



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.3/19/9
13 février 2004
Original: ANGLAIS

EXAMEN DU RÉGIME INTERNATIONAL D'INDEMNISATION

Document présenté par l'International Group of P&I Clubs

Résumé:	Voir le résumé analytique.
Mesures à prendre:	Le Groupe de travail est invité à prendre note des points de vue exposés ci-dessous.

Résumé analytique

L'International Group est d'avis que les trois questions en attente de règlement par le Groupe de travail ne justifient pas la renégociation des Conventions pour les motifs ci-après:

- a) Droit du propriétaire d'un navire de limiter sa responsabilité
 - i) Si ce droit était ébranlé, l'industrie pétrolière participerait très rarement à l'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, ce que les États risqueraient de juger politiquement inacceptable.
 - ii) Le système d'indemnisation ne peut servir à sanctionner l'opérateur d'un navire sous-normes. Les assureurs, dans leurs polices, fixent déjà des conditions très strictes et les propriétaires de navires contre lesquels un grand nombre de demandes est formé acquittent déjà des primes plus élevées. Le risque financier de devoir faire face à des demandes importantes incombe de manière aléatoire aux propriétaires de navire et devrait être partagé par la communauté qu'ils forment.

- b) Canalisation des responsabilités

Sans la canalisation des responsabilités, le système d'indemnisation deviendrait moins efficace, car l'engagement de procédures judiciaires serait inévitable.

- c) Partage de la responsabilité

Traditionnellement, le secteur du transport maritime et le secteur pétrolier supportent plus ou moins la même charge d'indemnisation. Cette situation devrait rester inchangée à l'avenir grâce à la contribution volontaire du propriétaire du navire.

La question du transport maritime ne répondant pas aux normes est traitée dans une communication distincte de l'International Group of P&I Clubs (document 92FUND/WGR.3/19/10).

1 Introduction

- 1.1 Les travaux du troisième Groupe de travail intersessions ont atteint un tournant. Celui-ci a justifié sa principale raison d'être en entamant les travaux préparatoires de la Conférence diplomatique au cours de laquelle il a été convenu de prévoir la création d'un Fonds complémentaire facultatif. Il y a toutefois d'autres questions pendantes qui ne peuvent être résolues par la révision des Conventions de 1992. Si une telle révision devait se faire, elle ne pourrait être que de grande ampleur et ne manquerait pas d'exiger un énorme travail préparatoire. En outre, l'abandon du présent système, adopté dans 86 États, provoquerait à n'en pas douter un très grand bouleversement, qui serait envisageable s'il était démontré que les Conventions présentaient de graves imperfections. Par contre, si ce n'était pas le cas, il serait très malavisé de toucher à l'une des initiatives les plus réussies en matière de législation internationale, qui a abouti à un système d'indemnisation ayant bien servi les victimes de déversements d'hydrocarbures pendant 30 ans sans qu'il soit généralement besoin d'entamer des procédures judiciaires. La présente communication vise à expliquer pourquoi ces questions ne justifient pas la renégociation des Conventions.
- 1.2 À sa dernière session, le Groupe de travail est convenu d'aborder les questions désignées par l'Assemblée en suivant la proposition du Président (voir le paragraphe 5.1, document 92FUND/WGR.3/15) de traiter à part les questions justifiant, aux yeux de certaines délégations, la renégociation des Conventions. Il s'agit des questions ci-après:
- a) le niveau du montant de limitation du propriétaire du navire et le rapport avec la responsabilité financée par les réceptionnaires;
 - b) les critères permettant de déterminer le droit du propriétaire du navire de limiter sa responsabilité; et
 - c) la canalisation de la responsabilité.

Toutefois, malgré des débats animés, ces questions resteront sans réponse tant que le Secrétariat des FIPOL n'aura pas établi de statistiques de demandes sur la base de données fournies par l'International Group.

