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

PREMIER GROUPE DE
TRAVAIL INTERSESSIONS
Point 3 de l'ordre du jour

92FUND/WGR.1/2
27 février 1997
Original: ANGLAIS

AUTRES PROCEDURES DE REGLEMENT DES DIFFERENDS

Note de l'Administrateur

1 Examen de la question à la 1ère session de l'Assemblée

Compte tenu du nombre croissant d'affaires dans lesquelles le Fonds de 1971 s'est trouvé partie à une longue procédure eu égard à des sinistres qui avaient mis en cause cette organisation, il a été suggéré à la 1ère session de l'Assemblée d'étudier la possibilité de prévoir d'autres procédures pour le règlement des différends. L'Assemblée a chargé l'Administrateur d'entreprendre une étude des autres procédures de règlement des différends (comme l'arbitrage) et de lui faire rapport à sa 1ère session extraordinaire (document 92FUND/A.1/34, paragraphe 33.3).

2 Etude des autres procédures de règlement des différends

2.1 L'Administrateur a recruté un consultant, M. T A Mensah, ancien Sous-secrétaire général et Directeur de la Division des affaires juridiques et des relations extérieures de l'Organisation maritime internationale, pour procéder à une étude des autres procédures possibles de règlement des différends. En raison du peu de temps dont il disposait, le consultant a pu seulement procéder à une étude préliminaire des questions très complexes en jeu. Cette étude, qui a été soumise à l'examen de l'Assemblée à sa 1ère session extraordinaire (document 92FUND/A/ES.1.13), est reproduite en annexe.

3 Examen de la question à la 1ère session extraordinaire de l'Assemblée

3.1 A sa 1ère session extraordinaire, l'Assemblée a pris note de l'étude susvisée et a noté les trois options qui étaient décrites dans cette étude, comme suit:

a) présentation des demandes par les Etats au nom des demandeurs nationaux;

b) traitement de toutes les demandes d'indemnisation par un organe international spécialement constitué à cette fin (tribunal); et

c) traitement de toutes les demandes par une commission indépendante avant leur soumission aux tribunaux nationaux, si nécessaire.

3.2 Un certain nombre de délégations ont souligné l'importance de cette question et déclaré que l'étude contenait une excellente analyse des problèmes en jeu. Il a été estimé que toute tentative de solution des problèmes posés par le système actuel, en vertu duquel les demandes étaient seulement traitées par les tribunaux nationaux, soulèverait un certain nombre de questions épineuses. Un certain nombre de délégations ont déclaré qu'il était nécessaire de se montrer ambitieux dans la recherche d'une amélioration du système actuel, tout en reconnaissant les difficultés que cela présenterait. Il a été mentionné qu'il était nécessaire de revoir un système créé 25 ans plus tôt afin de l'adapter aux besoins actuels, compte tenu, en particulier, du fort accroissement du nombre des Etats Membres du Fonds de 1971 et du fait que, bientôt, le Fonds de 1992 en aurait probablement autant. Il a toutefois été souligné qu'il était essentiel que la politique mise au point par le Fonds de 1971 pour régler les demandes par voie de négociations soit également suivie par le Fonds de 1992. Il a également été mentionné combien il importait que les Clubs P & I participent à tout examen de cette question.

3.3 L'Assemblée a décidé de créer un groupe de travail qui étudierait la possibilité d'introduire d'autres procédures de règlement dans le système d'indemnisation instauré en vertu de la Convention de 1992 sur la responsabilité civile et de la Convention de 1992 portant création du Fonds pour les cas où il ne serait pas possible de parvenir à des règlements extrajudiciaires.

3.4 Il a été décidé que le Groupe de travail, qui devrait soumettre son rapport à l'Assemblée pour examen à la 2ème session, serait ouvert à tous les Membres et que les Etats et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales internationales dotées du statut d'observateur auprès du Fonds de 1992 seraient invités à assister à ses débats en qualité d'observateurs.

3.5 L'Assemblée a invité les Etats Membres à soumettre leurs observations par écrit à l'Administrateur afin de faciliter l'examen de cette question par le Groupe de travail.

4 Examen de la question par l'Administrateur

L'étude menée par le consultant traite d'un certain nombre de questions complexes. Tout nouvelle procédure de règlement des différends serait tenue d'apporter des solutions à un certain nombre de problèmes juridiques et techniques. L'Administrateur estime toutefois qu'il est important d'examiner à un stade précoce la question de savoir si les diverses options seraient vraisemblablement acceptables pour les Etats Membres. Il convient de noter que si l'on introduit des procédures obligatoires, il faudra modifier soit la Convention de 1992 sur la responsabilité civile, soit la Convention de 1992 portant création du Fonds, soit les deux Conventions, probablement par le biais de protocoles. Pour entrer en vigueur, ces protocoles devront être ratifiés par un certain nombre d'Etats. C'est pourquoi il semble que, à moins qu'il y ait des chances raisonnables qu'un nombre élevé d'Etats Membres accepte en principe une option particulière, il serait inutile de procéder à des études détaillées des diverses questions techniques considérées dans cette option.

