



EXAMEN DU RÉGIME INTERNATIONAL D'INDEMNISATION

PROPOSITION DU PRÉSIDENT DU TROISIÈME GROUPE DE TRAVAIL INTERSESSIONS TENDANT À SOUMETTRE CERTAINS POINTS DE L'ORDRE DU JOUR À L'ASSEMBLÉE DU FONDS DE 1992 POUR DÉCISION

Document soumis par le Président

Résumé:

On trouvera ci-dessous un récapitulatif des questions non réglées que le Groupe de travail examine actuellement; le Président soumet pour chacune une évaluation tendant à déterminer si elle peut donner lieu à une modification de la Convention sur la responsabilité civile et de la Convention portant création du Fonds. Ces questions sont réparties en trois catégories – celles considérées comme susceptibles de donner lieu à une modification ultérieure, celles pour lesquelles d'autres directives sont attendues de l'Assemblée et celles que l'on recommande d'abandonner faute d'un appui suffisant.

Mesure à prendre:

Compte tenu des questions traitées dans le présent document, choisir une des options proposées au paragraphe 6.

1 Introduction

- 1.1 Le troisième Groupe de travail intersessions chargé de la révision de la Convention sur la responsabilité civile et de la Convention portant création du Fonds a tenu huit sessions. Au cours de cette période il a apporté certaines modifications importantes au régime international instauré par ces deux Conventions. Sa réalisation la plus notable a été l'élaboration du Protocole portant création du Fonds complémentaire qui relèvera considérablement le montant d'indemnisation disponible par sinistre. Le nouveau Protocole, adopté en mai 2003, entrera en vigueur le 3 mars 2005.
- 1.2 D'autres amendements au régime international ont été discutés au sein du Groupe de travail, dont certains ont été appliqués sans qu'il soit besoin de modifier les conventions de base, notamment ceux apportés au Manuel sur les demandes d'indemnisation qui concernent la suite donnée aux demandes d'indemnisation relatives à l'environnement. Le Groupe de travail a également élaboré une résolution de l'Assemblée (*résolution N°8 du Fonds de 1992*) tendant à promouvoir l'application uniforme des deux Conventions. En outre, le Comité juridique de l'OMI a approuvé les propositions de modification des montants d'indemnisation dans les deux Conventions par la voie de la procédure d'amendement prévue dans les versions de 1992. Il est cependant reconnu d'une manière générale que d'autres modifications qui ont été discutées ne peuvent se faire qu'en rouvrant les conventions.

- 1.3 Le présent document a pour but d'énoncer les divers sujets qui ont été discutés au sein du Groupe de travail et de me permettre d'indiquer si selon moi l'appui qu'ils recueillent au sein du Groupe assure leur viabilité. J'espère qu'il s'ensuivra une discussion approfondie au sein du Groupe de travail qui permette de décider s'il y a lieu de rouvrir les Conventions. Sur la base de cette discussion, je pourrai alors faire rapport à l'Assemblée du Fonds de 1992 en recommandant soit de prévoir de futures sessions pour le Groupe de travail soit de considérer que le Groupe a achevé ses travaux et qu'il doit de ce fait y être mis fin. Dans le premier cas, il s'agirait pour nous de déterminer les sujets qui devraient être retenus pour révision.
- 1.4 Je décris donc brièvement ci-dessous les questions en suspens et présente mon évaluation de ces questions au Groupe de travail pour examen et observations.
- 2 Questions dont l'approbation doit être recommandée à l'Assemblée en vue d'apporter les modifications voulues à la Convention sur responsabilité civile et à la Convention portant création du Fonds**
- 2.1 Niveau du montant de limitation du propriétaire du navire et son rapport avec les indemnités financées par les réceptionnaires d'hydrocarbures
- 2.1.1 La question fondamentale qui se pose au Groupe de travail est de savoir s'il y a lieu de rouvrir les deux Conventions afin d'adapter la limite de responsabilité du propriétaire du navire aux relèvements qui sont entrés en vigueur en novembre 2003 et de ceux arrêtés pour les chargeurs dans le Protocole de 2003 portant création d'un Fonds complémentaire. La discussion de la question des limites appliquées au propriétaire du navire est décrite très en détail dans les rapports des réunions du Groupe de travail, notamment les diverses options qui ont été proposées et n'appellent pas une élaboration plus poussée à ce stade.
- 2.1.2 À mon avis, cette question appelle une décision sans ambiguïté, car toutes les autres questions proposées au sein du Groupe de travail en vue d'amendements ne justifieraient pas la réouverture des deux Conventions et les complications que cela impliquerait, même si certaines revêtent un caractère important et urgent.
- 2.1.3 Ce que j'ai entendu sur cette question au sein du Groupe de travail me donne l'impression qu'une petite majorité de délégués est favorable à la réouverture des Conventions afin de corriger le déséquilibre qu'a créé, à leur avis, l'adoption du Protocole portant création du Fonds complémentaire. Nombreuses sont cependant les délégations qui ont gardé le silence. Si celles qui ne se sont pas exprimées à ce jour sur ce point étaient convaincues d'adopter une position, je m'attendrais à ce que le résultat soit le même à savoir une petite majorité en faveur de la révision. Il y a également lieu de noter que certaines délégations qui se sont déclarées opposées à la révision sont favorables à des accords volontaires du secteur privé pour corriger le déséquilibre en cause. À ce jour, aucun accord au sein du secteur privé n'a été présenté. Aussi conviendrait-il de recommander à l'approbation de l'Assemblée la révision des limites applicables au propriétaire du navire ainsi qu'une adaptation de ces limites aux indemnités offertes par le FIPOL.
- 2.1.4 Si mon analyse de l'issue du débat sur cette question fondamentale au sein du Groupe de travail est bonne, il convient que nous procédions à l'étude des questions restant en suspens.
- 2.2 Procédure d'amendement tacite
- 2.2.1 Un accord général s'est fait jour quant au besoin d'améliorer la procédure d'amendement tacite actuelle afin soit de permettre une révision automatique des limites en application d'une formule adéquate qui déclencherait les relèvements soit de réduire les délais fixés par la procédure actuelle. Le Groupe de travail a récemment étudié la possibilité de modifier la procédure d'amendement tacite en ce qui concerne les limites financières des Conventions de 1992.

