



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.3/22/2
11 mai 2004
Original: ANGLAIS

EXAMEN DU RÉGIME INTERNATIONAL D'INDEMNISATION

AMENDEMENTS AUX CONVENTIONS SUR LA RESPONSABILITÉ CIVILE ET PORTANT CRÉATION DU FONDS

Document de discussion

Soumis par l'Espagne et la France

Résumé: À sa 7^{ème} réunion tenue en février 2004, le Groupe de travail a examiné plusieurs propositions visant à promouvoir la qualité des transports maritimes grâce à des mesures de dissuasion. Le présent document va dans ce sens en présentant des projets d'amendements à la Convention de 1992 sur la responsabilité civile.

Mesures à prendre: Voir le paragraphe 9

1 Introduction

- 1.1 À la 7^{ème} réunion du troisième Groupe de travail intersessions tenue en février 2004, trois documents ont été présentés (documents 92FUND/WGR.3/19/7, 92FUND/WGR.3/19/8 et 92FUND/WGR.3/19/12) concernant la question de la qualité des transports maritimes et la manière d'introduire dans la Convention de 1992 sur la responsabilité civile et dans la Convention de 1992 portant création du Fonds des mesures de dissuasion visant à décourager l'utilisation des navires sous-normes. À l'issue d'un débat approfondi, les délégations intéressées ont été invitées à préparer des projets de texte pour faire clairement ressortir l'effet possible des changements proposés. La délégation française, dont la communication avait suscité l'intérêt de plusieurs pays, a également été invitée à présenter un texte révisé. La présente communication fait suite à cette invitation.
- 1.2 Avant tout, les délégations auteurs du présent texte tiennent à réaffirmer leur souci constant d'éviter qu'un quelconque changement apporté aux Conventions de 1992 n'entrave le paiement rapide aux victimes d'indemnités adéquates. C'est là le principe, considéré comme de la plus haute importance, qui sous-tend toutes les propositions précédentes.
- 1.3 Les délégations coauteurs sont d'avis que dans la plupart des cas le régime actuel, qui assure un régime de responsabilité civile accompagnée d'un régime mutuel, a donné de bons résultats. Cela

a notamment été le cas lorsque des sinistres se sont produits en raison d'événements imprévisibles. En pareil cas, le régime de responsabilité civile, en tant que régime ne reposant pas sur l'imputation d'une faute, s'est révélé constituer un cadre tout à fait adapté à une prompt indemnisation des victimes.

- 1.4 Cela dit, il faut reconnaître que certains changements doivent être apportés au régime actuel pour corriger sa caractéristique la plus inacceptable à savoir le fait qu'il offre la même protection à tous les propriétaires quelle que soit la manière dont ils entretiennent leurs navires.
- 1.5 Les délégations coauteurs sont fermement d'avis qu'assurer la qualité des transports maritimes implique une politique globale et que toutes les conventions de l'OMI dans leurs domaines respectifs devraient viser à renforcer la sécurité et la qualité des transports maritimes.
- 1.6 La Convention sur la responsabilité civile qui fait partie de ces instruments a un effet sur cette politique globale. Par ailleurs, il est largement reconnu dans la doctrine juridique que le principe de la responsabilité civile constitue en soi un élément important de la politique de prévention en raison de la menace qu'il fait planer sur les parties responsables de devoir verser des indemnités. Comme on l'a fait valoir plusieurs fois au sein du Groupe de travail, le régime international n'est pas seulement un régime d'indemnisation, comme certaines délégations l'ont soutenu, mais essentiellement un régime de responsabilité.
- 1.7 S'agissant de la manière dont on peut instaurer une différenciation dans le régime actuel, il convient de se poser les questions suivantes:
- Quelles sont les situations les plus inacceptables dans le régime actuel et comment peut-on les définir?
 - Le critère actuellement appliqué pour refuser au propriétaire du navire le droit de limiter sa responsabilité convient-il pour faire face à cette situation?
 - Ce critère est-il efficace?
 - Quelles mesures pourrait-on prendre pour renforcer son efficacité?
 - Quel serait l'effet de ces mesures en ce qui concerne la position des victimes?

