 2001 un projet de protocole visant à la mise en place d'un Fonds complémentaire facultatif qui constituera un important fonds supplémentaire pour les États Parties qui l'auront signé. Ce Protocole a été adopté lors d'une Conférence diplomatique tenue au siège de l'Organisation maritime internationale (OMI), à Londres, en mai 2003. Le montant total d'indemnisation payable au titre de tout sinistre sera de 750 millions de droits de tirage spéciaux (DTS), y compris les montants payables en vertu de la Convention de 1992 sur la responsabilité civile et de la Convention de 1992 portant création du Fonds.
- 3.2 Le Protocole entrera en vigueur trois mois après avoir été ratifié par au moins huit États ayant reçu au cours d'une année civile une quantité totale d'au moins 450 millions de tonnes d'hydrocarbures donnant lieu à contribution. Le Fonds complémentaire ne versera des indemnités qu'au titre des dommages par pollution survenus dans les eaux des États Parties au Fonds complémentaire pour les sinistres se produisant après l'entrée en vigueur du Protocole.
- 3.3 L'OCIMF admet que les coûts afférents aux opérations de nettoyage de la pollution et aux indemnisations varient dans le monde, et reconnaît que certains États ont besoin de participer à un fonds facultatif de ce type.
- 3.4 Cependant, un Fonds complémentaire à jamais financé intégralement par les réceptionnaires d'hydrocarbures, sans contribution de la part des propriétaires de navires, ne peut que créer un déséquilibre quant au rapport existant entre la responsabilité du navire déversant les hydrocarbures et les contributions supplémentaires acquittées par les professionnels du secteur pétrolier. Les navires de qualité inférieure seront protégés des conséquences de leurs actes, ce qui ne les encouragera pas à améliorer la qualité de leurs navires ou les normes de fonctionnement. De plus, cela ne contribuera pas à la mise en place d'un mécanisme visant à aider les assureurs du Groupe P&I à imposer des contrôles et des conditions en ce qui concerne l'assurance des propriétaires de navires. Un dispositif de cette nature peut, certes, augmenter l'indemnisation disponible mais permettra aux navires de qualité inférieure de continuer de naviguer. C'est pourquoi l'OCIMF est fermement convaincu qu'il est essentiel que la responsabilité du propriétaire du navire soit considérablement accrue dans le cadre de la Convention de 1992 sur la responsabilité civile ou bien que le propriétaire du navire soit suffisamment partie prenante dans

le Fonds complémentaire, car cela l'inciterait matériellement à exploiter des navires de qualité, opérant de manière satisfaisante et à maintenir le lien direct existant entre les activités du propriétaire du navire et les conséquences de ces activités.

4 Le Fonds complémentaire ne peut être qu'une solution provisoire – il reste à aborder la question du renforcement de la sécurité