2.2.2 J'estime que l'appui résolu apporté tant par les représentants du secteur privé que par la plupart des délégations montre qu'il y a accord quant au besoin de modifier la procédure d'amendement tacite. Je propose donc de saisir l'Assemblée de ce point et de lui recommander d'approuver la modification des Conventions.

2.3 Assurance obligatoire

2.3.1 L'expérience a montré que les navires transportant moins de 2 000 tonnes d'hydrocarbures sont susceptibles de causer de graves dommages dus à la pollution et que les FIPOL, à maintes reprises, ont été la seule source d'indemnisation car le propriétaire du navire n'avait aucune couverture d'assurance ni la capacité financière de payer les indemnités. Lors de sessions antérieures du Groupe de travail, nombreux ont été ceux qui ont préconisé que l'obligation d'être assuré soit étendue aux navires de moins de 2 000 tonnes transportant une cargaison d'hydrocarbures en vrac. Il ne faut pas perdre de vue que la Convention HNS couvre tous les navires quelle que soit la quantité de substances nocives et potentiellement dangereuses qu'ils aient à leur bord.

2.3.2 Je pense que la majorité des délégués est favorable à cette modification et qu'il convient donc de soumettre ce point à l'Assemblée en lui recommandant d'apporter la modification voulue à la Convention sur la responsabilité civile.

2.4 Non-soumission des rapports sur les hydrocarbures

2.4.1 La non-soumission des rapports sur les hydrocarbures constitue un problème depuis le début du régime des FIPOL, comme il ressort clairement des archives des Assemblées. Aussi a-t-il été proposé de reprendre l'article 15 du Protocole portant création du Fonds complémentaire dans tous les instruments de modification.

2.4.2 Une telle proposition exigera sans doute d'autres discussions mais je crois que la plupart des délégations sont en principe favorables à une révision dans le sens indiqué ci-dessus et qu'il conviendrait donc de soumettre cette question à l'Assemblée en recommandant qu'elle approuve la modification de la Convention portant création du Fonds.

2.5 Quorums applicables aux réunions de l'Assemblée du Fonds de 1992

2.5.1 Les personnes qui participent régulièrement aux réunions des FIPOL savent bien que le nombre croissant des membres du Fonds rend de plus en plus difficile l'obtention des quorums nécessaires aux réunions des Assemblées. Il pourrait en résulter une paralysie du Fonds et par là même des perturbations dans le règlement des demandes d'indemnisation. Pour corriger cette situation inacceptable, il a été proposé de modifier la règle des quorums à l'article 20 de la Convention portant création du Fonds.

2.5.2 Cette proposition a suscité certaines préoccupations et quelques points de détail appellent peut-être un complément de discussion mais je suis convaincu que, tout compte fait, un appui suffisant s'est dégagé pour que l'on recommande à l'Assemblée que la modification appropriée soit apportée à l'article 20.

2.6 Définition du terme 'navire'

2.6.1 On a laissé entendre que la définition du terme 'navire' dans la Convention sur la responsabilité civile donne lieu à certaines ambiguïtés qui vont à l'encontre de l'intention originale des auteurs du texte. Pour dissiper cette ambiguïté, des propositions ont été faites tendant à modifier la définition du terme 'navire' à l'article 1 de la Convention sur responsabilité civile.