2 Quelle est la situation à corriger?

- 2.1 Comme on l'a fait valoir, les seuls cas où il s'est avéré que la protection accordée par le régime actuel aux propriétaires de navires était inacceptable sont ceux où le sinistre à l'origine des dommages était dû à un **défaut de structure** du navire concerné (notamment le *Tanio*, le *Nakhodka* et l'*Erika*). Ce genre de défaut peut souvent avoir deux causes cumulées: l'âge du navire ou son mauvais entretien.
- 2.2 La présente proposition vise à résoudre ce problème mais il n'est pas dans l'intention des délégations coauteurs de se lancer dans une définition théorique de ce que l'on appelle un navire « sous-normes ».
- 2.3 Pour résoudre ce problème et assurer l'uniformité dans l'application de la Convention, il faudra peut-être ajouter à l'article premier actuel la définition suivante du « défaut de structure » qui diffère du non-respect des obligations réglementaires:

Par « défaut de structure » on entend un défaut dû au délabrement ou au manque d'entretien du navire qui, en partie ou en totalité, contribue au sinistre.

- 2.4 Ce libellé fait ressortir que les défauts ou le manque d'entretien ne peuvent pas être considérés comme des défauts de structure dans tous les cas mais seulement lorsqu'ils contribuent au sinistre. Par exemple, l'endommagement du gouvernail est un événement bien connu et les marins sont formés pour prendre des mesures correctives: si pareil événement se produit, il ne constituera pas

en soi un défaut de structure mais ce sera le cas si l'on peut établir que ce dommage était imputable à un manque d'entretien de la timonerie.

3 Est-ce que le libellé actuel du texte convient pour faire face à ce genre de situations ?

3.1 L'article V.2 de la Convention sur la responsabilité civile prévoit que:

« Le propriétaire n'est pas en droit de limiter sa responsabilité aux termes de la présente Convention s'il est prouvé que le dommage par pollution résulte de son fait ou de son omission personnels, commis avec l'intention de provoquer un tel dommage, ou commis témérement et avec conscience qu'un tel dommage en résulterait probablement ».

3.2 Les délégations auteurs partent de l'idée que les dommages dus à la pollution découlant d'un défaut de structure d'un navire relèvent manifestement du champ d'application de cette disposition. Un mauvais entretien d'un certain niveau qui aboutit à un sinistre constituerait une « omission du propriétaire commise témérement et avec conscience qu'un tel dommage en résulterait probablement ».

3.3 S'il y a consensus sur le fait que le libellé de la Convention a ce sens, il ne devrait pas être nécessaire de modifier le texte actuel. Si ce n'est pas le cas, une nouvelle phrase devrait être ajoutée pour prévoir cette exception au droit de limiter la responsabilité qui pourrait être libellée comme suit:

« Le propriétaire n'est pas en droit de limiter sa responsabilité civile si les dommages dus à la pollution se sont produits par suite d'un défaut de structure du navire à l'origine du sinistre ».

Toutefois, il faut se demander comment pareille disposition devrait être appliquée?

À ce stade, deux possibilités peuvent être retenues:

Première possibilité: il incombe au demandeur de prouver qu'il y avait défaut de structure. Aucun changement au texte actuel de la Convention n'est nécessaire.

Seconde possibilité: il incombe au propriétaire de prouver que le sinistre n'a pas été dû à un défaut de structure. Si l'on retenait cette possibilité, il faudrait ajouter une disposition au texte actuel, en insérant par exemple entre le paragraphe 1 et le paragraphe 2 de l'article V un nouveau paragraphe qui pourrait se lire comme suit:

« Pour pouvoir prétendre au droit de limiter sa responsabilité comme prévu au paragraphe 1 du présent article, le propriétaire doit convaincre le tribunal ayant compétence en application de l'article IX de la présente Convention que le sinistre ne s'est pas produit par suite d'un défaut de structure ».

