**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.3/14/4
10 janvier 2003
Original: FRANÇAIS

EXAMEN DU RÉGIME INTERNATIONAL D'INDEMNISATION

DE LA RESPONSABILITÉ DU PROPRIÉTAIRE DU NAVIRE, DE SES CONSÉQUENCES ET DE LA DÉFINITION DE L'OBLIGATION FINANCIÈRE DU PROPRIÉTAIRE.

Document présenté par la délégation française

Résumé	Partant du constat que depuis plusieurs années le Fonds international est amené à intervenir systématiquement, y compris pour de petits sinistres, alors que la convention qui le crée rappelle son rôle subsidiaire, le présent document examine plusieurs points du régime actuel et leur conséquence.
Mesures à prendre :	Voir point 18.

1- Le régime international repose sur deux conventions, dont la seconde portant création d'un fonds international d'indemnisation, n'a vocation à être mise en œuvre qu'à titre subsidiaire, comme le rappelle son exposé des motifs. Or, depuis plusieurs années la tendance est à un accroissement de la part prise par le Fonds international, ce qui démontre l'inadéquation actuelle de la Convention sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution. Cette convention doit donc être révisée selon deux axes principaux: le retour à une canalisation stricte n'excluant pas la recherche de responsabilités autres que celle du propriétaire immatriculé, et la redéfinition de l'obligation financière des propriétaires, qui doit être relevée.

A- La restauration d'un régime de responsabilité civile.

La convention a été conçue dans l'esprit de faciliter et garantir l'accès des victimes à une indemnisation des dommages par pollution et non en vue d'empêcher tout recours contre les responsables du dommage.

2- Le régime mis en place par la convention internationale est un régime qui vise à offrir une garantie d'indemnisation aux victimes de pollutions causées par les navires effectuant le transport d'hydrocarbures. Pour cela, outre qu'il donne compétence aux juridictions du lieu du dommage, il place la responsabilité pour les dommages causés par le navire sur le propriétaire immatriculé, laissant à celui-ci le soin d'exercer des recours contre les personnes qu'il estimerait responsables du dommage. Ainsi un propriétaire immatriculé peut se retourner contre l'affréteur coque-nue si le dommage résulte de l'incompétence de l'équipage que celui-ci a mis à bord. Ce régime est donc favorable à la victime et ce droit à être indemnisé par le propriétaire immatriculé sans tenir compte de savoir si, dans les faits, c'est lui qui assure le contrôle opérationnel du navire, doit être préservé comme base du régime.

3- S'agissant toutefois d'une responsabilité parfois qualifiée de responsabilité sans faute, assortie d'un droit à limitation, il est normal qu'en cas de faute avérée de la part du propriétaire, le droit à limitation lui soit retiré. Il convient de souligner qu'il s'agit d'une faute du propriétaire immatriculé, dans le cas pris en exemple au paragraphe précédent, la faute du propriétaire ne pourrait être démontrée et il garderait le privilège de la limitation. L'actuelle convention ne dit d'ailleurs pas autre chose mais, d'une part, elle définit de façon trop stricte la faute du propriétaire le privant du droit de limitation et, d'autre part, elle étend le bénéfice de la canalisation à des personnes dont la responsabilité devrait pouvoir être établie selon le droit commun.

4- Or, la canalisation de la responsabilité sur le propriétaire immatriculé du navire doit être stricte et n'a pas vocation à couvrir d'autres personnes. En d'autres termes, le propriétaire immatriculé n'a pas à répondre de la faute commise par d'autres. En revanche, il doit assumer les conséquences de ses propres fautes ou celles de ses préposés (capitaine et équipage). Or, sur ce dernier point, l'exigence d'une faute telle que qualifiée par les protocoles de 1992 n'apparaît pas justifiée. Si des doutes existent sur la qualification de la faute qui doit être retenue au vu de l'expérience du régime de la Convention de 1969 (l'expression « actual fault or privity » ayant donné lieu à une interprétation jugée extensive), il convient cependant de trouver d'autres critères qui préservent la possibilité de basculer d'un régime de responsabilité objective ouvrant droit à limitation à celui d'une responsabilité pour faute sans droit à limitation.

5- En conséquence, la protection introduite à l'article III-4 des protocoles de 1992 concernant les affréteurs n'apparaît pas fondée et la gradation de la faute exigée pour voir reconnaître leur responsabilité dans la survenance du dommage encore moins. Dans le cas pris en exemple, dès lors que le propriétaire immatriculé n'a commis aucune faute mais que le dommage résulte de la faute de l'affréteur, armateur disposant, qui aurait, par exemple, laissé prendre la mer au navire sans l'avoir convenablement armé et avitaillé, il est normal qu'en final ce soit l'affréteur fautif qui supporte la charge de l'indemnisation des victimes. Le régime mis en place doit permettre aux victimes d'obtenir une réparation rapide mais ne doit pas faire obstacle à l'établissement des véritables responsabilités. Au delà de l'indemnisation qu'elles peuvent attendre du propriétaire immatriculé et qu'il appartient à celui-ci de recouvrer auprès des responsables, elles doivent pouvoir rechercher auprès de l'affréteur fautif le remboursement intégral de leur préjudice.

