**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.3/14/5
16 janvier 2003
Original: ANGLAIS

EXAMEN DU RÉGIME INTERNATIONAL D'INDEMNISATION

RESPONSABILITÉ DES PARTIES EN JEU DANS LE TRANSPORT DES HYDROCARBURES PAR MER

Document présenté par la France, l'Espagne et la Commission européenne

Résumé:	Le présent document s'intéresse au rapport qui existe entre les obligations des parties intervenant dans le transport des hydrocarbures par mer et leur degré de responsabilité, et propose des solutions visant à permettre de traiter cette question par le biais d'amendements à la Convention sur la responsabilité civile et aux conventions et protocoles connexes.
Mesures à prendre:	Voir le paragraphe 20

1 Introduction

1. Le régime relatif à la responsabilité pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures et à l'indemnisation tel que défini dans la Convention sur la responsabilité civile et la Convention portant création du Fonds fonctionne bien. Le Fonds a déjà traité plus d'une centaine de sinistres et a d'une manière générale été en mesure d'indemniser les victimes de manière satisfaisante, contribuant ainsi, comme prévu, au partage des coûts entre les propriétaires de navires et l'industrie pétrolière.

2. Cependant, ce régime de responsabilité et d'indemnisation subit de plus en plus de pressions et est de plus en plus souvent mis en cause par le public; depuis trois ans, il est très vivement critiqué, à la fois par des victimes de sinistres de pollution et par certaines autorités publiques.

3. Les critiques portent généralement sur trois principaux points:

- Le montant maximal d'indemnisation ne suffit pas pour couvrir tout sinistre prévisible, d'où le risque réel que les victimes de déversements majeurs d'hydrocarbures ne soient pas indemnisées intégralement;

- La procédure à suivre aux fins d'une indemnisation intégrale est longue, en particulier dans le cas des grands déversements d'hydrocarbures, où le montant des demandes doit être calculé au prorata, ce qui retarde beaucoup l'indemnisation;

- Les textes visent principalement l'indemnisation. La question de la responsabilité est moins développée, et le lien entre la cause effective du sinistre et le degré de responsabilité est plutôt ténu: le régime actuel de responsabilité et d'indemnisation a des effets très limités sur le plan de la prévention et de la dissuasion.

4. Il faut bien admettre que ces critiques ne sont pas dénuées de fondement. Cela est particulièrement notable quand il s'agit de certains grands déversements d'hydrocarbures. Il conviendrait également de reconnaître que ces critiques ont leur origine dans la structure des conventions internationales, et ne visent nullement la gestion du Fonds par les organes directeurs ou le personnel.

5. En effet, le Fonds fait preuve d'une bonne volonté considérable s'agissant d'aborder la question de sa compétence d'après l'expérience acquise à ce jour. Le troisième Groupe de travail intersessions a été mis en place pour traiter notamment de ces questions.

6. De l'avis des auteurs du présent document, la mise en place du Fonds complémentaire, prévue pour mai 2003, traite dans une large mesure des points soulevés dans les deux premières critiques susmentionnées. Ce Fonds complémentaire permettra aux parties contractantes qui le souhaitent de garantir un plafond beaucoup plus élevé. De plus, il a été convenu de relever d'environ 50%, à compter du 1er novembre 2003, les plafonds prévus par la Convention sur la responsabilité civile et la Convention portant création du Fonds.

7. Cependant, ces améliorations sont fondées sur les mêmes principes que les conventions existantes et ne traitent donc pas des points soulevés dans la troisième critique.

8. Les auteurs du présent document estiment que vingt années s'étant écoulées depuis l'élaboration et la mise au point du régime en vigueur, le moment est venu d'analyser plus en détail certaines de ses principales caractéristiques. Il est en particulier essentiel que le système international tienne compte de l'évolution des comportements de la société actuelle et soit donc généralement considéré comme étant à la fois efficace et juste. Il est à craindre que, faute de modification du régime international en vigueur, celui-ci continue de subir des pressions croissantes en cas de nouveaux dommages de pollution, au point d'être remplacé sous l'effet de pressions politiques par des régimes juridiques tout à fait différents. Enfin, il existe des mécanismes qui permettraient de traiter cette question sans entraîner de changement ingérable du régime actuel ni d'inconvénient pour les victimes des dommages de pollution.

2 <u>Obligations et responsabilité</u>

2.1.1 Généralités

9. Les modifications éventuelles de certaines caractéristiques fondamentales du régime actuel, comme la canalisation et le seuil au-delà duquel le propriétaire perd le droit de limiter sa responsabilité, sont à l'ordre du jour depuis le début du troisième Groupe de travail intersessions. Or, jusqu'à présent, peu de propositions concrètes ont été formulées et les progrès enregistrés dans ce domaine sont limités. Les discussions portent sur les documents et les avis émis par les délégués de l'industrie à titre d'observateurs plutôt que par les parties contractantes. Le présent document vise à amorcer un débat sur deux points clés en particulier.

