
La réglementation des conférences maritimes

(Code de conduite des conférences maritimes)



NATIONS UNIES

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

Genève

La réglementation des conférences maritimes

(Code de conduite des conférences maritimes)

Rapport du secrétariat de la CNUCED



NATIONS UNIES
NEW YORK, 1972

NOTE

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

TD/104/Rev.1

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente: F.72.II.D.13

Prix: 1 dollar des Etats-Unis
(ou l'équivalent en monnaie du pays)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
ABRÉVIATIONS ET SIGLES	v
	<i>Paragraphes</i>
INTRODUCTION	1-5 1
<i>Chapitre</i>	
I. LES CONFÉRENCES MARITIMES ET LEUR RÉGLEMENTATION	6-56 3
A. Historique	6-11 3
B. Classification des conférences	12-18 4
C. Réglementation volontaire par les conférences	19-40 5
D. Réglementation des conférences par les pouvoirs publics	41-52 10
E. Conclusions	53-56 12
II. RÉGLEMENTATION PAR LES POUVOIRS PUBLICS	57-86 13
A. Introduction	57-64 13
B. Contrôle total par les pouvoirs publics	65-76 14
C. Contrôle partiel par les pouvoirs publics	77-85 15
D. Récapitulation des mesures de réglementation adoptées par les pouvoirs publics	86 17
III. LES DIVERSES MÉTHODES POSSIBLES DE RÉGLEMENTATION DES CONFÉRENCES	87-126 19
A. Réglementation des conférences par voie législative	93-97 20
B. Accord international sur un code de pratiques, ne prévoyant aucun organe administratif de contrôle ou mécanisme de réglementation	98-100 21
C. Organisme international chargé de réglementer les conférences et d'assurer la discipline	101-103 21
D. Réglementation internationale des conférences sous contrôle national	104-108 22
E. Réglementation des conférences par voie d'arbitrage local et international	109-126 22
IV. RÈGLES DE CONDUITE (CODE) DES CONFÉRENCES MARITIMES	127-238 26
A. Introduction	127-129 26
B. Relations entre les compagnies membres	130-154 27
1. Composition de la conférence	130-132 27
2. Détermination des quotas	133-135 27
3. Accords de pool	136-143 27
4. Sanctions	144-145 28
5. Mesures de discipline interne	146-150 28
6. Publicité des accords de conférence	151-152 29
7. Contenu des accords de conférence	153-154 29
C. Relations avec les chargeurs	155-181 29
1. Accords de fidélité	155-164 29
2. Dérogations	165-167 31
3. Publication des tarifs et réglementations connexes	168-169 31
4. Système de consultation	170-177 31
5. Représentation	178-181 32

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
D. Taux de fret	182-211	32
1. Relèvements généraux des taux de fret	182-188	32
2. Taux de fret spécifiques	189-193	33
3. Taux de fret promotionnels	194-198	34
4. Surtaxes	199-201	34
5. Monnaies: dévaluation, réévaluation, taux de change, monnaies flottantes	202-211	34
E. Questions diverses	212-222	36
1. Concurrence extérieure	212-213	36
2. Péréquation des taux de fret par secteur	214-216	36
3. Qualité des services	217-218	36
4. Maintien de services suffisants	219-222	36
F. Dispositions et système d'application	223-238	37

ABRÉVIATIONS ET SIGLES

c.a.f.	coût, assurance, fret
CENSA	Comité des associations nationales européennes d'armateurs
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
f.a.s.	franco le long du navire
f.o.b.	franco à bord
IATA	Association du transport aérien international

NOTE. --- Le terme « dollar » s'entend du dollar des Etats-Unis d'Amérique.

INTRODUCTION

1. A sa quatrième session, tenue en avril-mai 1970, la Commission des transports maritimes a examiné le rapport du secrétariat de la CNUCED intitulé « Le système des conférences maritimes »¹, qui avait été rédigé au titre du point II^e du programme de travail de la CNUCED dans le domaine des transports maritimes². Après discussion, la Commission a adopté la résolution 12 (IV) relative au niveau et à la structure des taux de fret, aux pratiques des conférences maritimes et au maintien de services maritimes suffisants³, par laquelle elle a décidé, en raison de l'importance du rapport, de le transmettre au Groupe de travail de la réglementation internationale des transports maritimes de la CNUCED afin qu'il l'examine.

2. A sa deuxième session, tenue en février 1971, le Groupe de travail de la réglementation internationale des transports maritimes a décidé d'étudier la question des pratiques des conférences maritimes à sa troisième session⁴. Le Groupe de travail a en outre décidé qu'il examinerait la question en se fondant sur le rapport du secrétariat intitulé « Le système des conférences maritimes » et sur les renseignements complémentaires que le secrétariat lui fournirait quant aux moyens législatifs et autres de réglementer les pratiques des conférences maritimes ; ainsi, le Groupe de travail disposerait des éléments et de la documentation nécessaires pour poursuivre les travaux.

¹ TD/B/C.4/62/Rev.1 (paru ultérieurement comme publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.II.D.9).

² Voir *Documents officiels du Conseil du commerce et du développement, dixième session, Supplément n° 5* (TD/B/301), annexe III.

³ *Ibid.*, annexe I.

⁴ *Ibid.*, onzième session, *Supplément n° 3* (TD/B/347), annexe VI, appendice I, section B.

3. Le Groupe de travail a exprimé « l'espoir que ses travaux sur les pratiques des conférences maritimes conduiront à l'élaboration de règles de conduite appropriées, acceptables sur le plan international, qui tiendraient pleinement compte des besoins du commerce international et du développement, en particulier celui des pays en voie de développement »⁵.

4. A sa cinquième session, tenue en mars-avril 1971, la Commission des transports maritimes a adopté la résolution 19 (V), intitulée « Réglementation internationale des transports maritimes : rapport du Groupe de travail de la CNUCED sur sa deuxième session »⁶, par laquelle elle a pris note du rapport du Groupe de travail et des deux résolutions qu'il avait adoptées. A l'unanimité, elle a aussi recommandé « que le Conseil (du commerce et du développement), à sa onzième session, lorsqu'il établira l'ordre du jour provisoire de la troisième session de la Conférence, envisage avec sympathie de faire figurer à cet ordre du jour l'examen du rapport du Groupe de travail de la réglementation internationale des transports maritimes sur sa troisième session ». Conformément à sa décision 83 (XI) du 18 septembre 1971, le Conseil a inscrit comme point 16 de l'ordre du jour provisoire de la troisième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement la question intitulée : « Développement des transports maritimes ; coût du transport par mer ; taux de fret ; code de conduite des conférences maritimes »⁷.

5. Le présent rapport a été établi par le secrétariat de la CNUCED pour répondre à la demande du Groupe de travail et pour tenir compte de l'énoncé du point 16 de l'ordre du jour provisoire de la troisième session de la Conférence.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*, annexe I.

⁷ *Ibid.*, onzième session, *Supplément n° 1* (TD/B/386), p. 5.

Chapitre premier

LES CONFÉRENCES MARITIMES ⁸ ET LEUR RÉGLEMENTATION

A. — Historique

6. Les conférences maritimes ⁹, groupes de compagnies exploitant des routes sur lesquelles, en vertu d'accords fondamentaux, elles perçoivent des taux uniformes, répartissent les parcours et les droits d'amarrage et d'appareillage, et mettent en commun les cargaisons et les recettes, cherchant ainsi à éliminer la concurrence des compagnies indépendantes, figurent parmi les premiers cartels qui ont été créés dans le commerce international ¹⁰. Les conférences ont ceci de particulier que le pouvoir qu'elles ont de réglementer les conditions dans lesquelles les services de ligne peuvent exploiter une route donnée est entre les mains d'intérêts privés ¹¹. Elles prennent des décisions unilatérales qui ont des répercussions profondes sur les intérêts de la clientèle des services de transports maritimes et, partant, sur l'intérêt national ou public des pays qu'elles desservent.

7. Dès le début, cette situation a naturellement provoqué un vif mécontentement chez les chargeurs, qui se sont plaints de ce que le monopole ¹² des conférences donnait lieu à des abus et ont demandé l'adoption d'une réglementation dans l'intérêt public ¹³.

⁸ Au sens où il est entendu dans le présent rapport, le terme « conférence » englobe aussi les « ententes de fret », « les accords de fret » et les « associations de fret ».

⁹ Les conférences maritimes ont été analysées dans le rapport du secrétariat de la CNUCED intitulé *Le système des conférences maritimes* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.II.D.9).

¹⁰ Voir D. Marx Jr., *International Shipping Cartels : A study of industrial Self-regulation by Shipping Conferences* [Les cartels internationaux de compagnies de navigation : étude de l'autorégulation industrielle par les conférences maritimes], Princeton, N. J., Princeton University Press, 1953, p. 3.

¹¹ Plusieurs conférences comptent parmi leurs membres des compagnies qui appartiennent en partie ou en totalité à l'Etat ou sont placés sous son contrôle, mais apparemment les gouvernements intéressés ne jouent pas un très grand rôle dans l'élaboration de la politique appliquée par la conférence pour réglementer l'exploitation des routes desservies.

¹² La faculté qu'ont les conférences de maintenir des taux de fret supérieurs à ceux qui résulteraient d'une libre concurrence est un monopole (voir « Rate Regulation in Ocean Shipping », note 78, *Harvard Law Review*, 1964/65, p. 636). De plus, les conférences ont pour effet général d'éliminer la concurrence en matière de tarifs, voir *United Kingdom Committee of Inquiry into Shipping, Report* [rapport de la Commission d'enquête sur les transports maritimes] (Président : Viscount Rochdale), Londres, H.M. Stationery Office, 1970, Cmnd 4337, par. 410.

8. La protection de l'économie nationale contre les conséquences néfastes que peut avoir l'association d'entreprises cherchant à réglementer les marchés relève généralement des lois sur les pratiques commerciales restrictives. Cette législation vise surtout, séparément ou ensemble, deux pratiques : les accords de fixation des prix et les autres accords qui gênent le libre jeu de la concurrence. Etant donné que les conférences ont pour objectif, entre autres, de dominer le marché, d'agir sur les conditions d'exploitation des routes qu'elles desservent, de choisir les compagnies qui pourront participer à cette exploitation et de fixer, d'un commun accord, les prix (taux de fret) à appliquer, on pourrait dire à première vue que de telles pratiques sont contraires à l'esprit de la législation ¹⁴. Toutefois, la plupart des pays où il existe une législation sur les pratiques commerciales restrictives ne l'ont jamais appliquée aux conférences maritimes ¹⁵.

9. Dans le passé, les transporteurs maritimes ont rarement été soumis à des restrictions même quand ils exerçaient un monopole de fait, car la doctrine juridique de la liberté de contrat était généralement acceptée et, de ce fait, les autorités judiciaires hésitaient à étendre la notion d'« intérêt public » à la réglementation des prati-

¹³ A la suite des plaintes formulées par les chargeurs, des enquêtes ont été menées au début de ce siècle au Royaume-Uni (*Royal Commission on Shipping Rings, Report with minutes of evidence and appendices*, Londres, H. M. Stationery Office, 1909, vol. 1 et 2, Cd. 4668, et *Final Report of the Imperial Shipping Committee on the Deferred Rebate System*, Londres, H.M. Stationery Office, 1923, Cmd. 1802). Des enquêtes ont été faites aussi aux Etats-Unis d'Amérique (House of Representatives Committee on Merchant Marine and Fisheries, *Report on steamship agreements and affiliation in American foreign and domestic trade*, Washington, D.C., US Government Printing Office, H.R. document n° 805, 63e Congrès, deuxième session, 1914).

¹⁴ « Par la forme et par le fond les activités des conférences maritimes se rapprochent très souvent des pratiques restrictives d'autres secteurs commerciaux qui, ces dernières années, ont été interdites ou réglementées dans de nombreux pays. » (Rapport Rochdale, par. 456.)

¹⁵ Voir, par exemple, République fédérale d'Allemagne, loi du 27 juillet 1957 contre les obstacles à la concurrence, section 99, en vertu de laquelle les conférences maritimes sont exemptées de l'application de certaines dispositions importantes de la loi ; voir néanmoins la section 104 qui traite de l'usage abusif de ces dérogations. Voir aussi par. 24, 44 et 80 ci-dessous.

ques des conférences¹⁶. Quelques pays, comme les Etats-Unis, ont toutefois adopté des lois et d'autres formes de réglementation officielle régissant les pratiques des conférences maritimes. Ils ont été amenés à le faire en raison des pressions constantes des chargeurs et du poids de l'opinion publique, qui réclamaient la réglementation des pratiques que l'on pouvait considérer comme ayant des effets restrictifs sur le commerce.