6- L'argument avancé au cours des débats et dans certains documents (cf. sur ce point § 6.2.6 du doc. 92FUND/WGR/.3/6) insistant sur le fait que le rétablissement d'un régime de canalisation stricte sur le propriétaire serait défavorable à l'indemnisation rapide des victimes ne saurait être retenu, plusieurs dispositions de la convention rappelant le droit de recours du propriétaire immatriculé ou de son assureur. Dans le cas, en effet, où la faute du propriétaire immatriculé du navire ne peut être établie, mais que le dommage résulte de la faute commise par l'affréteur, le propriétaire ou son assureur, si des indemnisations ont été versées à des victimes, peut exercer une action récursoire à l'encontre de l'affréteur.

7- Les victimes doivent pouvoir établir directement la responsabilité de l'affréteur, si tel est leur intérêt. Il s'agit là d'un choix à l'initiative de la victime, distinct du fait que le propriétaire immatriculé soit, lui, en droit de bénéficier de la limitation. En tout état de cause, l'argument tiré

du fait qu'un tel régime, dans lequel d'autres personnes que le propriétaire pourraient se voir demander une indemnisation, serait contraire aux intérêts des victimes en retardant l'intervention du FIPOL pour indemniser les victimes ne paraît pas fondé, le FIPOL disposant également d'un droit de recours, et les actions judiciaires intentées par les victimes contre d'éventuels responsables ne faisant pas obstacle à leur indemnisation par le FIPOL, qui bénéficie d'une subrogation. Un tel argument démontre, s'il en est besoin, que l'on s'écarte du caractère subsidiaire de l'intervention du FIPOL, tel qu'il est fixé dans la convention, pour en faire un palliatif à la difficulté de faire jouer des mécanismes de responsabilité civile dans le cadre du Protocole de 1992 modifiant la Convention sur la responsabilité civile.

8- L'obligation d'assurance et l'action directe à l'encontre de l'assureur constituent l'apport central de la convention et doivent à cet égard être renforcées. Ce renforcement sera obtenu par une clarification de la rédaction de l'article VII-8 mettant en évidence le fait que même lorsque le propriétaire n'est pas en droit de limiter sa responsabilité, l'assureur est tenu d'indemniser les victimes dans les limites prévues à l'article V, paragraphe 1 de la Convention sur la responsabilité civile, l'assureur bénéficiant également d'un droit de recours.

B- La redéfinition de l'obligation financière du propriétaire.

L'approche privilégiée dans ce document est fondée sur la place fondamentale de la Convention sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures.

9- Comme cela a déjà été rappelé dans la première partie de ce document, la Convention portant création du Fonds international doit garder son rôle subsidiaire. Partant de ce constat, il apparaît anormal que le Fonds soit amené à intervenir, comme cela s'est déjà trouvé, pour les dommages consécutifs à de banals incidents d'exploitation tels que le heurt d'un quai, une erreur de manipulation d'une vanne ou un abordage fautif, dommages qui peuvent bénéficier des clauses spécifiques des polices souscrites auprès des P&I clubs.

10- L'indemnisation de tels dommages dus à des comportements fautifs ou de négligence pose également la question du bien fondé de l'absence d'obligation d'assurance pour les navires transportant moins de 2000t d'hydrocarbures. Le FIPOL a déjà eu à intervenir à plusieurs reprises dans de telles circonstances et cette situation n'apparaît pas non plus justifiée, il est donc proposé de supprimer cette exonération.

11- Enfin, il convient d'aborder la question de l'adéquation des montants de limitation même après l'entrée en vigueur de la révision des plafonds au 1er novembre 2003. Comme cela avait été souligné dans le document WGR.3/5/7 présenté par la délégation française, les procédures permettant le relèvement des plafonds sont strictement encadrées dans le temps (minimum incompressible de huit ans entre deux propositions d'amendement) et dans leurs montants (6% par an en intérêts composés et sans que les augmentations aboutissent à dépasser le triplement du montant initial de la convention). Plusieurs voies peuvent être envisagées pour remédier à cette situation, certaines ont déjà fait l'objet de propositions.

12- L'objet des deux propositions qui suivent est d'aborder cette question en tenant compte d'une part du souhait exprimé par certains États de demeurer dans le cadre des Protocoles de 1992 dont la protection est jugée par eux suffisante, et d'autre part de celui, exprimé par d'autres États, de relever de façon significative les plafonds des deux conventions.

13- À cet égard, une conférence diplomatique est convoquée en mai prochain pour examiner l'adoption d'une convention internationale portant création d'un fonds supplémentaire d'indemnisation. Il paraît, en conséquence, légitime de prendre en compte le souci marqué par plusieurs États qui ont parrainé l'élaboration de ce projet au sein du Groupe de travail, en insérant dans le texte de la Convention sur la responsabilité civile des dispositions permettant le

financement de ce fonds supplémentaire également par le propriétaire du navire responsable de la pollution. Elle permettrait ainsi de faire coexister le système issu des Protocoles de 1992, et celui qui devrait intégrer l'existence d'un fonds supplémentaire.

