

N° 365

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 mai 1986.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification du protocole portant modification de la convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière de connaissance du 25 août 1924, telle qu'amendée par le protocole de modification du 23 février 1968, fait à Bruxelles le 21 décembre 1979.*

Par M. Alfred GERIN,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jacques Genton, président ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, vice-présidents ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Gérard Gaud, Alfred Gérin, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard-Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Paul Caron, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.*

Voir le numéro :

Sénat : 322 (1985-1986).

---

Traités et conventions. — Connaissance - Transports internationaux de marchandises.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>Introduction.</b> – Un protocole du 21 décembre 1979 tendant à remplacer le franc Poincaré par les droits de tirage spéciaux dans les clauses limitatives de responsabilité définies par la convention du 25 août 1924 relative à l'unification des règles en matière de connaissance	3
<b>A.</b> – <i>Les dispositions internationales relatives au connaissance et la Convention de Bruxelles du 25 août 1924</i> .....	4
1. La définition et les fonctions du connaissance .....	4
2. Les dispositions internationales régissant les contrats de transports maritimes.	4
<b>B.</b> – <i>Le choix de l'unité monétaire retenue dans les clauses limitatives de responsabilité des transporteurs</i> .....	6
1. L'impossibilité pratique de maintenir la référence au franc Poincaré .....	6
2. Le choix du droit de tirage spécial (D.T.S.) du Fonds monétaire international	7
3. Les problèmes posés par la référence au D.T.S. ....	8
<b>C.</b> – <i>Les commentaires de votre rapporteur</i> .....	10
1. Deux remarques complémentaires .....	10
a) Une réserve française relative au règlement des différends .....	10
b) Des clauses finales classiques .....	10
2. Deux observations qualitatives .....	10
a) Une solution qui, pour être imparfaite, n'en apparaît pas moins comme nécessaire et, sans doute, comme la plus raisonnable .....	10
b) Une solution technique transitoire dans la perspective d'une réforme d'ensemble du droit des connaissances .....	11
<b>Les conclusions de votre commission</b> .....	12
<b>Annexes</b> .....	13

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi présenté par le Gouvernement tend à autoriser la ratification d'un protocole du 21 décembre 1979 modifiant la Convention de Bruxelles du 25 août 1924 relative à l'unification de certaines règles en matière de connaissement, déjà amendée par un protocole du 23 février 1968 qui avait été, en son temps, approuvé par le Parlement.

D'un mot, la Convention de Bruxelles établit les règles applicables, depuis plus d'un demi-siècle, pour les transports internationaux de marchandises par mer faits sous connaissement. Elle détermine notamment les modalités de la responsabilité des transporteurs maritimes.

L'objet particulier, relativement limité, du présent protocole a précisément trait aux limites de cette responsabilité : fixées jusqu'alors dans une unité de compte définie par rapport à l'or, le franc Poincaré, ces limites posaient de sérieux problèmes d'application dès lors que les monnaies nationales n'avaient plus, dans le nouveau système monétaire international, de parité-or. C'est pour cette raison que le présent protocole tend à modifier l'unité monétaire retenue dans les clauses limitatives de responsabilité en remplaçant le franc Poincaré par les droits de tirage spéciaux (D.T.S.) créés par le Fonds monétaire international.

\*

\* \*

## A. — Les dispositions internationales relatives au connaissement et la Convention de Bruxelles du 25 août 1924.

Il est toutefois apparu utile à votre rapporteur, avant d'analyser les dispositions techniques du protocole et les conditions de modification de l'unité monétaire retenue, de rappeler ici les principales dispositions conventionnelles relatives au connaissement, dans le cadre desquelles s'inscrit le protocole du 21 décembre 1979.

### 1. *La définition et les fonctions du connaissement.*

Le connaissement est défini, en droit maritime, comme le document écrit qui constate la réception à bord d'un navire d'une marchandise, dont il donne la description. L'origine du mot vient ainsi de ce que le connaissement est l'acte par lequel le capitaine qui le signe « reconnaît » les objets constituant sa cargaison. L'importance du connaissement est donc considérable en matière de transport maritime, singulièrement dans le domaine du crédit documentaire.

