



EXAMEN DU RÉGIME INTERNATIONAL D'INDEMNISATION

PRINCIPAUX ARGUMENTS EN FAVEUR DE LA RÉVISION DE LA CONVENTION DE 1992 SUR LA RESPONSABILITÉ CIVILE ET DE LA CONVENTION DE 1992 PORTANT CRÉATION DU FONDS

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

Résumé:

Le présent document expose un ensemble de raisons qui plaident en faveur de la révision des Conventions de 1992 et met en évidence les insuffisances de ces textes qu'on ne pourra corriger qu'en les modifiant. La responsabilité financière du propriétaire du navire est l'une des questions importantes qu'il faudra régler à cette occasion. En outre, ces textes contiennent de nombreuses autres imperfections susceptibles de retarder l'indemnisation des demandeurs et, à terme, provoquer l'éclatement du régime international s'il n'y est pas apporté de corrections.

Mesure à prendre:

Le Groupe de travail est invité à appuyer la proposition du Président en vue de saisir l'Assemblée du Fonds de 1992 des questions évoquées à la section 2 du document 92FUND/WGR.3/25/1, tendant à modifier les Conventions.

1 Introduction

À sa réunion de mars 2005, le Groupe de travail doit normalement déterminer s'il convient de réviser les Conventions de 1992 de manière à modifier et adapter le régime international de responsabilité et d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures. De nombreux arguments ont été avancés à la fois par écrit et lors d'interventions orales pour justifier une révision ou s'y opposer. Le présent document a pour objet de recenser, en les inscrivant dans une perspective «globale», les raisons qui plaident en faveur d'une révision. La plupart de ces raisons devraient être bien connues. Toutefois, lorsqu'on les examine aux fins de ce qui nous occupe ici, une seule conclusion s'impose: il y a des raisons impérieuses de procéder à une révision.

2 Niveau du montant de limitation du propriétaire du navire et son rapport avec les indemnités financées par les réceptionnaires d'hydrocarbures

- 2.1 L'un des principes fondamentaux du régime international de responsabilité et d'indemnisation veut que le propriétaire du navire assume la responsabilité objective du coût des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures à concurrence d'un certain montant calculé en fonction du tonnage du navire. On prévoyait que cette responsabilité couvrirait dans la plupart des cas la totalité des frais occasionnés par les dommages dus à la pollution. Le FIPOL avait été conçu comme un régime complémentaire tendant à ce qu'à l'occasion des sinistres, peu nombreux, pour lesquels le coût des dommages causés par la pollution dépassait la responsabilité du propriétaire du navire, ce Fonds assurerait l'indemnisation complète des demandeurs.

