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.3/5/1
26 février 2001
Original: ANGLAIS

# EXAMEN DU RÉGIME INTERNATIONAL D'INDEMNISATION

**Document présenté par l'Australie, le Canada, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède**

| | |
|---|---|
| ***Résumé:*** | À la première réunion du troisième Groupe de travail intersessions, un certain nombre de questions ont été soulevées et inscrites sur une liste de points à examiner dans le cadre d'une révision du régime international d'indemnisation. Le présent document en examine certaines et soumet des informations à l'examen du Groupe de travail à sa deuxième réunion. |
| ***Mesures à prendre:*** | Le Groupe de travail est invité a examiner les points soulevés dans le présent document et à se prononcer comme il le jugera utile. |

## 1 Introduction

1.1 À l'issue de la première réunion du troisième Groupe de travail intersessions, tenue en juillet 2000, le Président avait invité les délégations à examiner la liste des points que l'on avait retenus comme devant apparaître dans la liste des questions importantes pour la révision du régime international d'indemnisation et avait invité les délégations à soumettre des documents susceptibles d'aider le Groupe de travail dans ses travaux.

1.2 Un certain nombre de délégations ont discuté de manière informelle des questions inscrites sur la liste, et y ont ajouté plusieurs autres points qu'elles jugeaient importants. L'analyse ci-après est à voir comme point de départ pour les délibérations du Groupe de travail et nullement comme représentant la position officielle des co-auteurs ou de leurs États sur un quelconque point.

1.3 Il est traité dans le présent document des questions suivantes:

I. Dommages causés à l'environnement;
II. Augmentation des plafonds d'indemnisation;
III. Non-soumission des rapports sur les hydrocarbures et rapports 'zéro';
IV. Application uniforme des Conventions;
V. Incitation au recours aux navires de qualité pour le transport des hydrocarbures;
VI. Mécanismes d'appel/médiation;
VII. Système de contribution; et
VIII. Hiérarchisation des demandes/traitement prioritaire.

1.4 Comme il est indiqué pour chaque point, certaines des solutions préconisées peuvent être mises en œuvre au moyen d'une **décision de principe** prise par l'Assemblée, tandis que pour d'autres, il faudrait adopter de **nouveaux protocoles** modifiant le régime mis en place par les Conventions de 1992. Aux fins du présent document, ces protocoles sont appelés **Protocole 'A' et Protocole 'B'**.

1.5 Les co-auteurs accueilleraient favorablement toute contribution au débat susceptible d'aider à une meilleure compréhension des points en jeu, et ce dans l'espoir que les solutions que le Groupe de travail finira par recommander à l'Assemblée recueilleront une large adhésion. À cette fin, les co-auteurs sont disposés à poursuivre leurs efforts et à actualiser ce document pour la prochaine session du Groupe de travail, au mois de juin 2001.

## 2 Examen des différents points

### I. Dommages causés à l'environnement

**OBJECTIF**

2.1 Établir des critères permettant de déterminer des "mesures raisonnables de remise en état" de l'environnement, telles que prévues par les Protocoles de 1992 et veiller à l'uniformité du traitement des demandes d'indemnisation présentées au titre des dommages causés à l'environnement.

**PROBLÉMATIQUE**

2.2 Les Protocoles de 1992 font place à la notion de "mesures raisonnables" prises ou à prendre pour remettre en état l'environnement. Jusqu'à présent, hormis les coûts des opérations de nettoyage, aucune demande d'indemnisation à ce titre n'a été admise en vertu des Protocoles de 1992, notamment parce que seul un nombre relativement peu important de sinistres ont eu lieu depuis l'entrée en vigueur des Protocoles. Les organes directeurs du Fonds ont systématiquement fait valoir que les Conventions ne s'appliquent pas aux demandes au titre d'un préjudice environnemental pur. Il est en effet toujours fort difficile de se prononcer sur la légitimité de telles demandes et, vraisemblablement, elles seraient traitées de manière différente selon la juridiction saisie.

2.3 Du fait même que les Protocoles de 1992 prévoient expressément les mesures raisonnables de remise en état de l'environnement, il serait opportun de mettre au point une politique plus claire à l'égard desdites mesures. En l'état actuel des choses, le Manuel des demandes d'indemnisation parle d'"études de l'environnement après un déversement", indiquant que le Fonds de 1992 peut contribuer aux dépenses occasionnées par de telles études, à condition qu'elles portent sur des dommages relevant de la définition du dommage par pollution telle qu'interprétée par le Fonds de 1992. Cela étant dit, il n'est pas clair si cette disposition vise les coûts de mesures spécifiques de remise en état de l'environnement - par exemple, un projet prévoyant la régénération d'une flore ou d'une faune particulièrement sensible et qui aurait été très abîmée ou endommagée par une pollution.

2.4 S'agissant du coût de tels projets, sans doute imputable à la réalisation d'une étude de l'impact sur l'environnement (EIE), la politique du Fonds consiste à dire que ce coût n'est recevable que si le règlement des demandes d'indemnisation nées de la pollution par les hydrocarbures en est facilité. Bien que certains États jugent cette position de principe trop restrictive, un autre souci s'est également manifesté: celui de voir ce type de paiement porter atteinte au mécanisme global de règlement du fait que les demandeurs individuels pourraient ne pas être intégralement indemnisés. Or, les États, dans leur majorité, s'accordent à penser que l'indemnisation des demandes pour préjudice économique et dommages à des biens doit rester la priorité absolue.

