



Fonds internationaux
d'indemnisation pour
les dommages dus
à la pollution par les
hydrocarbures

Point 5 de l'ordre du jour	IOPC/NOV20/5/5/1	
Date	21 août 2020	
Original	Anglais	
Assemblée du Fonds de 1992	92A25	●
Comité exécutif du Fonds de 1992	92EC74	
Assemblée du Fonds complémentaire	SA17	●

GESTION DES RISQUES

DERNIÈRES INFORMATIONS SUR L'EXAMEN DES PROBLÈMES D'ASSURANCE

Note de l'Organe de contrôle de gestion

Résumé:	<p>Le présent document rend compte des conclusions du sixième Organe de contrôle de gestion commun ainsi que des mesures qu'il recommande et des tâches futures à entreprendre en ce qui concerne le risque que représentent les assureurs n'appartenant pas à l'International Group of P&I Associations (assureurs non affiliés).</p> <p>Étant donné la variété et la complexité de ce risque, l'Organe de contrôle de gestion l'a divisé en cinq volets et a envisagé des mesures pour faire face à chacun d'entre eux.</p>
Mesures à prendre:	<p><u>Assemblée du Fonds de 1992 et Assemblée du Fonds complémentaire</u></p> <ul style="list-style-type: none"> a) prendre note des renseignements contenus dans le présent document; b) charger l'Administrateur de présenter le présent rapport à l'Organisation maritime internationale (OMI); et c) prendre toute autre décision que l'Assemblée du Fonds de 1992 et l'Assemblée du Fonds complémentaire peuvent juger appropriée pour mettre en œuvre les mesures recommandées.

1 Introduction

- 1.1 Alors que le nombre de sinistres relevant du Fonds de 1992 diminue, le nombre de sinistres mettant en cause des assureurs non affiliés (assureurs qui ne sont pas membres de l'International Group of P&I Clubs) augmente. Même si, d'après les données communiquées par le Secrétariat, le Fonds de 1992 et le Fonds de 1971 n'ont pas rencontré beaucoup de difficultés avec les assureurs non affiliés, le Fonds de 1992 risque de se trouver confronté à des problèmes qu'il n'a pas rencontrés avec les navires assurés par les clubs affiliés. Selon le Secrétariat, lesdits problèmes ont entraîné une charge financière de £ 9,26 millions^{<1>} soit 1,24 % du total des indemnités versées par le Fonds de 1992 et le Fonds de 1971, qui s'élève à £ 742 millions. Ce chiffre n'inclut pas les frais administratifs (par exemple les frais de justice) encourus pour résoudre ces problèmes.

^{<1>} Ce chiffre correspond au montant total de l'indemnisation (partie CLC, non recouvrée) versée par le Fonds de 1971 et le Fonds de 1992 pour les sinistres mettant en cause des assureurs non affiliés.

- 1.2 Les questions liées aux sinistres mettant en cause les FIPOL et des assureurs non affiliés ont été initialement examinées par l'Organe de contrôle de gestion dans le cadre de ses travaux sur la gestion des risques lors de sa réunion du 13 avril 2018. Par la suite, lors des sessions d'octobre 2018 des organes directeurs, l'Organe de contrôle de gestion a présenté un rapport intermédiaire sur ce sujet (document IOPC/OCT18/5/5/1) et a ensuite fait connaître son point de vue aux sessions d'octobre 2019 des organes directeurs (document IOPC/OCT19/5/5/1) et a reçu de nombreux commentaires des États Membres présents. L'Organe de contrôle de gestion a tenu compte des commentaires reçus.
- 1.3 Le présent document rend compte des conclusions du sixième Organe de contrôle de gestion sur cette question. On y trouvera également des recommandations de l'Organe de contrôle de gestion et des idées quant aux moyens possibles de mettre ces recommandations en pratique à l'avenir.