5 Mesures que le Groupe de travail est invité à prendre

Le Groupe de travail est invité à:

a) prendre note des renseignements figurant dans le présent document; et

b) adresser des recommandations à l'Assemblée en ce qui concerne d'autres procédures de règlement des différends qu'il jugera appropriées.

* * *

ANNEXE

AUTRES PROCEDURES DE REGLEMENT DES DEMANDES D'INDEMNISATION SOUMISES AU FONDS INTERNATIONAL D'INDEMNISATION DE 1992 POUR LES DOMMAGES DUS A LA POLLUTION PAR LES HYDROCARBURES

1 Introduction

1.1 Le régime de responsabilité et d'indemnisation prévu par la Convention de 1969 sur la responsabilité civile et par la Convention internationale de 1971 portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures repose sur le principe selon lequel les demandes d'indemnisation doivent être tranchées dans le cadre des procédures judiciaires nationales des Etats Parties aux Conventions. Le droit applicable dans chaque cas est le droit national du tribunal saisi d'une demande d'indemnisation donnée, sous réserve des prescriptions pertinentes (de fond et de forme) des Conventions qui ont été formulées en vue de garantir une application uniforme dans tous les Etats et le traitement sur un pied d'égalité de tous les demandeurs, quel que soit le lieu où ils aient subi les dommages.

1.2 Cette approche est notablement différente de celle adoptée pour le règlement des différends en droit international public qui se fonde sur les procédures traditionnelles du "règlement pacifique des différends" telles qu'énumérées à l'article 33 du chapitre VI de la Charte des Nations Unies, à savoir:

i) négociation;
ii) enquête;
iii) médiation;
iv) conciliation;
v) arbitrage;
vi) règlement judiciaire;
vii) recours aux organismes ou accords régionaux; et
viii) autres moyens pacifiques choisis par les parties au différend.

1.3 Ces procédures traditionnelles de "droit public" n'ont pas été jugées appropriées pour le régime de 1969/71 qui visait à établir un régime essentiellement de "droit privé". Cette position avait été adoptée pour plusieurs raisons.

1.4 En premier lieu, les procédures de "droit public" étaient destinées, selon la tradition, aux différends dans lesquels les "parties" sont (ou peuvent être) identifiées avant la survenance du différend. Dans la plupart des cas, il y aura deux ou, au plus, plusieurs parties au différend. En vertu des Conventions de 1969/71, l'identité et le nombre de demandeurs ne peuvent être déterminés avant la survenance d'un événement entraînant des dommages par pollution; et le nombre de demandeurs potentiels dans le cas d'un événement pourrait se chiffrer à des centaines ou même à des milliers.

1.5 Une autre raison pour laquelle les procédures traditionnelles de droit public ne se prêtent pas au régime de responsabilité civile et d'indemnisation des Conventions de 1969/71 est que ces procédures sont essentiellement conçues pour des différends dans lesquels les parties sont des Etats ou des entités qui sont censées avoir une "personnalité internationale". Par conséquent, ces procédures ne peuvent, dans la plupart des cas, être intentées que par un Etat ou une autre "entité internationale", telle qu'une organisation internationale composée d'Etats à laquelle est conférée la capacité d'agir au niveau international. Lorsque la personne ayant des intérêts en jeu dans le différend n'est pas un Etat ou une "entité internationale", le différend doit normalement être introduit par un Etat ou une autre entité autorisée à agir au nom de cette personne.

1.6 En troisième lieu, en vertu des "procédures traditionnelles", les parties peuvent souvent être tenues d'avoir recours à des tribunaux, des cours ou des instances dont le siège est situé hors du territoire de l'Etat

de résidence des parties. Dans de nombreux cas, ces tribunaux siègent loin du lieu où les dommages faisant l'objet de la demande d'indemnisation ont été causés. Au problème logistique que pose le fait de traiter avec une instance située dans un pays étranger s'ajoute toujours une autre complication due cette fois au fait que le droit (de fond et de forme) appliqué dans les tribunaux est notablement différent du droit national des diverses parties au différend.

1.7 En dernier lieu, en vertu des procédures traditionnelles, il n'est pas toujours facile de déterminer le tribunal ou l'instance qui a compétence pour connaître du différend à un moment donné quelconque. Cette incertitude pourrait retarder le règlement du litige avec les frais que cela entraîne. Le problème se poserait en particulier dans le cas des demandes d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures résultant d'accidents maritimes où les personnes qui ont subi les dommages ne peuvent pas toujours identifier facilement le propriétaire, ni la nationalité du ou des navires en cause.

1.8 La procédure de règlement des demandes d'indemnisation prévue par le régime de 1969/71 est différente des procédures de règlement des différends en usage en droit public. Ainsi, en vertu de la Convention de 1971 portant création du Fonds:

a) Tout demandeur, qu'il s'agisse d'un Etat, d'une personne morale (publique ou privée) ou d'une personne physique ou d'une entité juridique, peut introduire une demande d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution contre le Fonds de 1971 en son propre nom et de sa propre initiative, sans qu'un gouvernement ou toute autre autorité ait à intervenir sur le plan diplomatique ou autre.

b) La victime du dommage par pollution peut saisir les tribunaux de l'Etat dans lequel les dommages ont été subis.

c) La procédure pour demander réparation est la procédure applicable en vertu du droit de l'Etat du tribunal saisi de la demande, sous réserve toutefois des dispositions applicables des Conventions.

d) Les décisions du tribunal saisi de la demande sont reconnues et exécutoires non seulement dans l'Etat du dit tribunal mais aussi dans tous les autres Etats qui sont parties à la Convention portant création du Fonds.

