



FONDS INTERNATIONAL
D'INDEMNISATION DE
1992 POUR LES DOMMAGES
DUS A LA POLLUTION PAR
LES HYDROCARBURES

ASSEMBLEE
2ème session
Point 20 de l'ordre du jour

92FUND/A.2/19
14 octobre 1997
Original: ANGLAIS

AUTRES PROCEDURES POUR LE REGLEMENT DES DIFFERENDS

Note de l'Administrateur

1 Introduction

1.1 Lors du premier Groupe de travail intersessions du Fond de 1992 sur les autres procédures pour le règlement des différends, l'Administrateur s'est engagé à ce qui suit (document 92FUND/A.2/18, paragraphe 6.9):

- a) procéder à une étude préliminaire des possibilités pour le Fonds de 1992 d'avoir recours à l'arbitrage, la médiation ou la conciliation afin de favoriser le règlement extrajudiciaire des différends; et
- b) examiner les procédures de règlement des demandes suivies par les assureurs commerciaux, tels que les Clubs P & I, et déterminer si les leçons tirées de leur expérience pourraient servir à améliorer les procédures de règlement des demandes suivies par le Fonds de 1992.

1.2 On trouvera dans le présent document un exposé des résultats de l'étude de l'Administrateur.

2 Arbitrage, médiation et conciliation

2.1 Il a été suggéré, lors du Groupe de travail, d'envisager d'autres méthodes visant à faciliter le règlement des demandes, telles que l'arbitrage, la médiation ou la conciliation. Il a été noté que, en vertu de la règle 7.3 du Règlement intérieur, l'Administrateur était autorisé à convenir avec le demandeur de soumettre une demande à une procédure d'arbitrage obligatoire, mais que le Fonds de 1971 ou le Fonds de 1992 n'avaient pas eu recours aux procédures d'arbitrage. Il a été fait observer que l'arbitrage était largement utilisé dans les différends commerciaux, entre autres parce qu'il était généralement plus rapide qu'une procédure judiciaire.

2.2 Le Groupe de travail a noté que l'Assemblée et le Comité exécutif du Fonds de 1971 avaient estimé qu'une demande n'était recevable que si elle relevait des définitions des "dommages par pollution" ou des "mesures de sauvegarde", telles que données dans les Conventions et interprétées par les organes du Fonds de 1971, et que les demandeurs étaient tenus de justifier le montant de leur préjudice en présentant des documents ou autres pièces justificatives. Il a également été noté que l'Assemblée du Fonds de 1992 avait décidé que le Fonds de 1992 devrait suivre, en matière de recevabilité des demandes d'indemnisation, la politique qui avait été formulée par le Fonds de 1971.

2.3 Dans ce contexte, la question s'est posée de savoir si un arbitre, un médiateur ou un conciliateur devrait être autorisé à calculer une demande sur la base de l'équité. La plupart des délégations se sont élevées contre l'idée d'effectuer ce calcul sur la base de l'équité, soulignant que les critères de recevabilité visés au paragraphe 2.2 ci-dessus devraient être respectés.

2.4 L'Administrateur est revenu sur ces questions avec un arbitre et un cabinet londonien d'avocats dotés d'une grande expérience dans ce domaine. Leurs points de vue sont résumés ci-après.

Arbitrage

L'expérience a montré que les sinistres les plus susceptibles d'entraîner une action en justice dilatoire étaient les sinistres importants mettant en cause de nombreuses demandes d'indemnisation. Les procédures judiciaires sont naturellement plus longues si elles n'ont pas seulement pour fonction de résoudre chacune des demandes présentées contre le Fonds mais également de garantir un traitement équitable entre les demandeurs. Cette dernière fonction est particulièrement importante dans les cas où l'on perçoit le risque que le montant global des demandes établies dépassera le montant maximal de l'indemnisation disponible.

Dans les cas où le montant total des demandes ne dépasse pas la limite du Fonds de 1992, la soumission de certaines demandes à un arbitrage pourrait accélérer légèrement le règlement des demandes, bien que les retards soient plus souvent dus au demandeur qui ne présente pas les documents justificatifs qu'au type de procédure suivie pour le règlement.