- 2.2 L'autre fondement essentiel du régime veut aussi que «l'annulation» de la limitation devrait commencer là où prend fin la possibilité d'assurance. Autrement dit, la limitation de responsabilité devrait aller jusqu'à la limite des capacités du marché des assurances. Le montant de limitation se situant actuellement à un niveau très en deçà des capacités d'assurance, il est donc possible d'en relever les limites pour les rapprocher des possibilités du marché. On s'assurerait ainsi que les propriétaires de navires des États membres du Fonds de 1992 et du Fonds complémentaire assument des obligations financières à hauteur de la capacité du marché des assurances. Conformément à l'objectif initial, une fois la capacité de ce marché atteinte, il incomberait au Fonds de faire en sorte de pourvoir à l'indemnisation complète des demandeurs. Cette question ne peut trouver de solution que par le biais d'une révision des Conventions.
- 2.3 L'OCIMF soutient de longue date qu'il est nécessaire de renforcer la responsabilité financière du propriétaire du navire en relevant les limites prévues au titre de la Convention sur la responsabilité civile, ainsi que la contribution au Fonds complémentaire, pour faire en sorte que la personne exerçant un contrôle sur le navire ait, comme il convient, un intérêt financier dans le régime. Sans cette «responsabilité financière», le régime n'incitera pas à prendre et appliquer des mesures adaptées pour favoriser une navigation sûre et, surtout, non polluante. Le principe fondamental de tout régime de responsabilité veut que la personne en mesure d'exercer un contrôle ou à l'origine des dommages assume une responsabilité financière. Un double effet en découle. Premièrement, la personne qui cause un dommage devrait payer pour ses actes et est la mieux à même d'assurer ces risques. Deuxièmement, c'est un moyen efficace pour tenter de prévenir des dommages futurs que de faire en sorte que la personne susceptible d'en être la cause mette tout en œuvre pour les éviter. Au sein d'une société moderne, ces principes doivent constituer le fondement de tout régime de responsabilité.
- 2.4 De même, le fait de prévoir la responsabilité financière du propriétaire du navire dans le régime de 1992 et dans le Fonds complémentaire établira, comme il convient, la responsabilité financière de l'International Group of P&I Clubs (par le biais des accords de pool), et incitera ce dernier à se montrer plus exigeant quant à la qualité des propriétaires de navires assurés par ses soins. La qualité de ces derniers devrait revêtir pour l'assureur une importance capitale pour évaluer les risques et les primes.
- 2.5 Assurément, la perspective de voir le Groupe de travail procéder à la révision des Conventions a déjà conduit l'International Group of P&I Clubs à envisager des améliorations de son régime en vue de mieux sélectionner les navires et de les soumettre à une inspection plus rigoureuse avant de leur fournir une couverture d'assurance.
- 2.6 S'il est fait en sorte de lier les obligations financières des propriétaires de navire à l'étendue du contrôle et de la responsabilité qu'ils exercent concrètement sur leurs navires, les assureurs en responsabilité maritime auront un réel intérêt à mieux sélectionner les navires auxquels ils fournissent une couverture d'assurance et à les soumettre à une inspection plus rigoureuse. D'ailleurs, Terence Coghlin, ancien Président de l'International Group of P&I Clubs et auteur du rapport de l'OCDE sur l'assurance et la navigation sous-normes, a déclaré ce qui suit à une récente conférence qui avait pour titre « Donner un tour de vis à la navigation sous-normes »
- Il m'arrive de penser que les membres des clubs d'assureurs devraient revoir les méthodes qui leur serviront à déterminer le barème applicable à chaque flotte pour l'année à venir. J'aimerais qu'ils se montrent plus exigeants et agissent en se reportant moins au bilan des pertes qui est souvent source de méprises et davantage à d'autres indicateurs de qualité et de risque.*
- 2.7 Selon la Lloyds List d'octobre 2004 qui rendait compte de sa récente réunion, la Table ronde des organisations d'armateurs a approuvé ce point de vue et appelé les Clubs P&I à prendre des mesures afin d'encourager un renforcement des normes de sécurité et des bonnes pratiques de la part des propriétaires de navires. À ce jour, ce processus de préconisation de mesures d'incitation doit d'exister à la seule perspective d'une révision. Il est à présent impératif de le consolider par des propositions fermes en vue d'une révision des Conventions.

- 2.8 L'évaluation faite par le Président indique qu'une faible majorité des délégations est favorable à la révision des Conventions. Par ailleurs, l'argument massif en faveur de cette révision doit être que les États qui fournissent les trois quarts environ (soit 73%) des ressources financières du Fonds, ne cachent pas leur désir de revoir le régime. Les États qui y sont opposés seraient de mauvaise foi et porteraient un coup au principe fondamental de la mutualité, en affirmant que ce régime fonctionne parfaitement et ne devrait pas être réformé, quand les trois quarts des bailleurs du Fonds pensent le contraire.

3 Fonds complémentaire – une solution provisoire uniquement

Le Fonds complémentaire a été créé à la suite d'un sinistre de grande envergure qui a contraint à agir rapidement afin de colmater le déficit du régime sans faire porter la charge financière y afférente aux propriétaires de la cargaison d'hydrocarbures et aux armateurs. Une résolution fut dûment adoptée à la conférence diplomatique en vue d'établir le Protocole relatif à la création d'un Fonds complémentaire. Une situation d'urgence du même ordre est apparue à la suite du sinistre du *Torrey Canyon* en 1967, qui a conduit à l'adoption de la Convention de 1969 sur la responsabilité civile et de la Convention de 1971 portant création du Fonds (après avoir satisfait aux préalables de la résolution et de la conférence diplomatique). Il est aujourd'hui à nouveau nécessaire de se pencher sur la question de la responsabilité du propriétaire du navire et de ses obligations financières, ainsi que sur l'ensemble des autres sujets dont il y a lieu de tenir compte pour assurer la viabilité durable du régime et empêcher sa paralysie.