1.9 Si cette procédure comporte certains avantages considérables, elle présente aussi un certain nombre d'inconvénients.

1.10 La multiplicité des demandes peut entraîner des difficultés pour les demandeurs, par exemple des retards considérables dans le versement de l'indemnisation jusqu'à ce que toutes les demandes aient été réglées. Il se peut par ailleurs que différents tribunaux nationaux n'appliquent pas les dispositions des Conventions de la même manière, lorsqu'il s'agit soit de décider de la recevabilité des demandes, soit de fixer les montants de l'indemnisation à verser aux divers demandeurs. L'uniformité d'interprétation et d'application qui était l'un des objectifs fondamentaux du régime global pourrait s'en trouver gravement compromise et l'attente des demandeurs serait remplie d'incertitudes.

1.11 Le Fonds doit répondre à des demandes individuelles qui, étant donné qu'elles émanent de particuliers et non d'un Etat, peuvent être très nombreuses. En deuxième lieu, étant donné que les demandeurs saisissent les tribunaux de l'Etat dans lequel les dommages ont été causés, il se peut que le Fonds ait à répondre à des demandes au titre du même sinistre devant les tribunaux de deux ou plusieurs Etats, bien que cela n'ait encore jamais été le cas en ce qui concerne le Fonds de 1971. Outre les difficultés que posent la distance et le décalage horaire, l'examen et la présentation des moyens de défense contre les demandes individuelles de différents demandeurs dans les tribunaux de différents Etats entraîneront forcément beaucoup de temps et de frais pour le Fonds de 1971.

1.12 C'est pourquoi les Etats parties voudront peut-être examiner d'autres procédures de règlement des

demandes qui maintiendront les avantages du régime actuel et contribueront en même temps à éliminer, ou du moins à réduire les complications et les difficultés présentées par la procédure actuelle.

1.13 Pour trouver une solution équilibrée, cette autre procédure devra remplir un certain nombre de conditions, à savoir:

a) Elle devrait garantir aux demandeurs potentiels que les avantages ne seront pas moindres que ceux qu'ils obtiendraient auprès de leurs tribunaux nationaux.

b) La procédure devrait être plus rapide ou au moins aussi rapide que la procédure actuelle.

c) Elle devrait permettre aux demandeurs d'introduire et poursuivre leurs demandes sans avoir à quitter l'Etat dans lequel les dommages ont été causés et sans avoir à respecter des règles de droit et de procédure autres que celles applicables dans leurs tribunaux nationaux ou clairement énoncées dans des accords internationaux dûment acceptés par l'Etat dont ils sont ressortissants.

2 Pratique établie en vertu de certains régimes internationaux en vigueur

2.1 Lors de l'examen d'autres procédures possibles de règlement des demandes d'indemnisation présentées au Fonds de 1992, il pourrait être utile d'évoquer les procédures de règlement des différends adoptées dans diverses institutions internationales en vertu de leurs actes constitutifs. Ces régimes ont généralement pour objet de remplacer ou compléter les procédures traditionnelles par des arrangements moins lourds et onéreux. En particulier, ils font appel à des mécanismes "internes" soit comme moyen exclusif de régler certains différends, soit à titre de mécanisme complémentaire qui permettra peut-être d'éviter le recours à une procédure judiciaire formelle ou à réduire le nombre de demandes faisant effectivement l'objet d'une action en justice.

2.2 Ce mécanisme interne peut être un organe permanent (tel qu'un organe institutionnalisé d'une organisation ou un tribunal permanent) ou il peut s'agir d'un organe spécialement créé pour régler les différends en tant que de besoin.

2.3 Les organisations ci-après offrent des exemples de ce type d'arrangement.

2.4 Organisation internationale de l'aviation civile (OACI)

L'article 84 de la Convention de 1944 portant création de l'OACI dispose que les différends entre Etats contractants relatifs à l'interprétation ou à l'application de la Convention ou de ses Annexes qui ne peuvent être réglés par la négociation (entre les parties) peuvent être soumis par l'une quelconque des parties en cause au Conseil de l'Organisation en vue de leur règlement. Toutefois, la Convention confère aussi à toute partie au différend le droit de faire appel de la décision du Conseil devant un tribunal spécial agréé d'un commun accord avec les autres parties ou devant la Cour internationale de justice.

2.5 Union de l'Europe occidentale

La Convention de décembre 1957 établit un tribunal de l'Europe occidentale pour la protection des intérêts privés contre les mesures de contrôle des armements (article 3). Le tribunal a compétence pour statuer sur les demandes d'indemnisation introduites contre l'Union par "les personnes physiques ou morales dont les intérêts privés auraient été lésés par des excès ou abus de pouvoir imputables à l'Agence de l'Union pour le contrôle des armements ou à ses fonctionnaires ...".