Le connaissement remplit, selon les juristes spécialisés en droit maritime, une triple fonction : il constitue d'abord — c'est sa raison d'être — la preuve écrite du contrat passé entre le chargeur et le transporteur ; il fait aussi la preuve — c'est là sa fonction première — de la réception par le capitaine à bord de son navire des marchandises décrites ; enfin, le connaissement peut servir de titre pour la réception de la marchandise à l'arrivée : tantôt il servira de pièce justificative pour asseoir le droit à réclamer la marchandise, tantôt il sera considéré comme titre représentatif de la marchandise, sa transmission transférant la possession de la marchandise.

Le connaissement occupe ainsi une fonction juridique complexe qui explique son importance pratique et sa place dans les dispositions internationales régissant les transports maritimes.

### 2. *Les dispositions internationales régissant les contrats de transports maritimes.*

A la suite de l'initiative du Gouvernement américain qui avait promulgué en 1893 le « Hacter Act » destiné à protéger ses propres chargeurs, les règles internationales régissant les contrats de transport maritime ont été fixées par la Convention de Bruxelles pour l'unification de certaines règles en matière de connaissement en date du 25 août 1924. Elles reprennent, en leur donnant la sanction des

Etats, les règles de La Haye arrêtées au cours d'une conférence tenue en 1921 sous les auspices de l'« Association de droit international » et destinées à obtenir des armateurs, jusqu'ici tout puissants, des dispositions protectrices contre les clauses de non-responsabilité ou de limitation excessive de responsabilité.

La très grande majorité des Etats maritimes ont adhéré à la Convention de Bruxelles, dont les dispositions ont été le plus souvent reprises dans les législations nationales. La France, pour sa part, a ratifié cette convention de 1924 qui est entrée pour ce qui la concerne en vigueur le 4 juillet 1937 et une loi, celle du 2 avril 1936, en a été directement inspirée. Le délai de douze ans entre la signature et la ratification de la convention était essentiellement dû à l'opposition des chargeurs français, particulièrement algériens, à un texte qu'ils estimaient trop favorable à l'armement : les progrès réalisés sur la pratique commerciale antérieure leur paraissaient insuffisants et ils auraient souhaité un régime approchant de celui du droit terrestre ; il était toutefois difficile de leur donner satisfaction sans placer le pavillon français en trop mauvaise posture sur le plan de la concurrence internationale.

Par la suite, cependant, plusieurs dispositions législatives internes ont marqué le souci de la France de se rapprocher du régime international édicté par la Convention de Bruxelles.

Ultérieurement, la nécessité d'amender certaines clauses de cette convention est apparue et une conférence tenue à Bruxelles en mai 1967 et février 1968 a élaboré à cette fin un protocole de modification. Le protocole signé le 23 février 1968 vise, d'une part à étendre le domaine d'application de la convention de 1924, d'autre part à modifier le montant des réparations et leur mode de calcul :

— sur le premier point, le protocole a prévu que la convention s'applique à tous les connaissements relatifs à un transport de marchandises entre deux ports d'Etats différents, pourvu que le connaissement soit émis dans un Etat contractant, étendant ainsi de façon sensible le champ d'application de la convention ;

— sur le second point, le protocole de 1968 s'est efforcé de réaliser une indemnisation plus équitable des chargeurs en révisant le barème prévu en 1924, inadapté aux conditions actuelles et au trafic par containers : le franc Poincaré a été substitué à la livre-or et deux modes de réparation ont été institués, le plus avantageux étant applicable.

Cette même question du choix de l'unité monétaire dans laquelle sont définies les clauses limitatives de responsabilité des transporteurs est à l'origine du nouveau protocole qui nous est soumis aujourd'hui.

\*

\* \*

**B. — Le choix de l'unité monétaire retenue dans les clauses limitatives de responsabilité des transporteurs.**

L'impossibilité pratique de maintenir la référence au franc Poincaré, rattaché à l'or, dans le cadre du nouveau système monétaire international, a conduit les Etats contractants à la convention de Bruxelles à lui substituer le droit de tirage spécial dans l'évaluation des limites de responsabilité, en dépit des problèmes que pose cette référence au D.T.S.

*1. L'impossibilité pratique de maintenir la référence au franc Poincaré* résulte de l'évolution du système monétaire depuis une quinzaine d'années.

De façon générale, la crise du système monétaire international, qui connut un tournant décisif le 15 août 1971 lors de la décision des Etats-Unis d'abolir la convertibilité du dollar en or, a provoqué une évolution juridique et économique qui n'a pas été sans conséquences sur les clauses de valeur contenues dans les traités internationaux en rendant inadéquates les clauses-or que contenaient ces traités.