- 4.1 Pour préserver le caractère global du régime d'indemnisation existant, il convenait d'agir rapidement.
- 4.2 L'OCIMF était favorable à un Fonds complémentaire facultatif entièrement financé par les réceptionnaires des pays participants, mais seulement à titre de solution provisoire. L'OCIMF a appuyé ce dispositif malgré sa crainte que le Fonds complémentaire compte peu de membres en un premier temps et donc peu de contribuaires et que l'incidence des coûts sur chaque contribuaire serait vraiment considérable. Une grande partie d'entre eux seront présents dans chacun des États participants et seront donc des contribuaires importants dans chacun de ces États et vis-à-vis de l'ensemble du Fonds.
- 4.3 L'OCIMF était disposé à soutenir cet arrangement financier compte tenu des conclusions ci-dessous du Groupe de travail de l'Assemblée du FIPOL:
- Analyser en détail la charge financière des déversements d'hydrocarbures par le passé et à l'avenir de façon à garantir une répartition équitable de ces coûts entre propriétaires de navires et réceptionnaires d'hydrocarbures et;
 - Examiner avec soin la question de la limite de la responsabilité du propriétaire du navire (Convention sur la responsabilité civile).
- 4.4 Les propriétaires de navires et leurs assureurs P&I proposent l'adoption d'un dispositif volontaire pour relever le seuil minimal de responsabilité en vertu de la Convention de 1992 sur la responsabilité civile à hauteur de 20 000 000 DTS pour tous les navires, quelle que soit leur jauge brute, dans les cas où ils déversent des hydrocarbures dans les eaux d'un État Partie au Fonds complémentaire.
- 4.5 L'OCIMF est préoccupée du fait que le relèvement proposé par les assureurs P&I du seuil minimal de responsabilité sera loin de correspondre à l'augmentation envisagée de la charge financière qui incombera au réceptionnaire d'hydrocarbures dans le cadre du régime d'indemnisation global révisé. Ce relèvement n'aura donc pas d'incidence en termes d'incitation, s'agissant d'améliorer les normes et le fonctionnement des navires. Il importe de noter que les textes originaux de la Convention sur la responsabilité civile et de la Convention portant création du Fonds **ne faisaient pas** référence à un partage équitable de la responsabilité^{<3>} entre propriétaires de navires et réceptionnaires d'hydrocarbures; or, d'après les propriétaires de navires (et leurs Clubs P&I), il s'agit d'un principe immuable. Cependant, comme cela est mentionné plus haut, les textes originaux faisaient **bien** référence aux conditions générales visant à garantir la conformité avec la sécurité en mer. L'OCIMF estime qu'il est essentiel de tenir compte de cette notion fondatrice des Conventions dans les discussions en cours. De plus, il serait souhaitable d'envisager dans le cadre de la politique des gouvernements de donner la priorité à la prévention des accidents, et l'on peut donc douter de l'utilité de promouvoir une législation qui protège les attitudes coupables risquant de causer des dommages à l'environnement.
- 4.6 L'examen et les considérations ci-dessus concernant le fardeau financier des déversements d'hydrocarbures doivent tenir compte des effets sur les obligations futures des P&I de l'élimination accélérée des navires à coque unique, des régimes d'inspection volontaires plus stricts des affréteurs, de la plus grande rigueur du régime d'inspection en vertu du contrôle par l'Etat du port, du renforcement des normes concernant les sociétés de classification et de la possibilité pour les Clubs P&I d'adopter des dispositifs officiels leur permettant de traiter, par le

biais de sanctions portant sur les primes d'assurance, les navires sous-normes. Ces mesures ne seront réellement efficaces que si la personne qui contrôle les navires sous-normes, c'est-à-dire le propriétaire, participe davantage et de manière plus responsable au régime d'indemnisation.