2.6 Tribunal européen dans le domaine de l'énergie nucléaire

La Convention de 1957 sur l'établissement d'un contrôle de sécurité dans le domaine de l'énergie

nucléaire établit un tribunal européen de l'énergie nucléaire qui a compétence pour "statuer sur le montant et l'incidence des coûts" d'un accident nucléaire relevant du champ d'application de la Convention.

2.7 Organisation arabe des pays exportateurs de pétrole (OAPEP)

La Convention de 1968 portant création de l'organisation arabe des pays exportateurs de pétrole a institué une Commission judiciaire qui est rattachée à l'Organisation. En vertu de l'article 23 de la Convention, les litiges suivants peuvent être soumis au verdict de la Commission:

a) litiges entre un (Etat) membre et une société pétrolière effectuant des opérations sur le territoire du dit membre; et

b) litiges entre un (Etat) membre et une société pétrolière dépendant d'un autre membre.

2.8 Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer établit un Tribunal international du droit de la mer (annexe VI) qui comprend une Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins. L'article 187 de la Convention dispose que la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins a compétence pour connaître des différends entre les Etats, l'Autorité ou des personnes physiques ou morales.

3 Possibilités de changement

3.1 En s'inspirant des exemples susmentionnés, les Etats Membres du Fonds de 1992 souhaiteront peut-être envisager la possibilité d'adopter une autre procédure ou d'autres procédures de règlement des demandes d'indemnisation qui permettraient de réduire les complications et les frais du système actuel sans poser de difficultés majeures aux demandeurs ou aux Etats parties.

3.2 Option 1: Demandes présentées par les Etats au nom des demandeurs nationaux

3.2.1 En vertu de cette option, les demandes d'indemnisation ne pourraient être introduites que par le Gouvernement de l'Etat partie sur le territoire duquel les dommages par pollution ont été causés. Les demandes porteraient sur l'ensemble des dommages subis dans cet Etat, y compris les dommages subis par des particuliers, ou autres entités privées, qui sont ressortissants ou résidents de cet Etat. Comme dans le cas de l'arrangement actuel, le tribunal compétent de l'Etat dans lequel les dommages ont été causés serait saisi des demandes soit par le Gouvernement soit par une instance ou un organisme public désigné à cet effet par le Gouvernement intéressé au nom de tous les demandeurs de cet Etat.

3.2.2 En cas d'accident causant des dommages par pollution dans cet Etat, chaque personne qui prétend avoir subi des dommages à la suite de l'accident serait tenue de soumettre sa demande au Gouvernement de l'Etat ou à l'instance ou l'organisme désigné par le Gouvernement à cette fin, avec tous les détails des dommages subis et tous autres renseignements qui pourraient être requis en vertu de la Convention portant création du Fonds ou en vertu du règlement de l'organisme intéressé ou par le tribunal saisi de la demande. Il serait naturellement toujours possible au Fonds de régler les demandes, selon les modalités fixées par l'Assemblée (ou un organe subsidiaire), d'un commun accord avec le Gouvernement ou l'organisme désigné.

3.2.3 Il serait nécessaire de décider s'il convient de conférer au Gouvernement ou à l'organisme désigné le pouvoir de "filtrer" les demandes de manière à exclure celles qu'il ne juge pas justifiées ou si les tribunaux devraient être saisis de toutes les demandes présentées.

3.2.4 Si le pouvoir de filtrer les demandes était conféré au Gouvernement ou à l'organisme désigné, il faudrait examiner si un demandeur dont la demande est rejetée devrait avoir le droit d'en appeler de cette décision et, dans l'affirmative, à quelle instance cet appel pourrait être déféré.

3.2.5 Pour décourager les demandes abusives, les demandeurs pourraient être tenus de verser une caution qui serait remboursable, en tout ou en partie, selon l'aboutissement de leur demande. Cette caution pourrait être une somme forfaitaire ou elle pourrait être modulée en fonction de la valeur des demandes.

3.2.6 Cette approche présente les avantages suivants:

a) Elle permettrait de réduire considérablement les frais que représentent, pour les demandeurs, l'examen de leurs demandes, l'introduction d'une action en justice et les poursuites devant un tribunal.

b) Elle permettrait de réduire le nombre de demandes individuelles dont les tribunaux sont saisis à l'égard d'un événement donné et, par conséquent, le nombre de parties auxquelles le Fonds de 1992 serait confronté devant le tribunal.

c) Elle ne constituerait pas un écart radical par rapport au régime de 1969/71, étant donné que les tribunaux des Etats parties dans la juridiction desquels les dommages sont causés continueraient de statuer sur les demandes d'indemnisation.

3.2.7 Le principal inconvénient de cette approche est qu'elle pourrait ne pas être largement acceptable. Certains Etats pourraient ne pas être disposés ou capables d'accepter la responsabilité d'examiner et de poursuivre des demandes au nom de personnes ou d'entités non étatiques. Il pourrait aussi y avoir des objections sur le plan constitutionnel dans certains Etats du fait qu'une procédure dans laquelle seuls peuvent intervenir une instance ou un organisme étatique priverait les demandeurs de leur droit de poursuivre leur action de la manière dont ils jugent bon. Il pourrait être objecté en particulier que le succès de demandes individuelles pourrait dépendre de la diligence et de la compétence avec laquelle le service ou l'organisme public examine et présente le dossier, plutôt que du jugement et des efforts des personnes qui ont subi les dommages. Par ailleurs, l'option 1 ne dissiperait pas les préoccupations que suscite le manque (éventuel) d'uniformité dans l'application des Conventions.