2 Statistiques

Le paragraphe 6.19 du rapport sur les travaux de la cinquième réunion (document 92FUND/A/ES.7/6) laisse entendre qu'il conviendrait que l'étude que doit faire le Secrétariat fasse apparaître les déversements antérieurs et la répartition de ces coûts entre le secteur du transport maritime et le secteur pétrolier d'après les valeurs de 2003 et celles auxquelles on pouvait s'attendre ultérieurement, compte tenu des indices inflationnistes de chaque État. Ce mandat informel est suffisamment large pour permettre d'adopter un certain nombre d'approches donnant des résultats différents suivant la manière dont on manie les indices inflationnistes et d'autres variables, démontrant tantôt que ce sont les armateurs qui ont apporté la contribution la plus importante au cours du temps, tantôt que ce sont les chargeurs. Cette étude apportera sans aucun doute des éléments d'appréciation intéressants, mais étant donné que les armateurs et les chargeurs ont apporté une contribution plus ou moins comparable en termes nominaux au cours de la période considérée, ses conclusions ne devraient pas en elles-mêmes déterminer le point de vue du Groupe de travail sur les questions examinées ci-après.

3 Les critères permettant de déterminer le droit du propriétaire du navire de limiter sa responsabilité

- 3.1 À la dernière session du troisième Groupe de travail intersessions, certains États ont fait valoir que le propriétaire du navire ne devrait pas avoir le droit de limiter sa responsabilité s'il peut être prouvé qu'il a fait preuve de négligence. Avant de poursuivre l'examen du bien-fondé de cette suggestion, il convient d'en examiner de plus près les conséquences. Étant pratiquement les seuls

à délivrer les certificats d'assurance relatifs à la responsabilité civile, les Clubs ont été amenés à intervenir dans l'indemnisation de la quasi-totalité des gros déversements d'hydrocarbures qui se sont produits au cours des 30 dernières années. Il n'est pas exagéré de suggérer que la plupart de ces déversements comportaient un élément de négligence plus ou moins important, même s'agissant de navires d'une qualité irréprochable tels que l'*Amoco Cadiz* ou l'*Exxon Valdez*. Si dans tous ces cas le propriétaire du navire devait perdre le droit de limiter sa responsabilité, aucune contribution ne serait demandée aux FIPOL ni aux chargeurs.

3.2 Les États pourraient estimer qu'une telle conséquence n'est pas viable sur le plan politique pour les motifs ci-après:

- a) l'opinion publique est généralement d'avis que les déversements sont une conséquence du transport des hydrocarbures dont les compagnies pétrolières tirent des profits substantiels;
- b) lorsqu'un navire sous-normes est utilisé pour transporter une cargaison d'hydrocarbures, l'opinion publique est de plus en plus persuadée que les chargeurs se sont rendus coupables d'une faute grave en affrétant un tel navire alors que certaines compagnies au comportement plus responsable prendraient en compte d'autres facteurs que le seul coût;
- c) comme l'actualité récente l'a une fois de plus démontré, le dommage causé par les déversements d'hydrocarbures reflète la nature de la cargaison transportée. L'opinion publique condamnerait le fait que le propriétaire d'une cargaison comme du fuel-oil lourd échappe à toute responsabilité, surtout s'il en a organisé le transport par un navire sous-normes.

3.3 Laissant de côté les conséquences de la proposition visant à priver le propriétaire du navire du droit de limiter sa responsabilité en cas de négligence, il faudrait toutefois, pour bien étudier cette question, se reporter au contexte historique.