2 Importance de ce problème

- 2.1 Parmi les différentes conventions de l'Organisation maritime internationale (OMI) sur la responsabilité et l'indemnisation, la Convention de 1992 sur la responsabilité civile (CLC), la Convention de 1992 portant création du Fonds et le Protocole portant création du Fonds complémentaire créent un régime d'indemnisation à trois niveaux. La CLC de 1992 instaure un premier niveau d'indemnisation pris en charge par le propriétaire/l'assureur du navire qui cause des dommages par pollution. La Convention de 1992 portant création du Fonds instaure un deuxième niveau d'indemnisation, et les États Membres du Fonds complémentaire ont accès à un troisième niveau d'indemnisation. Les deuxième et troisième niveaux sont financés respectivement par les réceptionnaires d'hydrocarbures dans les États Membres du Fonds de 1992 et dans les États Membres du Fonds complémentaire.
- 2.2 Si l'indemnisation effectivement fournie par le propriétaire/l'assureur du navire est inférieure au montant requis en vertu de la CLC de 1992 et que cet écart est comblé par le Fonds de 1992, cela signifie que l'indemnisation des victimes entraîne un coût supplémentaire pour les contribuables.
- 2.3 Le régime international d'indemnisation présuppose l'existence de propriétaires de navires responsables, de gouvernements responsables, d'assureurs responsables et de contribuables responsables. Si les parties concernées ne s'acquittent pas de leurs responsabilités et ne respectent pas les textes ni l'esprit des conventions (par exemple en délivrant des certificats CLC qui sont en contradiction avec la couverture d'assurance sous-jacente ou en refusant de verser des indemnités conformément à la CLC de 1992), il en résulte une charge inéquitable pour les FIPOL et un risque sérieux d'affaiblissement du régime d'indemnisation mis en place par ces conventions, ce qui pourrait entraîner un manque de soutien international pour lesdites conventions.

3 Mesures recommandées par l'Organe de contrôle de gestion commun

- 3.1 Le problème posé par le fait de traiter avec des assureurs non affiliés peu fiables est complexe. L'Organe de contrôle de gestion voit cinq éléments dans ce problème et a proposé des mesures pour répondre à chacun d'entre eux. Ces cinq points sont les suivants:
- Comment éviter que ne se produise un 'déficit d'assurance' (paragraphe 3.2);
 - comment réagir en cas de 'déficit d'assurance' (paragraphe 3.3);
 - comment réagir lorsque l'assureur refuse de verser des indemnités pour des raisons non valables (paragraphe 3.4);
 - comment faciliter la coopération entre les assureurs non affiliés et les FIPOL (paragraphe 3.5); et
 - comment faire face à l'insolvabilité des assureurs non affiliés (paragraphe 3.6).

Les principales organisations qui doivent s'occuper de ces questions sont l'OMI et les FIPOL. Parmi les mesures recommandées énumérées dans le présent document, il est proposé que certaines soient prises séparément par les FIPOL ou par l'OMI et d'autres par les deux organisations ensemble. L'Organe de contrôle suggère dans chaque cas laquelle des deux organisations devrait avoir la primauté dans la mise en œuvre de la mesure recommandée.

Étant donné que les mesures recommandées dans le présent rapport concernent essentiellement des questions relatives à la CLC de 1992, l'Organe de contrôle de gestion recommande que l'Administrateur présente ce rapport à l'OMI. L'Organe de contrôle de gestion espère que les mesures proposées feront l'objet de discussions plus approfondies entre les FIPOL et l'OMI et qu'elles seront mises en œuvre en étroite collaboration par les deux organisations.

3.2 Mesures à prendre pour éviter que ne se produise un 'déficit d'assurance'

3.2.1 Un 'déficit d'assurance' se produit lorsqu'il y a divergence entre la déclaration du certificat CLC ou de la carte bleue (document délivré par l'assureur attestant la couverture d'assurance requise par la CLC de 1992) et la déclaration de la couverture d'assurance effective d'après les polices d'assurance. Le déficit d'assurance résultant de l'insuffisance de la couverture garantie par l'assureur pose des problèmes lors du traitement des demandes d'indemnisation. Pour éviter un tel déficit d'assurance, l'Organe de contrôle de gestion recommande les mesures suivantes:

Utiliser et diffuser un modèle de document attestant l'existence de l'assurance prévue par la CLC de 1992 (l'équivalent des cartes bleues délivrées par les clubs affiliés) (OMI, FIPOL)

3.2.2 Alors que les clubs affiliés utilisent tous le même libellé pour leurs cartes bleues et que de nombreux assureurs non affiliés semblent recourir au même libellé, certains assureurs non affiliés n'en font pas de même. L'introduction d'un modèle de document pour ces assureurs non affiliés qui soit similaire aux cartes bleues délivrées pour les clubs affiliés, aurait un effet dissuasif et faciliterait une administration plus harmonisée au niveau mondial, ce qui aiderait les États Membres. L'Organe de contrôle de gestion a étudié deux libellés possibles pour ce modèle de document et espère que ces options seront discutées avec l'OMI.

