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

TROISIÈME GROUPE DE TRAVAIL INTERSESSIONS
Point 2 de l'ordre du jour

92FUND/WGR.3/14/12
22 janvier 2003
Original: ANGLAIS

EXAMEN DU RÉGIME INTERNATIONAL D'INDEMNISATION

NOUVEAUX MÉCANISMES DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Document présenté par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

Résumé:	Le Groupe de travail intersessions a pour mandat d'examiner la question des nouveaux mécanismes de règlement des différends. Le présent document vise à clarifier la politique actuelle du Fonds sur le recours à l'arbitrage, dans un premier temps, et à envisager d'éventuelles modifications des Protocoles de 1992 dans le cadre d'un examen plus étendu, dans un deuxième temps.
Mesures à prendre:	Le Groupe de travail est invité à examiner les questions posées dans le présent document ainsi que les recommandations figurant dans la section 5.
Documents connexes:	92FUND/A/ES.1/13

1 Introduction

1.1 Compte tenu du nombre croissant d'affaires dans lesquelles le FIPOL s'est trouvé partie à une longue procédure, il a été suggéré il y a quelque temps d'étudier la possibilité de prévoir d'autres procédures pour le règlement des différends. En 1996, l'Administrateur a invité 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, à procéder à une étude préliminaire sur la question (92FUND/A/ES.1/13).

1.2 Cette étude propose trois options de modification qui permettraient de réduire les complications et les frais du système actuel sans poser de difficultés majeures aux demandeurs ou aux États parties:

1) demandes présentées par les États au nom de leurs ressortisssants;
2) instance internationale spécialement constituée (Tribunal) pour statuer sur toutes les demandes d'indemnisation;
3) commission indépendante d'indemnisation chargée de l'examen initial de toutes les demandes d'indemnisation avant qu'elles ne soient, le cas échéant, déférées au tribunal.

1.3 Ces trois options présentent des avantages pour le demandeur éventuel, dans la mesure où elles réduisent les possibilités de saisir les tribunaux d'une demande contre le Fonds. Cependant, il avait été alors souligné que l'adoption de toutes les options indiquées ci-dessus nécessiterait de modifier la Convention de 1992 sur la responsabilité civile et la Convention de 1992 portant création du Fonds. M. T A Mensah a indiqué que les modifications seraient plus ou moins importantes selon l'option particulière choisie.

1.4 Le système actuel a été conçu pour veiller dans la mesure du possible à ce que les victimes soient indemnisées sans devoir engager d'action en justice. Cela présente des avantages considérables non seulement pour les victimes mais aussi pour le Fonds et les contributaires de celui-ci. Les actions en justice sont onéreuses et longues; leur issue est imprévisible. Le Fonds s'est toujours efforcé de régler les affaires à l'amiable quand cela était possible. Le Royaume-Uni estime que lorsque l'on ne peut pas parvenir à un règlement à l'amiable, la politique du Fonds devrait être d'encourager, chaque fois que cela est possible, le recours à l'arbitrage.

1.5 Le recours à l'arbitrage comme nouveau mécanisme de règlement des différends fait déjà partie de l'arsenal de mesures utilisées par le Fonds. À la connaissance du Royaume-Uni, le Fonds n'a jamais pleinement développé cette approche de crainte qu'un médiateur risque d'interpréter la politique du Fonds de manière préjudiciable pour celui-ci, et donc de créer un précédent non souhaitable. Le Royaume-Uni souscrit au point de vue selon lequel il n'est pas opportun de recourir à l'arbitrage pour les questions sans précédent dans le cadre du FIPOL.

1.6 De l'avis du Royaume-Uni, l'arbitrage est utile lorsque le différend se rapporte au calcul du montant d'un type de demande déjà réglée, ou bien pour le règlement d'une demande suivant des principes déjà acceptés dans le cadre de sinistres antérieurs.