L'arbitrage ne serait opposable qu'aux parties au compromis; les autres demandeurs disputant le montant total de l'indemnisation disponible auprès du Fonds de 1992 pourraient ainsi contester les résultats de la procédure d'arbitrage. Le risque d'une telle récusation est plus grand lorsqu'une demande est tranchée par arbitrage étant donné que ceci présuppose qu'il y a désaccord entre le Fonds et les demandeurs.

Si l'on opte pour la procédure d'arbitrage, des accords *ad hoc* sur le recours à l'arbitrage doivent être conclus immédiatement après le sinistre. Un certain nombre de facteurs pourraient rendre ce processus difficile et long. En cas d'un tel accord, le Fonds et le demandeur devraient s'entendre sur des questions dont le traitement ne serait pas nécessaire dans le cadre de la procédure judiciaire, par exemple la nomination d'un ou plusieurs arbitres appropriés, le mandat des arbitres et la législation applicable.

Le seul domaine dans lequel les procédures d'arbitrage pourraient jouer un rôle significatif serait les différends entre le Fonds de 1992 et des parties telles que les Clubs P & I ou les gouvernements. Un arbitrage privé à Londres, entre le Fonds de 1992 et un Club P & I basé à Londres, peut davantage intéresser les deux parties et leur convenir que de longues procédures judiciaires à l'étranger.

Certains compromis permettent aux arbitres de se prononcer sur un différend non pas conformément à un système juridique quelconque mais, par exemple, en équité (*ex aequo et bono*). Certaines juridictions peuvent être dotées d'arbitres qui, en vertu de la législation nationale, sont habilités à se prononcer sur des questions sans pour autant respecter strictement la législation à la lettre.

Il peut sembler évident que les arbitres devraient appliquer la législation de l'Etat sur le territoire duquel les dommages par pollution ont été subis. Toutefois, les arbitres ne seraient alors pas nécessairement tenus d'appliquer les mêmes critères de recevabilité des demandes que ceux adoptés par l'Assemblée du Fonds, et ne le feront peut-être pas s'ils arrivent à la conclusion que les tribunaux interpréteraient différemment l'expression "dommages par pollution". Le Fonds peut alors envisager de ne soumettre une demande à une procédure d'arbitrage que si le mandat oblige les arbitres à appliquer les critères adoptés par le Fonds. Ceci peut ne pas sembler acceptable aux demandeurs.

L'échec de la démarche visant à parvenir à un accord et soumettre une demande à une procédure d'arbitrage entraînerait davantage de retards pour les demandeurs. Le demandeur peut alors devoir entamer des procédures judiciaires qui entraîneraient davantage de frais et retarderaient le règlement des demandes légitimes.

Etant donné que les procédures d'arbitrage se déroulent normalement en privé, il serait nécessaire de se demander si le caractère privé de l'arbitrage pourrait, d'un point de vue pratique, être respecté par le Fonds de 1992 en sa qualité d'organe public. Tous rapports d'arbitrage figurant dans les documents du Fonds de 1992 seraient ouverts à l'examen minutieux du public.

Un élément peut accélérer la procédure d'arbitrage par rapport aux procédures judiciaires, à savoir l'élimination, dans la mesure du possible, du droit d'appel contre une sentence arbitrale.

Médiation et conciliation

Le Fonds de 1971 et le Fonds de 1992 ont recours à de nombreuses techniques de médiation et de conciliation pour parvenir à des règlements extrajudiciaires, par exemple la mise en place de bureaux d'indemnisation, la publication de manuels sur les demandes d'indemnisation et l'adoption d'une approche dépourvue du caractère accusatoire. Il est, par conséquent, peu probable que la médiation ou la conciliation réussisse là où l'approche du Fonds a échoué. Il conviendrait également de se souvenir que si l'une ou l'autre des parties n'est pas satisfaite des résultats de la médiation ou de la conciliation, une action en justice est toujours possible.

Conclusions pour le Fonds de 1992

2.5 L'Administrateur reconnaît que l'arbitrage peut, dans de nombreux cas, se révéler plus rapide et plus indiqué pour le règlement des différends qu'une procédure judiciaire. Toutefois, l'analyse qui en est faite au paragraphe 2.4 ci-dessus montre que dans de nombreux cas, il serait difficile de recourir à l'arbitrage pour régler des différends entre le Fonds de 1971/1992 et les demandeurs, notamment, estime l'Administrateur, lorsque des procédures rapides doivent absolument être suivies, à savoir lors de sinistres donnant lieu à un nombre élevé de demandes d'indemnisation, et lorsque le montant total des demandes dépasse le montant maximal de l'indemnisation disponible.