10. En outre, de par la nature de leurs opérations, les services de transports maritimes franchissent des frontières nationales toutes les fois qu'un navire battant le pavillon d'un pays donné quitte ses eaux territoriales. Les marchandises importées par un pays constituent les exportations d'un autre pays. Par conséquent, lorsqu'un pays réglemente les services de transports maritimes qui touchent ses côtes, le commerce et les transports d'un autre pays avec lequel il a des échanges s'en ressentent forcément. Néanmoins, et malgré ces incidences internationales, les pratiques des conférences ne sont actuellement soumises à aucune réglementation internationale ou régionale¹⁷, bien que les pays essentiellement utilisateurs de ces transports demandent de plus en plus souvent, depuis quelques années, qu'elles soient assujetties à un certain contrôle international. Ces demandes, adressées aux organisations internationales comme la CNUCED, émanent surtout des pays en voie de développement. Cela étant, et après la publication du rapport Rochdale¹⁸, plusieurs nations maritimes constituées en un Groupe consultatif des transports maritimes ont organisé à Tokyo en février 1971, une réunion de leurs ministres des transports¹⁹ qui ont adopté une série de décisions sur la question²⁰.

¹⁶ Voir le paragraphe XIV du mémorandum sur les aspects juridiques des pratiques des conférences, reproduit à l'annexe V des volumes 1 et 2 du *Royal Commission on Shipping Rings Report*. Aujourd'hui encore, on retrouve essentiellement la conception définie dans le mémorandum, selon laquelle les pratiques des conférences sont à considérer dans l'optique de la *common law*.

¹⁷ L'Association latino-américaine de libre-échange (ALALE) travaille depuis 1966 à l'élaboration d'une réglementation régionale. Le *Convenio de Transporte por Agua de la ALALC* [Convention de l'ALALE sur le transport par voies d'eau], et le *Reglamento del Convenio de Transporte por agua de la ALALC* [règlement d'application de cette convention] ont tous deux été approuvés, mais ne sont pas encore entrés en vigueur, car la convention doit être ratifiée par cinq pays et jusqu'à présent quatre seulement l'ont fait (Mexique, Chili, Equateur et Paraguay). Le *Proyecto de estatuto tipo de conferencia* [avant-projet d'un modèle type d'accord de conférence] a été établi par l'Association latino-américaine des armateurs (ALAMAR), mais on croit savoir qu'aucune décision officielle n'a été prise à ce sujet.

¹⁸ Le rapport Rochdale est le résultat d'une enquête sur l'industrie des transports maritimes, entreprise en 1967 à la demande du Gouvernement britannique, sous la direction du Viscount Rochdale (voir par. 30 à 33 et tableau 2 ci-dessous).

¹⁹ Belgique, Danemark, Finlande, France, Grèce, Italie, Japon, Norvège, Pays-Bas, République fédérale d'Allemagne, Royaume-Uni et Suède. Les décisions ont été ultérieurement approuvées par l'Espagne, devenue membre de ce groupe consultatif.

²⁰ Pour le contenu des décisions, voir par. 34 à 38 et tableau 2 ci-dessous. Le texte de ces décisions est reproduit dans la note du secrétariat de la CNUCED concernant les décisions prises à la réunion des ministres européens et japonais des transports à Tokyo, en février 1971 (TD/B/C.4/L.69, annexe).

11. Il y a donc, d'une part, la nature multinationale de la plupart des conférences et du système des conférences, dont les opérations ne sont soumises à aucune forme de réglementation internationale et, de l'autre, le fait que la plupart des Etats ont hésité, jusqu'à présent, à réglementer unilatéralement les services de lignes qui desservent leur trafic²¹. De ce fait, la plupart des conférences ont conservé leur autonomie administrative et leur pouvoir d'établir elles-mêmes leurs propres règles, sans le moindre contrôle ou presque, de la part des pouvoirs publics.

B. — Classification des conférences

12. Le rapport du secrétariat de la CNUCED intitulé *Le système des conférences maritimes* montre que, dans la plupart des pays, le système des conférences maritimes impose essentiellement une double contrainte au libre jeu de la concurrence dans les transports maritimes de ligne.

13. La première est imputable aux relations établies entre les compagnies membres au titre des accords de conférence qu'elles concluent entre elles et par lesquels elles s'engagent notamment à pratiquer des tarifs uniformes et souvent aussi à répartir les routes, les droits d'amarrage et d'appareillage ainsi qu'à mettre en commun les cargaisons et les recettes ; il s'agit par là d'empêcher dans une certaine mesure les diverses compagnies membres de s'adjuger un avantage commercial au détriment des autres, et de préserver ainsi l'intégrité de l'ensemble de la conférence.

14. La seconde est due aux relations établies entre les compagnies membres et les utilisateurs des services des conférences au titre d'« engagements » ou d'accords de « fidélité » tels que le système des ristournes différées, celui du double barème ou celui du contrat. Les accords de fidélité ont pour effet d'obliger les chargeurs qui ne réservent pas leur clientèle à la conférence, ou qui lui sont « infidèles », à payer des taux de fret plus élevés que les chargeurs fidèles. Ces accords visent à élargir le cercle des chargeurs « fidèles » et à assurer aux navires dépendant de la conférence une part constante et aussi forte que possible du volume des cargaisons disponibles que l'on peut ainsi protéger contre les risques d'un abaissement occasionnel des tarifs pratiqués par des navires ou des compagnies hors conférence.

15. Cette double contrainte opère différemment dans les diverses conférences selon le type de réglementation auquel leurs pratiques sont assujetties. Les accords des conférences diffèrent sensiblement par leur portée et leurs effets, car il sont appliqués dans le cadre de régimes juridiques et de systèmes commerciaux qui ne sont pas identiques. Il n'y a donc pas de conférence type ; néanmoins, on peut classer les conférences d'après les méthodes adoptées pour en réglementer les pratiques.

16. Jusqu'à présent, la réglementation s'établit selon deux méthodes :

a) *Réglementation volontaire*, c'est-à-dire que les conférences se réglementent elles-mêmes ;

²¹ Voir par. 89 et 90 ci-dessous.

b) *Réglementation par les pouvoirs publics* qui peut aller d'une petite enquête circonstanciée sur les activités des conférences à de fortes pressions économiques et politiques, voire à une réglementation légale directe et totale²².

17. Les accords des conférences autoréglementées sont des documents confidentiels. Néanmoins, on peut en observant les pratiques de ces conférences mettre en évidence leurs principales caractéristiques. Les accords des conférences soumis à une réglementation officielle sont déposés, en vertu de la loi²³ auprès d'un organisme public et peuvent normalement être consultés.

18. Quand on analyse les contraintes évoquées aux paragraphes 13 et 14 ci-dessus, on s'aperçoit qu'elles résultent de certaines caractéristiques fondamentales actuelles de la plupart des conférences autoréglementées. Avant qu'une réglementation officielle ait été adoptée, pour la première fois, par les Etats-Unis d'Amérique en 1916, la plupart de ces caractéristiques étaient propres à toutes les conférences exploitant alors des services dans plusieurs régions du monde. Ces caractéristiques sont énoncées au tableau 1 ci-dessous.

C. — Réglementation volontaire par les conférences

19. Par définition, dans ce cas, les conférences prescrivent leurs propres règles de conduite et ont leurs propres systèmes de réglementation, de supervision et de contrôle. L'administration relève généralement d'un président et d'un secrétariat. Plusieurs comités, comprenant diverses compagnies membres, sont chargés d'étudier certaines questions, de faciliter la prise des décisions sur différentes affaires et aussi, de veiller à ce que les compagnies membres opèrent dans le cadre de l'accord de conférence.

20. Malgré les règles édictées par les conférences pour obtenir des compagnies membres un comportement uniforme, la concurrence entre les membres d'une conférence peut revêtir certaines formes qui constituent une violation de l'accord de conférence. Ces pratiques illicites²⁴ peuvent consister à mal calculer à dessein le prix du fret (le fret étant par exemple compté d'après le poids alors qu'il devrait l'être d'après l'encombrement ou inversement), à accepter une description inexacte de la marchandise, à ne pas tenir compte de certaines propriétés physiques ou chimiques de la cargaison de façon à faire bénéficier le chargeur d'un taux de fret inférieur, ou encore à consentir aux chargeurs des ristournes clan-

destines. On peut faire bénéficier les chargeurs d'avantages non pécuniaires en faisant porter une date inexacte sur le connaissement ou en acceptant une cargaison après la clôture officielle des inscriptions pour un voyage déterminé. Ce ne sont là que quelques-unes des pratiques illicites qui peuvent avoir cours et qui sont contraires à l'esprit des accords de conférences, bien que leur interdiction ne soit pas formellement spécifiée dans tous les accords.

21. On croit savoir que la plupart des conférences cherchent activement à éliminer ces pratiques illicites. L'autoréglementation emprunte diverses formes, allant de dispositions très souples en ce qui concerne la communication et le règlement des plaintes et des litiges entre les membres à des mesures plus formelles qui prévoient, à l'encontre des membres fautifs, des enquêtes approfondies, des audiences, des sanctions, des indemnités ou des pénalités, telles que la confiscation du dépôt de garantie du respect de l'accord, la suspension ou le retrait de la qualité de membre et, à l'encontre des chargeurs « infidèles », le refus de charger leurs marchandises sur les navires dépendant de la conférence, la suspension des ristournes et des autres concessions.

22. D'après les recherches faites par le secrétariat, il semble qu'aucune conférence à réglementation volontaire ne prévoit de soumettre les plaintes relatives à des pratiques déloyales à des arbitres autres que ceux qu'elle désigne à cet effet ; autrement dit, le recours à des tiers indépendants n'existe pas ou n'est pas encouragé. Pour faire les enquêtes nécessaires et arbitrer les plaintes déposées par leurs membres ou par les chargeurs à propos de pratiques illicites, les conférences autoréglementées disposent donc d'un mécanisme administratif purement interne, c'est-à-dire d'un mécanisme qui fonctionne au sein de la conférence elle-même.

23. Rien ne prouve non plus qu'une procédure de règlement impartial ait été prévue en dehors des arrangements intérieurs de la conférence à l'intention des compagnies membres, des compagnies hors conférences ou des chargeurs qui souhaiteraient pouvoir contester sans procès les décisions prises unilatéralement par les conférences. Cette lacune constitue un sérieux handicap pour les usagers des services des conférences ; en effet, grand nombre des plaintes les plus sérieuses qu'ils ont à formuler concernent le plus souvent des problèmes importants d'intérêt public²⁵.

24. Les compagnies membres, les compagnies indépendantes ou les chargeurs qui ont un litige avec les conférences autoréglementées et qui souhaitent peut-être faire appel contre une décision de la conférence n'ont donc pas d'autre moyen que d'intenter un procès. Outre les frais correspondant à un procès, le recours en justice contre les décisions des conférences n'a pas apporté grande satisfaction aux plaignants, car jamais un tribunal d'instance supérieure n'a déclaré illicites les pratiques employées par les conférences de pays qui tolèrent

²² Voir Canada Restrictive Trade Practices Commission, *Shipping Conference Arrangements and Practices — A Report in the Matter of an Inquiry under the Combines Investigation Act in Connection with the Transportation of Commodities by Water from and to Ports in Eastern Canada*, Ottawa, Queen's Printer and Controller of Stationery, 1965, p. 10.

²³ Plusieurs accords de conférences sont reproduits dans le rapport du secrétariat de la CNUCED intitulé *Le système des conférences maritimes*, annexes IX, X et XI.

²⁴ Pour une analyse plus approfondie et une liste complète de ces pratiques, voir par. 147 et 148 ci-dessous.

²⁵ Voir au par. 113 ci-dessous la liste des principaux griefs qui sont souvent formulées à l'encontre des conférences.