2 Contexte général

2.1 L'Assemblée a examiné l'étude de M. Mensah et l'a transmise au Groupe de travail intersessions pour de plus amples discussions. À sa deuxième réunion, le Groupe de travail intersessions a rappelé que l'Assemblée avait analysé la possibilité d'insérer dans le système d'indemnisation établi en vertu des Conventions de 1992 de nouveaux mécanismes de règlement des différends pour les cas où un règlement à l'amiable n'a pas pu être conclu. L'Assemblée avait relevé qu'en particulier l'arbitrage pouvait dans de nombreux cas se révéler plus rapide et plus indiqué pour le règlement des différends qu'une procédure judiciaire. Elle a considéré que l'arbitrage était particulièrement indiqué lors de sinistres donnant lieu à un nombre élevé de demandes d'indemnisation. La question est cependant demeurée en souffrance, sans que la moindre solution concrète n'ait jamais été prise.

2.2 Depuis l'étude de M. Mensah en 1996, le FIPOL a dû traiter de trois sinistres extrêmement graves: le *Nakhodka* (Japon, 1997), l'*Erika* (France, 1999) et le *Prestige* (Espagne, 2002). Il est à présent largement reconnu que ces sinistres ont mis en évidence certaines des insuffisances du système actuel, dont la plus manifeste a trait au plafond d'indemnisation à la disposition des victimes – bien qu'il soit trop tôt pour mesurer toute l'étendue des questions se rapportant au *Prestige*.

2.3 L'on s'est par le passé préoccupé du recours à l'arbitrage pour les cas où le montant total des demandes dépassait ou devait dépasser le montant total d'indemnisation disponible. En principe, l'adoption d'un relèvement des plafonds en novembre 2003 et l'éventuelle mise en place d'un fonds complémentaire devraient garantir que le montant total d'indemnisation disponible à

l'avenir sera suffisant pour permettre de recourir à l'arbitrage en vue de déterminer les demandes individuelles.

2.4 Le Royaume-Uni reconnaît que la politique actuelle du Fonds est de veiller à ce que tous les demandeurs soient traités de la même manière. Cependant, il ne faudrait pas que le processus à suivre pour indemnisation soit déterminé en fonction du montant total disponible. S'il est nécessaire de calculer au prorata le montant des demandes nées d'un sinistre particulier, il conviendrait que toute décision d'arbitrage sur le montant soit prise conformément à la politique actuelle du Fonds et limitée proportionnellement à un pourcentage déterminé.

3 Politique actuelle

3.1 La procédure du Fonds de 1992 concernant le règlement des demandes est énoncée dans le Règlement intérieur de ce Fonds, adopté par les gouvernements des États Membres.

3.2 À la connaissance du Royaume-Uni, la règle 7.3 du Règlement intérieur du Fonds n'a à ce jour jamais été utilisée. Cette règle stipule ce qui suit:

"L'Administrateur peut convenir avec le demandeur de soumettre une demande à une procédure d'arbitrage obligatoire. L'Administrateur fait droit rapidement aux demandes dont le bien-fondé est ainsi reconnu par arbitrage ".

3.3 L'existence de cette règle montre que le recours à l'arbitrage comme moyen de règlement des différends avait initialement été envisagé lors de la création du Fonds.

3.4 Le régime de responsabilité et d'indemnisation établi par la Convention de 1992 sur la responsabilité civile et la Convention de 1992 portant création du Fonds repose sur le principe selon lequel les demandes d'indemnisation doivent être tranchées dans le cadre des procédures judiciaires nationales des États 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. On peut donc dire que le recours ultime à l'arbitrage comme moyen de résoudre un différend dépend de la question de savoir s'il est ou non autorisé par le droit national de l'État Membre où le sinistre est survenu.

3.5 En 1996 au Royaume-Uni, Lord Woolf avait présenté devant les tribunaux d'Angleterre et du Pays de Galles un projet de réforme de la procédure civile, fondé sur un système accordant aux tribunaux une plus grande responsabilité pour le traitement des différends. Ce nouveau code de procédure civile incitait les parties à recourir à de nouveaux mécanismes de règlement des différends chaque fois que cela est possible, les actions en justice n'étant entamées qu'en dernier recours. Plus récemment, le ministre de la justice a déclaré que toutes les fois où cela serait possible les affaires seraient dorénavant réglées par médiation ou arbitrage; on s'engage donc actuellement en faveur de nouvelles formes de règlement des différends.