2.6.2 Je relève certes qu'il y a désaccord quant à la rédaction du texte proposé mais il est manifeste que la plupart des délégations qui sont intervenues dans la discussion sur la définition du terme

'navire' étaient d'accord pour dire qu'il fallait modifier la Convention sur la responsabilité civile afin d'éliminer cette ambiguïté. Je pense donc que cette question doit être soumise à l'Assemblée pour qu'elle approuve la modification de la Convention en question.

3 Questions pour lesquelles d'autres directives de l'Assemblée sont attendues

3.1 Transport d'hydrocarbures par des navires sous-normes

3.1.1 Plusieurs délégations ont formulé des propositions au sujet du transport d'hydrocarbures par des navires sous-normes. Certaines de ces propositions prévoyaient une mesure de dissuasion pour les propriétaires immatriculés et d'autres une mesure de dissuasion à la fois pour les propriétaires immatriculés et pour les réceptionnaires hydrocarbures utilisant 'une certaine catégorie de navires', qui serait définie en fonction de critères objectifs. D'autres délégations ont suggéré que les critères d'annulation de la limitation de responsabilité devraient être différents pour ces navires.

3.1.2 Je relève qu'un certain nombre de délégations ont exprimé des doutes quant à la viabilité de ces propositions dans le cadre d'un régime d'indemnisation compte tenu des difficultés d'ordre juridique qui surgiraient si ces considérations étaient introduites dans un tel régime. D'autres délégations ont fait valoir que les problèmes du transport sous normes avaient un caractère technique et devraient être traités par le biais des conventions techniques élaborées sous les auspices de l'OMI. De toute évidence il s'agit d'une question passablement nouvelle qui n'a pas encore été pleinement débattue ni étudiée par le Groupe de travail. Je note également que l'idée ne s'inscrivait pas dans le mandat d'origine du Groupe et je propose donc que celui-ci adresse ce point de l'ordre du jour à l'Assemblée en lui demandant de lui indiquer s'il lui faut poursuivre l'étude de cette question.

3.2 Application uniforme des Conventions

3.2.1 Certaines préoccupations ont été manifestées au sein du Groupe de travail en ce qui concerne les questions d'interprétation et d'application uniformes de la Convention sur la responsabilité civile et de la Convention portant création du Fonds. Des problèmes ont surgi dans certaines juridictions qui ont amené les tribunaux à prendre des décisions allant à l'encontre de l'intention des auteurs des Conventions. Le Conseil d'administration, agissant au nom de l'Assemblée de 1992, a donc adopté une *Résolution sur l'interprétation et l'application de la Convention de 1992 sur la responsabilité civile et de la Convention de 1992 portant création du Fonds (Résolution N°8 du Fonds de 1992)* déjà citée plus haut. Cette résolution traite de l'essentiel du problème mais elle n'est pas contraignante et les tribunaux risquent toujours de mal interpréter les Conventions.

3.2.2 La question se pose maintenant de savoir s'il y a lieu d'incorporer le projet de la résolution dans le texte des Conventions et je recommande donc de renvoyer ce point à l'Assemblée en lui demandant d'autres directives.

4 Questions dont le retrait de l'ordre du jour du Groupe de travail est recommandé à l'Assemblée

4.1 Annulation de la limitation de responsabilité

Le Groupe de travail a débattu à plusieurs reprises du critère actuel d'annulation de la responsabilité, qui a été instauré au paragraphe 2 de l'article V de la Convention de 1992 sur la responsabilité civile. Certaines délégations ont recommandé d'envisager le rétablissement du critère figurant dans la Convention de 1969 sur la responsabilité civile. Mais cette idée n'a pas rallié beaucoup de suffrages au sein du Groupe de travail. Je propose donc que nous recommandions à l'Assemblée que cette question ne figure plus à l'ordre du jour du Groupe de travail. (Voir néanmoins l'étude de la question connexe à la section 3.1).

4.2 Problèmes que rencontrent les sociétés de stockage des hydrocarbures

4.2.1 Le Groupe de travail a examiné une proposition tendant à intégrer deux dispositions figurant dans la Convention SNPD de 1996, l'une concernant le concept de 'réceptionnaire' et l'autre la définition des 'hydrocarbures donnant lieu à contribution'. Les deux dispositions portent sur le stockage temporaire des hydrocarbures donnant lieu à contribution.

4.2.2 Diverses délégations ont en principe appuyé la proposition tendant à modifier la définition du terme 'réceptionnaire' d'après la Convention SNPD qui, à leur avis, était plus équitable. Toutefois, dans l'ensemble, j'ai le sentiment que la plupart des délégations étaient opposées à la proposition, car elles considéraient que la Convention SNPD constituait un cas particulier et qu'il y avait encore lieu de prouver que le système de contribution qu'elle prévoyait était viable en comparaison avec le système plus simple et éprouvé que les Fonds de 1971 et 1992 ont mis en place. J'estime donc qu'il conviendrait de renvoyer ce point à l'Assemblée en recommandant qu'il ne figure plus dans l'ordre du jour du Groupe de travail.