**SOLUTION**

2.5 Une solution éventuelle serait de convenir d'une modification de la politique actuelle dans l'optique d'en obtenir l'aval de l'Assemblée du Fonds de 1992 à sa session d'octobre 2001. Il serait alors superflu de modifier les Conventions dans ce seul but. On pourrait de préférence revoir et élargir la **politique** actuelle d'indemnisation des dommages à l'environnement, pour y inclure ne fût-ce que le coût d'une EIE pour évaluer l'ampleur des dommages environnementaux subis du fait d'un sinistre et le coût d'autres mesures de remise en état de l'environnement.

2.6 Tout accord donné pour le financement d'une EIE doit se fonder sur l'idée qu'une telle étude donnera lieu à de précieux 'enseignements', c'est-à-dire qu'elle présentera des avantages concrets sur le plan de la remise en état de l'environnement. Peut-être serait-il nécessaire, voire judicieux, que le Fonds ait à donner son accord préalable en ce qui concerne la portée et les modalités de toute EIE avant même que celle-ci ne commence. En tout état de cause, il faudrait qu'il soit bien entendu que les mesures de remise en état éventuellement recommandées ne seraient pas forcément admises par le Fonds. L'EIE d'une zone endommagée permettrait d'inventorier les avantages (ou inconvénients) éventuels d'un projet de remise en état et d'en calculer le coût, tous éléments qui seraient soumis à l'appréciation du Fonds.

2.7 Dans les limites prévues par les Conventions de 1992, on pourrait envisager de fixer un plafond global pour les dépenses de remise en état, y compris l'EIE. On pourrait envisager également d'accorder une moindre priorité à cette catégorie de demande.

2.8 Une bonne définition de ce que serait une 'mesure de remise en état' pourrait être la suivante: "toute mesure raisonnable visant à remettre en état ou à réparer un élément endommagé ou détruit de l'environnement, ou encore d'introduire, si tant est que cela soit raisonnable, l'équivalent de ces éléments dans l'environnement".

2.9 Il faudrait examiner la question de savoir dans quelle mesure les projets de remise en état pourraient s'appliquer au rétablissement ou à l'introduction d'éléments 'identiques' ou 'équivalents', et celle également de savoir s'il est possible de procéder à la remise en état de la zone endommagée dans les délais les plus brefs. Il faudrait également étudier la possibilité de prendre les mesures de remise en état dans une zone avoisinante dans le cas où la remise en état de la zone endommagée elle-même n'est guère envisageable dans le court terme, par exemple en cas de fermeture d'une zone endommagée pendant une certaine période durant laquelle des mesures correctrices sont mises en œuvre (par exemple, la bio-restauration ou la durée de la régénération de la flore). Autre possibilité, la prise de mesures correctrices dans une zone avoisinante, ce qui permettrait à certaines espèces de récupérer lorsque les perspectives à court terme sont bonnes. Le coût de ces mesures ou toutes pertes qui leur seraient imputables seraient alors recevables.

2.10 Si l'on admet que la politique actuelle du Fonds en matière d'étude de l'environnement réalisée après un déversement doive être élargie, l'État Membre touché devra peut-être assumer la responsabilité du coût **intégral** de l'EIE et de tout projet spécifique de remise en état de l'environnement. Cette solution aurait l'avantage de donner la priorité au règlement des demandes au titre de préjudices économiques et de dommages aux biens, ***si l'État Membre touché en décide ainsi***.

## II. Augmentation des plafonds d'indemnisation

### OBJECTIF

2.11 Veiller à ce que l'indemnisation des demandeurs soit suffisante.

### PROBLÉMATIQUE

2.12 Les gros déversements d'hydrocarbures survenus récemment, au Japon (le NAKHODKA) et en Europe (l'ERIKA), montrent que même les nouveaux plafonds adoptés par le Comité juridique en octobre 2000 pourraient ne pas suffire pour assurer l'indemnisation de toutes les victimes de ces sinistres ou de gros sinistres du même ordre susceptibles de survenir dans un avenir prévisible.

### SOLUTION

2.13 La solution proposée est la suivante:

i) modification des procédures d'amendement tacite prévues par la Convention de 1992 sur la responsabilité civile et la Convention portant création du Fonds de 1992; et

ii) mise en place d'un mécanisme d'indemnisation facultatif qui introduirait un troisième niveau d'indemnisation, lequel viendrait s'ajouter aux régimes existants.

### Modifications de la procédure actuelle d'amendement tacite

2.14 Lorsque les Protocoles de 1992 ont introduit la procédure d'amendement tacite, il était déjà entendu qu'il faudrait un jour prévoir l'augmentation périodique des plafonds d'indemnisation.

2.15 Cela étant dit, les Conventions manquent de la souplesse et du dynamisme qu'il leur faudrait pour pouvoir s'adapter à de nouvelles situations. En effet, la procédure actuelle interdit de fait d'augmenter les plafonds avant longtemps. Une fois adoptée l'augmentation de 50%, aucune nouvelle augmentation ne va être possible avant 11 ans[<1>]. Lors des délibérations consacrées à l'augmentation des plafonds l'année dernière, certains milieux industriels ont dit préférer une révision plus systématique des limites plutôt que des augmentations moins fréquentes mais plus conséquentes.

2.16 Aux fins d'amélioration de la procédure d'amendement tacite, deux modifications pourraient être envisagées:

a) raccourcir le délai entre l'adoption d'une décision par le Comité juridique et l'entrée en vigueur des modifications décidées, de telle sorte que cette période soit inférieure au délai existant, qui est de trois ans (actuellement 2x18 mois); et

b) raccourcir ou supprimer carrément le délai avant qu'une nouvelle augmentation puisse être envisagée (actuellement, cette période est de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur d'une révision).