14- La question de la progressivité de l'obligation financière du propriétaire mérite tout d'abord d'être réexaminée. À cet égard, la proposition faite par les P&I clubs de revoir sur une base volontaire le niveau de l'obligation pour les plus petites unités dans le cas où l'incident surviendrait dans un des États contractants au fonds supplémentaire appelle la réserve suivante. Sur le plan des principes, il n'apparaît pas conforme au droit international de mêler des conventions internationales de droit public et des arrangements privés. Si, comme la proposition des P&I le reconnaît implicitement, le niveau de la responsabilité financière des propriétaires de navire n'est pas suffisant, il appartient aux États parties à la Convention sur la responsabilité civile de redéfinir l'obligation.

15- Plus fondamentalement, à la lumière des événements récents, on peut s'interroger sur le bien-fondé du critère de la jauge comme élément de référence. Les sinistres du TANIO, du NADHODKA, de l'ERIKA et du PRESTIGE démontrent que de petits navires provoquent des dommages sans mesure avec la limite de responsabilité du propriétaire. A titre d'information dans le cas de l'ERIKA, le montant probable des dommages avoisine 800 millions €, le propriétaire de l'ERIKA supportant pour sa part moins de 13 millions €, soit moins de 2 % du montant total des dommages.

16- Le montant total des dommages dans ce sinistre peut également être rapproché de la couverture théorique pour ce type de dommage au titre de la police des P&I clubs. Celle-ci, d'un montant d'un milliard USD, n'a cependant vocation à être mise en jeu, comme exposé dans le document 92FUND/WGR.3/5/5, que lorsque le propriétaire n'est pas en droit de limiter sa responsabilité mais sur le fondement d'une faute simple, situation qui est celle qui a prévalu récemment lors du sinistre du NAKHODKA et qui a effectivement conduit l'assureur à verser davantage que le montant prévu par la Convention sur la responsabilité civile pour mettre fin au litige.

17- En ayant ces éléments de comparaison présents à l'esprit, il n'apparaîtrait pas anormal que le montant de responsabilité du propriétaire soit fixé, quelle que soit la jauge du navire, au montant maximum fixé dans la Convention sur la responsabilité civile, qui lui-même ne correspond qu'à environ 10% de la couverture des clubs P&I pour ce risque. Une telle modification n'aurait en définitive que des effets limités puisque, comme INTERTANKO et le CIMM le relevaient dans le document 92FUND/WGR.3/11/5, les propriétaires supportent actuellement seuls, sans l'intervention du FIPOL, 95% des demandes d'indemnisation au titre de la pollution par les hydrocarbures.

18- En conséquence le Groupe de travail est invité à examiner les propositions de modifications suivantes au texte actuel de la convention :

i) **Article III 4**. *Aucune demande de réparation de dommage par pollution ne peut être formée contre le propriétaire autrement que sur la base de la présente convention. Aucune demande en indemnisation du chef de pollution, qu'elle soit ou non fondée sur la présente convention, ne peut être introduite contre les préposés ou mandataires du propriétaire.* Rédaction issue du texte de la convention de 1969

ii) **Article V 1**. *Le propriétaire d'un navire est en droit de limiter sa responsabilité aux termes de la présente convention à un montant de 89,77 millions d'unités de compte par événement. Toutefois lorsque le dommage par pollution atteint un État partie à la convention internationale portant création d'un fonds supplémentaire, le propriétaire est également tenu envers le fonds supplémentaire de contribuer à hauteur de x % du montant des indemnisations versées par celui-ci. En tout état de cause ce montant ne peut excéder x millions d'unités de compte.*

iii) **Article V 2**. *Le propriétaire n'est pas en droit de limiter sa responsabilité aux termes de la présente convention s'il est prouvé que le dommage résulte de sa faute ou négligence.*

iv) **Article VII 1.** *Le propriétaire d'un navire immatriculé dans un État contractant et transportant des hydrocarbures en vrac en tant que cargaison est tenu de souscrire une assurance ou autre garantie financière, telle que cautionnement bancaire ou certificat délivré par un fonds international d'indemnisation, d'un montant correspondant aux sommes fixées à l'article V, paragraphe 1.*

v) **Article VII 8.** *Toute demande en réparation de dommages dus à la pollution peut être formée directement contre l'assureur ou la personne dont émane la garantie financière couvrant la responsabilité du propriétaire pour les dommages par pollution. Dans un tel cas le défendeur peut, même lorsque le propriétaire n'est pas en droit de limiter sa responsabilité conformément à l'article V, paragraphe 2, se prévaloir des limites de responsabilités prévues à l'article V, paragraphe 1. Le défendeur peut en outre se prévaloir des moyens de défense que le propriétaire serait lui même fondé à invoquer, excepté ceux tirés de la faillite ou mise en liquidation du propriétaire. Le défendeur peut dans tous les cas obliger le propriétaire à se joindre à la procédure.*