3.4 Si, à première vue, la deuxième possibilité semble être plus simple et directe et laisser la charge de la preuve au propriétaire du navire, l'expérience montre que, en pareil cas, rassembler les éléments de preuve peut prendre beaucoup de temps et que le commencement de preuve apporté par le propriétaire sur l'entretien du navire (c'est-à-dire les preuves écrites) peut être contredit par les faits et les prélèvements effectués. Dans de telles conditions, il peut être difficile de décider sur-le-champ si le propriétaire du navire est en droit de limiter sa responsabilité.

3.5 Ces questions doivent être prises en compte au moment de considérer les effets du « nouveau critère » proposé concernant un rapide dédommagement des victimes.

4 Est-ce qu'un tel critère suffirait pour éliminer l'utilisation de ce genre de navires?

- 4.1 Tout critère permettant de refuser au propriétaire du navire le droit de limiter sa responsabilité tend à sanctionner un comportement ne respectant pas le niveau que l'on peut raisonnablement attendre d'un propriétaire prudent. Lorsque le propriétaire ne respecte pas ce principe, il lui faut supporter les conséquences économiques de son comportement.
- 4.2 Mais il a été souligné depuis longtemps que les propriétaires qui utilisent des navires mal entretenus se protègent contre les conséquences économiques de leur comportement en créant des entités juridiques distinctes, limitant ainsi la responsabilité aux avoirs de la société à laquelle appartient le navire à l'origine du sinistre.
- 4.3 On a également montré que lorsque le propriétaire du navire est privé de son droit de limiter sa responsabilité, son assureur peut être exempté de son obligation de fournir une couverture.
- 4.4 Dans ce sens, même le « nouveau critère » ne constituera pas en soi un moyen suffisant pour dissuader d'utiliser des navires en mauvais état.

5 Que pourrait-on faire pour rendre le critère efficace ?

- 5.1 Il ressort du paragraphe précédent qu'il faut faire en sorte que les autres parties impliquées dans l'exploitation de ces navires soient touchées par les conséquences financières du sinistre.
- 5.2 Comme indiqué au début de ce document, garantir des transports maritimes de qualité exige une surveillance constante de la part de toutes les parties en cause. S'agissant de la question particulière des sinistres dus à un défaut de structure des navires, les États du pavillon sont les plus directement concernés étant donné que la responsabilité internationale peut être mise en cause en vertu de l'article 94-6 et de la partie XV de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.
- 5.3 Toutefois, il existe d'autres acteurs importants dans le secteur privé des transports maritimes qui ne peuvent être ignorés, notamment les sociétés de classification, les clubs P&I et les affréteurs.
- 5.4 En ce qui concerne la Convention sur la responsabilité civile, il semble que les sociétés de classification, bien qu'ayant un rôle de premier plan à jouer dans toute la chaîne permettant de garantir la qualité des transports maritimes, ne sont pas en cause parce qu'elles ne relèvent pas de ce régime de responsabilité et n'interviennent pas particulièrement dans le fonctionnement direct du régime. Il n'en va pas de même pour les assureurs et les affréteurs.

6 Rôle des clubs P&I

- 6.1 À la septième réunion du Groupe de travail, plusieurs délégations ont souscrit aux vues exprimées dans le document 92FUND/WGR.3/19/7 et il a été décidé de prendre en compte les travaux en cours de l'OCDE sur le rôle de l'assurance dans les transports maritimes. Toutefois, la huitième réunion du Groupe de travail qui se penchera sur cette étude devant se tenir en même temps que le Comité des transports maritimes de l'OCDE, il semble prématuré à ce stade de tirer des conclusions de cette étude.
- 6.2 Cela dit, comme indiqué dans le document soumis par la France à la dernière réunion du Groupe de travail, certains aspects du rôle des clubs P&I et leur relation avec les propriétaires de navires méritent notre attention.
- 6.3 Les clubs P&I, qui fournissent une couverture d'assurance aux propriétaires de pétroliers, se trouvent au centre du système pour diverses raisons, la plus évidente étant que sans une telle couverture aucun pétrolier transportant plus de 2 000 tonnes d'hydrocarbures ne serait autorisé à naviguer.