Diffusion du modèle

3.2.3 À la suite de discussions avec les représentants du secteur des assurances et en s'appuyant sur les observations entendues lors de la réunion des organes directeurs en octobre 2019, l'Organe de contrôle de gestion est d'avis que les États Membres devraient diffuser ce modèle de document et en exiger l'utilisation. Une telle initiative devrait reposer sur une recommandation de l'OMI ou des FIPOL. Certains États Membres ont indiqué qu'ils suivaient déjà cette pratique.

Demander aux États Membres qui délivrent le certificat CLC problématique d'informer l'Administrateur (OMI, FIPOL)

3.2.4 Pour réduire au minimum le risque que la couverture d'assurance d'un navire soit insuffisante, les organes directeurs devraient charger l'Administrateur de demander aux États Membres qui ont délivré le certificat CLC non corroboré de faire savoir:

- Comment le certificat CLC en question a été délivré et quelles mesures seront prises pour régler ce problème; et
- quelles mesures préventives seront prises pour éviter qu'une situation similaire ne se reproduise à l'avenir.

3.2.5 Après avoir examiné le rapport de l'État Membre concerné, l'Administrateur devrait faire rapport aux organes directeurs. Ceux-ci devraient le charger d'informer l'OMI s'ils estiment que telle ou telle question devrait faire l'objet d'un examen à l'OMI.

Faciliter la consultation conformément à l'article VII.7 de la CLC de 1992 (OMI, FIPOL)

- 3.2.6 D'une manière générale, les États Membres devraient être encouragés à partager les informations qu'ils détiennent sur les compagnies d'assurance dont ils ont accepté ou rejeté la garantie financière prévue par la CLC de 1992.
- 3.2.7 S'agissant de la reconnaissance des certificats délivrés par d'autres États Membres, l'article VII.7 de la Convention prévoit qu'un 'État contractant peut à tout moment demander à l'État qui a délivré ou visé le certificat de procéder à un échange de vues' s'il estime que l'assureur n'est pas financièrement capable de faire face aux obligations imposées par la CLC de 1992. Les organes directeurs devraient faciliter une telle concertation entre pairs, en particulier entre l'État Membre touché par la pollution et l'État Membre qui a délivré le certificat. Les questions pouvant faire l'objet de la consultation seraient les suivantes:
- Quels types de documents l'État Membre a-t-il demandés au demandeur avant de délivrer le certificat CLC en question;
 - d'autres navires sont-ils assurés par le même assureur; et
 - quelles mesures préventives peuvent être prises à l'égard des autres navires assurés par le même assureur pour éviter que cette situation ne se reproduise.

- 3.2.8 L'OMI s'est occupée essentiellement de la manière de garantir la qualité de l'assurance et a publié des lettres circulaires (lettre circulaire N° 3145 (6 janvier 2011), modifiée aux termes de la circulaire N° 3464 (2 juillet 2014)) pour inclure le certificat CLC. Bien que les États Membres aient procédé à la mise en œuvre de cette circulaire, ces informations ne sont pas partagées à l'heure actuelle. L'Organe de contrôle de gestion estime que ce partage pourrait être facilité si l'on utilisait comme plate-forme le système mondial intégré d'information sur les transports maritimes (GISIS) de l'OMI.

Demander à l'Administrateur de continuer à faire rapport en détail au Comité exécutif du Fonds de 1992 sur tous les problèmes de déficit d'assurance qui se posent (FIPOL)

- 3.2.9 Le Secrétariat a déjà pris cette mesure. Son rapport devrait contenir les renseignements suivants:
- Les noms de l'assureur, du propriétaire du navire, du gouvernement qui a délivré le certificat CLC; et
 - Le montant des indemnités et des frais de justice payés par le Fonds en raison du 'déficit d'assurance'.