2.17 Ces modifications apparaîtraient dans le nouveau **Protocole 'A'** modifiant les Conventions. Lors de l'adoption du Protocole 'A' par une conférence diplomatique, il devrait être possible de revoir les plafonds d'indemnisation prévus par le régime mis en place par les Conventions de 1992 de telle sorte que les États Membres n'aient pas à attendre 11 ans avant de pouvoir relever de

---

<1> **Exemple:** l'augmentation adoptée par le Comité juridique en 2000 prendra trois ans à entrer en vigueur. À l'issue de ces trois ans, une période de cinq ans devra s'écouler avant que l'on puisse envisager une autre augmentation. Si à l'issue de ces cinq ans une nouvelle augmentation est adoptée, il lui faudra encore trois ans avant d'entrer en vigueur. D'où un délai total de 11 ans entre l'augmentation adoptée en 2000 et l'augmentation suivante.

nouveau les limites. Il s'agirait là d'une étape intérimaire importante pour les États qui ne seraient pas en mesure d'envisager l'adoption immédiate du nouveau Protocole 'B' (voir ci-dessous).

**Mise en place d'un troisième niveau d'indemnisation à caractère facultatif, lequel viendrait s'ajouter au régime mis en place par les Conventions de 1992 - niveau supplémentaire**

2.18 Si certains États contractants aux Conventions de 1992 souhaitent peut-être garder les nouveaux plafonds prévus par le régime des Conventions de 1992, remis à jour de temps à autre au moyen de la nouvelle procédure d'amendement tacite, d'autres jugeront peut-être nécessaire de trouver une solution assurant, pour l'avenir prévisible, des plafonds autrement plus élevés.

2.19 L'idée d'un nouveau troisième niveau d'indemnisation ouvre la possibilité de disposer de plafonds supérieurs pour les dommages survenus dans les États contractants qui acceptent d'imputer à leur industrie des coûts plus élevés.

2.20 Ce troisième niveau viendrait s'ajouter au Fonds de 1992 existant, et serait composé de deux niveaux:

Niveau 1: fixerait des plafonds d'indemnisation plus élevés, acquittés par les propriétaires de navires,

Niveau 2: établirait un fonds supplémentaire à la charge des réceptionnaires d'hydrocarbures.

2.21 Le troisième niveau serait adopté au moyen d'un nouveau **Protocole 'B'** modifiant à la fois la Convention de 1992 sur la responsabilité civile et la Convention portant création du Fonds de 1992 et serait ouvert à l'adhésion ou à la ratification de tous les États contractants auxdites Conventions. De toute évidence, ce troisième niveau d'indemnisation ne fonctionnerait que pour les dommages par pollution survenus dans les États contractants à ce troisième niveau et dans lesquels les demandes d'indemnisation dépasseraient les plafonds du Fonds de 1992. Il devrait être fixé à un niveau relativement élevé pour pouvoir couvrir les types et l'étendue de sinistres susceptibles de survenir dans l'un quelconque des États ayant adopté le troisième niveau. Lors de l'établissement de ce troisième niveau, il importerait également de garder à l'esprit l'équilibre à respecter entre les obligations incombant aux propriétaires de navires et celles incombant aux réceptionnaires d'hydrocarbures donnant lieu à contribution. Cette démarche constituerait en fait un système à quatre niveaux qui ressemblerait beaucoup aux dispositions prévues durant la période de transition durant laquelle les États passaient du régime mis en place par les Conventions de 1969/71 au régime mis en place par les Protocoles de 1992:

| | | |
|---|---|---|
| 3ème Niveau: **Supra 2001** | 4ème niveau | Réceptionnaires |
| | 3ème niveau | Propriétaire du navire |
| 2ème Niveau: **Fonds de 1992** | 2ème niveau | Réceptionnaires |
| 1er Niveau: **Convention de 1992 sur la responsabilité civile** | 1er niveau | Propriétaire du navire |

2.22 L'avantage du nouveau Protocole 'B' mettant en place un troisième niveau serait de créer un niveau supplémentaire de protection sans pour autant que les États aient à dénoncer les Conventions de 1992. Ce régime permettrait aux États de participer à la fois au régime mis en place par les Conventions de 1992 et au Protocole 'B', ou uniquement au régime des Conventions de 1992 et, éventuellement, à plus long terme, d'assurer le même niveau de protection aux demandeurs que ne le ferait la procédure d'amendement tacite. Le choix en reviendrait aux États.

2.23 Il faudrait peut-être envisager d'assortir le troisième niveau d'indemnisation d'une disposition relative à l'amendement tacite afin d'empêcher que les avantages que confère la couverture

supplémentaire ne diminuent avec le temps, étant donné notamment que les plafonds d'indemnisation du Fonds de 1992 augmentent en vertu de ses propres procédures d'amendement tacite.

## III. Non-soumission des rapports sur les hydrocarbures et rapports 'zéro'

### OBJECTIF

2.24 Pour veiller à ce que tous les contributaires au Fonds de 1992 soient traités de la même manière, il est impératif que tous les États Membres satisfassent à leurs obligations en leur qualité de parties à la Convention portant création du Fonds et qu'ils soumettent en temps voulu leurs rapports sur les hydrocarbures reçus.

### PROBLÉMATIQUE

2.25 L'Assemblée s'est intéressée à plusieurs reprises au fait que certains États Membres ne soumettaient pas de rapport sur les hydrocarbures. Plus particulièrement, à la 3ème Assemblée, durant laquelle on a beaucoup parlé de cette question, l'Assemblée a noté certaines des mesures qui pourraient être prises à l'égard des États manquant à cette obligation (voir le document 92FUND/A.3/27).