- 6.4 Plus concrètement, les règles des clubs P&I donnent aux clubs les moyens d'être pleinement au courant de l'entretien du navire et en fait ils le sont - comme le prouve la gestion du sinistre de *l'Alambra* où le club a divulgué des informations très détaillées qui ne figuraient même pas sur le livre de bord.
- 6.5 Pour illustrer cette relation qui existe entre les propriétaires des navires et les clubs P&I, il conviendrait de se reporter aux règles communes concernant l'enquête de pré-classification et l'obligation d'informer le club de tous les changements. Ces règles montrent clairement que les clubs P&I sont au courant des incidents au fur et à mesure qu'ils se produisent sur le navire (en vertu d'une règle particulière prévoyant que si le club n'est pas informé lorsqu'un incident se produit, l'assurance ne joue pas) et du degré d'entretien des navires.
- 6.6 Les règles des clubs P&I prévoient la communication à ces derniers d'informations qui ne sont pas disponibles pour des tiers. Par exemple, en ce qui concerne l'inscription de navires, une règle commune à tous les membres du Groupe international des clubs P&I se lit comme suit:
- « lorsque plus d'un navire est inscrit par un ou plusieurs membres et que les gestionnaires conviennent par écrit que ces navires seront considérés comme constituant une seule flotte aux fins de l'assurance, ces membres, s'il y en a plus d'un, sont conjointement et solidairement responsables du respect de toutes les obligations découlant de ces règles en matière de paiement des primes et, aux fins de ces primes, sont considérés comme constituant un seul et même membre, les navires inscrits étant considérés comme l'étant au nom de ce membre ».
- 6.7 Cette règle permet aux clubs de savoir, aux fins de l'assurance, qui sont les propriétaires effectifs de sociétés ne possédant qu'un seul navire.
- 6.8 De plus, on a également pris en considération le fait que d'après les statistiques disponibles, il n'y a pas tellement de propriétaires de navires. La flotte mondiale de pétroliers comprend environ 7 500 unités dont la moitié a un tonnage inférieur à 10 000 tonnes. Il ressort des chiffres fournis par Intertanko, dont les membres sont des propriétaires indépendants de pétroliers de plus de 10 000 tonnes, que la propriété des 2 137 pétroliers inscrits à cette association se concentre entre les mains de 235 membres. Il y a également lieu de rappeler que certaines grandes sociétés indépendantes possédant plusieurs dizaines de pétroliers n'appartiennent pas à Intertanko et qu'il en va de même pour les pétroliers appartenant à des États ou à des compagnies pétrolières.
- 6.9 En conclusion, la propriété effective de la flotte mondiale n'est pas aussi étendue qu'elle pourrait le sembler au vu des nombreuses entités juridiques distinctes créées pour exploiter cette flotte. Dans ce sens, il pourrait être approprié que les clubs P&I, étant donné la connaissance approfondie qu'ils ont des navires et de leurs propriétaires, courent le risque de devoir payer lorsque le sinistre se produit par suite d'un défaut de structure du navire.
- 6.10 Les délégations coauteurs du présent document prennent note des déclarations faites par les représentants du secteur des transports maritimes selon lesquels ce secteur a l'intention de mettre en place une politique d'examen détaillée et de recourir à une tarification des primes comme mesure de dissuasion. C'est là une décision bienvenue qui donnerait aux clubs P&I un rôle de premier plan en ce qui concerne la qualité des transports maritimes. Toutefois, s'agissant de la dernière proposition, il convient de souligner que différencier les primes n'est pas considéré comme une mesure qui à elle seule puisse suffire à éliminer l'exploitation de navires de ce type car les primes auront beau varier, elles resteront liées au montant de limitation qui, lui, ne correspond en rien à la valeur des dommages. Pour qu'elles puissent avoir un effet dissuasif sur les propriétaires, les primes devraient être équivalentes au risque.
- 6.11 Une politique de ce type, si elle n'est pas accompagnée d'autres mesures, risque d'amener les navires à fuir vers d'autres clubs imposant une politique moins stricte, ce qui n'est pas l'objectif

poursuivi. Aussi, pour contrebalancer cet effet négatif, il semble nécessaire que tous les prestataires d'assurances courent le risque de devoir rembourser les dommages causés par ces navires.