2.6 L'Administrateur estime que les avantages de la soumission des demandes à une procédure d'arbitrage seraient limités dans certains cas particuliers. Il pourrait par exemple être indiqué, eu égard à un sinistre dont il ressort clairement que le montant total des demandes ne dépassera pas le montant maximal de

l'indemnisation disponible, de soumettre à un arbitrage obligatoire une demande importante ou un certain nombre de demandes soulevant une question de principe particulière.

2.7 Les demandeurs seraient probablement peu enclins à soumettre leurs demandes à une procédure d'arbitrage et insisteraient pour que celles-ci soient tranchées par les tribunaux nationaux de leur propre pays.

2.8 Compte tenu de la position adoptée par l'Assemblée et le Comité exécutif du Fonds de 1971 (et approuvée par l'Assemblée du Fonds de 1992) selon laquelle une demande n'est recevable que si elle relève des définitions des "dommages par pollution" ou des "mesures de sauvegarde" énoncées dans les Conventions et interprétées par les organes du Fonds de 1971, l'Administrateur estime que les possibilités de soumission des demandes, par le Fonds de 1992, à une procédure d'arbitrage peuvent être limitées.

2.9 Pour les raisons indiquées dans le dernier paragraphe du point 2.4 ci-dessus, l'Administrateur juge que le recours aux procédures de médiation ou de conciliation par le Fonds de 1992 présenterait peu d'intérêt.

2.10 La fourniture de renseignements plus complets aux demandeurs contribuerait vraisemblablement dans certains cas au règlement extrajudiciaire de certaines demandes. Cette question est couverte dans un document présenté par la délégation australienne (document 92FUND/A.2/19/1). Toutefois, toute augmentation significative des activités du Fonds de 1992 dans ce domaine exigerait des ressources en personnel supplémentaires.

3 Procédures pour le règlement des demandes

3.1 Lors des délibérations du Groupe de travail, un certain nombre de délégations ont indiqué qu'il serait peut-être utile d'étudier la façon dont les assureurs commerciaux, tels que les Clubs P & I, traitaient les demandes. On a également fait valoir que, dans les Clubs P & I, par exemple, le règlement des demandes était confié au personnel subalterne, et qu'il serait bon d'envisager de déléguer davantage le pouvoir de décision au sein du Fonds de 1992.

3.2 De nombreuses délégations ont précisé que les assureurs commerciaux disposaient d'une grande liberté s'agissant d'accepter ou de rejeter une demande, et qu'ils pouvaient tenir compte de considérations commerciales ou de questions d'image de marque.

3.3 L'Administrateur est revenu sur ces questions avec certains Clubs P & I (y compris un Club avec lequel le Fonds n'a aucun cas en commun), ainsi qu'avec Cristal Ltd et un assureur n'exerçant pas dans le domaine maritime. Les renseignements obtenus sont résumés ci-après.

Clubs P & I

Les Clubs P & I ont généralement recours à leurs correspondants locaux aux quatre coins du monde qui leur fournissent des renseignements circonstanciés sur un cas. Les correspondants et les avocats des clubs seront chargés d'obtenir des preuves, de donner leur avis sur le régime juridique et l'exposition potentielle du propriétaire du navire, et de régler les demandes conformément aux instructions que leur auront données conjointement le propriétaire du navire et le Club. De nombreux correspondants ont, au fil des années, acquis un savoir-faire dans la résolution des problèmes et le traitement des actions en responsabilité au nom des Clubs P & I.