La disparition du rôle monétaire international de l'or, consacrée dans les statuts amendés du F.M.I., ainsi que les oscillations très prononcées du prix de ce métal sur le marché qui en sont la conséquence, créent en effet des difficultés très graves pour l'application des clauses-or contenues dans les traités existants, singulièrement les clauses limitatives de responsabilité figurant dans les conventions internationales de droit aérien, maritime, fluvial, ferroviaire et nucléaire qui ont utilisé les francs-or comme unité de compte.

Dans le cas particulier de la convention de Bruxelles, le premier protocole du 23 février 1968 utilise le franc Poincaré de 65,5 milligrammes d'or au titre de 900 millièmes de fin, pour déterminer la limite de responsabilité du transporteur. L'intérêt de ce rattachement à l'or était de maintenir la valeur réelle des montants de limitation. Le nouveau système monétaire international, qui a abouti à l'abandon des parités fixes et au flottement des monnaies, a remis en question le bien-fondé et l'efficacité du système.

L'or n'ayant plus de valeur officielle et son prix évoluant au gré du marché, le maintien de la référence au franc Poincaré présente de graves difficultés juridiques : il en résulte inmanquablement de très amples fluctuations, pouvant aller d'un rapport de un à dix, dans la

fixation par les tribunaux du montant des limitations de responsabilité. Les nombreuses affaires actuellement en instance devant les diverses juridictions illustrent tout à la fois ces très importantes divergences de jurisprudence et l'intérêt pratique et juridique de l'adoption d'une nouvelle unité de compte mettant fin à une telle incertitude tout en permettant la fixation de montants qui ne soient pas entamés par la dépréciation monétaire.

*2. Le choix du droit de tirage spécial (D.T.S.) du Fonds monétaire international vise à répondre à cet objectif.*

Une première conférence chargée de réviser les clauses-or existant dans plusieurs conventions de droit maritime s'est tenue à Londres en 1976. Trois protocoles adoptés le 19 novembre 1976 introduisent ainsi des clauses libellées en D.T.S. en lieu et place des clauses-or contenues dans la convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile pour dommages dus à la pollution par hydrocarbures, dans la convention de Bruxelles du 17 décembre 1971 portant création d'un fonds d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par hydrocarbures, ainsi que dans la convention d'Athènes de 1974 sur le transport des passagers et de leurs bagages par mer.

C'est à l'occasion d'une seconde conférence ayant le même objet, réunie à Bruxelles du 19 au 21 décembre 1979, que fut adopté, entre autres, le protocole qui nous est soumis aujourd'hui, amendant la convention du 25 août 1924 telle que modifiée par son protocole du 23 février 1968 pour l'unification de certaines règles en matière de connaissance.

Le protocole se réfère, en son article 2, au « droit de tirage spécial tel que défini par le Fonds monétaire international » comme unité de compte permettant de fixer, au paragraphe 5 de l'article 4 de la convention de Bruxelles, les montants limitatifs de responsabilité des transporteurs.

Rappelons ici que, selon la définition qu'en a donnée le F.M.I., le D.T.S. est évalué par référence à un « panier » de montants fixes des seize monnaies principales des Etats membres du F.M.I. Avec cette définition, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1974, et qui remplace la définition originare en or, le mécanisme des unités de compte à combinaisons de monnaies, que la pratique privée des emprunts avait anticipé, entre dans le cœur même du système monétaire international.

Ce système met ainsi en place une nouvelle unité de compte dont l'adoption a l'effet de distribuer le risque des oscillations monétaires sur un nombre important de monnaies. Les changements de sa valeur ne suivent que de manière atténuée et compensée la tendance générale des monnaies les plus importantes. Cette unité a

de surcroît l'avantage d'être gérée par le F.M.I. qui assure la détermination quotidienne de sa valeur en termes des monnaies principales, évitant les difficultés invoquées comme obstacle à l'utilisation d'autres unités de compte résultant d'une combinaison de monnaies.

Pour ces deux raisons, et bien que le dollar soit la principale monnaie constitutive du D.T.S., le choix du D.T.S. est apparu comme la solution technique la plus raisonnable.

### *3. Les problèmes posés par la référence au D.T.S.*

Cette référence nouvelle n'en présente pas moins plusieurs difficultés qu'il convient ici de relever.