TABLEAU 1

**Caractéristiques fondamentales des accords de fidélité et des pratiques
dans la plupart des conférences à réglementation volontaire**

<i>Caractéristiques</i>	<i>Observations</i>
<i>Relations entre les compagnies membres</i>	
a) Composition	Conférence fermée; les critères d'admission, de retrait ou d'expulsion des membres sont confidentiels.
b) Part du trafic	La base sur laquelle se fait la répartition des parts de trafic entre les membres est généralement tenue confidentielle.
c) Accords de pool	Les accords de pool pour le partage des cargaisons ou des recettes de chaque compagnie membre sont confidentiels; des dispositions sont parfois prévues pour assurer le transport des marchandises à tarif peu élevé.
d) Sanctions	Des sanctions sont prévues en cas de violation de l'accord par les compagnies membres.
e) Discipline intérieure	Il existe un mécanisme interne permettant d'assurer le respect des accords de conférence.
f) Publication des accords de conférence	L'accord de conférence est considéré comme un document confidentiel.
g) Contenu des accords de conférence	Le contenu des accords de conférence est confidentiel.
<i>Relations avec les chargeurs</i>	
a) Accords de fidélité	Les accords de fidélité comportent des clauses de fidélité et des engagements envers les chargeurs (système du double barème, système du contrat et système des ristournes différées).
b) Dérégulation	Aucune disposition ne permet d'accorder, dans un délai relativement bref, une dérogation aux chargeurs fidèles, c'est-à-dire l'autorisation d'employer des navires hors conférence.
c) Publication des tarifs et des règlements connexes	La publication n'est généralement pas prévue.
d) Mécanisme de consultation	Concentration des pouvoirs au siège.
e) Représentation	Les milieux du commerce ne sont pas représentés au sein du comité des tarifs ni des autres comités des conférences.
<i>Taux de fret</i>	
a) Relèvements généraux des taux de fret	Les taux de fret sont imposés unilatéralement; la base des modifications des taux de fret a un caractère confidentiel. Généralement, aucune disposition précise n'est prévue pour déterminer les taux de fret; de même, en général, aucune procédure de consultation préalable n'est envisagée. Le délai de préavis n'est pas nécessairement spécifié.
b) Taux de fret spécifiques	Il y a des procédures pour déterminer les taux de fret à appliquer aux marchandises nouvelles et pour examiner les demandes des chargeurs concernant l'abaissement de certains taux de fret spécifiques; toutefois, aucune procédure de consultation sur le relèvement de taux de fret spécifique n'est prévue.
c) Taux de fret promotionnels	Aucune disposition n'est généralement prévue pour déterminer ces taux.
d) Surtaxes	Des surtaxes sont imposées sans préavis et souvent sans justification précise.
e) Monnaies — dévaluation ou réévaluation, taux de change, monnaie flottante	Les procédures de consultation appliquées en Europe occidentale à propos de la dévaluation ou la réévaluation des monnaies ne semblent pas très efficaces. Rien n'est prévu pour les monnaies flottantes.
<i>Autres questions</i>	
a) Concurrence extérieure	Il est prévu des systèmes pour prévenir ou éliminer la concurrence extérieure.
b) Moyenne des taux de fret	Des dispositions sont prévues pour établir la moyenne des taux de fret des secteurs maritimes.
c) Qualité des services	En général, aucune disposition n'est prévue concernant le type ou toute autre caractéristique du transport utilisé.
d) Maintien de services suffisants	Il incombe en général aux diverses compagnies de fournir des services appropriés.
<i>Application</i>	
a) Règlement des litiges	Aucun système de règlement impartial n'est prévu.

Source: renseignements réunis par le secrétariat de la CNUCED.

l'autoréglementation²⁶. Ainsi, la plupart des conférences à réglementation volontaire conservent un pouvoir de décision souverain dans le cas des litiges nés de l'application de leurs accords et de leurs pratiques.

25. Ces dernières années, toutefois, grâce aux gouvernements des pays maritimes de l'Europe occidentale²⁷, quelques-unes des plus importantes conférences à réglementation volontaire ont commencé à comprendre qu'elles devaient donner à leurs clients — les chargeurs — un sentiment de participation accrue à certains aspects du fonctionnement et des pratiques des conférences. En d'autres termes, les conférences de l'Europe occidentale ont été amenées à penser qu'elles pourraient dans une certaine mesure dissiper le mécontentement de plus en plus vif que leurs méthodes unilatérales d'autoréglementation provoquaient chez les chargeurs, en créant un mécanisme officiel de consultation à l'échelon national ou régional pour renforcer leurs liens de coopération avec les chargeurs.

26. *Recommandations communes des conseils de chargeurs de l'Europe occidentale et du Comité des associations nationales européennes d'armateurs (CENSA)*. Un comité mixte permanent²⁸ des conseils de chargeurs d'Europe occidentale et du CENSA a conclu un accord portant sur 12 questions importantes relatives au trafic des lignes régulières. Cet accord concerne des règles générales de conduite touchant diverses questions qui intéressent les chargeurs et/ou les armateurs et vise à atteindre un plus haut degré de normalisation. Il se présente sous la forme de recommandations communes. Celles-ci tendent à formuler des principes très généraux et, dans certains cas, à préciser les détails de leur application.

²⁶ A noter, toutefois, la décision importante prise, le 10 septembre 1971, par le Bundeskartellamt (Bureau des cartels) de la République fédérale d'Allemagne à l'encontre de la Hapag Lloyd AG et de la Rickmers Linie, en tant que membres de la Far East Conference, décision aux termes de laquelle ces compagnies ne pouvaient subordonner l'octroi de ristournes différées à la condition que des lignes non affiliées à la Conférence n'aient pas été ou ne seraient pas utilisées, attendu que cette condition constituait une infraction aux dispositions de la section 104, liées à celles de la section 99, de la loi contre la limitation de la concurrence. Or, la décision du Bureau des cartels était susceptible d'un recours auprès de la Cour d'appel, et le 9 juin 1972 elle a été annulée par la Cour d'appel de Berlin. Toutefois, un pourvoi peut être encore introduit devant la Cour suprême fédérale. Tout appel a un effet suspensif.

²⁷ Voir la résolution adoptée le 15 mars 1963 par les ministres de la marine marchande de pays d'Europe occidentale, reproduite dans le rapport du Secrétaire général de la CNUCED intitulé *Consultations sur les transports maritimes. — Création d'organismes de chargeurs sur le plan national et régional, consultations et négociations entre chargeurs et armateurs* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 68.II.D.1), deuxième partie, annexe I.

²⁸ La Note d'entente, conclue en décembre 1963 entre les compagnies européennes affiliées à des conférences et les conseils européens de chargeurs (pour le texte, voir *Consultations sur les transports maritimes...*, deuxième partie, appendice I), prévoit une procédure de consultations régulières. Le Comité mixte permanent ne s'est pas réuni avant 1965.

27. Ces 12 recommandations communes²⁹ portent sur les sujets suivants :

- a) Surtaxes d'encombrement dans les ports,
- b) Communication des barèmes et du règlement des conférences,
- c) Nouveaux contrats et accords de chargeurs et modifications des contrats et accords en vigueur,
- d) Conteneurs en fibres et cartons — réserves portées sur les connaissements,
- e) Déroutements — coopération avec les propriétaires de la marchandise,
- f) Préavis d'augmentation des tarifs,
- g) Colis lourds,
- h) Dimensions exceptionnelles,
- i) Règles de mesure du cubage,
- j) Règles concernant les palettes,
- k) Monnaies — dévaluation, réévaluation, taux de change³⁰,
- l) Dimensions standard des conteneurs.

28. Les recommandations communes ne sont cependant pas absolument obligatoires car les parties à l'accord — le CENSA et les conseils nationaux de chargeurs d'Europe occidentale — ne peuvent pas appliquer de sanctions contre ceux de leurs membres qui n'en tiennent pas compte. La Note d'entente conclue en décembre 1963 entre les compagnies européennes affiliées aux conférences et les chargeurs européens prévoit notamment le règlement des différends par un « jury indépendant », composé de trois représentants désignés par les armateurs européens et de trois représentants désignés par les conseils de chargeurs européens. Le jury devra trouver au litige une solution juste et équitable, et ses recommandations devront être prises en considération dans un esprit de conciliation. Il est entendu que les conclusions du jury ont seulement un caractère de recommandation, sans force obligatoire pour les parties au différend³¹.

²⁹ Le texte des recommandations communes figure à l'annexe V du deuxième rapport du secrétariat de la CNUCED relatif aux consultations sur les transports maritimes (TD/B/C.4/78 et Corr.2 et Add.1 et 2).

³⁰ Au moment de la rédaction du présent rapport, il était question de réviser cette recommandation. Le texte révisé devait être examiné lors d'une réunion plénière mixte du Conseil du CENSA et du Conseil des chargeurs européens, en octobre 1971.

³¹ D'après ce que l'on sait, cette procédure n'a jamais été invoquée. Toutefois, il a été signalé (dans *Het Financieel Dagblad*, Pays-Bas) qu'un différend avait surgi entre la Conférence du Rio de la Plata/Brésil et les conseils de chargeurs au sujet de la réduction du taux de fret que la Conférence devait accorder pour tenir compte de la réévaluation du mark allemand, qui avait remplacé le dollar dans le calcul des tarifs. Conformément à la Note d'entente, le différend a été porté par les conseils de chargeurs devant un jury indépendant. Cependant, les armateurs ayant souligné que, selon cette note, la procédure n'aboutirait à rien d'autre qu'à une recommandation n'ayant pas force obligatoire, les conseils de chargeurs ont renoncé à la procédure établie par ladite note. Ils l'ont fait parce que l'attitude de la Conférence ne permettait pas d'espérer qu'elle accepterait les conclusions du jury indépendant si ces conclusions ne lui étaient pas favorables.

29. Le CENSA, qui est en rapport avec 170 conférences environ³², peut donner une large publicité aux recommandations communes, mais tout en encourageant leur mise en application, il ne peut imposer de décisions aux conférences. Le CENSA a signalé que, d'une manière générale, la coopération a été satisfaisante dans ce domaine, mais que des difficultés peuvent surgir lorsque certaines compagnies de navigation affiliées aux conférences n'appartiennent pas au groupe du CENSA et sont peut-être moins disposées à se conformer à ses recommandations.

30. *Recommandations du Committee of Inquiry into Shipping (Commission d'enquête sur les transports maritimes) du Royaume-Uni concernant un code de pratiques des conférences maritimes (Rapport Rochdale), 1970.* La Commission a examiné notamment le rôle des conférences maritimes dans le commerce du Royaume-Uni et a formulé un certain nombre de conclusions et de recommandations à cet égard³³.

31. La Commission a conclu que, tout bien considéré, on ne servirait pas mieux l'intérêt général en empêchant les armateurs qui offrent des services organisés de transport transocéanique de marchandises diverses de s'entendre pour réglementer le trafic. Elle a conclu en outre qu'un service commun, régi par des accords assurant une rationalisation systématique des voyages et exploité dans le cadre d'une conférence « fermée », était souhaitable sur la plupart des routes³⁴.

32. La Commission a estimé toutefois que le secret qui a entouré les activités des conférences maritimes et, surtout jusqu'à ces dernières années, le manque de consultations efficaces et mutuellement profitables entre les chargeurs et les armateurs expliquent un grand nombre des critiques formulées à l'encontre des accords de conférence en vigueur et certaines des difficultés qu'ils ont suscitées. De ce fait, et particulièrement en raison de l'incidence que l'apparition des transports par conteneurs a eue sur la structure des accords de conférence, la Commission a recommandé que les membres des conférences exploitant le trafic à destination et en provenance des ports du Royaume-Uni adoptent collectivement un code obligatoire de pratiques des conférences qui serait publié. Les dispositions de ce code seraient mises au point au cours de négociations entre les représentants du gouvernement, les armateurs et les chargeurs. La Commission a énoncé un certain nombre de principes considérés comme représentant le minimum nécessaire pour sauvegarder les intérêts nationaux immédiats (voir tableau 2 ci-dessous).

33. La Commission a reconnu que la publication d'un code de pratiques aurait forcément des répercussions considérables sur le plan mondial. Elle a donc estimé que pour le Royaume-Uni la meilleure solution serait de

³² Selon le *Croner's World Directory of Freight Conferences*, 4^e ed. [Répertoire des conférences de fret dans le monde], Kingston (Surrey), Angleterre, Croner Publications Limited, 1965, près de 360 conférences exploitent actuellement les divers courants de trafic dans le monde.

³³ Voir le rapport Rochdale, par. 401 à 485.

³⁴ *Ibid.*, par. 476.

participer à l'élaboration d'un accord international sur un code de conduite des conférences maritimes.

34. *Recommandations du Groupe consultatif des transports maritimes concernant un code de pratiques des conférences maritimes*³⁵. Les ministres des transports d'Europe occidentale et du Japon (Groupe consultatif des transports maritimes), réunis à Tokyo en février 1971, sont convenus que le moment était venu de déterminer les nouvelles améliorations à apporter dans le domaine des conférences de lignes régulières.

35. Ils ont décidé que :

a) Il était essentiel que les conférences non seulement observent certains principes de pratiques loyales mais aussi que l'on sache qu'elles les observent ;

b) Ils devraient promouvoir l'acceptation par les conférences d'un code de pratiques rendu public, qui devrait tenir dûment compte des critiques formulées contre les conférences ;

c) Ils devraient avoir pour premier objectif l'acceptation du code par les conférences couvrant le commerce de leur pays³⁶ sans perdre de vue comme objectif final qu'un tel code devrait recevoir une adhésion à l'échelle mondiale.

36. Les gouvernements ont recommandé à leurs armateurs de tenir dûment compte, dans la rédaction du code, des résolutions qui ont été adoptées à l'unanimité par la CNUCED.

37. En conséquence, les gouvernements ont demandé à leurs armateurs d'élaborer conjointement les éléments d'un code de pratiques, de les leur soumettre, pour examen, avant le 31 décembre 1971 et de les tenir informés de l'avancement de ce travail³⁷. Ils ont recommandé à leurs armateurs que le code soit conçu de façon à renforcer la confiance dans le fonctionnement du système des conférences, à éviter les accusations de pratiques déloyales et de discrimination, en faisant respecter un haut degré de loyauté dans les activités des conférences, et à formuler des principes à propos d'un certain nombre de recommandations présentées par les gouvernements (voir tableau 2 ci-dessous).