3.3 Option 2: Instance internationale spécialement constituée (Tribunal) pour statuer sur toutes les demandes d'indemnisation

3.3.1 Toutes les demandes que le demandeur et le Fonds ne réussiraient pas à régler à l'amiable seraient soumises à une instance spécialement créée (un Tribunal ou une Commission des demandes d'indemnisation). Le tribunal de demandes d'indemnisation serait seul compétent pour statuer sur les demandes en réparation et les questions liées à ces demandes. Chaque demande qui n'a pas fait l'objet d'un règlement entre le demandeur et le Fonds serait soumise au Tribunal soit par le demandeur, soit par l'Administrateur.

3.3.2 Le Tribunal agirait à l'égard de chaque demande comme s'il avait son siège dans l'Etat où les dommages ont été occasionnés. En conséquence, des dispositions seraient prises afin que les demandeurs dans chaque Etat soumettent leurs demandes au Tribunal à l'intérieur de cet Etat. Les demandeurs seraient autorisés à se faire représenter auprès du Tribunal par des jurisconsultes ou des experts de leur choix venant d'un Etat partie quelconque à condition que ceux-ci soient habilités à comparaître devant les tribunaux ou les instances judiciaires de leur propre Etat.

3.3.3 La décision du Tribunal des demandes d'indemnisation devrait avoir force obligatoire pour le Fonds et pour le demandeur particulier ainsi que pour les autres personnes qui sont en droit d'être indemnisées par le Fonds à la suite de l'événement.

3.3.4 Comme dans le cas des décisions des tribunaux nationaux en vertu de la Convention de 1971 portant

création du Fonds, les décisions du Tribunal des demandes d'indemnisation devraient être reconnues et exécutoires dans les tribunaux de tous les Etats parties à la Convention pertinente.

3.3.5 Les dépenses de fonctionnement du Tribunal des demandes d'indemnisation seraient imputées au budget du Fonds de 1992. Le Fonds pourrait aussi être tenu de rembourser aux demandeurs certains ou la totalité des frais afférents à l'assistance d'experts, sous réserve de conditions clairement définies.

3.3.6 L'avantage d'une telle procédure pour les demandeurs serait qu'une seule instance clairement identifiable statuerait sur toutes les demandes et les décisions de cette instance seraient définitives et applicables à tous les autres demandeurs. Cela pourrait réduire les retards dans le versement des indemnités qui sont fréquents dans le système actuel du fait que de longues périodes peuvent s'écouler avant que les tribunaux nationaux ne statuent sur certaines demandes.

3.3.7 Un aspect important de cette option est qu'elle offrirait une procédure simple et uniforme qui s'appliquerait à toutes les demandes quel que soit l'Etat dans lequel l'événement est survenu. Cela constituerait un avantage à la fois pour les demandeurs et pour le Fonds, car ils auraient une meilleure idée de l'aboutissement probable des demandes particulières et ce qui est encore plus important, ils auraient une garantie raisonnable de l'application uniforme de la Convention.

3.3.8 L'inconvénient principal de cette option est qu'elle pourrait ne pas être acceptable à tous les Etats. Certains Etats pourraient s'opposer, pour des raisons constitutionnelles, à un arrangement en vertu duquel leurs ressortissants ne peuvent saisir leurs propres tribunaux nationaux de demandes d'indemnisation pour des dommages subis à l'intérieur de leur juridiction nationale. Cette objection pourrait être contournée si les demandeurs avaient la facilité d'en appeler des décisions du Tribunal des demandes d'indemnisation. Toutefois, si cette facilité devait être largement accessible, elle pourrait neutraliser en grande partie les avantages de cette option.

3.3.9 Cette option aurait pour autre inconvénient de nécessiter des amendements d'envergure à la Convention de 1992 portant création du Fonds (et également à la Convention de 1992 sur la responsabilité civile) étant donné qu'elle modifierait fondamentalement la base sur laquelle le régime actuel du Fonds est établi. Un changement aussi radical pourrait ne pas être acceptable à certains Etats. Par ailleurs, même dans le cas des Etats qui décideraient d'accepter le changement, l'approbation par le Parlement et l'adoption de la législation nationale nécessaire pourraient prendre beaucoup de temps.

3.4 Option 3: Commission indépendante d'indemnisation chargée de l'examen initial de toutes les demandes d'indemnisation avant qu'elles soient, le cas échéant, déférées au tribunal

3.4.1 Au lieu de l'arrangement actuel en vertu duquel chaque demande d'indemnisation qui n'est pas réglée d'un commun accord entre le demandeur et le Fonds peut être déférée au tribunal par le demandeur, on pourrait envisager un système en vertu duquel cette demande devrait tout d'abord être examinée par une instance judiciaire spéciale (une commission d'indemnisation). Cette commission serait créée dans le cadre de la Convention portant création du Fonds, mais elle serait indépendante de l'Administrateur et des organes intergouvernementaux du Fonds de 1992.