2.26 Voici les mesures qui avaient été envisagées:

1. inviter les États qui manquent à leur obligation de soumettre un rapport à dénoncer la Convention.
2. refuser de garantir l'indemnisation des demandeurs dans les États qui ne soumettent pas leur rapport sur les hydrocarbures.
3. retirer à ces États la possibilité d'être élus au Comité exécutif.
4. supprimer le droit de vote de ces États à l'Assemblée.
5. mettre fin au traité ou en suspendre l'application, en totalité ou en partie, à l'égard de ces États[<2>].

2.27 En fin de compte, l'Assemblée n'a retenu aucune de ces options et a chargé l'Administrateur de prendre contact avec les États visés pour leur faire part des inquiétudes exprimées par l'Assemblée à cet égard. L'Assemblée n'a donc en fait pas encore décidé d'un type spécifique d'action à l'égard des États qui ne soumettent pas de rapport sur les hydrocarbures.

### SOLUTION

2.28 On ne peut continuer indéfiniment à inscrire ce point à l'ordre du jour de l'Assemblée. Si, dans le court terme, les efforts déployés par l'Administrateur peuvent éventuellement aboutir, rien n'indique qu'à un moment quelconque à l'avenir ce problème ne s'amplifiera pas et que le cycle de délibérations et d'inquiétudes ne repartira pas de plus belle.

2.29 Aussi une solution plus vigoureuse s'impose-t-elle. Deux propositions sont soumises à examen:

a) **primo**, dans le cadre des amendements prévus par les nouveaux **Protocoles 'A' et 'B'**, tous les États contractants seraient tenus de verser une cotisation annuelle au FIPOL.

---

<2> Cette question a été examinée dans le contexte de la Convention de Vienne sur le droit des traités. On a invoqué la possibilité que la non-soumission de rapports sur les hydrocarbures pouvait constituer une "violation substantielle d'un traité multilatéral" dans la mesure où elle pouvait être interprétée comme une "violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité" (article 60.3 de la Convention de Vienne sur le droit des traités) et que cette non-soumission pouvait être invoquée comme motif pour mettre fin au traité ou en suspendre l'application, en tout ou en partie.

Pour les États qui importent des hydrocarbures donnant lieu à contribution en volume suffisant pour que leurs contributaires soient facturés, cette participation administrative continuerait de figurer dans les montants mis en recouvrement au Fonds général, comme c'est le cas actuellement. Pour les États Membres soumettant un 'rapport zéro' ou ne soumettant pas de rapport, c'est l'Assemblée qui fixera le montant tous les ans en fonction des dépenses administratives prévues pour l'année à venir. Cette cotisation permettrait un partage plus équitable des dépenses administratives du FIPOL pour les États qui bénéficient actuellement de la protection du FIPOL sans pour autant y contribuer.

"b) **secundo**, une disposition serait adoptée dans les nouveaux Protocoles 'A' et 'B' prévoyant qu'en cas de non-soumission de rapports sur les hydrocarbures ou de non-paiement de la cotisation à l'issue d'une période déterminée, la Convention portant création du Fonds cesserait d'être en vigueur à l'égard de cet État."

## IV. Application uniforme des Conventions

### OBJECTIF

2.30 Tout fonds créé à des fins d'indemnisation doit être géré selon des règles et procédures uniformes. Cela est particulièrement important quand il s'agit d'un fonds international tel que le FIPOL, qui couvre tous les États parties à la Convention. Il est important, tant pour les demandeurs que pour les contributaires, que les demandes soient traitées de manière uniforme, même s'il a été admis qu'il peut y avoir une certaine divergence d'opinions du fait que la notion de dommage peut varier en fonction des juridictions représentées au sein du FIPOL.

### PROBLÉMATIQUE

2.31 L'absence d'uniformité dans le traitement des demandes dans les différentes juridictions représentées au sein du FIPOL est imputable à deux causes:

a) les différentes méthodes **d'application** des traités dans les États parties aux Conventions; et

b) l'absence d'uniformité dans **l'interprétation** des termes des Conventions pour ce qui du règlement des demandes d'indemnisation.

2.32 Voici quelques exemples des difficultés rencontrées lors du traitement des demandes par le FIPOL, difficultés qui pourraient éventuellement entraîner une inégalité de traitement des demandes dans les différentes juridictions.

Définition du dommage par pollution

2.33 La définition de ce terme aux fins des deux Conventions est énoncée dans la Convention sur la responsabilité civile, en son article premier. C'est une définition générale qui donne aux tribunaux nationaux une grande liberté d'interprétation en fonction de la jurisprudence nationale. Au fil des ans, le Comité exécutif du Fonds, appuyé par l'Assemblée, a mis au point des critères de recevabilité des demandes, précisément pour assurer le traitement uniforme des demandes. Dans certaines juridictions, les tribunaux ont pourtant estimé que ces critères n'étaient guère pertinents et que les demandes devaient être examinées conformément au principe général du droit national. De ce fait, il est évident que certaines demandes seraient jugées recevables dans certaines juridictions alors qu'elles ne le seraient pas dans d'autres.