38. Les gouvernements des pays membres du Groupe consultatif des transports maritimes sont convenus que, après avoir approuvé un code de pratiques des conférences, leurs armateurs devraient s'employer à le faire adopter par les conférences dont ils sont membres et fournir des rapports réguliers sur les progrès réalisés dans ce sens. Il a été en outre décidé qu'il faudrait envisager de superviser d'une façon continue la mise en

³⁵ Voir la note du secrétariat de la CNUCED relative aux décisions prises à la réunion des ministres européens et japonais des transports, à Tokyo, en février 1971.

³⁶ Les conférences desservant les pays membres du Groupe consultatif des transports maritimes desservent aussi, évidemment, d'autres pays, qui seraient touchés dans leurs intérêts nationaux par l'élaboration d'un code (voir par. 10 ci-dessus).

³⁷ Dans un communiqué publié à l'issue de la réunion de Tokyo, il a été indiqué que le CENSA, lors de la rédaction du code de pratiques, devrait coopérer avec les conseils de chargeurs d'Europe occidentale.

œuvre de ce code en s'appuyant par exemple sur les rapports fournis par les armateurs et, au besoin, de lui apporter périodiquement des modifications. Ces gouvernements sont également convenus que, malgré leur volonté d'éviter, en principe, toute ingérence gouvernementale dans les questions commerciales de transport maritime, ils devraient cependant souligner qu'il était nécessaire que les armateurs et les conférences se conforment aux dispositions des présentes décisions et que le code soit appliqué de façon satisfaisante. Au cas où des difficultés surviendraient à cet égard, ils sont convenus d'envisager les nouvelles mesures qui pourraient être nécessaires pour arriver à ce résultat.

39. On trouvera au tableau 2 ci-dessous une comparaison entre les recommandations contenues dans le

rapport Rochdale et les décisions de Tokyo (section II). On peut constater que les deux séries de recommandations répondent essentiellement aux mêmes préoccupations, à savoir une meilleure information sur les activités des conférences et un renforcement des relations entre les conférences et les chargeurs, tout en laissant un certain pouvoir d'autoréglementation aux conférences. Les décisions de Tokyo sont cependant plus précises que les recommandations contenues dans le rapport Rochdale³⁸.

³⁸ Sur l'autoréglementation, il a été réaffirmé dans les décisions de Tokyo que « le système des conférences jouait un rôle essentiel et qu'il devait continuer à fonctionner par autorégulation dans la plus grande mesure possible ».

TABLEAU 2

Récapitulation comparative des recommandations contenues dans les décisions de Tokyo (section II) et le rapport de la Commission d'enquête sur les transports maritimes du Royaume-Uni (rapport Rochdale)

<i>Décisions de Tokyo</i>	<i>Rapport Rochdale</i> (Les recommandations sont considérées comme des « propositions minimales »)
a) Publication, par les conférences, de rapports annuels complets sur leurs activités, y compris les consultations importantes tenues avec les chargeurs, les modifications de leur composition, les tendances générales des coûts, les changements importants dans les services, les tarifs et les conditions de transports.	a) Aucune recommandation n'est directement comparable à ce sujet, mais voir <i>b</i> ci-dessous.
b) Contacts étroits avec les chargeurs, établissement, renforcement et extension des systèmes de consultation; pour les chargeurs des pays en voie de développement, accès plus facile auprès des représentants responsables de la conférence en vue d'examiner les questions relatives au commerce; préparation d'une analyse financière globale destinée à informer les parties aux consultations des tendances des coûts et des profits. Ne pas écarter la possibilité de créer des commissions indépendantes qui pourraient être saisies des litiges commerciaux; le président de ces commissions <i>ne</i> doit être ni un fonctionnaire gouvernemental ni un fonctionnaire d'un organisme intergouvernemental.	b) Décision de procéder à une analyse annuelle des renseignements sur les coûts et les revenus, cette analyse étant confiée à des comptables indépendants et soumise aux représentants du gouvernement et aux armateurs chaque fois qu'un changement de tarif serait envisagé ou à des intervalles de deux ou trois ans convenus à l'avance.
c) Création d'une commission spéciale de conciliateurs qui connaîtrait des litiges en matière d'admission et qui tiendrait compte des opinions des chargeurs.	c) Proposition analogue; jury au sein duquel les chargeurs seraient représentés.
d) Application par les conférences des clauses types de bonne conduite adoptées par le CENSA en 1963 pour assurer l'élimination des pratiques déloyales.	d) Aucune recommandation à ce sujet.
e) Mise à la disposition du public des tarifs à un prix raisonnable.	e) Proposition analogue.
f) Les litiges survenant entre armateurs dans l'application du code devraient être soumis à l'arbitrage du CENSA ou d'un autre organisme approprié prévu par les armateurs.	f) Aucune recommandation à ce sujet.
g) Aucune recommandation à ce sujet.	g) Organisation par le gouvernement de consultations appropriées sur les grands principes des pratiques des conférences et la fixation des taux de fret.
h) Prise en considération des résolutions qui ont été adoptées à l'unanimité par la CNUCED.	h) Aucune recommandation à ce sujet.

Source: comparaison établie par le secrétariat de la CNUCED sur la base des paragraphes pertinents des décisions de Tokyo et du rapport Rochdale.

40. Il est évident que les suggestions figurant dans le rapport Rochdale et dans les décisions de Tokyo sont de nature à favoriser une meilleure information sur les pratiques des conférences et un rapprochement entre les conférences et les chargeurs et aussi, dans une certaine mesure, les gouvernements. Cependant, compte tenu des problèmes examinés dans le présent rapport, les propositions contenues dans les décisions de Tokyo ne semblent pas répondre aux besoins du trafic mondial qui exige pour les transports maritimes réguliers un code de conduite acceptable sur le plan international³⁹.

D. — Réglementation des conférences par les pouvoirs publics

41. Les conférences réglementées par les pouvoirs publics présentent dans l'ensemble les mêmes grandes caractéristiques institutionnelles que les conférences qui établissent elles-mêmes leur règlement. Elles comprennent habituellement un président, un secrétariat et différents comités comme il est indiqué au paragraphe 19 ci-dessus. Toutefois, leurs règles de conduite et leurs procédures pour la réglementation, la surveillance et le contrôle des pratiques des membres sont élaborées conformément aux prescriptions des autorités compétentes. En outre, certaines conférences réglementées par les pouvoirs publics sont plus ou moins privées du pouvoir d'arbitrage absolu dont jouissent les conférences qui édictent elles-mêmes leurs propres règles en cas de faute professionnelle commise par leurs membres. Les accords de conférence conclus depuis quelques années prévoient la possibilité de faire appel contre les décisions prises par les membres de la conférence devant un jury d'arbitres dont l'un doit être désigné par le membre condamné⁴⁰. D'autres conférences peuvent créer un « organisme neutre » indépendant — souvent un cabinet d'experts-comptables — qui est chargé de faire une enquête, de poursuivre tout contrevenant et, le cas échéant, de prendre des sanctions contre celui-ci⁴¹.

42. Il existe plusieurs types de contrôle des pouvoirs publics sur les pratiques des conférences, à savoir le contrôle législatif direct et indirect et le contrôle quasi officiel.

³⁹ Lors de l'établissement du présent rapport, le secrétariat de la CNUCED s'est adressé au CENSA et aux conseils de chargeurs d'Europe occidentale afin de pouvoir prendre en considération les textes que ces organismes étaient en train d'élaborer. Il n'a pas pu le faire, car le projet de code en préparation devait être présenté tout d'abord aux gouvernements des pays membres du Groupe consultatif des transports maritimes.

⁴⁰ « Ce système n'a pas permis d'éliminer les pratiques déloyales » (voir Etats-Unis d'Amérique, *The Ocean Freight Industry, Report of the Antitrust Subcommittee [Subcommittee No. 5] of the Committee of the Judiciary, House of Representatives, 87th Congress, 2nd Session*. [L'industrie des transports maritimes : rapport de la Sous-Commission antitrust (Sous-Commission n° 5) de la Commission de la justice de la Chambre des représentants, 87^e Congrès, deuxième session], Washington, D.C., US Government Printing Office, 1962, p. 306).

⁴¹ « ... une des difficultés majeures a été de déterminer dans quelle mesure l'organisme neutre ou ses agents peuvent ou doivent rester neutres » (*ibid.*, p. 313).

43. Un pays peut considérer que l'industrie des transports maritimes intéresse dans une large mesure la collectivité et que, par conséquent, elle doit être soumise à un contrôle législatif direct rigoureux. Cette industrie, à condition de répondre à certains critères spécifiques, peut être autorisée par la loi à fixer les tarifs et les autres conditions des services qu'elle fournit par le truchement de conférences, sans que des sanctions antitrusts lui soient applicables⁴². Une autre possibilité est de ne soumettre à la loi que certains domaines des activités des conférences, par exemple, exiger que les accords de conférence soient enregistrés ou approuvés par un organisme officiel désigné à cet effet ou faire attribuer aux compagnies nationales une part déterminée du trafic couvert par la conférence⁴³.

44. Dans certains pays, les lois antitrust confèrent au gouvernement ou à un organisme spécial des pouvoirs étendus pour réglementer ou interdire l'application des accords à des fins restrictives et on peut dans une certaine mesure soumettre les conférences maritimes à ces règles⁴⁴.

45. Le fait que les conférences réglementées par les pouvoirs publics soient tenues de publier des renseignements sur leurs activités permet d'examiner en détail les dispositions de certains accords. Ce n'est pas possible dans le cas des conférences qui établissent elles-mêmes leur règlement comme on l'a relevé plus haut. En outre, s'il s'agit d'accords qui concernent des conférences fonctionnant depuis de nombreuses années, telles que les conférences assujetties aux lois des Etats-Unis, il existe déjà une jurisprudence et un ensemble de dispositions réglementaires. On peut alors mieux connaître les procédures et les pratiques suivies et mieux apprécier la

⁴² Le principal exemple à cet égard est celui des Etats-Unis d'Amérique : voir la loi sur les transports maritimes (*Shipping Act*) de 1916, modifiée en 1961, et les ordonnances promulguées en application de ce texte.

⁴³ Il en est ainsi au Brésil (voir « Contralor de las conferencias por parte de la Comisión de Marina Mercante. Resolución CMM 3205 del 13/3/68 », dans *La Marina Mercante Iberoamericana*, Instituto de estudios de la Marina Iberoamericana, Buenos Aires, 1968, p. 369 ; et « Normas para la Aprobación de tarifas para fletes internacionales. Resolución SUNAMAM 3469, del 23/5/69 », *ibid.*, 1969, p. 488).

⁴⁴ Dans bien des pays, malgré l'absence de réglementation particulière en matière de transports maritimes, la législation relative à l'application des accords commerciaux restrictifs est très étendue. On ne sait pas très bien dans quelle mesure les dispositions de ce type peuvent être invoquées pour les conférences maritimes ou appliquées à celles-ci (voir A. Frihagen, *Shipping Conferences and Anti-Trust Laws* [Conférences maritimes et lois antitrusts], Oslo, University Press, 1963, p. 468 à 470). Il convient de noter toutefois la décision (ordonnance) prise le 10 septembre 1971 par le Bundeskartellamt (Bureau des cartels) de la République fédérale d'Allemagne (voir aussi la note 26 de bas de page ci-dessus). Parmi les raisons invoquées à l'appui de sa décision, le Bureau des cartels a fait valoir que les enquêtes n'ont pas réussi à établir qu'un relâchement des restrictions en vigueur entraînerait la faillite des services de fret réguliers avec l'Extrême-Orient. Il est à noter aussi que cette décision a été annulée le 9 juin 1972 par la Cour d'appel de Berlin. Le secrétariat de la CNUCED n'a pas eu connaissance des motifs du jugement au moment de l'établissement du présent rapport.

rigueur de l'application des règles prescrites que dans le cas des conférences soumises plus récemment à la réglementation des pouvoirs publics.