5 Une solution permanente, durable est possible

- 5.1 Le propriétaire du navire est le seul et unique responsable pour ce qui est de garantir la sécurité et la navigabilité du navire. Il s'agit d'un principe de droit maritime établi depuis longtemps, consacré dans toutes les Conventions internationales pertinentes et contre lequel il ne peut pas être élevé d'objection rationnelle ou raisonnable.
- 5.2 La Convention sur la responsabilité civile prévoit la responsabilité objective et la canalisation de la responsabilité. La Convention de 1969 sur la responsabilité civile a introduit ces deux notions très positives en faveur des victimes de la pollution par les hydrocarbures, s'agissant d'honorer rapidement les demandes recevables et de limiter la nécessité de recourir aux procès. La mise en vigueur de ces deux possibilités par les propriétaires de navires et leurs assureurs P&I a cependant l'inconvénient de maintenir à un faible niveau les limites de la responsabilité prévues par la Convention sur la responsabilité civile.
- 5.3 En l'absence de tout relèvement de la responsabilité des propriétaires de navire en vertu de la Convention sur la responsabilité civile, les montants encourus par les réceptionnaires d'hydrocarbures dans les États Parties au Fonds complémentaire seront considérablement disproportionnés par rapport aux montants encourus par les propriétaires de navires. La conséquence fâcheuse sera que les propriétaires et les assureurs de navires de qualité inférieure continueront d'être protégés des conséquences financières de la pollution causée par leurs navires.
- 5.4 L'OCIMF estime que l'on ne parviendra à trouver une solution permanente que comme suit: i) insertion dans le Fonds complémentaire d'un degré divisé entre réceptionnaires d'hydrocarbures et propriétaires de navires, ou ii) relèvement important de la limite de responsabilité prévue dans la Convention de 1992 portant création du Fonds ou iii) combinaison de i) et ii). Il existe une assurance appropriée à cette fin. Cela permettrait de garantir en outre que les propriétaires de navires de qualité inférieure ne seront pas subventionnés à l'avenir par des exploitants chargés du contrôle de la qualité dans le cadre du régime d'assurance mutuelle P&I ou par les réceptionnaires d'hydrocarbures, ni protégés des conséquences financières de leurs actions et de tout sinistre de pollution en résultant. Cela inciterait réellement le propriétaire du navire de bonne qualité à continuer d'améliorer ses résultats d'exploitation du navire.
- 5.5 Une participation suffisante des propriétaires de navires au régime d'indemnisation attestera de leur volonté de livrer un navire sûr et de garantir une exploitation ne présentant pas de danger et responsable du point de vue de l'environnement. De plus, il serait ainsi possible de préserver le lien direct qui existe entre les activités du propriétaire du navire et les conséquences de ces activités.
- 5.6 Reconnaissant que les déversements des navires de petite taille peuvent être aussi coûteux que ceux des navires de grande taille et qu'il n'est donc ni logique ni opportun d'envisager la limite de responsabilité selon une échelle mobile, l'OCIMF propose, pour examen, une limite forfaitaire applicable à tous les navires-citernes, quelle que soit leur taille ou leur capacité.
- 5.7 Dans certains États Parties à la Convention sur la responsabilité civile, cette proposition peut avoir des incidences défavorables en ce qui concerne les navires-citernes nationaux de petite taille. Une solution consisterait à adopter une disposition semblable à celle de la Convention SNPD (article 5), qui permet à un État Partie d'exclure du champ d'application de la Convention les navires-citernes d'une jauge brute maximale déterminée qui effectuent du cabotage dans les eaux de cet État, et d'imposer ses propres prescriptions nationales dans le secteur en question.