Opérations de nettoyage et mesures préventives

2.34 Les coûts encourus au titre des opérations de nettoyage et des mesures préventives représentent souvent une part importante des demandes d'indemnisation nées d'un sinistre quelconque. Il est important qu'ils soient traités, dans le cadre du régime d'indemnisation, de manière uniforme dans

toutes les juridictions. Ces coûts sont pris en compte par le Fonds s'ils **sont jugés** effectivement recevables en vertu des Conventions et s'ils portent sur des mesures jugées raisonnables et justifiées. Il se peut que ce critère ne soit pas toujours admis par un tribunal national et que dans certaines juridictions le tribunal accorde un montant plus important que ne le ferait le Fonds sur la base de ce critère.

Délai de prescription

2.35 L'expérience acquise par le Fonds dans le cadre de certains sinistres importants montre que si l'on applique de manière différente les dispositions relatives à la prescription, le règlement des demandes peut en être compliqué, ce qui risque d'entraîner d'importants retards. Dans certaines juridictions, ces dispositions ont été interprétées en fonction de la législation nationale, d'où une certaine ambiguï té. Dans d'autres, elles l'ont été de concert avec d'autres dispositions plus générales relatives à la prescription, propres à la législation nationale, ce qui fait que les décisions prises par les tribunaux peuvent s'écarter de l'esprit des dispositions prévues par les Conventions. En tout état de cause, ces différences peuvent entraîner des résultats différents, ce qui est inadmissible.

**SOLUTION**

2.36 Comme déjà indiqué, le problème est double: absence d'uniformité dans la mise en œuvre et absence d'uniformité dans l'interprétation des Conventions. On pourrait envisager deux solutions dans le cadre du Protocole 'A' pour résoudre ce problème s'agissant de la Convention portant création du Fonds:

- **primo,** on pourrait envisager d'ajouter une disposition, peut-être après l'alinéa 1 de l'article 2, selon laquelle l'État partie à la Convention devrait appliquer la Convention sur la responsabilité civile et la Convention portant création du Fonds littéralement, sans modification aucune, de manière à faire en sorte que les dispositions des Conventions aient la même force et le même effet dans toutes les juridictions, ce qui permettrait un traitement équitable de toutes les demandes recevables en vertu du régime de responsabilité et d'indemnisation mis en place par les deux Conventions. Cette disposition devrait reconnaître que la langue nationale peut ne pas être l'une des trois (3) langues officielles du FIPOL et qu'en cas de contestation, c'est le sens du libellé de la Convention dans l'une des trois langues officielles qui sera retenu.

- **secundo**, on pourrait envisager d'ajouter une disposition, peut-être après l'alinéa 2 de l'article 7, selon laquelle les États parties aux deux Conventions devraient, dans leur législation d'application, exiger que leurs tribunaux tiennent compte du fait que les Conventions font partie intégrante d'un régime international dont la finalité est d'établir des règles et procédures uniformes et qu'ils devraient, lorsqu'ils se prononcent dans le cadre d'une action mettant en jeu les Conventions, tenir compte des critères de recevabilité des demandes, lesquels ont été adoptés par l'Assemblée et le Comité exécutif du FIPOL.

2.37 Si c'est dans le cadre de la Convention portant création du Fonds et non de la Convention sur la responsabilité civile que ces amendements doivent s'inscrire, c'est parce que, bien que la plupart des États parties à la Convention sur la responsabilité civile soient également parties à la Convention portant création du Fonds, il existe encore des États qui ne sont pas parties aux deux. La Convention sur la responsabilité civile ne se réfère pas spécifiquement à la Convention portant création du Fonds, alors que celle-ci renvoie souvent à celle-là.

2.38 Les débats consacrés à cette question constitueront également l'occasion de réfléchir à l'expérience acquise et aux possibilités d'apporter des améliorations au libellé des Conventions lorsque celui-ci a été source d'ambiguï tés.

## V. Incitation au recours aux navires de qualité pour le transport des hydrocarbures

### OBJECTIF

2.39 Examiner la possibilité, dans le système d'indemnisation mis en place par les Conventions, de prévoir des incitations au recours aux navires de qualité pour le transport des hydrocarbures et d'éviter toute dissuasion

### PROBLÉMATIQUE

2.40 Lors des discussions au sein du Groupe de travail (voir le document 92FUND/WGR.3/3, paragraphes 7.6.1 à 7.6.8), on a soulevé la question de savoir si les Conventions et le système d'indemnisation qui en est né pourraient contribuer au renforcement de la sécurité de la navigation. En effet, si les accidents étaient moins nombreux, l'environnement serait moins atteint, et les divers intérêts économiques en jeu souffriraient moins.

### SOLUTION

2.41 Pour bien comprendre la situation, il convient d'opérer une distinction entre le navire et la cargaison, dans le sens où les incitations de type économique devraient viser soit le montant de limitation du propriétaire du navire, soit les contributions du chargeur. En toute logique, voici les possibilités qui existent:

Côté navire:

1. faire varier le montant de limitation du propriétaire du navire en fonction de la qualité du navire utilisé pour le transport et le déchargement des hydrocarbures au terminal des contributaires;
2. faire varier le montant de limitation du propriétaire du navire en fonction du type d'hydrocarbures transportés.

Côté chargeur:

1. pondérer les contributions au FIPOL en fonction du type d'hydrocarbures transportés;
2. pondérer les contributions au FIPOL en fonction de la qualité du navire utilisé pour le transport et le déchargement des hydrocarbures au terminal des contributaires.

2.42 La pondération des différents éléments serait une question à trancher mais, d'une manière générale, un navire de qualité médiocre allant de pair avec une cargaison très polluante entraînerait un montant de limitation plus élevé ainsi que des contributions plus lourdes au FIPOL. À contrario, un navire de qualité allié à une cargaison relativement peu polluante aurait pour résultat un montant de limitation moindre et des contributions moins élevées au FIPOL. Les deux autres combinaisons possibles (navire de qualité/cargaison très polluante et navire ne répondant pas aux normes/cargaison relativement peu polluante) seraient à mi-chemin entre les deux options précédentes.

