

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 décembre 1986

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1), sur le projet de loi, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE, autorisant l'approbation d'un protocole modifiant la convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (ensemble une annexe).

Par M. Pierre MERLI,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, vice-présidents; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Luc Bécart, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Michel Caldagüés, Auguste Cazalet, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Maurice Faure, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Colliet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Emile Tricon, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8e légis.) : 402, 501 et T.A. 59.

Traité et conventions. - Pollution.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
Le protocole de 1984 modifie la Convention de Bruxelles de 1969 sur la responsabilité pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, qui constitue l'un des trois volets de l'ensemble juridique conventionnel élaboré au lendemain de la catastrophe du Torrey Canyon	3
I - La Convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 : les quatre fondements du régime de la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures	5
- Premier point : la responsabilité incombe au propriétaire.....	5
- Deuxième point : une responsabilité objective	5
- Troisième point : une responsabilité limitée quant à son montant.....	5
- Quatrième point : les garanties de solvabilité du responsable.....	6
II - Les grandes lignes du protocole de 1984	7
- <u>Première série de dispositions</u> : l'élargissement du champ d'application de la convention de 1969	7
1) L'extension aux navires "mixtes" et "légers"	7
2) L'élargissement des notions de dommages et d'événements susceptibles d'engager la responsabilité civile	7
3) L'extension de la protection à la zone économique exclusive	8
- <u>Deuxième série de dispositions</u> : la majoration substantielle des montants plafonds de la responsabilité du propriétaire du navire.....	8
- <u>Troisième série de dispositions</u> : les conditions d'entrée en vigueur et leur harmonisation avec celles du protocole à la convention de 1971 sur le Fonds d'indemnisation	9
1) Les conditions d'entrée en vigueur du protocole à la convention de 1969 sur la responsabilité civile	9
2) Le lien avec la ratification du protocole à la Convention de 1971 sur le fonds d'indemnisation	9
3) Les solutions retenues	9
Conclusion : l'avis favorable du rapporteur	10

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à se prononcer sur un projet de loi autorisant l'approbation d'un protocole signé en 1984, qui modifie la convention de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures.

Rappelons d'un mot que cette convention de 1969 fait partie d'un ensemble cohérent de trois accords internationaux qui avaient été élaborés sur l'initiative de la France pour combler le vide juridique qu'avait révélé la catastrophe du Torrey Canyon, survenue au mois de mars 1967.

Il s'agit de :

- La convention de 1969 sur "l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures". Par dérogation au principe de la loi du pavillon, cet accord autorise tout Etat menacé par une pollution provenant d'un navire, à intervenir contre ce navire, quelles que soient sa nationalité et sa localisation.

- La convention de 1969 sur "la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures" qui établit un régime de responsabilité objective du propriétaire du navire, lui impose un régime d'assurance obligatoire, mais limite le montant de sa responsabilité.

- Enfin, la convention de 1971 "portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures", destiné à couvrir les dommages excédant le plafond fixé par la convention de 1969, ou exclus du système d'indemnisation, et dont la charge repose en partie sur le propriétaire de la cargaison, de façon à ne pas alourdir la charge financière de l'armateur.

Plusieurs protocoles sont venus par la suite apporter à ces accords les adaptations et les extensions nécessaires.

- Tout d'abord, un premier protocole est venu étendre en 1973, les possibilités d'intervention en haute mer, aux accidents ou aux menaces d'accidents susceptibles d'entraîner une pollution par des substances autres que les hydrocarbures. Ce protocole n'est entré en vigueur que dix ans après sa signature, le 10 mars 1983, et n'a d'ailleurs été soumis pour approbation au Parlement français que l'année dernière.

- Les deux autres conventions sur la responsabilité civile et le fonds d'indemnisation ont connu deux réactualisations successives.

Deux premiers protocoles, signés le 19 novembre 1976, sont venus modifier l'unité de compte de ces deux conventions, et substituer aux francs Poincaré, les Droits de Tirages spéciaux (D.T.S.), dont la valeur est déterminée par la moyenne des valeurs pondérées de 16 monnaies.

En 1984, de nouvelles modifications sont apportées à ces deux mêmes conventions par deux protocoles qui sont aujourd'hui soumis au Sénat pour approbation.

0

00

I - La Convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 : les quatre fondements du régime de la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures.

La Convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures a institué un système entièrement nouveau dont les principes fondamentaux tiennent en quatre points :

- Premier point : la responsabilité de tout dommage par pollution due aux hydrocarbures incombe au propriétaire du navire, c'est-à-dire à la, ou aux personnes au nom desquelles le navire est immatriculé.

- Second point : contrairement aux solutions retenues par les précédentes conventions de Bruxelles de 1924 et 1957, cette responsabilité du propriétaire est objective. Cela signifie qu'elle n'est pas fondée sur l'existence d'une faute que devrait démontrer la victime pour prétendre à indemnisation, mais sur la seule existence d'un préjudice. Ce "dommage par pollution" comporte non seulement les dommages extérieurs au navire résultant d'une fuite ou d'un rejet, mais également le coût des mesures de sauvegarde raisonnablement prises pour limiter la contamination.

Les cas d'exonération de la responsabilité du propriétaire du navire sont d'ailleurs très restreints et ne retiennent ni l'absence de faute, ni même le cas de force majeure.

- Troisième point : juste contrepartie de l'élargissement de son fondement, la responsabilité du propriétaire du navire est limitée quant à son montant. La convention fixe à la fois un montant par tonneau de jauge brute et un plafond global. La fixation de ce plafond traduisait un compromis entre les partisans de la limitation traditionnelle de la responsabilité des

armateurs et ceux qui souhaitaient assurer l'indemnisation complète aux victimes. On notera toutefois que cette limitation de la responsabilité n'est consentie qu'aux armateurs qui auront constitué un fonds de réserve d'un montant égal à la limite de leur responsabilité, et apporté la preuve tangible de leur solvabilité.

- Quatrième point : la solvabilité du responsable est en effet garantie par la convention qui impose aux propriétaires l'obligation de contracter une assurance ou de se munir des garanties financières appropriées.

Ce sont les dispositions de cette convention qui ont trouvé à s'appliquer lors de la catastrophe de l'Amoco Cadiz.

II - Les grandes lignes du protocole de 1984.

Survenant après le Protocole de 1976 qui modifiait l'unité de compte retenue pour le montant des plafonds de responsabilité, le protocole du 25 mai 1984 comporte trois grandes séries de dispositions qui élargissent le champ d'application de la convention, revalorisent substantiellement les montants plafonds de la responsabilité, et organisent la période transitoire qui conduit à l'entrée en vigueur progressive du nouveau régime ainsi défini.

- Première série de dispositions : le protocole de 1984 élargit le champ d'application de la convention de 1969.

1°). Tout d'abord, alors que la convention de 1969 ne visait que les pétroliers en charge, le protocole de 1984 s'applique également aux navires mixtes, et aux navires légers, c'est-à-dire :

- aux navires capables de transporter des hydrocarbures et d'autres cargaisons et qui transportent effectivement des hydrocarbures (navires mixtes) ;
- aux navires qui viennent d'effectuer un transport d'hydrocarbures et n'ont pas de certificat de dégazage (navires légers).

2°). Le protocole élargit également les notions de dommage et d'événement susceptible d'entraîner la responsabilité.

- la nouvelle définition du dommage ne désigne plus seulement les dégâts causés directement par la contamination, mais vise d'une façon générale tout dégât qui survient à la suite d'une fuite ou d'un rejet d'hydrocarbures. Ainsi peut-elle désormais englober également les effets secondaires, incendies ou explosions survenus lors de l'accident.

- **l'événement** qui entraîne la responsabilité, naguère défini comme l'ensemble des faits dont résulte une pollution, s'étendra désormais également à ceux qui ont entraîné une menace grave et imminente de pollution, même si celle-ci ne s'est pas réalisée par la suite. Ainsi pourront être indemnisées les mesures de sauvegarde raisonnablement entreprises par la victime potentielle pour éviter ces dommages.

3°). Enfin, le protocole étend le champ d'application géographique de la convention à la zone économique exclusive des Etats parties :

Alors que la convention de 1969 ne s'appliquait qu'aux dommages de pollution survenus sur le territoire et la mer territoriale des Etats contractants, le protocole de 1984 y ajoute la zone économique exclusive de 200 miles marins au large des côtes.

- Deuxième série de dispositions : le protocole de 1984 assure une majoration substantielle des montants plafonds de la responsabilité du propriétaire du navire.