Les correspondants, avocats ou enquêteurs du Club peuvent être autorisés à négocier les règlements auprès des demandeurs. Ni le Club ni le propriétaire du navire ne donnera probablement un pouvoir permanent quelconque autorisant par avance les correspondants (ou autres) à régler les demandes. Une telle habilitation peut être donnée au cas par cas, éventuellement avec un montant maximal spécifique pour le règlement, et les personnes

chargées par le Club de traiter les demandes continueraient de surveiller de façon générale les négociations et les accords conclus. Bien que les Clubs s'appuient peut-être aujourd'hui davantage sur les conseils des correspondants et autres experts, ces derniers disposent vraisemblablement de moins en moins de pouvoirs depuis ces dernières années. On demande habituellement au propriétaire du navire l'autorisation de régler une demande, bien que celui-ci puisse souvent déléguer son autorisation à son propre agent local. Le propriétaire du navire fournit normalement les fonds pour le règlement des demandes, en demandant le remboursement au Club, sauf cas particulier où le Club avance ces fonds au nom du propriétaire du navire.

Les personnes chargées par le Club P & I de traiter les demandes surveillent les activités des correspondants et des autres experts, et maintiennent des dossiers sur les correspondants ou experts jugés aptes.

Le personnel du Club P & I est généralement autorisé à procéder au règlement des demandes sous réserve de certaines limites financières qui dépendent du statut de la personne chargée de traiter les demandes. Dans les cas où les demandes soulèvent des questions épineuses ou importantes, ou où les montants en jeu sont considérables, la personne chargée du traitement des demandes peut être tenue de consulter des collègues de grade supérieur avant de procéder au règlement. Les procédures de traitement des demandes des Clubs ne cessent de se développer, en particulier depuis que certains Clubs P & I établissent des bureaux régionaux.

Etant donné que les demandeurs résident normalement sur le lieu où la demande est née, il est dans la politique des Clubs de chercher à traiter les demandes dans l'environnement local et dans la langue locale. A cet égard, le rôle du correspondant est crucial, même si dans certains cas un avocat local sera chargé de traiter avec le demandeur. Le Club approuvera alors une procédure pour ce qui est de l'examen des demandes et des documents y relatifs.

Un Club P & I assure les propriétaires de navires contre certains types de responsabilité juridique qui leur incombent envers des tiers. Lorsque le bien-fondé d'une demande particulière ou d'une catégorie de demandes est mis en doute, ou lorsque les négociations en vue du règlement échouent, il convient de décider de la position à adopter contre ladite demande (ou ladite catégorie de demande) dans le cadre de la procédure judiciaire. Au cours de la procédure, l'avocat local constitue un conseiller clé et devra demander des instructions au Club. Dans le cadre de la procédure judiciaire, on essaiera encore de parvenir à un règlement à l'amiable afin d'éviter des dépenses juridiques. Un Club prendra position à propos de l'aboutissement probable de la demande si celle-ci devait être traînée devant un tribunal. Cette évaluation tiendra compte notamment de la législation de la juridiction en cause, des caractéristiques particulières du système juridique, des incidences de tout règlement sur d'autres demandes en suspens dans le même cas et de l'intérêt du règlement en tant que précédent dans d'autres cas en cours ou futurs. Des facteurs commerciaux peuvent être appliqués, en particulier le montant du règlement d'une demande et les frais qui pourraient être encourus si l'on se prononçait contre une demande. La question essentielle est toujours de savoir si un compromis permet d'éviter une exposition potentiellement plus élevée. Bien que les questions de relations publiques ne constituent généralement pas un facteur prépondérant dans les négociations en vue du règlement, l'importance des avantages qui découlent des solutions de compromis est appréciée dans les cas qui suscitent fortement l'intérêt du public. Toutefois, les Clubs P & I ont intérêt à veiller à ce que la responsabilité juridique des propriétaires de navire demeure, dans la mesure du possible et en bonne logique, minimale.

CRISTAL Ltd

Les experts auxquels a recours CRISTAL Ltd ne sont pas habilités à régler les demandes. Seul le Conseil d'administration a le pouvoir de se prononcer sur le règlement des demandes. Toutefois, avant que le Conseil n'examine et n'approuve une demande quelconque, le Comité de travail CRISTAL, un organe composé essentiellement d'avocats choisis sur place parmi plusieurs membres du contrat CRISTAL, doit l'avoir examinée en détail.