2.43 De cette façon, les deux parties en jeu, à savoir le propriétaire du navire et le chargeur, auraient une incitation directe (n° 1 visé au paragraphe 2.41) et une incitation indirecte, en ce sens que le propriétaire et le chargeur auraient de solides raisons économiques de peser l'un sur le type d'hydrocarbures transportés et l'autre sur la qualité du navire utilisé. Ainsi, le chargeur serait dissuadé de prendre délibérément des risques ou tout au moins dissuadé d'utiliser des navires de médiocre qualité.

2.44 Pour que cette démarche soit un tant soit peu efficace, ces incitations doivent de toute évidence être placées dans le contexte d'autres évolutions qui se dessinent à l'échelle internationale. À cet égard, il est important de noter le rapport qui existe avec les responsabilités prescrites par le droit international public, ainsi qu'avec les toutes nouvelles idées de transport maritime de qualité, selon lesquelles la sécurité pourrait être renforcée par un meilleur usage des mécanismes du

marché (Mareforum). De toute évidence, la sécurité de la navigation doit continuer d'être régie en tout premier lieu par les normes prescrites par le droit international. Cela ne signifie pas pour autant que les dispositions relatives à la responsabilité et à l'indemnisation ne peuvent contribuer à la diminution du nombre d'accidents de la navigation ou à la prévention. Quiconque ayant un intérêt économique dans le transport maritime a également des responsabilités pour la sécurité de la navigation. Si l'on réussissait simultanément à établir un lien entre ces deux éléments et à y intéresser les parties en jeu, la sécurité ne pourrait qu'en sortir renforcée.

2.45 Les États Membres s'accordent généralement à penser que la simplicité du système actuel est la raison primordiale de son succès et qu'il importe de ne pas y porter atteinte en introduisant un mécanisme plus distinctif, à moins que celui-ci puisse être introduit très aisément. Il est évident que ces idées ne peuvent s'avérer concrètement utiles que si l'on arrive à trouver des critères objectifs et des mécanismes pragmatiques pour déterminer et administrer les caractères distinctifs retenus. Il est tout aussi clair que l'on n'aura pas à mener à terme les quatre possibilités décrites plus haut; chacune d'entre elles peut contribuer à l'objectif général individuellement; concrètement, il y aurait des différences entre elles au plan de la réalisation. En tout état de cause, il faudrait recueillir les informations utiles, permettant par exemple de repérer les navires répondant à certains critères et qui auraient été utilisés par tel ou tel contributaire et les cargaisons transportées. Ces mécanismes semblent d'ailleurs être de plus en plus utilisés dans un contexte commercial (Sire, CDI). Mais on ne sait pas encore vraiment si ces renseignements pourraient être mis à disposition dans un contexte de droit international, par exemple, pour le renforcement de la sécurité ou l'administration d'un système d'indemnisation. Il serait donc justifié de conclure qu'il faut des renseignements plus complets sur l'évolution qui se dessine dans le secteur des transports maritimes de qualité avant que de décider que le système mis en place par les Conventions de 1992 devrait y recourir.

2.46 Lorsque l'on se penche sur toutes ces questions très complexes, il importe de ne pas perdre de vue un autre moyen simple, moins sophistiqué, de renforcer la sécurité de la navigation, c'est-à-dire en faisant intervenir la responsabilité indirecte, sous forme d'action récursoire. Le Groupe de travail pourrait (également) examiner la question de savoir comment mieux utiliser les moyens récursoires existants et comment élargir le champ d'application de ces moyens en affinant éventuellement les Conventions.

## VI. Mécanisme d'appel/médiation

### OBJECTIF

2.47 Mettre au point un mécanisme d'appel/de médiation plus performant de manière à éviter aux demandeurs d'avoir à saisir les tribunaux.

### PROBLÉMATIQUE

2.48 À sa première session, l'Assemblée du Fonds de 1992 avait noté le nombre croissant d'actions en justice auxquelles le Fonds de 1971 était mêlé, et a chargé l'Administrateur d'envisager la possibilité de mettre au point d'autres procédures de règlement des différends.

2.49 Au fil des sessions, un certain nombre de documents et rapports ont été rédigés et examinés par le premier Groupe de travail intersessions et l'Assemblée. L'ensemble des débats sont repris dans les documents 92FUND/A/ES.1/13, 92FUND/A.2/18, 92FUND/A.2/19, 92FUND/A.2/29 et 92FUND/A.3/WP.1.

2.50 Au stade actuel du débat, la situation est la suivante: la mise en place d'un mécanisme d'appel en bonne et due forme que l'on saisirait de tout différend et qui ne serait pas susceptible d'appel a été rejeté, mais le Fonds de 1992 pourrait, le cas échéant, engager une personnalité indépendante, de formation juridique, qui pourrait faciliter un dialogue entre les demandeurs et le Fonds de 1992 et mieux faire comprendre aux demandeurs l'ensemble du système d'indemnisation. Il a été noté que

cette personnalité ne devrait faire intervenir aucune notion de faute ou de sanction dans l'exercice de ses fonctions.