3.4.2 La Commission d'indemnisation serait composée d'experts juridiques et techniques compétents désignés par les Etats Parties et choisis par l'Assemblée (ou un organe subsidiaire) du Fonds. Il pourrait s'agir d'un organe à part entière de composition fixe, chargé d'examiner toutes les demandes d'indemnisation ou d'une liste de membres sur laquelle un jury serait sélectionné pour rendre un verdict sur des demandes d'indemnisation nées d'un événement donné ou présentées dans un pays donné. En tout état de cause, il serait prévu que les membres ne seraient pas autorisés à participer à l'examen de demandes mettant en cause le pays dont ils sont ressortissants.

3.4.3 La Commission d'indemnisation serait une instance judiciaire ou parajudiciaire et les demandeurs (et le Fonds de 1992) seraient autorisés à se faire représenter ou conseiller par des jurisconsultes ou des experts de leur choix.

3.4.4 Les frais de fonctionnement de la Commission seraient imputés au budget du Fonds de 1992. Les demandeurs assumeraient leurs propres frais, mais le Fonds pourrait être tenu de les rembourser dans certains cas bien définis. Par exemple, ils pourraient ne pas avoir droit au remboursement lorsque la Commission décide qu'une demande donnée est entièrement injustifiée ou que les frais dont le remboursement est demandé sont abusivement élevés ou autrement injustifiés.

3.4.5 Les décisions de la Commission d'indemnisation seraient définitives et auraient force obligatoire pour le Fonds de 1992. Toutefois, un demandeur qui n'est pas satisfait de la décision de la Commission aurait le droit de saisir le tribunal compétent de l'Etat dans lequel les dommages ont été occasionnés de sa demande d'indemnisation, comme le prévoit la Convention portant création du Fonds.

3.4.6 S'il est accepté, le mécanisme d'une telle commission d'indemnisation pourrait réduire le nombre de demandes parvenant devant les tribunaux. Cela constituerait un avantage pour les demandeurs et également pour le Fonds. Pour le demandeur, il y aurait une amélioration par rapport au système actuel car les décisions seraient rendues plus promptement que par la procédure judiciaire normale. Les demandeurs qui envisagent de saisir les tribunaux de leurs demandes auraient aussi une indication fiable du sort probable d'une telle initiative. Par ailleurs, la promptitude de la décision et du versement de l'indemnisation que permettrait une telle procédure serait particulièrement appréciée par les demandeurs qui peuvent avoir besoin d'urgence des indemnités et pour lesquels tout retard dans le règlement pourrait posait des problèmes financiers graves.

3.4.7 Une commission d'indemnisation aux fonctions clairement délimitées aurait comme autre avantage de ne pas entraîner d'écart important par rapport au principe fondamental sur lequel repose le régime de 1969/71 à savoir que l'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures est déterminée en vertu d'un régime de responsabilité de "droit civil". En particulier, la Commission d'indemnisation ne supplanterait pas la compétence ultime des tribunaux nationaux qui est un élément essentiel du régime créé par les Conventions de 1969, 1971 et 1992. Le rôle de la Commission serait de simplifier et d'accélérer le règlement des demandes d'indemnisation en évitant dans la mesure du possible la procédure judiciaire formelle. Les demandeurs conserveraient le droit de saisir les tribunaux nationaux compétents de leurs demandes s'ils ne jugent pas acceptable le verdict de la Commission d'indemnisation. A cet égard, les principes de base de la procédure de la Commission d'indemnisation ne seraient guère différents de ceux de l'arrangement actuel du Fonds de 1971 en vertu duquel l'Administrateur est habilité, dans les conditions fixées par l'Assemblée (ou par le Comité exécutif), à régler les demandes d'un commun accord avec les demandeurs. Dans les deux cas, un demandeur conserve le droit de saisir le tribunal compétent de sa demande s'il n'est pas possible de parvenir par les voies internes à un règlement qui lui soit acceptable.

3.4.8 Les inconvénients éventuels de la procédure faisant appel à une instance judiciaire spéciale sont les suivants:

a) certains Etats pourraient ne pas être disposés à ce qu'une instance judiciaire internationale siégeant en dehors de leur système judiciaire national se prononcent sur leurs demandes d'indemnisation. Une telle objection ne serait toutefois pas entièrement valable dans le présent contexte étant donné que la Commission d'indemnisation siégerait sans préjudice du droit ultime des demandeurs, y compris les Etats, d'avoir recours à un tribunal national, comme le prévoit la Convention de 1992 portant création du Fonds, s'ils ne sont pas satisfaits de la décision de la Commission.

b) La procédure pourrait en fait, dans certains cas, retarder le versement des indemnités aux demandeurs. Tel serait le cas si le demandeur rejette la décision de la Commission d'indemnisation et décide de saisir le tribunal de sa demande. Pour un tel demandeur, l'interposition de la Commission d'indemnisation prolongerait forcément l'intervalle de temps entre la survenance du dommage et le versement de l'indemnisation.

c) Si de nombreux demandeurs rejettent les décisions de la Commission d'indemnisation et saisissent les tribunaux de leurs demandes, le nombre d'affaires portées devant les tribunaux ne diminuerait pas de manière significative. Si tel devait être le cas, le recours à la procédure de la Commission d'indemnisation pourrait en fait entraîner davantage de temps, d'efforts et de frais pour les demandeurs et également pour le Fonds de 1992.