4 Assurance obligatoire

Une autre réforme nécessaire qui ne peut être réalisée que par le biais d'une révision concerne l'assurance obligatoire pour tous les navires jaugeant moins de 2000 tonneaux. Nombre de sinistres dont le Fonds s'occupe impliquent trop souvent des navires dépourvus de couverture d'assurance. Il n'y a pas lieu apparemment de tolérer une situation qui dispenserait les navires de moins de 2 000 tonneaux de s'assurer. La Convention internationale sur la responsabilité et l'indemnisation de dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses (Convention SNPD) impose à tous les navires de souscrire une assurance. Une telle obligation devrait être prévue au titre de la Convention sur la responsabilité civile.

5 Étude de coûts

Il convient en outre de ne pas oublier que l'étude de coûts demandée par certains États a fait apparaître la nécessité de prendre des mesures en ce qui concerne les navires de faible tonnage. Cela ne sera possible qu'en renforçant la responsabilité des navires dont le tonnage situe à l'extrémité inférieure de l'échelle. La révision des Conventions est l'unique moyen de remédier à ce problème.

6 Quorum

Une autre raison impérieuse de réviser les Conventions est de faciliter l'obtention, actuellement difficile, des quorums aux réunions des Assemblées du Fonds. Si les États sont de plus en plus nombreux à ratifier le Protocole portant création du Fonds, ce problème devrait s'aggraver. À cet égard, le Fonds risque d'être victime de son propre succès. L'impossibilité d'obtenir le quorum nécessaire aurait pour effet de paralyser le fonctionnement du Fonds d'indemnisation qui ne serait pas à même de prendre des décisions valables et, surtout, d'ordonner le versement des indemnités aux demandeurs ou le recouvrement des contributions. Les décisions qu'il serait susceptible de prendre, quelles qu'elles soient, pourraient être contestées et donner lieu à des litiges, ce que l'examen des derniers sinistres révèle être une démarche apparemment de plus en plus courante.

7 Non-soumission des rapports sur les hydrocarbures

La non-soumission des rapports sur les hydrocarbures, qui peut souvent passer pour un problème inoffensif et anodin aux yeux de nombreux pays, va pourtant à l'encontre de l'un des principes fondamentaux du Fonds d'indemnisation, à savoir son caractère de mutuelle. Les contributeurs originaires de certains États versent des participations plus élevées au Fonds d'indemnisation que les bailleurs d'autres pays. Le barème de contribution n'en est pas moins équitable car fondé sur les recettes perçues par chacun. Cela étant, si certains négligent de présenter des rapports sur les recettes qu'ils encaissent, le régime n'est plus équitable et voit son statut de « mutuelle »

gravement compromis. Le fait de ne pas soumettre de rapport sur les hydrocarbures non seulement met à mal le principe de mutualité, mais est également source d'importantes difficultés d'ordre administratif et pratique pour le Fonds. Le dernier rapport de l'Administrateur indique que la liquidation du Fonds de 1971 risque d'en être retardée. Surtout, les demandeurs d'une indemnisation pour pollution dans un État n'ayant pas soumis de rapport sur les hydrocarbures, risquent de faire les frais de controverses juridiques en vue de déterminer si le Fonds d'indemnisation est autorisé et/ou obligé de leur verser des indemnités en vertu de la Convention de 1992 portant création du Fonds. Ce problème ne peut être résolu que par la révision des Conventions. Il importe, par ailleurs, de trouver une solution maintenant, au risque de voir le problème s'aggraver encore avec la Convention SNPD apparentée et conduire à terme au déclin de celle-ci.