4 Proposition

4.1 Le présent document propose, comme première étape relative à l'examen des nouveaux mécanismes de règlement des différends, de modifier le Règlement intérieur ainsi que le Manuel des demandes d'indemnisation, comme il est indiqué dans les annexes au présent document, de manière à clarifier la politique du Fonds en matière d'arbitrage. Les discussions antérieures du Groupe de travail intersessions, destinées à élargir la politique du Fonds concernant les nouveaux mécanismes de règlement des différends en général, ne peuvent aboutir que si l'on modifie la Convention de 1992 sur la responsabilité civile et la Convention de 1992 portant création du Fonds. Le Royaume-Uni souhaiterait que le Groupe de travail intersessions examine de nouveau les options avancées par M. Mensah.

4.2 Le Royaume-Uni estime que dans un premier temps la politique du Fonds en matière d'arbitrage devrait davantage viser à inciter les demandeurs, qui ont un certain type de demande et ne peuvent

pas parvenir à un accord avec le Fonds, à recourir à la procédure d'arbitrage. Toutefois, le Fonds ne devrait l'accepter que si l'arbitre tient pleinement compte de la politique, des pratiques, des décisions et des précédents du Fonds et si aucune nouvelle question de principe n'est en jeu. Cela transparaît dans une modification du Règlement intérieur, proposée à l'annexe I du présent document, et dans une modification du Manuel des demandes d'indemnisation, exposée à l'annexe II du présent document. Ni le demandeur ni le Fonds ne seraient tenus de recourir à l'arbitrage. L'arbitrage ne serait possible qu'après avoir été accepté par les deux parties; celles-ci pourraient suivre les voies habituelles de procédure des tribunaux nationaux. Rien dans le présent document ne peut être interprété comme étant préjudiciable à cette possibilité de saisir les tribunaux.

4.3 Les Protocoles de 1992 en vigueur ne comportent aucune disposition en vertu de laquelle les tribunaux devraient tenir compte des décisions, pratiques et politiques du Fonds ou des précédents établis par le Fonds. Le Royaume-Uni recommande que dans une deuxième étape le Groupe de travail intersessions examine l'option de M. Mensah, et le cas échéant élabore une modification appropriée des Conventions, de façon à ce que toute forme de mécanisme de règlement des différends appliqué en dehors du Fonds demeure fondé sur la politique du Fonds. Cet amendement permettrait de réduire au minimum le risque d'interprétation erronée de la Convention ou des politiques du Fonds.

4.4 L'arbitrage, consensuel par définition, est une forme d'accord contractuel. Le Royaume-Uni considère que l'arbitrage peut permettre d'éviter les procédures judiciaires de longue durée, mais il ne faudrait pas oublier que l'arbitrage lui-même peut être long et coûteux si l'arbitre manque de dynamisme. Avant d'envisager l'arbitrage, le Fonds proposerait à toutes les parties intéressées un accord contractuel comportant une clause d'arbitrage. Si ce contrat n'était pas accepté, le Fonds ne pourrait pas recourir à l'arbitrage. La clause en question déterminerait de façon explicite les paramètres suivant lesquels le Fonds pourrait recourir à l'arbitrage. Cette clause comprendrait des renseignements sur la juridiction, la procédure à suivre aux fins de toute décision, le droit de faire appel, le droit de saisir les tribunaux et le calcul des demandes au prorata. Cela est pris en compte dans une nouvelle modification du Règlement intérieur, qui figure à l'annexe I du présent document.

4.5 Pour veiller à ce que les demandes soumises à l'arbitrage soient traitées de la même façon et à ce que les organes du FIPOL soient pleinement informés de toutes décisions arrêtées, le Royaume-Uni considère qu'il sera nécessaire d'insérer une clause de transparence dans toute disposition contractuelle. Cette clause serait avantageuse pour les demandeurs comme moyen de comparaison des évaluations des demandes.

5 Conclusion

5.1 Le Royaume-Uni estime que les propositions présentées pour modifier le Règlement intérieur et le Manuel des demandes d'indemnisation constitueraient une mesure utile, quoique limitée, en vue de l'adoption de nouveaux mécanismes de règlement des différends. De plus, il appartient à l'Assemblée d'accepter les propositions présentées pour modifier le Règlement intérieur et le Manuel des demandes d'indemnisation sans devoir modifier les Conventions.