- 6.12 Pour atteindre cet objectif, il est proposé de modifier le paragraphe 8 de l'article VII de la Convention sur la responsabilité civile pour qu'il se lise comme suit:

« Toute demande en réparation de dommages dus à la pollution peut être formée directement contre l'assureur ou la personne dont émane la garantie financière couvrant la responsabilité du propriétaire pour les dommages par pollution. Dans un tel cas, le défendeur peut, même lorsque le propriétaire n'est pas en droit de limiter sa responsabilité conformément à l'article V, paragraphe 2, se prévaloir des limites de responsabilité prévues à l'article V, paragraphe 1, **à moins que le sinistre n'ait été dû à un défaut de structure du navire assuré** ».

- 6.13 La question de l'étendue de la charge financière supplémentaire qu'un tel amendement imposerait aux assureurs n'est pas traitée dans le présent document. Si le Groupe de travail retient la modification proposée, cette question devra être abordée et trois possibilités devront alors être envisagées:

- une obligation illimitée d'indemniser;
- une obligation d'indemniser dans le cadre de la règle des clubs P&I garantissant la couverture de la pollution par les hydrocarbures, c'est-à-dire jusqu'à un milliard de dollars des États-Unis;
- un autre montant à convenir.

7 Recours systématique aux actions récursoires

- 7.1 Le Groupe de travail a procédé à un examen détaillé des dispositions de canalisation et a conclu que s'écarter du libellé actuel entraînerait de grosses difficultés en ce qui concerne le versement rapide des indemnités aux victimes. Mais, cela étant, il semble que dans les cas évoqués dans la présente communication, il y ait un devoir d'exercer le droit de recours prévu par le Fonds de 1992, indépendamment des chances de succès d'une telle action.
- 7.2 Jusqu'à présent, l'Assemblée du Fonds a beau avoir décidé qu'il faut engager une action récursoire chaque fois que des motifs juridiques permettent de le faire, l'application de ce principe dans la pratique montre qu'en fait les perspectives d'obtenir satisfaction au plan financier ont souvent amené à repousser ces actions ou à y renoncer.
- 7.3 Les délégations coauteurs sont d'avis qu'en pareil cas il faut systématiquement engager des actions récursoires contre le propriétaire du navire et contre l'affréteur. Il ne s'agit pas tant de recouvrer de l'argent que d'empêcher les personnes qui se trouvent derrière ces entités juridiques d'avoir le droit de créer ces nouvelles entités.

8 Quel pourrait être l'effet de ces modifications sur les victimes?

- 8.1 Ces modifications ne changent pas le fonctionnement normal des Conventions. Le seul changement est que si un défaut de structure est établi, le propriétaire du navire et son assureur ne peuvent prétendre limiter leur responsabilité.
- 8.2 Dans la pratique, prouver ce genre de défaut prendra peut-être du temps. Mais, cela ne peut pas être un bon argument pour retarder le versement par le propriétaire/assureur des indemnités aux victimes, car ce qui est en jeu ce n'est pas le montant de limitation mais des fonds « supplémentaires » à fournir. Si le montant de limitation est épuisé, le Fonds de 1992 et, lorsqu'il sera entré en vigueur, le Fonds complémentaire, apporteront un complément d'indemnisation.

Autrement dit, la question de l'établissement du défaut de structure sera en fin de compte traitée entre le propriétaire/assureur et les FIPOL, sans que les victimes en souffrent.

9 Mesures que le Groupe de travail est invité à prendre

Le Groupe de travail est invité à:

- a) prendre note des informations fournies dans le présent document;
 - b) faire connaître son opinion sur les propositions énoncées aux paragraphes 2, 3, 6 et 7.
-