4 Modifications qu'il serait nécessaire d'apporter à la Convention de 1992 portant création du Fonds de manière à introduire une nouvelle procédure de règlement des demandes d'indemnisation

4.1 L'adoption de l'une ou l'autre des options indiquées ci-dessus nécessiterait des modifications de la Convention de 1992 portant création du Fonds. Ces modifications seraient plus ou moins importantes en fonction de l'option particulière choisie. Il pourrait aussi être nécessaire de réviser certaines des dispositions de la Convention de 1992 sur la responsabilité civile.

4.2 Option 1

Cette option nécessiterait une modification de la Convention de 1992 portant création du Fonds pour stipuler que seul un Etat partie peut introduire une demande d'indemnisation contre le Fonds de 1992, au titre de dommages subis à la fois par l'Etat lui-même et par des personnes physiques et morales soumises à la juridiction de cet Etat. Il faudrait aussi prévoir des dispositions concernant les droits des victimes vis-à-vis de l'Etat concernant la soumission et la poursuite des demandes d'indemnisation contre le Fonds. Les dispositions concernant les tribunaux nationaux compétents pour examiner les différents aspects de la demande d'indemnisation resteraient essentiellement inchangées.

4.3 Option 2

4.3.1 L'option 2 nécessiterait des modifications plus importantes de la Convention de 1992 portant création du Fonds. La modification principale porterait sur les dispositions actuelles en vertu desquelles les tribunaux nationaux sont seuls compétents pour décider de la validité des demandes d'indemnisation et du montant des indemnités à verser. Ces dispositions devraient être modifiées pour rendre le Tribunal des demandes d'indemnisation compétent pour connaître de toutes les demandes d'indemnisation, quel que soit le lieu où les dommages ont été occasionnés.

4.3.2 L'une des difficultés que soulèverait cette option aurait trait à la constitution du fonds de limitation par le propriétaire du navire pour se prévaloir du droit de limiter sa responsabilité en vertu de la Convention sur la responsabilité civile. Le problème sera celui de savoir auprès de quel tribunal le fonds de limitation doit être constitué et par rapport à quelle monnaie nationale l'unité de compte doit être convertie à cette fin. On pourrait résoudre ce problème en décidant que le fonds de limitation doit être constitué auprès du Tribunal des demandes d'indemnisation ou du Fonds de 1992. Il faudrait donc modifier également la Convention sur la responsabilité civile.

4.3.3 Il serait aussi nécessaire d'inclure de nouvelles dispositions établissant officiellement le Tribunal et traitant des questions qui s'y rattachent, telles que la composition du Tribunal, la méthode de sélection de ses membres et la procédure que doit suivre le Tribunal.

4.3.4 Il faudrait aussi prévoir une disposition stipulant que les décisions du Tribunal des demandes d'indemnisation devraient être exécutoires dans les tribunaux de tous les Etats parties de la même manière que les décisions des tribunaux nationaux compétents sont reconnues et exécutoires en vertu de la Convention de 1992 portant création du Fonds.

4.3.5 Il faudra peut-être prévoir une disposition pour tenir compte des dispositions de la Convention de 1992 portant création du Fonds relatives à la "prescription" (article 6). Cette disposition pourrait par exemple faire ressortir que la soumission d'une demande au Tribunal des demandes d'indemnisation devrait avoir la même valeur qu'une action intentée devant un tribunal en vertu de l'article 4 de la Convention portant création du Fonds.

4.4 Option 3

4.4.1 L'option 3 ne nécessiterait pas de nombreuses modifications à la Convention de 1992 portant création du Fonds et aucun des amendements nécessaires ne bouleverserait les conceptions fondamentales des Conventions. L'introduction d'une disposition stipulant que chaque demande d'indemnisation doit obligatoirement être soumise tout d'abord à la Commission d'indemnisation serait l'aspect principal de la révision. Des dispositions appropriées devraient aussi porter sur la composition, la compétence et la procédure de la Commission. Il faudrait aussi inclure des dispositions stipulant que les décisions de la Commission, lorsqu'elles sont acceptées par les demandeurs intéressés, auront la même force que les décisions équivalentes des tribunaux nationaux et doivent, en tant que telles, être reconnues dans les tribunaux de tous les Etats parties qui s'occupent des questions d'indemnisation pour les dommages occasionnés à la suite du même événement. Par exemple, lorsque la Commission d'indemnisation décide qu'une indemnisation pour les dommages causés par un événement doit être versée à un demandeur, celui-ci serait en droit de partager au pro rata les fonds qui seraient répartis par un tribunal national à titre d'indemnisation pour les dommages résultant de cet événement. En d'autres mots, une demande jugée fondée par la Commission d'indemnisation doit être considérée comme une "demande établie" en vertu de l'article 4.5 de la Convention de 1992 portant création du Fonds.