4.3 Responsabilité du propriétaire de la cargaison

4.3.1 Le Groupe de travail a examiné plusieurs propositions tendant à créer un niveau supplémentaire de responsabilité pour les propriétaires de la cargaison qui se rajouterait aux responsabilités financières des propriétaires et du Fonds. Il s'agit d'imposer un niveau supplémentaire de responsabilité aux propriétaires de la cargaison qui ont recours à des moyens de transport des hydrocarbures ne répondant pas aux normes. On a le sentiment que cette responsabilité supplémentaire allège la charge accrue que les propriétaires de la cargaison doivent supporter par suite de la mise en place du Fonds complémentaire.

4.3.2 Je relève certes que la modification de la Convention visant à mettre en place un niveau supplémentaire de responsabilité concernant les propriétaires de la cargaison a reçu un certain appui, mais j'estime qu'au total les points de vue exprimés n'étaient pas favorables à une telle modification. Aussi, suis-je d'avis qu'il convient de renvoyer ce point à l'Assemblée en recommandant qu'il ne figure plus à l'ordre du jour du Groupe de travail.

4.4 Contribution annuelle minimale au Fonds de 1992

4.4.1 Le Groupe de travail a examiné une proposition tendant à ce que tous les États membres soient tenus de verser une contribution annuelle minimale au Fonds de 1992, sur la base d'une quantité minimale fixée d'hydrocarbures donnant lieu à contribution (c'est-à-dire sur la même base que le droit à payer au Fonds complémentaire) ou bien en fonction d'un pourcentage donné du montant total de la charge financière incombant au Fonds.

4.4.2 Certains délégués ont appuyé cette modification mais d'autres ont émis des réserves en soulignant que prévoir une telle contribution dans le Fonds complémentaire était peut-être justifié dans la mesure où la participation à ce fonds est facultative, alors que le système de base est davantage intégrateur. On a également fait valoir qu'une contribution minimale pourrait constituer une charge pour les petits pays. En fin de compte, mon impression est que les inconvénients qu'implique cette modification l'emportent sur ses avantages et qu'on doit donc y renoncer.

4.5 Fusion des Conventions

4.5.1 Plusieurs délégations ont avancé l'idée d'une fusion de la Convention sur la responsabilité civile, de la Convention portant création du FIPOL et du Protocole portant création du Fonds complémentaire en un seul instrument afin de faciliter la procédure de ratification et de permettre également de mieux garantir l'uniformité de leur application. Cette proposition pourrait également donner les moyens de simplifier les questions de droit conventionnel qu'implique la révision du régime en place et garantir qu'il existerait un lien mieux défini entre le traitement des demandes d'indemnisation à tous les niveaux.

- 4.5.2 Au total, il ne me semble pas qu'un appui suffisant se soit dégagé en faveur de cette proposition et je recommanderais donc que cette question soit retirée de l'ordre du jour du Groupe de travail.

5 Divers

Questions de droit conventionnel

Lors de sessions précédentes du Groupe de travail, l'Administrateur du FIPOL a soulevé un certain nombre de questions de droit conventionnel, dont certaines liées à l'application uniforme des Conventions. L'Administrateur a également annoncé la présentation d'autres documents sur ces questions s'il était décidé de réviser les Conventions de 1992.

En conséquence, je recommande de conserver cette question à l'ordre du jour pour le moment.

6 Mesures que le Groupe est invité à prendre

- 6.1 Le Groupe de travail est invité à examiner les questions traitées dans le présent document ainsi que les conclusions auxquelles je suis parvenu. Il est impératif que les délégués qui ne sont pas d'accord avec mes conclusions s'expriment, notamment ceux des États membres qui pour l'essentiel n'ont pas pris la parole pendant les travaux du Groupe.
- 6.2 Lorsque le Groupe de travail sera parvenu à une conclusion et se sera entendu sur les diverses questions soulevées dans le présent document, ses conclusions seront reprises dans son rapport afin de demander à l'Assemblée de donner au Groupe des instructions sur la démarche à suivre - **qu'il s'agisse de mettre fin aux activités du Groupe ou de préparer les futures sessions:**
- a) **pour élaborer un texte conventionnel correspondant à chacune des questions devant donner lieu, avec l'approbation de l'Assemblée, à la modification de la Convention sur la responsabilité civile et de la Convention portant création du Fonds et**
 - b) **pour poursuivre les travaux sur toute autre question dont l'Assemblée décidera de charger le Groupe.**
-