4 Contexte historique

Quand le *Torrey Canyon* s'est échoué dans la Manche, en 1967, les demandeurs (principalement le Gouvernement britannique) ont eu à faire face à des problèmes de compétence mais aussi à des questions relatives au droit d'intenter des actions. Ces problèmes ont été abordés sans détour par les conférences qui, dans un esprit innovant, ont adopté la Convention de 1969 sur la responsabilité civile et la Convention de 1971 portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures. La nouvelle norme retenue a été que les victimes, au lieu d'assumer la charge financière de la pollution née des déversements d'hydrocarbures en mer, doivent être indemnisées rapidement et convenablement selon le principe du pollueur payeur. Comme actuellement, il y eut alors des discussions infructueuses sur l'identité du pollueur – d'une part, on a fait valoir que le dommage était dû à la nature de la cargaison et que par conséquent c'était les réceptionnaires d'hydrocarbures qu'il fallait considérer comme étant les pollueurs et donc les seuls responsables. D'autre part, on a soutenu que c'était le propriétaire du navire qui devait être considéré comme le pollueur puisque c'était lui qui s'était chargé de la cargaison et devait donc être tenu pour unique responsable. Ce faisant, les conférences cherchaient à établir un système d'indemnisation efficace. La proportion dans laquelle les deux secteurs devaient contribuer a été, à l'origine, déterminée par les événements: la proposition de faire endosser aux réceptionnaires d'hydrocarbures toute la responsabilité avait reçu un large soutien au cours des travaux préparatoires de la Convention sur la responsabilité civile (menés par le CMI), mais a été infléchie dans l'idée que le secteur pétrolier irait au-delà de la limite de la responsabilité du propriétaire du navire telle que déterminée par la capacité du marché des assurances à ce moment-là. La notion de partage qui a guidé la Conférence sur la révision des Conventions de 1984 a été élaborée à partir de cette répartition de facto de la responsabilité.

5 Indemnisation et non punition

- 5.1 Pour faciliter le prompt recouvrement des sommes versées, la Convention sur la responsabilité civile a établi que le responsable était non pas la partie en tort mais la partie la plus aisément identifiable, à savoir le propriétaire déclaré du navire-citerne. De même, la contribution des chargeurs était prélevée non pas auprès de chaque compagnie pétrolière concernée mais auprès des FIPOL, auxquels tous les réceptionnaires d'hydrocarbures contribuaient. Cependant, il a été reconnu que la simplicité de ce mécanisme avait pour corollaire que l'opérateur susceptible de s'être montré négligent dans l'exploitation du navire ou la compagnie pétrolière ayant affrété un navire sous-normes ne serait pas sanctionné et que les Conventions ne leur imposeraient aucune responsabilité individuelle. Ce mécanisme a bien fonctionné dans la pratique, les demandeurs n'ayant pas à se charger d'établir la responsabilité de la partie 'coupable' et les paiements pouvant être effectués rapidement. Cependant, il a été allégué dans le cadre de sinistres récents, notamment ceux de l'*Erika* et du *Prestige*, que ce mécanisme si efficace avait eu pour conséquence que les propriétaires et les affréteurs de navires sous-normes n'avaient pas été suffisamment sanctionnés par l'établissement de leur responsabilité.
- 5.2 Les critiques à l'égard du système en vigueur et les allégations évoquées dans le paragraphe ci-dessus reposent sur deux malentendus:

6 L'imputation d'une responsabilité amène-t-elle à bien se conduire?

Un propriétaire de navire contre lequel des demandes sont formées devra acquitter une prime plus élevée, ce qui manifestement influera sur son comportement. Toutefois, étant donné le dispositif de fonds commun expliqué au paragraphe suivant, les effets ne se feront sentir qu'à des niveaux de responsabilité relativement peu élevés. D'après l'expérience des Clubs, il n'est pas prouvé qu'il existe nécessairement un lien entre l'imputation d'une responsabilité civile majeure et la qualité des navires et leurs exploitants. Le propriétaire de navire - qui a une lourde responsabilité au titre de tout risque quel qu'il soit - aura déjà pris toutes les mesures possibles pour réduire au minimum cette responsabilité, et il est peu probable que le charger d'une responsabilité supplémentaire soit susceptible d'entraîner une quelconque amélioration. En outre, la fonction d'une mutuelle d'assurance est d'absorber un degré élevé de responsabilité en répartissant les coûts sur l'ensemble du secteur du transport maritime. Comme n'importe quelle autre partie commerciale, le propriétaire d'un navire peut (et, en vertu de la Convention sur la responsabilité civile, doit) toujours assurer sa responsabilité potentielle; il en résulte qu'il n'y a plus de lien direct entre responsabilité et comportement, en particulier au niveau de responsabilité le plus élevé. Les assureurs eux-mêmes tentent de veiller à ce que les navires et les exploitants de navires qu'ils couvrent respectent les normes, mais, même si les Clubs organisent de vastes programmes d'études pour compléter le travail des sociétés de classification et des autorités portuaires, les assureurs ne peuvent pas à eux seuls faire respecter par le propriétaire du navire l'obligation de procéder à l'entretien et à la gestion des navires selon des normes appropriées. Il faudrait, dans la pratique, d'autres méthodes pour l'y inciter: à cet égard le contrôle par l'État du port, les procédures de vérification des affréteurs et l'adoption du Code ISM ont tous des effets bénéfiques. Les Clubs s'efforcent déjà de veiller à la qualité des navires par des mesures décrites dans une communication distincte (document 92FUND/WGR.3/19/10). Il faut toutefois reconnaître que cette question ne peut être abordée qu'au niveau de l'ensemble du secteur et qu'elle nécessitera la participation des États.