1ère possibilité

5.8 Le tableau 1 ci-dessous indique les limites actuelles en vertu de la Convention sur la responsabilité civile et du Fonds, le degré du Fonds complémentaire partagé entre les propriétaires de navires et les réceptionnaires d'hydrocarbures ainsi qu'une limite forfaitaire en vertu de la Convention sur la responsabilité civile de 90 millions de DTS pour les propriétaires de navires quelle que soit la taille du navire.

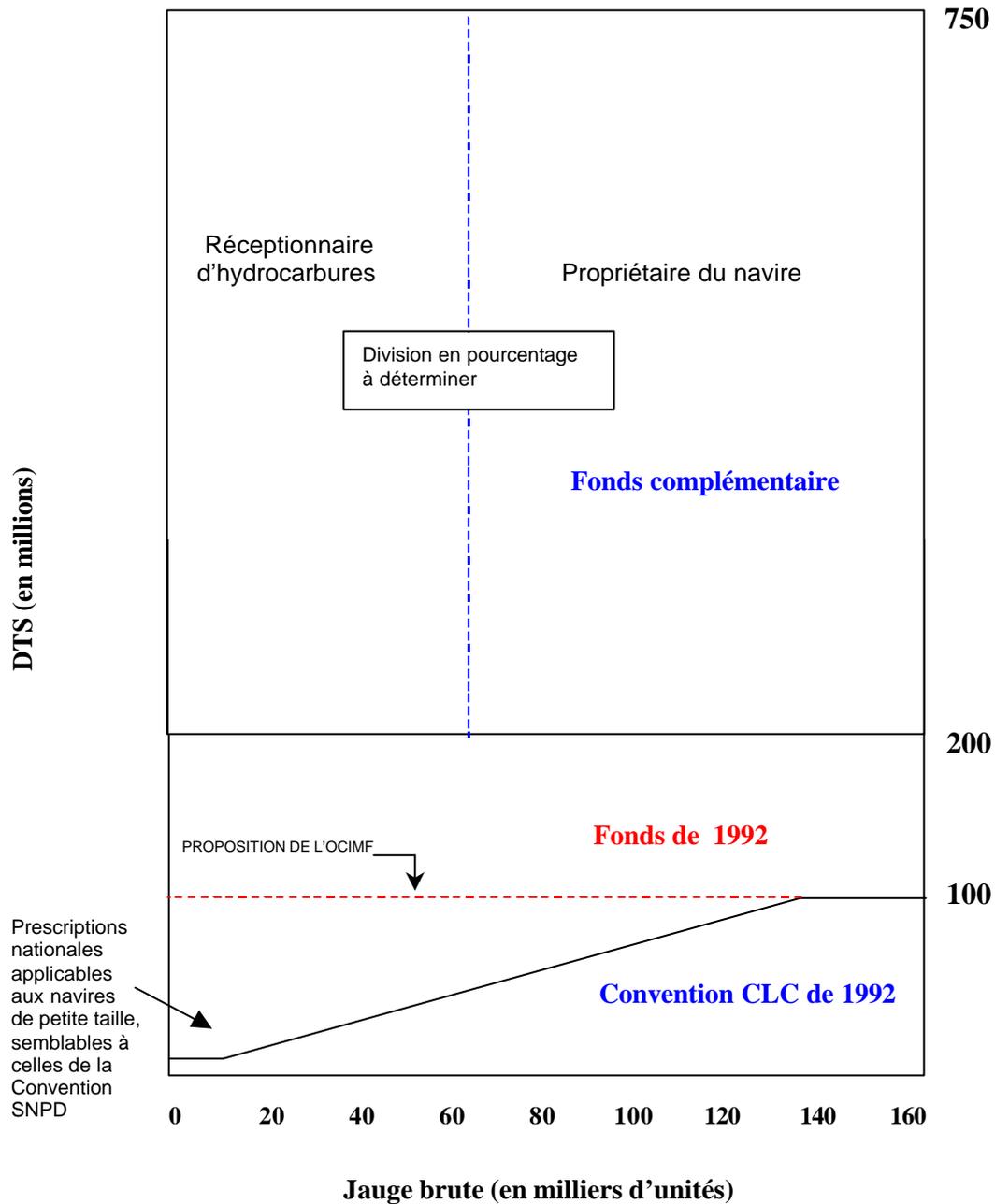


Tableau 1

2^{ème} possibilité

5.9 Le tableau 2 ci-dessous indique la limite actuelle en vertu de la Convention sur la responsabilité civile, avec un relèvement important de cette limite, et une hausse correspondante de la limite en vertu du Fonds de 1992, ainsi qu'une limite forfaitaire pour les propriétaires de navires, quelle que soit la taille du navire. (Ce croquis ne comporte pas de chiffre précis mais, de l'avis de l'OCIMF, les propriétaires de navires devraient être bien davantage partie prenante dans le régime d'indemnisation.)