Le Groupe de travail est invité à:

a) noter les informations et examiner les principes et propositions soulignés dans le présent document; et

Selon que de besoin:

b) noter comme première étape la modification éventuelle du Règlement intérieur et du Manuel des demandes d'indemnisation pour examen par l'Assemblée à sa session d'octobre 2003;

c) examiner les options proposées par M. Mensah et, si le Groupe de travail le juge souhaitable, convenir d'une modification des Protocoles de 1992 garantissant que les tribunaux doivent tenir compte des décisions, pratiques ou politiques du Fonds.

*** * ***

ANNEXE I

Modifications du règlement intérieur
(Les modifications proposées sont soulignées)

Règle 7.3 du Règlement intérieur

L'Administrateur peut convenir avec le demandeur de soumettre une demande à une procédure d'arbitrage obligatoire à condition que cette procédure tienne pleinement compte des politiques, pratiques et décisions et des précédents établis par le Fonds. L'Administrateur fait droit rapidement aux demandes dont le bien-fondé est ainsi reconnu par arbitrage.

L'Administrateur n'intervient dans la procédure d'arbitrage obligatoire avec un demandeur que sur la base d'un accord contractuel comprenant mais non pas de façon exclusive la juridiction, la procédure à suivre aux fins de toute décision, le droit de faire appel, le droit de saisir les tribunaux, le calcul des demandes au marc le franc.

ANNEXE II

Manuel des demandes d'indemnisation du Fonds de 1992
Révision de la section relative à la Procédure de règlement des demandes d'indemnisation

La procédure suivie par le Fonds de 1992 pour régler les demandes d'indemnisation est décrite dans son Règlement intérieur, lequel a été adopté par les gouvernements des États Membres.

Le Fonds de 1992 encourage les demandeurs à régler leurs demandes d'indemnisation à l'amiable, lorsque cela est possible. L'expérience montre que les procédures de règlement des différends sont longues et onéreuses et leur issue est imprévisible. Le Fonds fait tout son possible pour permettre de parvenir à un accord à l'amiable si la demande répond aux critères généraux applicables à toutes les demandes et qu'elle est considérée comme étant recevable. Si toutefois il n'est pas possible de parvenir à un accord, une ou plusieurs parties peuvent tenter de régler le différend par le biais d'une procédure d'arbitrage obligatoire. Toutes les parties doivent se mettre d'accord sur la base d'une disposition contractuelle aux fins de la procédure d'arbitrage obligatoire.

Le Fonds n'accepte la procédure d'arbitrage obligatoire que si les politiques, pratiques et décisions du Fonds et les précédents établis par le Fonds sont pleinement pris en compte. Le Fonds ne peut pas accepter la procédure d'arbitrage obligatoire s'il estime que l'objet du différend soulève des questions de principe essentielles s'agissant de déterminer si les accords s'appliquent ou non aux dommages tels que définis dans la Convention de 1992 sur la responsabilité civile et la Convention de 1992 portant création du Fonds.

Le Fonds de 1992 traite aussi promptement que possible les demandes qui lui sont soumises.

L'Administrateur du Fonds de 1992 est habilité à procéder au règlement définitif des demandes jusqu'à concurrence de certaines limites. Si ces limites sont dépassées, l'Administrateur doit soumettre l'affaire pour décision au Comité exécutif du Fonds de 1992, lequel est composé de représentants des gouvernements des États Membres. Le Comité exécutif peut donner à l'Administrateur de plus amples pouvoirs pour régler les demandes nées d'un événement donné.

L'Administrateur peut verser des paiements provisoires avant le règlement définitif d'une demande d'indemnisation, si les victimes risquent d'être confrontées à des difficultés financières indues. Ces paiements provisoires sont soumis à des conditions spéciales et à des limites.

Si le montant total des demandes approuvées par le Fonds de 1992 ou établies par un tribunal pour un événement donné dépasse le montant total de l'indemnisation disponible en vertu de la Convention de 1992 portant création du Fonds, les indemnités versées à chaque demandeur font l'objet d'une réduction proportionnelle. Si cette situation risque de se produire, le Fonds de 1992 peut être contraint de limiter à un pourcentage fixe les paiements effectués au titre de demandes approuvées ou les paiements provisoires, afin de veiller à ce que tous les demandeurs soient traités de la même façon.