7 L'individu peut-il être sanctionné par l'imputation d'une responsabilité?

- 7.1 Comme il est expliqué dans l'introduction au présent document, les Clubs partagent les risques de responsabilité à hauteur de plus de 90% des pétroliers dans le monde. Selon le régime de cette couverture, le propriétaire prend à sa charge le premier degré de toute demande, de \$10,000, et le Club auprès duquel le navire est assuré couvre le surplus de ce montant à concurrence de \$5 millions. Le montant des demandes formées contre le propriétaire sera pris en compte dans la prime qu'il devra acquitter l'année suivante, le montant des primes étant fonction du dossier de

chaque propriétaire, ce qui incitera celui-ci à avoir un meilleur comportement. Cependant, les demandes supérieures à \$5 millions sont partagées en vertu de l'accord 'Pooling Agreement' au niveau de tous les Clubs et le coût marginal de ces grosses demandes est nécessairement réparti sur l'ensemble du secteur et non pas reporté sur l'assuré. C'est pourquoi, de même que tous les réceptionnaires d'hydrocarbures participent au financement des demandes au titre de la pollution qui incombent au Fonds, dans la pratique tous les propriétaires de navires prennent à leur charge les grosses demandes d'indemnisation en vertu de la Convention sur la responsabilité civile. Ce mécanisme et ses avantages étaient bien connus des auteurs des conventions initiales, et c'est la raison pour laquelle la charge de l'indemnisation a été partagée entre tous les secteurs intéressés, le secteur du transport maritime et le secteur pétrolier.

- 7.2 Le contexte historique esquissé aux paragraphes ci-dessus aide à préciser pourquoi nombre de propositions émises à la suite des sinistres de l'*Erika* et du *Prestige* ne sont pas bien fondées. Les paragraphes ci-dessous examinent des questions spécifiques et tentent d'expliquer les raisons pour lesquelles il ne serait pas possible de conserver l'efficace système d'indemnisation actuel si l'on introduisait des éléments plus satisfaisants d'un point de vue moral.