Il institue pour les navires de faible tonnage - inférieurs à 5 000 tonnes - une limite de responsabilité de 3 millions de D.T.S.

La majoration est ensuite de 420 D.T.S. par tonneau de jauge supplémentaire, jusqu'au plafond de 59,7 millions de D.T.S. qui est atteint pour les navires de 140 000 tonnes (soit l'équivalent de 61,79 millions de dollars).

Il s'agit, on le voit, d'une réévaluation substantielle, puisque le plafond actuellement fixé par la convention de 1969, révisée par le protocole de 1976 est de 14 millions de D.T.S. (soit l'équivalent de 14,49 millions de dollars) et qu'il est atteint pour les navires de 105 000 tonnes.

La solution retenue est toutefois une solution de compromis qui n'a pas donné pleine satisfaction à la France. Notre délégation a souligné l'insuffisance du montant plancher ainsi que du montant prévu par tonneau supplémentaire, estimant qu'en cas d'accident catastrophique, le montant de responsabilité sera insuffisant pour les navires de faible ou de moyen tonnage, rendant nécessaire le recours à une couverture complémentaire par le Fonds international d'indemnisation.

L'article 15 prévoit en outre une procédure simplifiée de révision des montants de responsabilité et d'indemnisation, de façon à enrayer l'érosion du fait de l'inflation. Cette révision, demandée par le quart des Etats, doit être adoptée à la majorité des deux tiers. Elle est entourée de conditions de délais très strictes, et ne peut proposer un relèvement supérieur à 6 % par an en intérêts composés.

- Troisième série de dispositions : le protocole de 1984 contient un ensemble de dispositions complexes qui tentent d'harmoniser son entrée en vigueur avec celle de l'autre protocole, relatif au fonds d'indemnisation.

1°). Le protocole à la convention de 1969 est ouvert à la signature pendant une durée de un an à compter du 1^{er} décembre 1984.

Les principaux partenaires européens de la France, ainsi que les Etats-Unis et la Chine, l'ont signé dans ce délai. L'Afrique du Sud a adhéré à l'accord par la suite.

Le Protocole n'entrera toutefois en vigueur que lorsqu'il aura été ratifié par dix Etats dont six possédant chacun une flotte pétrolière d'au moins un million de tonnes.

2°). Les ratifications des protocoles aux conventions de 1969 sur la responsabilité civile et de 1971 sur le Fonds d'indemnisation sont liées.

L'article 12 du protocole sur la responsabilité civile impose à tout Etat partie à la convention de 1971 sur le Fonds d'indemnisation de ratifier ce protocole sur la responsabilité en même temps que l'autre protocole sur le Fonds d'indemnisation, à moins de dénoncer la convention de 1971 elle-même.

3°). Comme malgré tout les protocoles aux conventions de 1969 et 1971 n'entreront pas en vigueur simultanément, il se pose le problème de leur harmonisation pendant une période transitoire, pour laquelle trois solutions sont proposées :

- soit la dénonciation immédiate des conventions actuelles avec effet à l'entrée en vigueur du protocole à la convention de 1969.

- soit la dénonciation différée permettant de ne faire entrer en vigueur le protocole à la convention de 1969 que lorsque seront réunies les conditions d'entrée en vigueur du protocole à la convention de 1971, avec effet à cette date de la dénonciation des conventions actuelles.

- soit l'approche dite progressive permettant de continuer à faire jouer les conventions actuelles et, le cas échéant en même temps le protocole à la convention de 1969, puis ultérieurement les conventions actuelles et les deux protocoles.

La France, qui avait à l'origine défendu le système de la dénonciation immédiate, jugé plus simple d'un strict point de vue juridique, s'est finalement ralliée au système de l'approche progressive, qui a recueilli une nette majorité des suffrages à la conférence diplomatique de l'organisation maritime internationale (O.M.I.) et qui a été adoptée également par la majeure partie de nos partenaires européens. Ce système doit en effet nous permettre pendant la période de transition de bénéficier, en cas de sinistre, d'un complément d'indemnisation égal à la différence des montants retenus par les conventions de 1969 et 1971 d'une part, et les protocoles de 1984 d'autre part.

Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur vous invite à émettre un avis favorable à l'approbation du présent projet de loi.

PROJET DE LOI
(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation du protocole modifiant la convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (ensemble une annexe), fait à Londres le 25 mai 1984 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document A.N. n° 402 (8^e législature).