**SOLUTION**

2.51 La solution proposée vise à introduire une disposition dans le nouveau **Protocole 'A'** modifiant la Convention portant création du Fonds de 1992, disposition selon laquelle un demandeur pourrait poursuivre sa demande, individuellement, par le biais d'une procédure d'appel ou de médiation en bonne et due forme. Cette procédure devrait correspondre aux conditions suivantes, lesquelles figurent dans le rapport des experts-conseils, remis en 1996[<3>].

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

ii) Elle devrait être plus rapide ou au moins aussi rapide que la procédure actuelle.

iii) Elle devrait permettre aux demandeurs d'introduire et poursuivre leurs demandes sans avoir à quitter l'État 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'État dont ils sont ressortissants.

2.52 Cette nouvelle disposition devrait également bien préciser que la procédure d'appel ou de médiation se limite aux questions ayant trait aux demandes d'indemnisation et que les questions de principe, comme par exemple celle de savoir si les Conventions s'appliquent ou non à un sinistre donné sont des questions qu'il convient de laisser aux tribunaux. Enfin, la nouvelle disposition devrait préciser très clairement que:

si les deux parties (à savoir le ou les demandeurs et le Fonds) sont d'accord pour soumettre un différend à la médiation, l'issue de celle-ci sera obligatoire pour les deux parties. Un demandeur aurait toujours la possibilité de s'adresser aux tribunaux plutôt que de faire appel à l'arbitrage

ou

si les deux parties conviennent que la procédure d'appel ou de médiation n'est pas obligatoire, l'une ou l'autre partie peut toujours s'adresser aux tribunaux.

## VII. Système de contribution

**OBJECTIF**

2.53 Mettre en place un système de contribution mieux axé sur les intérêts réels des chargeurs.

**PROBLÉMATIQUE**

2.54 S'agissant de l'avenir de l'actuel système international de responsabilité et d'indemnisation, il convient de trouver un juste équilibre entre les contributions versées par les différents intérêts en jeu. En effet, dans certains États, il existe une situation particulière où certains contributaires n'ont aucun intérêt dans les hydrocarbures reçus: ils se contentent de les stocker (propriétaires d'installations de stockage). Or, bien souvent, les entreprises relevant de cette catégorie de contributaires ont du mal à récupérer auprès de leur société mère une contribution qu'elles ont été sommées d'acquitter au titre d'un sinistre et doivent donc prendre cette contribution à leur charge. Pour ces entreprises, la relation qui existe entre l'intérêt financier qu'elles ont dans les hydrocarbures (c'est-à-dire ce qu'elles perçoivent pour le stockage) et la contribution qu'elles

<3> 92 FUND/A/ES.1/13 Autres procédures de règlement des différends – Annexe

doivent au Fonds est tout à fait différente de ce qui se passe pour une compagnie pétrolière ordinaire qui est le propriétaire des hydrocarbures, et qui vend les différents produits de raffinage et peut, en dernière instance, en faire supporter le coût au consommateur. Ce décalage, déjà présent - mais dans une moindre mesure - avec la Convention portant création du Fonds de 1971, est devenu plus aigu avec les plafonds de 1992. La perspective d'une augmentation des plafonds du Fonds de 1992 qui entrerait en vigueur en 2003 et plus encore l'introduction éventuelle d'un troisième niveau d'indemnisation aggravent singulièrement la situation de ces entreprises.

**SOLUTION**

2.55 Les travaux du Groupe de travail devraient permettre de raffiner le système actuellement en vigueur; à la même occasion, il conviendrait donc de trouver une solution pour les intérêts particuliers de ces stockeurs. La Convention HNS pourrait constituer ici un modèle idoine, qui aurait l'avantage de la simplicité. En effet, en vertu de cette convention, les contributaires ont la possibilité de récupérer la contribution due auprès de leur société mère se trouvant dans un État Membre. Qui plus est, les règles relatives au transbordement prévues dans la Convention HNS pourraient également être utilisées pour résoudre ces problèmes particuliers.

## VIII. Hiérarchisation des demandes/traitement prioritaire

**OBJECTIF**

2.56 Créer un fondement juridique permettant de réserver un traitement spécifique à certaines catégories de demandes.

**PROBLÉMATIQUE**

2.57 À la suite d'un certain nombre d'affaires dans le cadre desquelles il est impossible de prévoir avec précision le coût d'ensemble et qui obligent donc à verser des indemnités au prorata, du moins dans les premiers temps du règlement des demandes, s'est posée la question d'un traitement prioritaire ou d'une hiérarchisation des demandes. D'où le paiement d'indemnités pour circonstances particulières accordé à certains demandeurs, quelquefois sur une période assez longue, et ce jusqu'à ce qu'on puisse mieux connaître le montant total des dommages et le niveau des paiements. L'objectif primordial de tout mécanisme de hiérarchisation ou de traitement prioritaire des demandes serait de verser un maximum d'indemnités à certaines catégories de demandeurs ou pour certaines catégories de demandes, et ce dès les premiers temps suivant un déversement d'hydrocarbures.

2.58 Sans doute, la plupart des États contractants préféreraient ne pas modifier la politique fondamentale actuelle qui est celle du traitement identique de tous les types de demandes. Avant donc d'envisager le moindre changement important au mécanisme actuel de règlement des demandes, il convient de faire certains choix douloureux.

2.59 Il existe un certain nombre d'options qui permettraient de contourner l'obligation de calculer les indemnités au prorata:

1. Fixer les plafonds d'indemnisation à un niveau suffisamment élevé pour éviter le risque que ces plafonds ne soient dépassés;
2. Modifier l'obligation incombant en vertu des Conventions de ne jamais dépasser les plafonds d'indemnisation, quelles que soient les circonstances;
3. Modifier l'obligation incombant en vertu des Conventions de traiter tous les demandeurs de la même manière;
4. Modifier les Conventions pour que celles-ci fonctionnent différemment.