— Première observation : aussi longtemps que tous les Etats parties à la convention ne seront pas devenus parties au protocole, l'objectif d'uniformité qui constitue l'objet même de la convention sera compromis. En effet, entre l'entrée en vigueur du protocole — le 14 février 1984, en application des dispositions de son article 8 — et le moment où il sera valable pour tous les Etats parties à la convention de Bruxelles, les clauses en D.T.S. ne vaudront que pour les Etats parties au protocole tandis que les anciennes clauses en franc Poincaré vaudront pour les autres parties contractantes. C'est dire que l'application des clauses limitatives de responsabilité risque de dépendre des juridictions devant lesquelles le litige sera porté.

— Deuxième problème : certains Etats parties à la convention de Bruxelles n'appartiennent pas au F.M.I. (cf. annexe ci-jointe). C'est principalement le cas des pays de l'Est, traditionnellement attachés à l'or et opposés au F.M.I., organisation où la voix des pays à économie de marché est dominante.

La solution adoptée par l'article 2 du présent protocole est la suivante : pour les Etats membres du F.M.I., la valeur du D.T.S. en monnaie nationale s'effectuera naturellement selon la méthode d'évaluation fixée par le F.M.I. à la date en question ; en revanche, pour les Etats non membres du Fonds monétaire international, la valeur du droit de tirage spécial exprimée dans leur monnaie nationale sera calculée de la façon qui sera déterminée par ces Etats. Toutefois, dans la mesure où la règle précédente suppose que les Etats non membres du F.M.I. acceptent l'emploi du D.T.S., ces Etats peuvent déclarer qu'ils continuent à appliquer les limites de responsabilité en franc Poincaré, la conversion de ces montants dans leurs monnaies nationales s'effectuant conformément à leur législation.

— Troisième série de difficultés, enfin : celles relatives aux modifications de la définition du D.T.S. Si les craintes d'une disparition du D.T.S. ne paraissent guère fondées, il convient en



revanche de relever que la référence au D.T.S. « tel que défini par le F.M.I. » souligne le caractère variable du D.T.S., dont la valeur n'est pas fixe. L'inconvénient d'une telle référence est qu'elle ne permet pas d'éviter les modifications apportées par le F.M.I. au D.T.S., qui pourraient – dans certains cas – se révéler inacceptables.

\*

\*\*

### C. — Les commentaires de votre rapporteur.

Au terme de cette analyse, la ratification par la France du protocole du 21 décembre 1979 appelle de votre rapporteur deux remarques complémentaires et deux observations qualitatives.

#### 1. Deux remarques complémentaires.

a) *Une réserve française relative au règlement des différends.* L'article 3 du protocole prévoit la compétence éventuelle de la Cour internationale de justice en cas de conflit entre les parties, et d'échec de la demande d'arbitrage, concernant l'interprétation ou l'application du présent protocole.

Conformément à la faculté ouverte par l'article 4, paragraphe 1, et fidèle à sa position constante, le Gouvernement français envisage de formuler une réserve sur ce point, dans les termes usuels, pour refuser la compétence de la Cour internationale de justice sur ce point. La France souhaite que la négociation et un éventuel arbitrage puissent résoudre, le cas échéant, de tels différends.

b) *Des clauses finales classiques.* Par ailleurs, les articles 5 à 11 du protocole comportent des clauses finales classiques, qui n'appellent pas ici de commentaires particuliers. On relèvera seulement que, conformément aux termes de l'article 8, le protocole n'a pu entrer en vigueur — le 14 février 1984 — que trois mois après avoir été ratifié par cinq Etats parties.

#### 2. Deux observations qualitatives.

Au bout du compte, le présent protocole paraît susciter une double appréciation.

a) Il s'agit d'abord d'une solution qui, pour être imparfaite, n'en apparaît pas moins comme nécessaire et, sans doute, comme la plus raisonnable.