2.1.2 Le seuil au-delà duquel le propriétaire perd le droit de limiter sa responsabilité

10. En vertu de la Convention sur la responsabilité civile (article V.2), le droit du propriétaire d'un navire de limiter sa responsabilité est quasiment irréfragable. Le propriétaire d'un navire ne peut pas perdre ce droit à moins qu'il soit prouvé que le dommage par pollution 'résulte de son fait ou de son omission personnels, commis avec l'intention de provoquer un tel dommage, ou commis témérairement et avec conscience qu'un tel dommage en résulterait probablement'. La négligence, voire une faute lourde du propriétaire ne correspondent pas à ce critère et il est évident que dans la plupart des cas il serait très difficile de casser ce seuil. À notre avis, il faudrait que les dangers du transport des hydrocarbures par mer soient pris en compte de façon à ce que le propriétaire soit davantage exposé au risque d'une responsabilité illimitée.

11. Dans nombre de régimes de responsabilité environnementale mis au point dans les années 1990, la limite de la responsabilité tend à être abolie. Cependant, ces règlements relatifs à une responsabilité illimitée ne vont habituellement pas de pair avec l'obligation d'assurance. Cela peut ne pas poser de problème pour les sources de pollution à terre, la personne responsable et la juridiction dont elle dépend étant facilement identifiables. Dans le cas d'une pollution maritime, la situation est différente car le pollueur peut être d'une quelconque nationalité et être ainsi beaucoup plus difficile à retrouver. L'assurance obligatoire et le droit d'intenter une action directement contre l'assureur sont par conséquent utiles pour garantir la protection des victimes. Il s'agit d'éléments importants du régime actuel, dont ils devraient demeurer partie intégrante.

12. Concernant l'obligation d'assurance, la situation actuelle présente une anomalie, à savoir l'immense divergence qui existe entre la responsabilité financière du propriétaire en vertu de la Convention sur la responsabilité civile et la pratique en cours au sein de l'International Group of P&I Clubs, qui couvre la responsabilité de presque tous les navires-citernes. Selon les normes des Clubs P&I, les navires-citernes sont assurés à concurrence de 1 000 millions de dollars des États-Unis, tandis qu'en vertu de la Convention sur la responsabilité civile, la couverture varie entre quatre et quatre-vingt millions de dollars des États-Unis (ce niveau doit être augmenté d'environ 50% en novembre 2003). Il en ressort que, si l'on suppose la responsabilité établie, le montant de l'assurance et le montant disponible pour indemnisation sont beaucoup plus élevés dans les régions où le régime international n'est pas appliqué que dans les États Parties à la Convention. De l'avis des auteurs du présent document, il s'agit là d'une lacune du système, qui rend plus difficile la défense des arguments en sa faveur.

13. En outre, le droit de limitation irréfragable du propriétaire d'un navire empêche le Fonds d'appliquer sa politique en matière de recours. Celle-ci est récapitulée dans le document 71FUND/EXC.62/14, para. 3.6.11:

' La politique des FIPOL est d'intenter une action en recours chaque fois que cela est approprié. Les FIPOL doivent, dans chaque cas, envisager s'il serait possible de recouvrer tous montants qu'ils auraient versés aux victimes auprès du propriétaire du navire ou d'autres parties, sur la base de la législation nationale applicable. Si des principes sont en jeu, la question des coûts ne devrait pas être le facteur déterminant lorsque les FIPOL envisagent s'il convient ou non d'intenter une action en justice. La décision d'intenter ou non une telle action devrait être prise dans chaque cas particulier, en fonction des chances d'aboutir dans le cadre du système juridique en question.'

14. Cette politique a été réaffirmée par le troisième Groupe de travail intersessions et il est généralement considéré que le Fonds de 1992 devrait intenter une action en recours chaque fois que cela est approprié et que le Fonds pourrait faire preuve de plus de fermeté à cet égard contre les personnes exploitant des navires sous-normes[<1>]. Les auteurs de ce document jugent que la politique favorable à une action en recours est juste, mais qu'elle n'est pas pleinement mise en œuvre. S'agissant des propriétaires de navires, son application est en effet rendue difficile du fait de la notion introduite par l'article V.2 de la Convention de 1969 sur la responsabilité civile. Ce

[<1>] Doc. 92FUND/WGR.3/9, paras 10.1-10.6.

point a été souligné lors de récents débats dans le cadre de l'affaire de l'*Erika*.[2] Nous estimons qu'il appartient aux organes directeurs du Fonds de se prononcer sur l'opportunité d'intenter ou non une action en recours, mais que ceux-ci devraient pouvoir poursuivre leurs buts ou objectifs sans être limités par des termes indûment restrictifs des conventions correspondantes.