Encourager les États Membres à effectuer un contrôle par l'État du port des certificats CLC (OMI, FIPOL)

- 3.2.10 Les États Membres parties à la CLC de 1992 sont tenus de veiller à ce que tout navire faisant escale dans un de leurs ports ou de leurs terminaux en mer soit couvert par une assurance ou une autre garantie si le navire transporte effectivement plus de 2 000 tonnes d'hydrocarbures en vrac en tant que cargaison (article VII.11 de la CLC de 1992). L'application de cette disposition dans le cadre de leurs activités de contrôle par l'État du port sera un moyen de dissuasion contre la non-application de la Convention.

3.3 Mesures à prendre en cas de 'déficit d'assurance'

- 3.3.1 Malgré les mesures préventives susmentionnées, des déficits d'assurance peuvent néanmoins se produire. L'Organe de contrôle de gestion recommande, si malencontreusement de tels cas se présentent, de prendre la mesure suivante.

Clarifier la position des FIPOL sur la question du déficit d'assurance (FIPOL)

- 3.3.2 L'article 4 de la Convention de 1992 portant création du Fonds, qui précise les raisons pour lesquelles le Fonds de 1992 verse des indemnités, ne prévoit pas la possibilité que survienne un déficit d'assurance. L'Organe de contrôle de gestion considère que le déficit d'assurance n'était pas envisagé lors de la rédaction de la Convention.

- 3.3.3 Il convient de rappeler que les FIPOL ne sont pas une organisation caritative en faveur des victimes de dommages par pollution, mais une organisation internationale créée par une convention dans le but d'indemniser les victimes qui ne peuvent obtenir une indemnisation complète et adéquate du propriétaire du navire/de l'assureur en vertu de la CLC de 1992.
- 3.3.4 Compte tenu de l'objet des Conventions, tel qu'il est expliqué au paragraphe 2.1, et du rôle du Fonds de 1992, tel qu'il est expliqué ci-dessus, l'Organe de contrôle de gestion recommande que les organes directeurs décident de ne couvrir aucun déficit d'assurance causé par le propriétaire/l'assureur du navire concerné, à moins que le tribunal national de l'État Membre ne rende un jugement (ne pouvant faire l'objet d'un appel par les voies de recours normales) à l'encontre des Fonds.

3.4 Mesures à prendre au cas où l'assureur non affilié refuse de verser des indemnités pour des raisons non valables

- 3.4.1 En vertu de la CLC de 1992, les propriétaires de navires ont une responsabilité objective et les demandeurs ont le droit d'intenter une action directe contre les assureurs. Ceux-ci peuvent se prévaloir des moyens de défense que les propriétaires des navires qu'ils assurent auraient été en droit d'invoquer et de la défense selon laquelle les dommages par pollution résultent uniquement d'une faute intentionnelle des propriétaires eux-mêmes (article VII.8 de la CLC de 1992). Toutefois, les FIPOL ont été confrontés à des assureurs non affiliés qui ont refusé (ou tenté de refuser) de verser des indemnités pour d'autres raisons. L'Organe de contrôle de gestion recommande les mesures suivantes à appliquer en pareils cas.

Se mettre en rapport avec l'assureur et demander le soutien de l'État Membre où l'assureur a son siège (FIPOL)

- 3.4.2 Même s'ils fournissent une couverture d'assurance aux propriétaires de navires, il peut arriver que les assureurs non affiliés ne connaissent pas les règles énoncées dans la CLC de 1992. Les FIPOL devraient se mettre en rapport avec eux et les encourager à se conformer à la Convention. Il convient également de solliciter le soutien du gouvernement de l'État Membre où l'assureur a son siège.

Activités de sensibilisation à l'intention des assureurs (OMI, FIPOL)

- 3.4.3 Aider les assureurs à bien comprendre les conventions pourrait contribuer à éviter qu'ils les appliquent mal. On pourrait utilement envisager de mettre au point un dépliant destiné aux assureurs qui leur explique les règles imposées par la CLC de 1992.

3.5 Mesures visant à faciliter la coopération des assureurs non affiliés

- 3.5.1 Afin de faciliter le bon fonctionnement des Conventions, les FIPOL ont conclu un accord de coopération avec les clubs appartenant à l'International Group et ont signé un mémorandum d'accord avec eux. Mais les FIPOL n'ont pas d'accord équivalent avec les assureurs non affiliés à ce groupe, ce qui leur a valu quelques difficultés dans le passé. Pour résoudre ce problème l'Organe de contrôle de gestion recommande les mesures suivantes.