— imparfaite, on l'a vu, en raison des problèmes posés par la référence au D.T.S. qui n'est pas pleinement satisfaisante ;

— nécessaire, toutefois, dans la mesure où l'absence d'équivalence-or de l'unité de compte antérieure, la disparition de possibilité de conversion en or, ôtaient toute signification réaliste aux dispositions antérieures et créaient des disparités de traitement inacceptables aussi bien pour les transporteurs que pour leurs assureurs ;

— enfin, une solution raisonnable dans la mesure où le D.T.S., composé des principales monnaies mondiales, paraît en effet constituer l'unité de compte la plus satisfaisante, en l'absence de toute convertibilité en or d'une monnaie.

b) Il convient toutefois — c'est la seconde observation — de relativiser l'importance du texte proposé en soulignant qu'il ne devrait s'agir que *d'une solution technique transitoire dans la perspective d'une réforme d'ensemble du droit des connaissements.*

Il faut en effet rappeler ici que, sous l'influence des Nations unies, conformément aux vœux des pays en voie de développement, la commission des Nations unies pour le droit commercial international (C.N.U.D.C.I.) a créé un groupe de travail spécial chargé d'étudier cette réforme. La France a été le premier pays à reconnaître la nécessité d'une telle évolution.

Ces travaux ont débouché sur l'adoption de règles à Hambourg en 1978 qui ont constitué la base de la nouvelle convention internationale majeure en matière de connaissement. Signé par la France le 31 mars 1978, ce nouveau texte — qui fixe d'ailleurs également des clauses limitatives de responsabilité libellées en D.T.S. — n'a pas été à ce jour approuvé par notre pays, bien que le Parlement ait autorisé cette approbation par une loi, du 15 avril 1981.

Votre rapporteur vous suggère donc de saisir l'occasion du présent texte pour interroger le Gouvernement sur l'état de la concertation sur ce point avec les autres Etats européens maritimes et sur les perspectives d'une approbation et d'une entrée en vigueur de la convention de Hambourg.

Il demeure toutefois que, même en l'hypothèse de la mise en œuvre rapide d'une nouvelle convention, la convention de Bruxelles demeurerait applicable durant une longue période de recouvrement au regard des relations entre la France et les pays n'ayant pas ratifié le nouveau texte. Pour tardive qu'elle soit, l'autorisation de ratification du présent protocole ne saurait donc être considérée comme superfétatoire.

\*

\* \*

**Les conclusions de votre Commission.**

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 30 avril 1986, vous propose donc d'émettre *un avis favorable* à l'adoption du présent projet de loi, tendant à autoriser la ratification du protocole portant modification de la convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière de connaissance du 25 août 1924, telle qu'amendée par le protocole de modification du 23 février 1968, fait à Bruxelles le 21 décembre 1979.

\*

\* \*

**PROJET DE LOI**

*(Texte présenté par le Gouvernement.)*

**Article unique.**

Est autorisée la ratification du protocole portant modification de la convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière de connaissance du 25 août 1924, telle qu'amendée par le protocole de modification du 23 février 1968, fait à Bruxelles le 21 décembre 1979 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

---

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 322 (1985-1986).

## ANNEXE 1

### **LISTE DES ÉTATS-SIGNATAIRES DU PROTOCOLE PORTANT MODIFICATION DE LA CONVENTION INTERNATIONALE POUR L'UNIFICATION DE CERTAINES RÈGLES EN MATIÈRE DE CONNAISSANCEMENT DU 25 AOÛT 1924, TELLE QU'AMENDÉE PAR LE PROTOCOLE DE MODIFICATION DU 23 FÉVRIER 1968.**

(Bruxelles, 21 décembre 1979).

Belgique (21 décembre 1979), Chili (21 décembre 1979), Etat de la cité du Vatican (21 décembre 1979), Pologne (21 décembre 1979), Portugal (21 décembre 1979), Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (21 décembre 1979), Singapour (21 décembre 1979), Suisse (21 décembre 1979), Syrie (21 décembre 1979), Madagascar (11 janvier 1980), Liban (7 février 1980), Espagne (4 juin 1980), Italie (30 octobre 1980), Norvège (7 octobre 1983), Suède (17 octobre 1983), Finlande (13 novembre 1984), Pays-Bas (14 août 1985), France (7 novembre 1985).

## ANNEXE 2

### **LISTE DES PAYS NON MEMBRES DU F.M.I.**

Albanie, Angola, Biélorussie, Brunei, Bulgarie, Cook (îles), Corée (Rép. pop. dém.), Cuba, Kiribati, Liechtenstein, Monaco, Mongolie, Mozambique, Namibie, Nauru, Pologne, Rép. Dém. Allemande, Saint-Christophe et Nevis, Saint-Marin, Saint-Siège, Suisse, Tchécoslovaquie, Tonga, Tuvalu (îles), Ukraine, URSS.