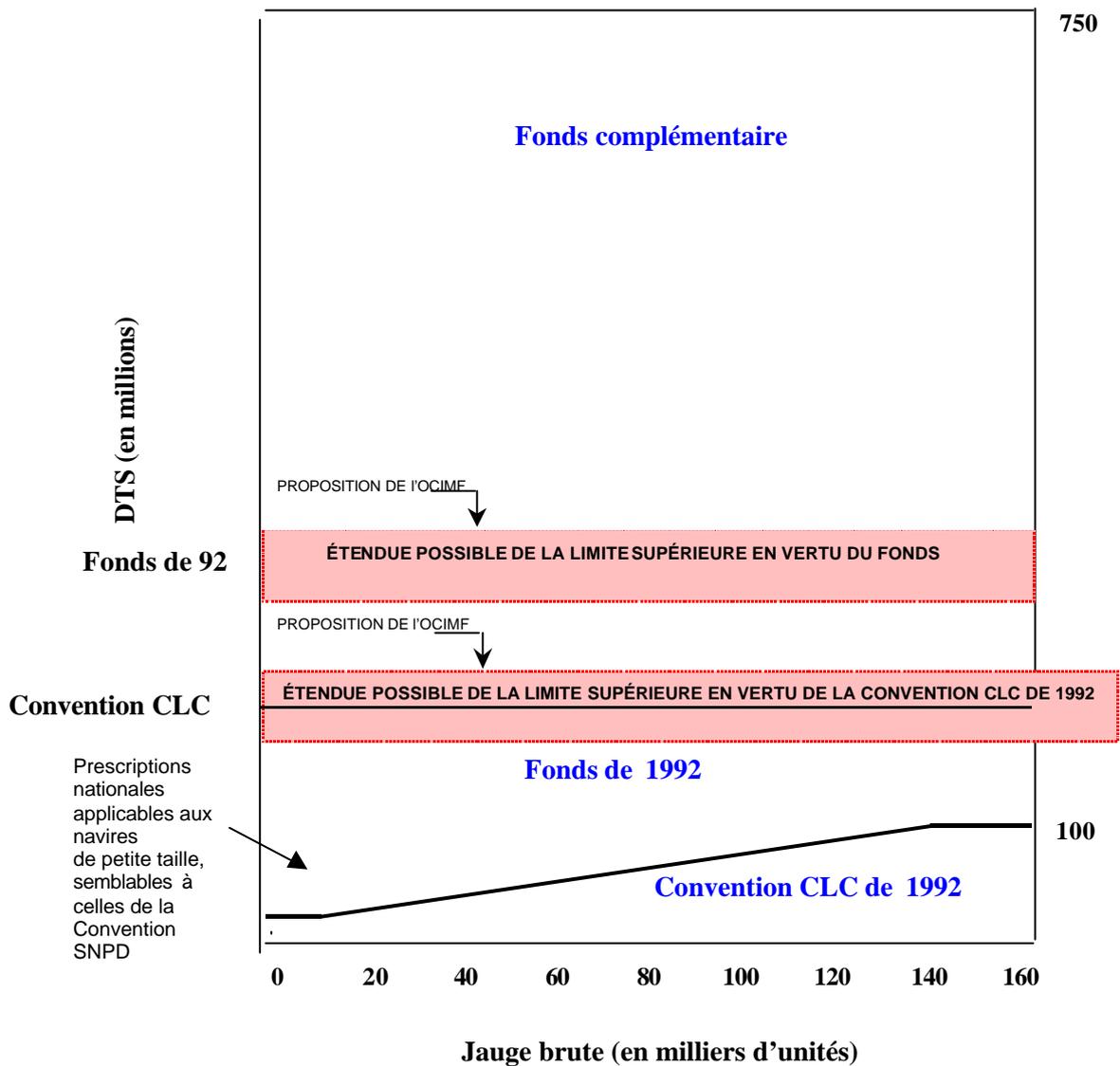


Tableau 2

- 5.10 En outre, l'OCIMF propose que tous les navires (sous réserve de la possibilité d'exclure les navires effectuant du cabotage, dont il est question ci-dessus) qui transportent des hydrocarbures en vrac en tant que cargaison, quel que soit le volume, soient tenus de souscrire une assurance ou autre garantie financière conformément à l'article VII de la Convention sur la responsabilité civile pour couvrir leur responsabilité au titre des dommages par pollution.

Faudrait-il modifier le critère régissant la possibilité de casser les limites? – thème commun aux deux possibilités proposées

- 5.11 Conformément à l'objectif qui consiste à avoir un dispositif compatible avec le principe visant à améliorer la sécurité maritime et à diminuer le nombre des déversements, l'OCIMF propose en outre de redéfinir le critère régissant la possibilité pour le propriétaire du navire de limiter sa responsabilité, pour veiller à ce que ces limites puissent être cassées, s'agissant par exemple de revenir au critère de la faute personnelle prévu en vertu de la Convention de 1969 sur la responsabilité civile ou à un autre critère similaire. (Ce critère a été appliqué avec succès de nombreuses années, ce qui laisse à penser qu'un mécanisme de ce type peut être mis en pratique). Dans le cas de différends opposant le propriétaire et le Fonds sur la question de savoir s'il y a lieu de casser cette limite, le Fonds devrait, durant la période provisoire, indemniser les victimes au-delà de la limite prévue en vertu de la Convention sur la responsabilité civile jusqu'à ce que le différend soit résolu. Cela permettrait de garantir que l'indemnisation rapide des victimes n'est pas compromise.
- 5.12 L'OCIMF est conscient du fait qu'il est en pratique tout à fait impossible de remettre en cause ce critère qui ne permet pas d'inciter concrètement les navires sous-normes à améliorer leur performance. C'est pourquoi l'OCIMF estime que la communauté internationale devrait examiner les questions de la responsabilité et des obligations, et qu'il serait souhaitable d'envisager de revoir ce critère.

Note ^{<1>}:LEG/CONF.14/DC/4

1. PRIE l'Assemblée du Fonds de 1992 de poursuivre l'examen des améliorations à apporter à la Convention de 1992 sur la responsabilité civile et à la Convention de 1992 portant création du Fonds
2. PRIE INSTAMMENT tous les États contractants à la Convention de 1992 sur la responsabilité civile et à la Convention de 1992 portant création du Fonds d'accorder une priorité élevée aux travaux en cours en vue d'une révision approfondie des Conventions de 1992; et
3. PRIE l'Organisation maritime internationale d'examiner les résultats des délibérations tenues au sein de l'Assemblée du Fonds de 1992 et de prendre les mesures qu'elle jugera appropriées.

Note ^{<2>}:Convention internationale de 1971 portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures

Article 2

1. ...”Le Fonds”, est établi aux fins suivantes:

..

- (b) 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”

Note ^{<3>} Le préambule de la Convention de 1992 portant création du Fonds établit ce qui suit: “*CONSIDÉRANT en outre que les conséquences économiques des dommages par pollution ne devraient pas être supportées exclusivement par les propriétaires des navires, mais devraient l'être en partie par ceux qui ont des intérêts financiers dans le transport des hydrocarbures,*”