46. Si l'on considère la législation des Etats-Unis comme un exemple caractéristique de la réglementation maximale actuellement en vigueur, les principales dispositions applicables portent sur les domaines suivants :

a) *Supervision* : dépôt de tous les accords et tarifs de conférence pertinents en vue de leur approbation par un organisme officiel désigné à cet effet ;

b) *Contrôle* : dépôt des rapports sur les réunions des conférences et les conclusions de ces réunions ;

c) *Règles de conduite* : règles de conduite à observer par les conférences maritimes en vue de sauvegarder les intérêts des chargeurs et des compagnies indépendantes ; ces mesures de protection peuvent être divisées en deux catégories :

i) L'interdiction de certaines pratiques, telles que les ristournes différées, les « navires d'attaque », la discrimination entre les chargeurs et les routes, la falsification des factures ou la désignation inexacte des marchandises, les ristournes secrètes et les tarifs discriminatoires ;

ii) L'insertion dans les accords de conférence de certaines clauses de caractère obligatoire concernant :

a. L'admission et le retrait des membres,

b. Les mesures de discipline interne contre les pratiques déloyales,

c. Les procédures d'examen des représentations et des plaintes des chargeurs,

d. Le droit des chargeurs à agir de façon indépendante ;

d) *Intervention du gouvernement dans l'établissement de certains tarifs* par l'intermédiaire d'organismes appropriés ;

e) *Droit pour le gouvernement d'enquêter* par l'intermédiaire d'organismes appropriés ;

f) *Compétence quasi judiciaire* d'organismes appropriés pouvant :

i) Désapprouver les accords de conférence ou les accords de fidélité ;

ii) imposer des sanctions ;

iii) Intervenir en matière de tarifs dans les limites de la loi ;

iv) Promulguer des ordonnances ;

g) *Mécanisme d'arbitrage* pour l'examen des doléances, l'élaboration de règles de conduite et de procédures et la création d'un mécanisme d'arbitrage.

47. Il semble que le contrôle législatif direct, tel qu'il est exercé dans d'autres pays, ne vise que certains aspects des pratiques des conférences. La portée du pouvoir réglementaire est donc en fait beaucoup plus restreinte que ne le laisse supposer la liste dressée au paragraphe 46 ci-dessus. On ne peut guère affirmer non plus qu'il existe des règles de conduite ou un mécanisme d'enquête et de règlement pour un aussi grand nombre de pratiques qu'aux Etats-Unis d'Amérique.

48. Ailleurs qu'aux Etats-Unis, le principal instrument de contrôle législatif direct des pratiques des conférences est sans doute le droit de regard général que confère le pouvoir de refuser l'approbation des accords de conférence. Ce n'est que depuis quelques années et dans un petit nombre de pays qu'il existe des lois à cet égard et on ne dispose pas de données suffisantes pour savoir exactement de quelle façon et dans quelle mesure ces dispositions sont appliquées et avec quels résultats.

Contrôle législatif indirect

49. Dans quelques pays, le gouvernement a la possibilité d'exercer, sous différentes formes, un contrôle législatif indirect sur les activités des conférences, par exemple, par le biais des contrats postaux et des droits à l'importation⁴⁵, ou, du fait de son droit de regard sur certaines opérations des conférences, telles que la fixation des taux de fret sur certaines routes, en instituant des accords par lesquels les conférences s'engagent à négocier le niveau général des taux de fret avec les associations officielles de chargeurs⁴⁶.

Contrôle quasi officiel

50. Dans des cas très rares, les gouvernements encouragent les consultations entre les armateurs et les chargeurs sur des questions d'intérêt commun et y participent parfois⁴⁷.

51. Certains gouvernements concluent des accords de fret avec différentes conférences qui desservent leur pays. Ces accords peuvent prévoir que la conférence fournira des renseignements sur les coûts d'exploitation des transports tant à destination qu'en provenance du pays intéressé et que les taux de fret seront révisés à des intervalles déterminés⁴⁸.

52. De même dans les pays où les conférences sont assujetties à différents degrés de contrôle législatif indirect et quasi officiel, les méthodes employées sont infiniment moins complètes et ont une portée bien moins grande que les procédures prévues par les lois des Etats-Unis, telles qu'elles sont exposées au paragraphe 46 ci-dessus. Il semble que les pouvoirs publics se bornent à exiger que les accords de conférence soient enregistrés ou soumis pour approbation, ou que le ministère ou le service intéressé organise des consultations entre les conférences et les chargeurs, particulièrement en ce qui concerne le niveau des taux de fret pour quelques

⁴⁵ C'est le cas, par exemple, de la République sud-africaine (voir par. 83 ci-dessous).

⁴⁶ Cette méthode est appliquée notamment en Australie et en Nouvelle-Zélande (voir par. 82 ci-dessous). Voir aussi *Consultations sur les transports maritimes...*, troisième partie ; et *New Zealand Shipping: Report of the Commission of Inquiry* [Rapport de la Commission d'enquête sur les transports maritimes néo-zélandais], juin 1971, Wellington, N.Z., A.R. Shearer, 1971, chap. 19, par. 20.

⁴⁷ Par exemple en Inde. Voir *Consultations sur les transports maritimes...*, quatrième partie.

⁴⁸ Voir le rapport Rochdale, par. 441. L'exemple cité concerne l'Afrique du Sud.

marchandises importantes. En cas d'infraction, il peut être procédé à une enquête ou une action peut être intentée devant un tribunal civil. On n'a pas assez de renseignements pour savoir dans quelle mesure ces solutions sont utilisées ou quel est le résultat des plaintes déposées.

E. — Conclusions

53. Il apparaît maintenant à l'évidence qu'une distinction peut être établie entre, d'une part, les procédures ou les contrôles institués pour préserver l'intégrité de l'ensemble du système des conférences contre les pratiques déloyales de leurs membres et contre la concurrence des autres compagnies et, d'autre part, les procédures ou mesures de contrôle nécessaires pour assurer les pratiques des conférences ne compromettant pas les intérêts nationaux ou publics des pays intéressés.

54. Les mesures prises pour préserver l'intégrité du système des conférences ont pour but d'assurer que les membres d'une conférence respectent leurs diverses obligations telles qu'elles sont énoncées dans l'accord de conférence et que les chargeurs qui se sont engagés

à n'utiliser que les navires de la conférence tiennent leur promesse.

55. La nature des mesures de réglementation nécessaires pour assurer que les activités des conférences ne portent pas atteinte aux intérêts nationaux ou publics diffère selon la politique officielle du pays en cause. On y trouve, dans une plus ou moins large mesure, des dispositions visant à assurer que les accords et les pratiques des conférences ne sont pas tenus pour confidentiels, que les différends entre les conférences et les utilisateurs de leurs services ne sont pas réglés de façon unilatérale par les conférences et que l'équilibre entre les intérêts commerciaux légitimes du pays et les besoins des chargeurs et des conférences est maintenu.

56. Comme on a pu le constater, les conférences qui établissent elles-mêmes leur règlement se préoccupent à peu près exclusivement de lutter contre les pratiques déloyales et de défendre le système des conférences contre la concurrence des autres compagnies, alors que les conférences réglementées par les pouvoirs publics sont soumises à différentes formes de contrôle visant à sauvegarder l'intérêt public. L'autoréglementation ne porte donc pas sur les domaines touchant l'intérêt public.

Chapitre II

RÉGLEMENTATION PAR LES POUVOIRS PUBLICS

A. — Introduction

57. Nous venons de voir que le système des conférences avait évolué de façon telle qu'on pouvait classer les conférences maritimes exploitant diverses routes en deux catégories bien distinctes, à savoir les conférences à réglementation volontaire et les conférences soumises à la réglementation des pouvoirs publics⁴⁹.

58. Nous avons noté également que la différence entre ces deux catégories de conférences tient à ce que, dans le cas de l'autoréglementation, le but est de préserver de manière générale l'intégrité des conférences, en les protégeant en particulier contre la concurrence extérieure, tandis que, dans celui de la réglementation d'Etat, il s'agit d'assurer que les pratiques des conférences n'iront pas à l'encontre de l'intérêt du public ou de l'intérêt national.

59. Il nous faut maintenant examiner dans quelle mesure les pratiques caractéristiques des conférences à réglementation volontaire qui sont décrites aux paragraphes 13 et 14, 19 à 23 et au tableau 1 ci-dessus, et que l'on pourrait qualifier de restrictives ou d'arbitraires, ont pu être tant soit peu modifiées par une réglementation officielle tendant à sauvegarder l'intérêt public.

60. Etant donné que, pour la plupart des pays autres que les Etats-Unis d'Amérique, on ne peut se fonder sur la jurisprudence ou sur des exemples concrets pour montrer comment les différentes méthodes de réglementation officielle fonctionnent exactement dans la pratique, il est impossible de décrire en détail la situation générale dans les pays où les conférences sont réglementées par les pouvoirs publics⁵⁰.

61. Un coup d'œil d'ensemble montre que les pays réglementent de manière fort différente les conférences de transport maritime international, que l'on considère la portée des règlements ou la façon dont ils sont appliqués. Les termes de la loi ne donnent qu'une idée incomplète de la réalité et, pour savoir comment un pays réglemente et influence la concurrence et les activités

des membres des conférences, il faut tenir compte des conditions dans lesquelles la législation est appliquée⁵¹.

62. Pour toutes ces raisons, dans l'étude qui suit, on a réparti les conférences soumises à une réglementation d'Etat en deux catégories : d'une part, les conférences « complètement » réglementées, et d'autre part, celles que l'on peut qualifier de « partiellement » réglementées.

63. Il est intéressant de faire une autre distinction : la législation peut influencer sur les pratiques des conférences de deux manières — positivement, à savoir, en réglementant de façon effective certains aspects déterminés du fonctionnement des conférences, ou négativement, en mettant les conférences, dans certaines conditions, à l'abri des poursuites dont elles pourraient faire l'objet en vertu des lois sur les pratiques restrictives ou de la législation antitrust.

64. Nous nous proposons d'examiner brièvement la portée du contrôle législatif exercé sur les conférences dans divers pays⁵² ainsi que les garanties instituées

⁵¹ « Les règlements officiels ne semblent pas avoir été appliqués de façon très stricte » : c'est là une phrase typique qui revient sans cesse dans les descriptions de la situation existant dans plusieurs pays où les conférences sont soumises à une réglementation des pouvoirs publics (voir A. Frihagen, *op. cit.*, p. 468).

⁵² Les lois et décrets principaux sont énumérés à la suite du tableau 3, dans la note indiquant les sources législatives. Certains pays, en particulier le Canada, les Etats-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande, ont entrepris ces dernières années des enquêtes sur le fonctionnement des systèmes de conférences maritimes desservant leur trafic ; les rapports qui ont été publiés sont, entre autres, les suivants : Canada :

Restrictive Trade Practices Commission, *Shipping Conference Arrangements and Practices* [Commission des pratiques commerciales restrictives, Accords et pratiques des conférences maritimes], *op. cit.*

Etats-Unis d'Amérique :

a) *Hearings before the Special Sub-Committee on Steamship Conferences of the Committee on Merchant Marine and Fisheries, House of Representatives, 87th Congress, 1st Session (1961) on H.R. 4299* [Audiences de la sous-commission spéciale des conférences maritimes de la Commission de la marine marchande et des pêches, Chambre des représentants, 87^e Congrès, 1^{re} session, H.R. 4299].

b) *House of Representatives, 87th Congress, 1st Session (1961), Report No. 498 submitted by Mr. Bonner to accompany H.R. 6775* [Chambre des représentants, 87^e Congrès, 1^{re} session, 1961, rapport n° 498 présenté par M. Bonner pour être joint à H.R. 6775].

c) *Hearings before the Merchant Marine and Fisheries Sub-Committee of Committee on Commerce, United States Senate,*

⁴⁹ Les méthodes de réglementation employées dans les deux systèmes ne s'excluent pas nécessairement les unes les autres. Des dispositions fixées par les pouvoirs publics peuvent régir ou influencer certains aspects du fonctionnement interne des conférences autoréglementées.

⁵⁰ Voir par. 47 ci-dessus.

dans ces pays pour sauvegarder l'intérêt public. Comme il est précisé plus haut, le contrôle de l'Etat a été divisé, en gros, en réglementation « complète » et réglementation « partielle ».

B. — Contrôle total par les pouvoirs publics

65. Le seul exemple existant de ce type de contrôle est celui des Etats-Unis d'Amérique, qui est concrétisé par la loi sur les transports maritimes (*Shipping Act*) de 1916, modifiée en 1961⁵³.

66. Aux Etats-Unis, la politique en matière de réglementation des conférences maritimes s'appuie sur quatre dispositions législatives principales :

a) Les conférences maritimes, sous réserve de remplir certaines conditions décrites plus loin, ne tombent pas sous le coup de la législation antitrust. L'intérêt public ou national et celui des exportateurs et importateurs américains sont censés coïncider, ce qui justifie le fait de soustraire les conférences maritimes aux dispositions des lois antitrust⁵⁴.

b) Les pratiques des conférences sont réglementées par les pouvoirs publics. La loi sur les transports maritimes de 1916 découlant des travaux de la Commission Alexander, et les amendements de 1961 à cette loi, faisant suite aux enquêtes des Commissions Bonner et Celler, sont fondés sur la conviction qu'il est nécessaire, dans l'intérêt public ou national, d'assurer aux chargeurs une protection directe par des dispositions législatives spécifiques.