Conclure un mémorandum d'accord avec les assureurs non affiliés équivalent à celui signé entre les FIPOL et les clubs affiliés (FIPOL)

- 3.5.2 Le mémorandum d'accord conclu entre les FIPOL et les clubs affiliés couvre, entre autres, la coopération dans l'utilisation et le partage du coût des inspecteurs et autres experts, et la consultation sur l'interprétation de l'expression 'dommages par pollution'. La coopération dans ces domaines est essentielle pour le bon fonctionnement des conventions. Les FIPOL devraient donc poursuivre les discussions avec l'Union internationale d'assurance maritime et les assureurs non affiliés afin de faire progresser la conclusion d'un mémorandum d'accord similaire.

Encourager la conclusion d'accords volontaires équivalents aux Accords STOPIA et TOPIA (FIPOL)

- 3.5.3 L'Accord de remboursement en cas de pollution par des hydrocarbures déversés par des navires-citernes de petites dimensions (STOPIA) et l'Accord de remboursement en cas de pollution par des hydrocarbures déversés par des navires-citernes (TOPIA) sont des accords conclus entre les clubs affiliés à l'International Group et les propriétaires de navires qui en sont membres dans le but de trouver un équilibre entre la charge à partager entre le secteur des transports maritimes et le secteur pétrolier. Bien que les Accords STOPIA et TOPIA soient des accords volontaires, ils constituent des éléments essentiels du régime institué par la CLC et la Convention portant création du Fonds. En ce sens, les assureurs qui n'appartiennent pas à l'International Group retirent un bénéfice aux dépens non seulement du Fonds de 1992 mais aussi des clubs affiliés en évitant le partage des charges. Si le pourcentage de sinistres relevant des clubs non affiliés reste le même ou augmente, leur absence de contribution au partage des charges pourrait devenir un problème à l'avenir.
- 3.5.4 L'Organe de contrôle de gestion estime que l'exposition à des risques financiers est un moyen efficace de garantir un comportement responsable. Comme mentionné plus haut, les assureurs non affiliés ne sont pas organisés d'une manière qui permette de conclure des accords similaires aux Accords STOPIA et TOPIA. Toutefois, cela ne devrait pas empêcher le Secrétariat d'essayer de persuader les assureurs non affiliés de conclure des accords similaires.
- 3.5.5 À cet égard, il est envisagé de relever la limite fixée par la CLC comme alternative à l'introduction de STOPIA. Cela permettrait également de placer sur un pied d'égalité les clubs affiliés et les assureurs non affiliés. Vu que le marché de l'assurance en dehors des clubs affiliés, qui assure principalement les petits navires, est plus diversifié et se compose d'un certain nombre de sociétés différentes, l'Organe de contrôle de gestion a étudié comme solution, à titre préliminaire, la possibilité d'augmenter les limites de responsabilité sans rouvrir les Conventions. Si les organes directeurs des Fonds le demandent, l'Organe de contrôle de gestion pourrait poursuivre l'examen de cette question.

3.6 Mesure à prendre pour faire face à l'insolvabilité des assureurs non affiliés (FIPOL)

L'organe de contrôle de gestion recommande que les FIPOL maximisent le recouvrement des coûts. Pour ce faire il faut participer au processus de liquidation le plus tôt possible. Si une liquidation se profile (par exemple, si l'État Membre sait que l'assureur n'est pas en mesure de constituer son fonds de limitation), le Secrétariat devrait suivre attentivement la situation avec la coopération de l'État Membre.

4 Mesures à prendre

Assemblée du Fonds de 1992 et Assemblée du Fonds complémentaire

L'Assemblée du Fonds de 1992 et l'Assemblée du Fonds complémentaire sont invitées à:

- a) prendre note des renseignements contenus dans le présent document;
 - b) charger l'Administrateur de présenter le présent rapport à l'OMI; et
 - c) prendre toute autre décision que l'Assemblée du Fonds de 1992 et l'Assemblée du Fonds complémentaire peuvent juger appropriée pour mettre en œuvre les mesures recommandées.
-