2.60 Pour certains États, il est fort tentant de fixer des plafonds d'indemnisation à un niveau très élevé. De toute évidence, le régime retenu doit tenir compte des besoins et des aspirations du plus grand

nombre possible d'États Membres, sans pour autant oublier les diverses obligations financières qui existent en vertu du régime, ou les différences de coûts encourus dans les territoires des États Membres. Il est donc difficile de fixer des plafonds qui conviennent à tout le monde. Les États qui ne cherchent pas à tout prix des plafonds très élevés peuvent préférer revoir périodiquement les limites d'indemnisation par le biais d'un mécanisme déclencheur.

2.61 On pense quelquefois que ceux qui subissent un préjudice ou un dommage directement imputable à la pollution au lendemain même de celui-ci sont ceux qui souffrent le plus, par exemple les pêcheurs, immédiatement touchés par les interdictions de pêche. Les demandes émanant de particuliers ou de petites entreprises ayant subi un préjudice ou un dommage ou celles émanant de personnes qui peuvent justifier de difficultés particulières pourraient être traitées en priorité - certains clubs P & I ont par exemple prévu des dispositions spéciales autorisant le paiement d'indemnités en cas de difficultés particulières. Dans un autre ordre d'idées, on pourrait indemniser intégralement les victimes selon le principe 'premier arrivé-premier servi', pendant disons une période de six à 12 mois après le sinistre, ce qui permettrait le paiement intégral dans les premiers temps d'un sinistre, même s'il fallait par la suite introduire la notion de calcul au prorata.

2.62 Les demandes au titre de certaines catégories de dommages ou de préjudices pourraient venir au deuxième rang, par exemple les demandes émanant de l'État, ou les demandes au titre des opérations de nettoyage ou celles encore de remise en état de l'environnement.

2.63 Après un gros déversement, le règlement des demandes au nom du propriétaire du navire et du Fonds est généralement traité en même temps - ce qui assure l'égalité du traitement à l'intérieur des limites respectives. La politique arrêtée par le Fonds prévoit le règlement distinct des demandes, avec le Fonds couvrant toutes les demandes et récupérant par la suite la contribution due au titre de la Convention sur la responsabilité civile. Le Fonds peut opérer de manière indépendante lorsque la pollution provient d'un navire non identifié ou lorsque, pour l'une ou l'autre raison, l'assurance n'a pas été payée.

2.64 Une des options possibles consisterait à modifier les Conventions de manière à permettre dès les premiers temps d'un déversement le paiement intégral des indemnités jusqu'à la limite applicable de la Convention sur la responsabilité civile, le Fonds intervenant alors ultérieurement pour assurer les paiements jusqu'au plafond global d'indemnisation, en calculant éventuellement ces paiements au prorata. Cette option obligerait à modifier les Conventions:

- L'avantage évident serait de donner une souplesse totale aux assureurs leur permettant de régler les demandes présentées en premier.

- Un problème évident se poserait lorsque l'assureur ne pourrait assurer le paiement intégral des indemnités que pour une partie des demandes et que toutes les demandes n'ayant pas encore fait l'objet d'un règlement seraient renvoyées au Fonds, lequel devrait alors calculer les indemnités au prorata. Ce serait là une formule très critiquée. Bon nombre de demandeurs préfèreraient peut-être alors s'adresser aux tribunaux, ce qui retarderait le règlement des demandes présentées par la suite. Par ailleurs, c'est sans doute le Fonds qui aurait seul à résoudre les cas posant le plus de problèmes juridiques.

2.65 Enfin, il existe une option appelant une *décision de principe*, qui pourrait être une mesure provisoire en attendant une révision plus approfondie du régime. Un certain nombre de gouvernements membres ont proposé l'idée d'hypothéquer leurs demandes ou de se mettre en dernière position (surtout pour le coût des opérations de nettoyage) pour faire en sorte que les demandeurs puissent toucher un pourcentage plus élevé du montant approuvé de leur demande. Une résolution adoptée par l'Assemblée pourrait faire de cette idée une pratique systématique. Il faudrait toutefois prévoir une certaine souplesse. En effet, cette politique pourrait être contestée. En outre, dans les cas où cette charge financière serait trop lourde pour l'économie de l'État Membre en question, ou lorsque les coûts des opérations de nettoyage sont encourus par des

entreprises ou d'autres entités distinctes de l'État, celles-ci nécessiteront une indemnisation rapide pour pouvoir achever leur travail.

**SOLUTION**

2.66 L'examen de cette question dépend en grande partie du point de vue adopté sur les autres priorités retenues pour le Groupe de travail, notamment les plafonds d'indemnisation. Il n'est envisageable ou souhaitable de supprimer l'une ou l'autre obligation incombant actuellement en vertu des Conventions *uniquement* si les plafonds d'indemnisation se situent à un niveau où le calcul au prorata reste probable dans l'ensemble des circonstances prévisibles.

2.67 Il est donc **recommandé** que la priorité du Groupe de travail soit d'examiner cette question précise avant même d'examiner la moindre modification à la Convention qui aurait pour effet de supprimer l'avantage actuel que représente l'obligation de traiter de la même manière tous les demandeurs.

## 3 Mesures que le Groupe de travail est invité à prendre

Le Groupe de travail est invité à:

a) prendre note de l'information figurant dans le présent document; et

b) tenir dûment compte des questions soulevées ici au moment de faire des recommandations à l'Assemblée.

---