87th Congress, 1st Session (1961) on H.R. 6775 [Audiences de la Sous-Commission de la marine marchande et des pêches de la Commission du commerce du Sénat des Etats-Unis, 87^e Congrès, 1^{re} session, 1961, H.R. 6775].

d) *Senate Report, 87th Congress, 1st Session (1961), No. 860*, by Senator Engle to accompany H.R. 6775 [Rapport du Sénat, 87^e Congrès, 1^{re} session, 1961, n^o 860, établi par le sénateur Engle pour être joint à H.R. 6775].

e) *Report of Senate Debate, September 13 and 14, 1961, 107 Congressional Record* [Compte rendu de débats du Sénat, 13 et 14 septembre 1961, recueil de procès-verbaux du Congrès n^o 107], p. 18128 à 18134 et 18227 à 18254.

f) *Conference Report, 87th Congress, 1st Session (1961)* [Compte rendu de séances, 87^e Congrès, 1^{re} session], n^o 1247. Nouvelle-Zélande :

New Zealand Shipping : Report of the Commission of Inquiry [Transports maritimes de la Nouvelle-Zélande : rapport de la Commission d'enquête], juin 1971.

Royaume-Uni :

Rapport Rochdale.

⁵³ 46 *United States Code Annotated, sections 801-842*. Ce contrôle est aussi régi par l'alinéa 1, b, de la section 19 de la loi sur la marine marchande (*Merchant Marine Act*) de 1920, ainsi que par la section 205 de la loi sur la marine marchande de 1936 et par la section 212 e de cette même loi.

⁵⁴ « Tant dans la forme que dans les faits, les amendements de 1961 à la loi dite *Bonner Act* sont certainement l'exemple le plus frappant à ce jour de l'identification de l'intérêt national aux intérêts des exportateurs et importateurs américains » (voir J.S. Gordon, « *Shipping Regulation and the Federal Maritime Commission* » [La réglementation des transports maritimes et la Commission maritime fédérale] dans *37 University of Chicago Law Review*, 1969, p. 99). Dans le présent rapport, l'intérêt national et l'intérêt public sont confondus.

c) Législation des contrats à double barème afin de protéger les exportateurs et importateurs en soumettant les termes et conditions de ces contrats à diverses restrictions obligatoires.

d) Illégalité des ristournes différées.

67. La loi de 1916 sur les transports maritimes définit la réglementation de base des transports maritimes dans le commerce extérieur des Etats-Unis. La portée de cette loi, et les règlements d'application correspondants⁵⁵, sont examinés aux paragraphes 68 à 73 ci-après.

68. La loi stipule que tous les accords entre les transporteurs et entre les autres personnes visées par ses dispositions, qui sont susceptibles de modifier le jeu de la concurrence, doivent être déposés auprès de la Commission maritime fédérale (*Federal Maritime Commission*)⁵⁶. Après les formalités de publications et d'audience, la Commission peut désapprouver, annuler ou modifier tout accord qui lui paraît injustement discriminatoire ou inéquitable, ou qui lui semble être préjudiciable au commerce des Etats-Unis, contraire à l'intérêt public ou en violation de la loi. S'ils sont agréés, ces accords échappent aux dispositions des lois antitrust américaines.

69. La loi sur les transports maritimes autorise les transporteurs ou conférences à employer le système des contrats à double barème, sauf si la Commission maritime fédérale estime que ce système est préjudiciable au commerce des Etats-Unis — à condition que figurent expressément dans lesdits contrats certaines clauses spécifiées⁵⁷, ainsi que toute autre disposition pouvant être requise par la Commission.

70. La loi sur les transports maritimes stipule que les accords de conférence doivent prévoir des conditions d'admission raisonnables et équitables, un système adéquat pour assurer le respect des obligations contractuelles et des procédures raisonnables permettant d'examiner sans retard et de façon équitable les demandes et réclamations des chargeurs.

71. La loi sur les transports maritimes prévoit que les conférences doivent déposer auprès de la Commission

⁵⁵ Communément désignés sous le nom de « *General Orders* ». Publiés dans le *Code of Federal Regulations*, titre 46, chapitre IV, partie 500 et suivantes.

⁵⁶ La *Federal Maritime Commission* a été créée le 12 août 1961 pour réglementer le commerce maritime extérieur des Etats-Unis et le commerce intérieur s'effectuant au large des côtes et pour assurer que le trafic maritime international des Etats-Unis soit ouvert à tous les pays dans des conditions de justice et d'équité, sans qu'aucun d'entre eux soit désavantagé ou soumis à une discrimination injuste. L'organe chargé de la réglementation maritime aux Etats-Unis s'est appelé à partir de 1916 « *The US Shipping Board* », à partir de 1933 « *The US Maritime Commission* », à partir de 1950 « *The Federal Maritime Board* » et à partir de 1961 « *The Federal Maritime Commission* ».

⁵⁷ Ces clauses sont énumérées dans le *Uniform Merchant's Contract (Code of Federal Regulations, titre 46, chapitre IV, partie 538.10)*. Elles concernent : 1) les dépenses, 2) la notification des majorations de tarifs, 3) les droits sur la cargaison, 4) l'itinéraire normal, 5) la limite d'indemnisation en cas de rupture du contrat, 6) les droits bilatéraux de résiliation, 7) l'échelle des tarifs, 8) les cargaisons non couvertes par le contrat.

maritime fédérale et tenir à la disposition du public leurs tarifs avec indication des taux et des redevances des règles et dispositions concernant le transport des cargaisons, les taux inscrits dans le tarif devant être les seuls appliqués. Les nouveaux barèmes et les relèvements de tarifs doivent être notifiés 30 jours avant leur entrée en vigueur, à moins que la Commission n'autorise le transporteur, pour des raisons valables, à appliquer ces modifications avant que les 30 jours ne soient écoulés. Les baisses de tarifs peuvent devenir effectives dès leur notification. Si un tarif est rejeté par la Commission parce que les conditions de publication et d'enregistrement prescrites par la Commission n'ont pas été respectées, ce tarif est nul et son utilisation est illégale.

72. La loi autorise la Commission à rejeter tout tarif qui, après audience, lui semble anormalement élevé ou bas au point de porter préjudice au commerce des Etats-Unis.

73. Aux termes de la loi sur les transports maritimes, il y a faute du transporteur lorsque celui-ci :

a) Paie ou s'engage à payer une ristourne différée ;

b) Utilise un « navire d'attaque »⁵⁸ ;

c) Exerce des représailles contre un chargeur ayant employé les services d'un autre transporteur, en lui refusant ou en menaçant de lui refuser son propre tonnage, ou en faisant usage à son égard de toute autre méthode discriminatoire ou injuste ;

d) Conclut des contrats inéquitables ou injustement discriminatoires, ou exerce une discrimination contre un chargeur en ce qui concerne le tonnage réservé à ses cargaisons, le chargement et le déchargement des marchandises ou la suite donnée à ses réclamations.

74. La loi américaine sur les transports maritimes et les règlements d'application correspondants ont spécifiquement pour but de réglementer la plupart des principales pratiques restrictives des conférences autoréglementées, étudiées plus haut aux paragraphes 13 et 14, 19 à 23 et au tableau 1, sauf, toutefois, en ce qui concerne les grands points suivants :

a) Part du trafic allouée aux membres et base de la répartition ;

b) Tonnage mis à la disposition des chargeurs sur les routes desservies ;

c) Détails de l'adaptation des services aux besoins et qualité de ces services ;

d) Procédures d'établissement des tarifs spécifiques ;

e) Représentation des chargeurs devant les commissions locales des conférences et délégation de pouvoirs de décision à des représentants des conférences.

75. Rien n'empêche, en principe, de considérer la majorité, sinon la totalité, des pratiques commerciales

restrictives des conférences comme tombant sous le coup de la loi sur les transports maritimes de 1916 modifiée en 1961, et des règlements d'application correspondants, si l'on décide que ces pratiques violent la section 15 de la loi en ce sens qu'elles sont injustement discriminatoires, préjudiciables au commerce des Etats-Unis ou contraires à l'intérêt public. Il semble donc que la plupart des caractéristiques institutionnelles des conférences à réglementation volontaire qui peuvent être considérées comme restrictives sont déjà directement visées ou bien pourraient être indirectement visées par la législation américaine en matière de transports maritimes et par les règlements d'application correspondants.

76. On peut en conclure que la Commission maritime fédérale, de par ses pouvoirs législatifs, occupe une position de force vis-à-vis des conférences. Ces pouvoirs lui permettent notamment : d'agréer ou de rejeter les accords déposés par les transporteurs ; de réglementer les pratiques des transporteurs et autres personnes qui participent au commerce extérieur des Etats-Unis, et des conférences qui regroupent ces transporteurs ; d'accepter ou de rejeter les tarifs déposés par les transporteurs desservant le commerce extérieur des Etats-Unis, ou par les conférences qui regroupent ces transporteurs ; d'étudier et d'apprécier le bien-fondé des présomptions ou des soupçons d'infraction à la législation sur les transports maritimes ; et, en fait, de substituer aux jugements rendus unilatéralement par les conférences, à propos de pratiques illicites ou de conflits avec les chargeurs, l'arbitrage d'une législation prévue pour sauvegarder l'intérêt public.

C. — Contrôle partiel par les pouvoirs publics

77. Les formes de réglementation dont il sera question sous cette rubrique peuvent être de plusieurs sortes : les pouvoirs publics peuvent, par exemple, exiger que les accords de conférences soient agréés par un organisme gouvernemental désigné à cet effet, ou assurer aux compagnies nationales de transports maritimes une part déterminée du trafic ; ils peuvent aussi donner aux transporteurs maritimes un statut particulier en vertu duquel certaines pratiques de conférences échapperaient aux dispositions des lois antitrust ou de la législation sur les pratiques commerciales restrictives ; ou bien appliquer des règlements administratifs ; ou bien encore instituer officiellement des conseils de chargeurs ou organes équivalents et des procédures de consultation en matière de transports maritimes⁵⁹ ; ou enfin promulguer certaines lois qui touchent de très près à la navigation maritime bien que ne concernant pas directement les activités de transport maritime ou les accords qui portent atteinte à la liberté du commerce.

78. Ce sont certains pays d'Amérique latine, comme l'Argentine et le Brésil⁶⁰, qui fournissent les meilleurs

⁵⁸ Selon la définition donnée à la section 14 de la loi sur les transports maritimes de 1916, un « navire d'attaque » est « ... un navire utilisé sur une route particulière par un transporteur ou un groupe de transporteurs dans le but d'éliminer, de prévenir ou de réduire la concurrence en évinçant un autre transporteur de cette route ».

⁵⁹ Un exemple récent est celui du Conseil des chargeurs de Côte d'Ivoire, constitué en application de la loi n° 69-240 du 9 juin 1969.

⁶⁰ Voir par. 43 et note 43 de bas de page ci-dessus.

exemples de législations centrées sur l'agrément des accords de conférence par des organes gouvernementaux, et sur la réservation, au profit des compagnies nationales, d'une part donnée du trafic desservi par les conférences.

79. La législation peut soustraire certaines pratiques de conférences aux dispositions des lois antitrust, ce qui équivaut à légaliser les conférences maritimes⁶¹. Au Canada, par exemple, le *Shipping Conferences Exemption Act* du 7 octobre 1970 prévoit le dépôt des tarifs et des accords, fixe l'écart maximal autorisé entre les taux sous contrat et les taux hors contrat, et élimine certaines pratiques généralement considérées comme déloyales. Le principe dont elle s'inspire est que toute législation touchant les conférences doit être réduite au minimum, que les conférences doivent être légalisées mais avoir le champ libre pour le reste et que le maximum d'importance doit être donné aux négociations directes entre les conférences et les chargeurs. On y retrouve cependant des dispositions prévoyant des enquêtes publiques sur le fonctionnement des conférences.

80. Dans les pays où il n'y a pas de législation spécifique concernant les activités des compagnies de transport maritime, les lois antitrust peuvent être invoquées pour contrôler les pratiques des conférences. Par exemple, en République fédérale d'Allemagne, la section 26 de la loi du 27 juillet 1957 contre les obstacles à la concurrence dispose qu'il est interdit aux entreprises ou associations d'entreprises d'amener une autre entreprise ou association d'entreprises à refuser de vendre ou d'acheter des biens ou des services avec l'intention de porter déloyalement préjudice à des concurrents. La loi stipule en outre qu'il est interdit aux associations d'entreprises d'empêcher directement ou indirectement d'autres entreprises quelles qu'elles soient de poursuivre des activités qui leur sont normalement permises, et d'accorder directement ou indirectement à ces autres entreprises un traitement différent de celui qu'elles accordent à des entreprises analogues. La section 22 de la loi, relative aux entreprises prépondérantes sur le marché, pourrait aussi être invoquée⁶².