4.4.2 Il faudrait peut-être aussi prévoir une disposition pour tenir compte des dispositions de la Convention portant création du Fonds relatives à la "prescription" (article 6 de la Convention de 1992 portant création du Fonds). Cette disposition pourrait par exemple faire ressortir que la soumission d'une demande à la Commission d'indemnisation devrait avoir la même valeur qu'une action intentée devant un tribunal en vertu de l'article 4 de la Convention portant création du Fonds.

5 Moyens permettant d'apporter les modifications nécessaires à la Convention de 1992 portant création du Fonds

5.1 L'introduction de l'une ou l'autre des options exige l'adoption de certains amendements à la Convention de 1992 portant création du Fonds en ayant recours à la procédure d'amendement prévue à l'article 32 des clauses finales de la Convention de 1992 portant création du Fonds. Pour ce faire, l'Organisation maritime internationale (OMI) convoquerait une conférence des Etats parties soit de sa propre initiative, comme il est prévu à l'article 32.1 des clauses finales, soit de manière plus probable, à la demande du tiers des Etats parties, conformément à l'article 32.2 des clauses finales.

5.2 Il serait préférable que les amendements soient adoptés par le biais d'un protocole à la Convention de 1992 portant création du Fonds. Ce protocole constituerait un instrument conventionnel à part entière qui serait soumis dans son ensemble à l'acceptation des Etats parties. C'est la procédure qui a été adoptée jusqu'ici avec succès pour réviser la Convention de 1969 sur la responsabilité civile et la Convention de 1971 portant création du Fonds, par le biais des Protocoles de 1976, 1984 et 1992.

5.3 Pour garantir que l'option choisie entrera en vigueur de la manière envisagée dans le protocole, il pourrait être nécessaire d'indiquer expressément dans les clauses finales du protocole que "aucune réserve" ne peut être émise à l'égard de l'une quelconque des dispositions du protocole. La Convention de 1969 sur le droit des traités prévoit une clause interdisant que des réserves soient faites à un traité international.

5.4 Or, même si le protocole devait interdire les réserves, la possibilité de conflits dans les relations conventionnelles entre les Etats parties ne serait par nécessairement évitée si certains des Etats parties refusent d'accepter le protocole. Si le protocole devait entrer en vigueur avec la participation de certains mais non de la totalité des Etats parties à la Convention initiale portant création du Fonds, il ne serait pas possible d'appliquer la nouvelle procédure de règlement des demandes prévue par le protocole aux cas dans lesquels les dommages ont aussi été causés sur le territoire d'un Etat qui n'a pas accepté le protocole.

5.5 La seule manière d'éviter les conflits éventuels serait de prévoir que le protocole entre en vigueur à condition qu'il soit accepté par **tous les Etats parties** à la Convention de 1992 portant création du Fonds. Or, cette condition d'entrée en vigueur signifierait presque certainement que le protocole entrerait en vigueur à l'issue d'un délai beaucoup trop long, si jamais il entrait en vigueur.

5.6 Une démarche préférable consisterait à fixer le nombre de ratifications (acceptations) nécessaires pour l'entrée en vigueur à un niveau relativement élevé, mais tel qu'il y ait des chances réalistes qu'il entre en vigueur dans un délai raisonnable. L'inconvénient d'une telle solution serait le risque de conflits dans les relations conventionnelles entre les Etats parties à la Convention de 1992 portant création du Fonds qui acceptent le protocole et ceux qui ne l'acceptent pas. Lorsqu'un événement cause des dommages sur le territoire de deux Etats dont l'un n'a pas accepté le protocole, le recours à la procédure prévue dans le protocole pourrait poser des difficultés étant donné que les décisions prises en vertu de cette procédure ne seraient pas acceptées dans l'Etat qui n'a pas accepté le protocole.

6 Amendements éventuels à la Convention de 1992 sur la responsabilité civile

L'adoption d'une nouvelle procédure de règlement des demandes pour la Convention de 1992 portant création du Fonds aurait des incidences sur la Convention de 1992 sur la responsabilité civile. La nécessité et l'ampleur des amendements à la Convention sur la responsabilité civile dépendront de l'option particulière choisie. Si le choix se portait sur l'option 1, les incidences sur la Convention sur la responsabilité civile ne seraient pas très importantes. Le fait d'exiger que les demandes soient introduites par les Etats au nom de l'ensemble des demandeurs soumis à leur juridiction n'aurait pas à proprement parler d'impact majeur sur l'application des Conventions sur la responsabilité civile, bien que certains amendements puissent être souhaitables ou nécessaires pour harmoniser les procédures des deux conventions. L'option 3 aurait un impact plus important sur la Convention sur la responsabilité civile que l'option 1. Dans ce cas, il pourrait être nécessaire d'examiner les effets que pourrait avoir la création de la Commission d'indemnisation chargée de l'examen initial des demandes contre le Fonds de 1992 sur le fonctionnement de la Convention sur la responsabilité civile. D'autre part, si l'option 2 était adoptée, il pourrait être nécessaire d'envisager certains amendements à la Convention sur la responsabilité civile de manière à éliminer les possibilités de conflit résultant du fait que les actions contre le propriétaire du navire en vertu de la Convention sur la responsabilité civile doivent être intentées devant les tribunaux nationaux.

T A Mensah
30 septembre 1996