Le contrat CRISTAL est un système d'indemnisation mutuelle dont le Conseil doit respecter les modalités lorsqu'il a à se prononcer sur des demandes. En cas contraire, n'importe lequel de ses membres pourrait contester la décision et refuser d'apporter les contributions requises permettant à CRISTAL Ltd de régler une demande particulière. Il est entendu que CRISTAL Ltd n'a jamais procédé à un règlement en fonction des avantages qu'il présentait sur un plan commercial ou du point de vue des relations publiques.

Assureur commercial

On attend de l'assuré qu'il défende sa demande et agisse en permanence comme un non assuré prudent. En ce qui concerne les recours de tiers, l'assureur devrait normalement avoir la situation en main mais traiterait très rarement directement avec le demandeur.

Des experts en compensation, ayant accès aux rapports des enquêteurs de l'assureur, enquêtent sur les demandes. Ils peuvent, à cette fin, avoir recours à des consultants. Il est procédé à une évaluation pour savoir si la demande est couverte par la police d'assurance, le montant du préjudice est calculé sous réserve des modalités fixées par la police et il est tenu compte de toute possibilité de recouvrement auprès de tiers.

L'assuré reçoit un rapport complet sur lequel repose la soumission de la demande à l'assureur.

Pour les questions de responsabilité civile, il incomberait en premier lieu à l'assuré de nommer un expert ou un avocat bien que l'assureur s'attende à recevoir des rapports réguliers sur l'évolution du cas. L'assuré ne devrait pas admettre la responsabilité ou convenir d'un règlement ou d'un compromis sans l'accord préalable de l'assureur étant donné que la police d'assurance ne couvrira pas automatiquement la demande du fait de la responsabilité juridique de l'assuré.

Suite aux énormes pertes subies par les assurances ces dernières années, les assureurs se sont généralement orientés vers une procédure plus dirigée pour le règlement des demandes, et non une procédure plus souple. Une évaluation rigoureuse des demandes par les experts nommés par les assureurs est chose courante. Le recours à des enquêteurs désignés par l'assuré est loin d'être bien accepté par les assureurs, et la notification directe à l'assureur (c'est-à-dire sans passer par l'agent) est une pratique de plus en plus fréquente.

Pour ce qui est en général de la responsabilité juridique ou contractuelle, les assureurs ne sont pas obligés de régler les créances sauf si une responsabilité juridique est établie et quantifiée. Toutefois, il se peut que la responsabilité soit établie par accord entre les parties plutôt que par une action en justice. Il est peu probable qu'un assureur effectuerait un paiement du pur point de vue des relations publiques, étant donné que l'assureur considère généralement les relations publiques comme relevant strictement de l'assuré. Néanmoins, un règlement négocié est parfois préférable à une action en justice onéreuse et longue. Même dans ces cas toutefois, il serait normalement nécessaire de convaincre l'assureur que l'assuré a une responsabilité de prime abord bien que celle-ci n'ait pas encore été officiellement établie.

Conclusions pour le Fonds de 1992

3.4 L'Administrateur estime que le règlement rapide des demandes serait facilité si, comme dans le cas des Clubs P & I, il était en mesure de confier à d'autres membres du personnel le soin de se prononcer sur les règlements des demandes dans une mesure plus large qu'il ne l'est autorisé à l'heure actuelle (voir Règlement intérieur, règle 7.13). Il pense que le Fonds de 1992 ne devrait pas déléguer un tel pouvoir à des experts ou au personnel des bureaux d'indemnisation.

3.5 Sur la question de la souplesse, l'Administrateur note que les Clubs P & I sont en mesure de tenir compte de facteurs commerciaux et de questions d'image de marque dans le cadre d'un règlement. Il note également que les Clubs peuvent parfois juger préférable d'éviter le risque d'une décision judiciaire défavorable, créant ainsi un précédent. Compte tenu de la nécessité pour le Fonds de 1992 de respecter les définitions énoncées dans les Conventions et interprétées par les organes du Fonds, l'Administrateur estime qu'il serait peu judicieux que le Fonds de 1992 tienne compte de tels facteurs aux fins du règlement des demandes.

4 Mesures que L'Assemblée est invitée à prendre

L'Assemblée est invitée à prendre les mesures suivantes:

- a) prendre note des renseignements communiqués dans le présent document; et
 - b) donner à l'Administrateur les instructions qu'elle jugera appropriées en ce qui concerne les questions traitées dans le présent document.
-