81. Les règlements administratifs peuvent faire mention de certaines pratiques de conférences qui sont interdites. Au Japon, par exemple, la *Fair Trade Commission Notification No. 17* (de 1959) sur certaines pratiques commerciales déloyales dans l'industrie des transports maritimes interdit les taux de fret discriminatoires et les conditions discriminatoires d'admission à une conférence; elle prévoit un contrôle de la fourchette des ristournes contractuelles et la suppression des contrats à double barème ainsi qu'un contrôle des sanctions infligées aux chargeurs déloyaux et des dispenses accordées aux chargeurs fidèles.

⁶¹ La loi sur les transports maritimes de 1916 des Etats-Unis d'Amérique, qui appartient fondamentalement à ce type de législation, a déjà été étudiée plus haut dans la section B du présent chapitre.

⁶² Voir par. 24 et 44 et notes 26 et 44 de bas de page ci-dessus.

82. La législation peut instituer des procédures de consultation entre les conférences et les chargeurs sur des questions d'intérêt commun, et prévoit la participation de l'Etat; c'est le cas, par exemple, des dispositions relatives aux transports maritimes internationaux du *Trade Practices Act* (1965-1967) de l'Australie. Cette loi renforce le principe des négociations entre les chargeurs et les armateurs, en instituant des changements dans le mécanisme de consultation destiné à donner effet à ce principe. Le Gouvernement australien estime apparemment que le système de conférences « fermées » est celui qui sert le mieux les intérêts de l'Australie et des conférences qui desservent son trafic. Mais la loi prévoit, en même temps, certaines garanties contre les abus de monopole. Ces garanties sont concrétisées par des dispositions régissant certaines questions comme la désignation d'un représentant résident par l'armateur, le dépôt des accords de conférence, l'obligation pour les armateurs d'entreprendre, sur la requête du Ministère du commerce, des négociations avec des organismes de chargeurs désignés sur la fixation des taux de fret et autres conditions du transport des marchandises, l'obligation pour les entreprises de transports de fournir des données économiques suffisantes pour les négociations avec les organes de chargeurs, la reconnaissance des organes de chargeurs, le rejet des accords de conférence dans certaines circonstances, et les recours au civil pour obtenir réparation de pertes ou dommages subis. Les dispositions de la loi ne s'appliquent qu'au trafic maritime de marchandises au départ de l'Australie.

83. On peut aussi appliquer aux conférences une législation qui, au départ, ne concerne pas directement les activités de transport maritime ou les accords portant atteinte à la liberté du commerce. Ainsi, par exemple, le Ministère des postes de l'Afrique du Sud applique une loi qui interdit « de donner des contrats postaux aux compagnies de transports maritimes qui accordent des ristournes aux chargeurs ne faisant pas appel à des navires indépendants »⁶³. Les réglementations douanières de l'Afrique du Sud prévoient en outre que les pouvoirs publics peuvent majorer les droits de douane sur les marchandises importées ayant bénéficié de taux de fret particulièrement bas, si les importations en question causent du tort aux producteurs nationaux de ces mêmes produits⁶⁴.

84. De par leur nature, les différentes formes de contrôle partiel par les pouvoirs publics examinées plus haut se concentrent en général sur des aspects limités — néanmoins importants et souvent même vitaux — du

⁶³ Voir A. Frihagen, *op. cit.*, p. 467. L'auteur ajoute : « Cette règle a eu des effets retentissants, car des contrats postaux avaient été accordés jusqu'alors à des compagnies de transports maritimes qui occupaient une place prépondérante dans les courants de trafic en question et qui avaient une influence considérable sur les conférences de transports maritimes desservant lesdits courants de trafic. C'est sans doute la raison pour laquelle le système des ristournes différées et des doubles barèmes n'est pas appliqué dans les principaux courants de trafic de l'Afrique du Sud. »

⁶⁴ *Ibid.*, p. 467.

mécanisme institutionnel des conférences. Elles sont en général centrées sur :

a) Le dépôt ou l'agrément des accords ou tarifs de conférence, encore que la diffusion de ces accords puisse être assez restreinte⁶⁵ ;

b) La réservation, pour les compagnies nationales, d'une part donnée du trafic desservi par les conférences ; l'assouplissement des conditions d'admission aux conférences ;

c) Les procédures de consultation avec les gouvernements et les chargeurs sur des questions d'intérêt commun ;

d) L'attribution de pouvoirs étendus aux gouvernements pour entreprendre des enquêtes sur les pratiques illicites ;

e) La lutte contre certaines des pratiques les plus déloyales utilisées par les conférences pour éliminer la concurrence ; par exemple l'interdiction d'utiliser des « navires d'attaque » ;

f) Le prompt versement des ristournes ;

g) La lutte contre la discrimination en matière de taux de fret ;

h) La limitation des sanctions en cas de violation des accords.

⁶⁵ Par exemple, même si la loi exige que les accords soient déposés auprès d'un organisme d'Etat, ces accords peuvent ne pas être mis à la disposition du public. Toutefois, aux Etats-Unis, le public peut consulter librement les accords déposés auprès de la Commission maritime fédérale (voir par. 68 ci-dessus).

85. On voit que, si la réglementation partielle par les pouvoirs publics a apparemment toujours pour but de corriger certaines pratiques restrictives des conférences autoréglementées, sa portée varie considérablement d'un pays à l'autre. La plupart des réglementations nationales laissent encore de côté certaines questions importantes, par exemple, les critères d'admission, l'étalement maximal autorisé pour les ristournes de fidélité, la réservation d'une part raisonnable des cargaisons pour les compagnies de transports maritimes nationales, le maintien de services suffisants et la qualité des services, l'autorisation d'utiliser des navires hors conférence, la mise en place de mesures de discipline intérieure plus efficaces contre les pratiques déloyales, l'arbitrage impartial des litiges⁶⁶ et la nécessité de discussions et négociations complètes avec les chargeurs sur les relèvements du niveau général des taux de fret et du niveau des taux de fret spécifiques ou promotionnels.

D. — Récapitulation des mesures de réglementation adoptées par les pouvoirs publics

86. Si l'on fait le point de ce qui précède, il apparaît que la plupart des questions qui préoccupent les utilisateurs des services de transports maritimes sont soumises, sous une forme ou sous une autre, à un certain contrôle dans plusieurs pays. Le tableau 3 donne une vue d'ensemble de la situation dans certains de ces pays.

⁶⁶ C'est-à-dire sans tenter d'action en justice.

TABEAU 3

Pratiques des conférences * soumises à une réglementation officielle dans six pays^a

Pratiques des conférences	Etats-Unis d'Amérique	Brésil	Australie	Argentine	Japon	Canada
<i>Relations entre les compagnies membres</i>						
a) Participation	x	x	x	x	x	
b) Part du trafic		x		x		
c) Accords de pool	x	x				
d) Sanctions	x					
e) Discipline intérieure	x					
f) Publication des accords de conférence	x	x	x	x		x
g) Contenu des accords de conférence	x	x				
<i>Relations avec les chargeurs</i>						
a) Accords de fidélité	x	x			x	x
b) Dérogations	x	x				
c) Publication des tarifs et réglementations connexes	x	x	x	x		x
d) Mécanisme de consultation			x			
e) Représentation	x		x			
<i>Taux de fret</i>						
a) Majoration des taux de fret généraux	x	x				
b) Taux de fret spécifiques	x	x	x			
c) Taux de fret promotionnels						
d) Surtaxes		x				
e) Monnaies — dévaluation, réévaluation, taux de change, monnaies flottantes						

TABLEAU 3 (suite)

Pratiques des conférences * soumises à une réglementation officielle dans six pays ^a

Pratiques des conférences	Etats-Unis d'Amérique	Brésil	Australie	Argentine	Japon	Canada
<i>Autres questions</i>						
a) Concurrence extérieure	x					x
b) Moyenne des taux de fret						
c) Qualité des services						
d) Maintien de services suffisants	x		x			
<i>Fonctionnement</i>						
a) Règlement des litiges	x	b	b	b	b	b

* Le signe x indique que les diverses pratiques des conférences, énumérées dans la première colonne, sont soumises à une réglementation dans les pays considérés.

^a Voir tableau 1; il y a lieu de noter que dans certains pays comme la République fédérale d'Allemagne, par exemple, des dispositions législatives ne se rapportant pas spécifiquement aux transports maritimes peuvent néanmoins avoir une incidence sur les activités des conférences.

^b Les renseignements disponibles n'indiquent pas très clairement jusqu'à quel point les plaintes formulées contre les conférences peuvent être, dans ces pays, portées devant des organes d'arbitrage impartiaux autres que les tribunaux judiciaires. Dans certains des pays étudiés, comme par exemple le Japon et le Canada, les chargeurs peuvent adresser leurs plaintes à des instances appropriées, en l'occurrence la *Restrictive Practices Commission* et la *Fair Trade Commission* respectivement, pour toutes infractions présumées à la législation relative aux pratiques commerciales restrictives.

NOTE. — SOURCES LÉGISLATIVES DE LA RÉGLEMENTATION DES CONFÉRENCES MARITIMES

<i>Afrique du Sud</i>	<i>Canada</i>
<i>Post Office Act</i> (loi n° 44 de 1958)	<i>Shipping Conferences Exemption Act</i> , 7/10/1970
<i>Argentine</i>	<i>Etats-Unis d'Amérique</i>
Registro de tarifas de conferencias; <i>Decreto 6186</i> , 27/9/1968	<i>Shipping Act, 1916; United States Code Annotated</i> , titre 46, sections 801 à 842
<i>Australie</i>	<i>Code of Federal Regulations</i> (1970), titre 46, chapitre IV, parties 521, 522, 523, 524, 527, 528, 529, 530, 536, 537, 538
<i>Trade Practices Act</i> 1965/1967, partie Xa — Overseas Cargo Shipping	<i>General Order 7 (Revised)</i> , 35, <i>Federal Register</i> (28/10/1970), p. 16679 à 16682
<i>Brésil</i>	<i>General Order 13 (Amendement 4)</i> , 35 <i>Federal Register</i> (21/4/1970) p. 6394.
Se desconocen varias conferencias y se propicia la creación de otras nuevas, <i>Resolución CMM 3331</i> , 15/10/1968	<i>Grèce</i>
Normas para la aprobación de tarifas para fletes internacionales; <i>Resolución SUNAMAM 3469</i> , 23/5/1969	<i>Loi 6069/34</i> , modifiée par la loi 112/36.
Contralor de las Conferencias por parte de la Comisión de Marina Mercante, <i>Resolución CMM 3205</i> , 13/3/1968	<i>Japon</i>
El transporte marítimo de comercio exterior brasileño, <i>Resolución 2995</i> , 30/5/1967	<i>Marine Transportation Law</i> (loi n° 187 du 1/6/1949).
Reglamento de los fletes marítimos del comercio exterior; <i>Ley 388</i> , 3/2/1937	<i>Fair Trade Commission Notification No. 17</i> de 1959 (sur certaines pratiques commerciales déloyales dans l'industrie des transports maritimes)
Costos de explotación naviera, <i>Resolución SUNAMAM 3422</i> , 7/3/1969 (renseignements tirés de <i>La Marina Mercante Ibero-americana</i>)	<i>Nouvelle-Zélande</i>
	<i>The Protection of British Shipping Act, 1936</i> (n° 43 de 1936)
	<i>Trade Practices Act, 1958</i> (loi n° 110)
	<i>République fédérale d'Allemagne</i>
	<i>Loi contre les obstacles à la concurrence</i> , 27/7/1957.

Chapitre III

LES DIVERSES MÉTHODES POSSIBLES DE RÉGLEMENTATION DES CONFÉRENCES

87. Comme on l'a vu dans les chapitres précédents, les activités des conférences maritimes sont déjà soumises à une certaine réglementation dans quelques pays. Il s'agit d'autoréglementation dans le cadre d'accords de conférence ou encore de réglementation par voie législative ou de réglementation officielle ou quasi officielle dans un certain nombre de pays. Ces mesures, cependant, ne répondent pas aux exigences de la situation, comme en témoigne le nombre de plaintes formulées dans les pays non maritimes, et aussi dans certains pays maritimes au sujet des activités et des pratiques des conférences maritimes⁶⁷. La preuve en est également que les gouvernements des pays d'Europe occidentale et du Japon, dont les ministres se sont réunis à Tokyo au début de 1971, ont reconnu que les conférences ne pouvaient plus continuer à arrêter unilatéralement leurs propres politiques et pratiques sans que les pouvoirs publics leur donnent quelques directives dans l'intérêt public — ce que prévoyaient les décisions adoptées — et sans une certaine intervention des autorités en cas de difficultés à l'avenir.