15. Pour ces raisons, nous estimons qu'il conviendrait d'examiner de près l'article V.2 de la Convention sur la responsabilité civile, en vue de solutions qui permettraient d'abaisser le seuil au-delà duquel le propriétaire perd le droit de limiter sa responsabilité et ainsi d'abolir le seuil en question dans les cas où il a été établi que le propriétaire a effectivement commis une faute. Il y aurait ainsi un rapport plus étroit entre le risque et le comportement du propriétaire. L'article V.2 de la Convention de 1969 sur la responsabilité civile peut à cet égard servir de modèle, le seuil au-delà duquel propriétaire perd le droit de limiter sa responsabilité correspondant à une 'faute personnelle'. Du fait de ce précédent, appliqué en droit maritime depuis 1975, lors de l'entrée en vigueur de la Convention de 1969 sur la responsabilité civile, ces termes sont connus en droit maritime, notamment dans le cadre de la législation sur la responsabilité en cas de pollution par les hydrocarbures.

2.1.3 Canalisation de la responsabilité

16. En vertu du régime de responsabilité en vigueur, la canalisation de la responsabilité au titre des dommages par pollution ne vise que le propriétaire immatriculé. Le fait que la canalisation de la responsabilité vise une seule personne en particulier permet d'envisager clairement la responsabilité et donc de faciliter l'identification de la personne à qui adresser les demandes d'indemnisation. De plus, ce dispositif évite les assurances multiples et contribue ainsi à relever les niveaux théoriques de la responsabilité à couvrir. Il s'agit par conséquent d'un mécanisme important aux fins de la précision et de la rapidité du régime d'indemnisation, dont il devrait demeurer partie intégrante.

17. Toutefois, le type de canalisation prévue dans la Convention de 1992 sur la responsabilité civile (article III.4) va un peu plus loin dans la mesure où elle prévoit d'interdire explicitement les demandes contre un certain nombre d'autres acteurs (y compris l'affréteur, l'armateur ou armateur-gérant du navire) qui peuvent contrôler le transport autant que le propriétaire immatriculé du navire. Outre un recours éventuel de la part du propriétaire, ces personnes sont protégées contre toutes demandes d'indemnisation à moins que le dommage 'ne résulte de leur fait ou de leur omission personnels, commis avec l'intention de provoquer un tel dommage, ou commis témérairement et avec conscience qu'un tel dommage en résulterait probablement' (même critère quasiment irréfragable que celui concernant la perte du droit du propriétaire de limiter sa responsabilité dont il est question à la section 2.1.2 ci-dessus). Cette protection d'un certain nombre d'acteurs clés implique que ces personnes peuvent agir en bénéficiant d'une quasi-immunité pour ce qui est des demandes d'indemnisation nées d'un sinistre de pollution par les hydrocarbures.

18. Cette protection des acteurs essentiels ne paraît guère fructueuse par rapport aux efforts déployés au sein de la communauté maritime internationale pour inciter tous les secteurs de l'industrie maritime à une plus grande responsabilité. En outre, les considérations sur les limites de la politique du Fonds en matière de recours figurant dans la section 2.1.2 ci-dessus valent aussi dans ce cas. La possibilité d'intenter une action en recours contre certains acteurs clés dans le cadre d'un sinistre a récemment été évoquée dans le cadre de l'*Erika*.[3]

19. Nous considérons par conséquent qu'il conviendrait de réexaminer l'interdiction de réclamer des indemnités à un certain nombre d'acteurs clés qui sont partie prenante dans le transport des hydrocarbures par mer, en particulier aux personnes visées à l'article III.4.c de la Convention sur la responsabilité civile. En ce qui concerne l'applicabilité de ce type de mesure, on peut noter que

---

[2] Doc. 92FUND/EXC.18/14, para. 3.4.29
[3] Doc. 92FUND/EXC.18/5/Add.2.

dans ce cas également, la canalisation prévue selon le régime de la Convention de 1969 sur la responsabilité civile est beaucoup moins rigoureuse dans la mesure où seuls les préposés ou mandataires du propriétaire du navire en sont exclus.

3 Mesures à prendre

20. Le Groupe de travail est invité à approuver les principes et les propositions présentés dans le présent document et à convenir de la politique à suivre.