8 Définition du terme « navire » et application uniforme des Conventions

Un certain nombre d'affaires en cours d'examen par le Fonds de 1992 donnent matière à préoccupation en ce qui concerne les questions de l'interprétation et de l'application uniformes des Conventions. L'affaire du *Slops*, dans laquelle est impliquée une unité flottante fixe de stockage des déchets mazoutés, est actuellement examinée par la Cour suprême grecque en raison d'une controverse sur la définition du terme « navire » et pour déterminer si les coûts des dommages dus à la pollution devraient être pris en charge par le FIPOL. Dans plusieurs procès engagés à la suite du sinistre de l'*Erika*, les tribunaux ont refusé de tenir compte des critères de recevabilité des demandes d'indemnisation établis par les Fonds, alors qu'ils y sont tenus en vertu de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Chaque fois qu'il y a ambiguïté en ce qui concerne l'interprétation des Conventions, les conditions seront réunies pour faire naître des litiges susceptibles d'entraîner des retards pour les plaignants dont les demandes d'indemnisation sont recevables. La solution à ce problème passe par la révision des Conventions de manière à dissiper les ambiguïtés dans le texte du traité.

9 Multiplication des sanctions pénales

Une raison de revoir les conventions dont le Groupe de travail n'a pas encore fait état, concerne les propositions tendant à infliger des sanctions pénales en cas de pollution accidentelle ayant provoqué des dommages. La Position commune de l'ensemble des 25 États Membres concernant le projet de directive de l'Union européenne relative à l'introduction de sanctions pénales en cas de pollution causée par les navires, justifie cette disposition en évoquant le fait que le régime international d'indemnisation en vigueur ne contient aucun élément qui s'y oppose. La révision des conventions peut limiter les pressions de plus en plus fortes tendant à infliger des sanctions pénales aux gens de mer.

10 Solutions régionales

On peut faire valoir à ce sujet que la révision des conventions devient indispensable et qu'elle le sera de plus en plus à l'avenir si l'on veut éviter de voir apparaître des solutions régionales. Il suffira qu'une seule région ne vienne à concevoir du mécontentement et mette en place un régime indépendant qui lui soit propre, pour entraîner l'éclatement du régime international avec le risque, pour les nations en développement, d'un alourdissement des coûts. Une activité internationale devrait être régie à l'échelon mondial et non par des dispositions législatives dispersées au niveau régional.

11 Solutions volontaires

Les solutions volontaires ont suscité de nombreux débats lors des réunions du Groupe de travail. Elles ne peuvent malheureusement pas plus résoudre les nombreux problèmes qui ont été évoqués précédemment que toutes les questions auxquelles elles sont susceptibles d'essayer d'apporter une réponse. Si on ne peut que les accueillir avec satisfaction, ces propositions ne sont pas en mesure de régler la question des quorums, l'assurance obligatoire pour les navires jaugeant moins de 2 000 tonneaux, la couverture intégrale de tous les navires et la non-soumission des rapports sur les hydrocarbures. De nombreux navires-citernes au sein du Club P&I japonais ne bénéficient pas de la couverture de réassurance de l'International Group et ne peuvent de ce fait être inclus dans un quelconque accord volontaire. En outre, les navires-citernes assurés par d'autres compagnies n'appartenant pas à l'International Group comme, par exemple, British Marine, Terra Nova, les

Clubs P&I coréen et chinois ainsi que le groupement des Clubs P&I russes, ne seraient pas couverts par les accords volontaires. Par ailleurs, les accords volontaires proposés par l'International Group établissent d'autres modalités prévoyant des remboursements supplémentaires en sus de ce qui est prévu au titre des conventions. Il est également possible de les modifier unilatéralement et d'y mettre fin à tout moment.

12 Mesures que le Groupe de travail est invité à prendre

Le Groupe de travail est invité à:

- a) noter les informations qui figurent dans le présent document; et
 - b) appuyer la proposition du Président tendant à soumettre à l'Assemblée du Fonds de 1992 les questions visées à la section 2 du document 92FUND/WGR.3/25/1 en vue de modifier les conventions.
-