8 Le droit de limiter sa responsabilité en vertu de la Convention sur la responsabilité civile

- 8.1 Pour garantir le maintien du partage de la charge entre le secteur des navires-citernes et le secteur pétrolier, il est essentiel que le propriétaire du navire, la partie responsable en vertu de la Convention sur la responsabilité civile, soit autorisé à limiter sa responsabilité. De plus, il importe que ce droit soit effectivement très clair puisque, selon le système d'indemnisation, les deux parties devant assumer la charge des demandes devraient être clairement informées au début des risques encourus dans le cadre de chaque sinistre. Tout ce qui pourrait favoriser l'engagement régulier par le Fonds de procédures judiciaires sur ce point à la suite des déversements d'hydrocarbures risquerait de dégrader l'étroite coopération existant entre les Clubs et les FIPOL et retarderait le versement des indemnités, ce qui porterait préjudice aux victimes.
- 8.2 Les délégués présents à la première Conférence sur la révision des Conventions, tenue en 1984, ont bien compris ces points: selon l'article V.2 de la Convention de 1969 sur la responsabilité civile, le propriétaire d'un navire n'est pas recevable à se prévaloir de la limitation de sa responsabilité s'il est établi que le sinistre est causé par une faute personnelle de sa part; cependant, les procédures judiciaires qui ont eu lieu dans plusieurs juridictions ont montré que, pour les tribunaux, ce critère était proche de la simple négligence, ce qui portait atteinte à l'objectif de la Convention. Il en est résulté l'adoption en 1984 d'un critère plus rigoureux (adopté dans un premier temps dans le cadre de la Convention sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes (LLMC 1976), en vertu duquel le propriétaire perdrait son droit à limiter sa responsabilité s'il était prouvé que le dommage par pollution résultait de son fait ou de son omission, commis avec l'intention de provoquer un tel dommage, ou commis témérairement et avec conscience qu'un tel dommage en résulterait probablement. Ainsi, la Conférence de 1984 sur la révision de la Convention garantissait que le système d'indemnisation établi en 1969/71 serait maintenu si l'on évitait les procédures judiciaires inutiles quant aux degrés de négligence tout en veillant au partage des charges entre les deux secteurs intéressés.

9 Canalisation de la responsabilité

Comme expliqué ci-dessus, les auteurs du système d'indemnisation de 1969/71 ont délibérément établi que la responsabilité objective en vertu de la Convention sur la responsabilité civile incombait uniquement au propriétaire immatriculé. Ils entendaient ainsi faciliter la présentation des demandes et leur conclusion rapide même s'il était reconnu que le propriétaire immatriculé, étant, par exemple, une banque ou une société de crédit-bail, n'était peut-être pas du tout intervenu dans l'exploitation du navire. Si, au lieu de cela, on tentait d'attribuer la responsabilité à l'affrèteur ou à l'exploitant négligents, il s'ensuivrait inévitablement un procès visant à déterminer la personne à l'origine du déversement. La victime ne serait pas indemnisée avant la

fin du procès. Le public peut difficilement accepter qu'un exploitant ne soit pas tenu immédiatement pour responsable des conséquences d'un déversement causé du fait de sa propre négligence. Cependant, comme il a été reconnu par les conférences qui se sont succédé sur la révision de la Convention, il est considéré que c'est là le prix à payer pour garantir la rapide indemnisation des victimes – en particulier compte tenu du fait que la responsabilité du propriétaire immatriculé est couverte par une assurance obligatoire. De plus, il faut toujours garder à l'esprit que, bien que la victime ne puisse demander réparation que contre le propriétaire immatriculé, l'action en recours que le propriétaire ne manquera pas d'intenter dans le cadre de la législation nationale garantira que toute autre partie en tort sera en définitive tenue pour responsable – mais sans que cela gêne l'action du demandeur.

10 Partage de la responsabilité

L'historique des demandes formées permet de penser qu'il sera rarement fait appel au troisième niveau dépassant les limites fixées dans la Convention sur la responsabilité civile de 2003 et celles du Fonds. Si cette question concerne également les États, les Clubs et les propriétaires de navires qui en sont membres sont néanmoins prêts à étudier d'autres propositions que le relèvement volontaire des limites applicables aux navires de petites dimensions, afin de répondre aux préoccupations du secteur concernant l'incidence du Fonds complémentaire sur la notion de partage de la responsabilité, étant entendu que les solutions volontaires en matière de partage proposées par le secteur peuvent parer aux problèmes juridiques et pratiques que poserait la modification formelle des Conventions.

11 Conclusion

Nous demeurons convaincus que le régime international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures est une réussite remarquable. Nous craignons que les tentatives de modification de la substance des Conventions risquent de détruire le système d'indemnisation et n'améliorent en rien la situation pour les demandeurs. Le passage à un nouveau système prendrait de nombreuses années et exigerait d'importants travaux préparatoires. Ce bouleversement serait envisageable s'il s'était avéré que les Conventions présentaient de graves imperfections, mais les travaux approfondis du Groupe de travail n'en ont pas révélé trace. Nous demandons donc instamment de ne pas tenter de renégocier les Conventions.