88. Les conférences ont une activité internationale et la plupart d'entre elles comptent parmi leurs membres des compagnies appartenant à différents pays. C'est pourquoi aucune réglementation nationale unilatérale des conférences n'est satisfaisante ; de plus, de par sa nature même, l'autoréglementation ne tient pas compte de questions plus vastes d'intérêt public. L'autoréglementation et la réglementation nationale visent les mêmes fins. Cependant, alors que l'autoréglementation vise uniquement à préserver l'intégrité des conférences, la réglementation nationale a également pour objet l'intérêt public général. La réglementation internationale aurait sans doute une portée similaire mais, comme elle s'attacherait à satisfaire les besoins de plusieurs parties dans un contexte international, les prescriptions précises et la portée de cette réglementation iraient sans aucun doute bien au-delà de toute réglementation volontaire ou réglementation nationale. Dans le présent chapitre, nous ne nous occuperons ni de la portée ni de la teneur

⁶⁷ Se reporter également à la déclaration faite par le représentant de la Commission maritime fédérale : « L'expérience a prouvé que l'autoréglementation chez les transporteurs maritimes a été un échec et que leurs clients comme eux-mêmes ont souffert d'une absence totale de réglementation » (communiqué de presse 70-20 de la Commission fédérale maritime ; observations du Commissaire George H. Hearn devant la *National Defense Transportation Association*, 7^e conférence européenne annuelle, Venise, 1^{er} mai 1970).

des règlements ni des exigences précises de la réglementation⁶⁸, mais uniquement des méthodes d'application.

89. La nécessité d'une forme quelconque de réglementation internationale ayant été reconnue⁶⁹, la question qui se pose est de choisir le type approprié de réglementation et le mécanisme voulu. Il faut que la réglementation tienne compte de l'intérêt public de tous les pays appartenant à la zone d'activité des conférences et se conforme aux considérations commerciales d'ordre pratique sans provoquer pour autant d'importants conflits de juridiction entre les intérêts nationaux des divers pays.

90. Si l'on examine la question de savoir si une réglementation internationale serait préférable à une réglementation nationale, il faudrait également tenir compte d'un autre point important. En adoptant une réglementation unilatérale, les pays en voie de développement, et notamment les petits pays, peuvent craindre de s'attirer des mesures de représailles de la part des conférences ou des gouvernements (voir par. 14 à 16 de la section II des décisions de Tokyo⁷⁰), ce qui serait préjudiciable à leur commerce, car les pays en voie de développement ne possèdent manifestement pas la puissance économique de pays comme les États-Unis d'Amérique qui ont une législation très complète sur les

⁶⁸ Ces dernières font l'objet du chapitre IV ci-dessous.

⁶⁹ Il est évident que la résolution du Groupe de travail de la réglementation internationale des transports maritimes de la CNUCED et les décisions de Tokyo envisagent la création d'un instrument international pour la réglementation des conférences. La résolution du Groupe de travail (citée au par. 3 ci-dessus) exprime l'espoir que ses travaux sur les pratiques des conférences conduiront à l'élaboration de « règles de conduite appropriées, acceptables sur le plan international... », et les décisions de Tokyo disposent que les gouvernements « devraient avoir pour premier objectif l'acceptation du code par les conférences couvrant le commerce de leur pays, sans perdre de vue comme objectif final qu'un tel code devrait recevoir une adhésion à l'échelle mondiale » (voir, à cet égard, la note 36 de bas de page). Normalement, un instrument international résulte de l'adoption d'une convention ou d'un accord (voir par. 109 ci-dessous qui contient cette suggestion). Comme on l'a dit plus tôt, le rapport Rochdale visait également à parvenir à un accord international sur un code de pratiques des conférences.

⁷⁰ Les pays du Groupe consultatif des transports maritimes ont soumis à la Commission des transports maritimes une note (TD/B/C.4/L.73) expliquant les conceptions qui ont inspiré les décisions de Tokyo. Conformément au paragraphe 4 de cette note, « ... il n'a pas été dans l'intention des participants à la réunion de Tokyo de mettre sur pied une politique de représailles ».

pratiques des conférences. Une telle éventualité ne serait pas à craindre dans le cas d'une réglementation internationale. Elle ne le serait pas davantage si un groupe de pays en voie de développement adoptait des règlements identiques, encore qu'une telle mesure risquerait de provoquer un conflit de compétence entre les pays en voie de développement intéressés et les conférences qui interviennent, de l'extérieur, sur les routes réglementées et avec les autorités des pays où les conférences ont leur siège⁷¹. Une réglementation internationale éviterait cela.

91. Tout système de réglementation devrait répondre à plusieurs critères :

a) Il devrait prévoir le règlement de tous les différends aussi rapidement que possible compte tenu de leur gravité ;

b) La procédure de règlement des différends devrait être accessible à toutes les parties sans qu'elles aient à encourir des frais de voyage ou de mandataire hors de proportion avec l'affaire en cause ;

c) La procédure devrait être aussi économique et simple que possible du point de vue des institutions et mécanismes permanents à créer ;

d) Cette réglementation devrait être impartiale pour que toutes les parties soient disposées à accepter les décisions ;

e) Etant donné le caractère international des transports maritimes, en cas de plaintes graves, l'organisme appelé à connaître du litige devrait être compétent pour donner une interprétation des règlements régissant le comportement des conférences et des précédents qui fasse autorité sur le plan international et puisse servir de précédent pour guider le règlement de litiges ultérieurs.

92. Il existe diverses méthodes possibles de réglementation internationale des conférences dans l'intérêt public, à savoir :

a) Réglementation des conférences par voie législative ;

b) Adoption d'un accord international sur un code de pratiques ne prévoyant aucun organe administratif ou mécanisme de réglementation ;

c) Création d'un organisme international chargé de réglementer les conférences et d'assurer la discipline ;

d) Réglementation internationale des conférences sous contrôle national ;

e) Réglementation des conférences par voie d'arbitrage local et international.

Ces méthodes seront examinées tour à tour ci-dessous.

A. — Réglementation des conférences par voie législative

93. La réglementation des conférences par voie législative nécessiterait un accord préalable entre les pays intéressés pour décider si les textes à promulguer s'appli-

⁷¹ Tel a été le cas aux Etats-Unis d'Amérique ; voir la note 72 de bas de page.

queraient seulement aux conférences ayant leur siège dans le pays où ils ont été adoptés ou s'ils devraient également s'appliquer aux activités des conférences ayant leur siège ailleurs mais desservant des ports et le trafic des pays qui se proposent d'établir des règlements. Toute prolifération de textes risquerait d'accroître le nombre des conflits de compétence et aussi de provoquer des conflits d'intérêts nationaux. Il est probable aussi que de nombreux pays risqueraient de considérer la réglementation des activités des conférences comme favorisant les intérêts du pays qui a édicté les règlements aux dépens de ceux des autres pays ; c'est ce qui se passerait notamment lorsque ces pays disposent d'importantes flottes de navires de ligne.

94. Actuellement, seuls les Etats-Unis d'Amérique possèdent des lois qui réglementent unilatéralement les conférences. Ce système a suscité un certain nombre de critiques de la part de leurs partenaires commerciaux, principalement des pays développés à économie de marché dont les intérêts maritimes importants sont touchés. Des différends ont également éclaté de temps à autre sur la question de savoir auprès de quel organisme devaient être déposés, aux Etats-Unis, les documents des conférences ayant leur siège à l'étranger⁷².

95. Les amendements de 1961 à la loi américaine de 1916 sur les transports maritimes, ont conféré une plus grande autorité à la Commission maritime fédérale des Etats-Unis. Si, apparemment, le trafic n'a pas été perturbé en quoi que ce soit du fait de l'adoption d'une réglementation nationale plus stricte, il n'est pas encore certain que la situation demeurera inchangée si d'autres pays commencent à prendre des mesures également efficaces pour réglementer par des textes législatifs les services des conférences touchant leur littoral. On pourrait raisonnablement s'attendre à ce qu'une prolifération de textes législatifs nationaux concernant des trafics identiques ou très voisins conduise peu à peu à instituer une forme quelconque de coopération internationale, sinon de réglementation internationale, pour éviter des conflits à la fois onéreux et préjudiciables sur le plan du commerce. Mais il est difficile de dire si cela aboutira effectivement à une coopération internationale, et dans combien de temps.

96. La réglementation nationale ne satisfait pas à la plupart des critères énumérés au paragraphe 91 ci-dessus. Qui plus est, elle ne satisfait pas aux critères d'impartialité et d'acceptabilité sur le plan international. On peut en principe compter sur les tribunaux du pays qui édicte les règlements pour appliquer les règles pertinentes avec impartialité, mais, étant donné que la politique nationale qui a inspiré les textes est guidée par l'intérêt du pays intéressé, toute partie étrangère impliquée dans un différend et admise en vertu de la loi à plaider sa cause aurait probablement l'impression de ne

⁷² La Commission maritime fédérale des Etats-Unis s'est trouvée confrontée à un certain nombre de problèmes de juridiction à l'occasion de son enquête sur les différences de taux de fret dans le commerce extérieur (importations et exportations) des Etats-Unis et lorsqu'elle a voulu faire appliquer les ordonnances qu'elle avait promulguées en exécution des lois sur les transports maritimes, entre 1964 et 1966.

pas avoir été écoutée impartialement ou de ne pas avoir été traitée équitablement. Ainsi le critère d'acceptabilité sur le plan international ne serait pas satisfait.

97. La prolifération de règlements nationaux détaillés portant sur les pratiques des conférences ne semble donc pas devoir apporter à l'avenir une solution satisfaisante à ce problème ⁷³.

B. — Accord international sur un code de pratiques, ne prévoyant aucun organe administratif de contrôle ou mécanisme de réglementation

98. On pourrait envisager deux possibilités :

a) Les pays se mettraient d'accord sur des critères normatifs et sur les domaines où les Etats pourraient légiférer ;

b) Les pays se mettraient d'accord sur des critères normatifs et sur les domaines à réglementer tout en laissant à leurs armateurs respectifs le soin d'établir une série convenue de principes qui les guideraient dans leur conduite future, et d'appliquer eux-mêmes ces principes (réglementation volontaire).

La deuxième de ces possibilités correspond, dans une certaine mesure, aux propositions concernant un code des pratiques qui figurent dans les décisions de Tokyo adoptées par les ministres européens et japonais des transports.

99. Ces deux possibilités de réglementation présentent l'une et l'autre deux grandes difficultés. Tout d'abord, les pays ne s'engageraient pas de façon identique à édicter une législation ou à veiller à ce que leurs armateurs établissent, en fait, une série convenue de principes. Deuxièmement, les critères normatifs donneraient lieu à diverses interprétations et, de ce fait, la réglementation différerait selon les pays.

100. En outre, si les conférences adoptaient cette dernière solution, il est peu vraisemblable qu'elles institueraient des règlements très différents de ceux qui existent aujourd'hui parmi la plupart des conférences à réglementation volontaire. Ainsi, si les décisions de Tokyo prévoient de soumettre à une commission spéciale de conciliateurs tous les litiges en matière d'admission à une conférence, elles ne prévoient pas que d'autres types de différends puissent être entendus par un tribunal d'arbitrage ou tout autre tribunal impartial, ou qu'une sentence arbitrale ait force obligatoire pour les parties aux différends. Les décisions de Tokyo stipulent aussi que les litiges survenant entre armateurs, dans l'application du code (pour lequel aucun système de conciliation ou autre mécanisme n'a encore été établi, que ce soit à l'intérieur des conférences ou par ailleurs) devraient être soumis au CENSA ou à un autre organisme approprié prévu par les armateurs. L'idée de soumettre tous les différends à un organe d'arbitrage impartial ou à

⁷³ Néanmoins, si les efforts tendant à établir un système international de réglementation échouaient, les pays intéressés pourraient envisager de suivre l'exemple des Etats-Unis d'Amérique en imposant des règlements nationaux (voir la note 54 de bas de page ci-dessus).

tout autre tribunal est donc manifestement absente du type d'accord qui se ferait vraisemblablement au cas où cette solution serait adoptée. Elle ne serait donc pas acceptable pour tous les pays et les audiences consacrées aux litiges ne permettraient pas de créer des précédents.

C. — Organisme international chargé de réglementer les conférences et d'assurer la discipline

101. On a fait valoir à la troisième session de la Commission des transports maritimes que la structure actuelle des transports maritimes se trouverait modifiée si l'on créait sur le modèle de l'IATA ⁷⁴ une organisation internationale, qui remplacerait ultérieurement le système de conférences par un autre système plus conforme aux besoins actuels ⁷⁵. Une autre solution similaire, bien que moins lourde de conséquences, consisterait à créer une organisation internationale à peu près similaire à l'IATA et habilitée à réglementer les taux de fret et à imposer une discipline aux conférences ⁷⁶.

102. Le problème matériel qui ne manquerait pas de se poser si ces suggestions étaient retenues est celui du coût et de l'importance de l'organisme et du secrétariat nécessaire ainsi que de sa représentation dans les principaux ports et régions commerciales du monde. Il faudrait créer un grand nombre de comités exécutifs pour s'occuper de toute une gamme de questions relatives aux conférences étant donné la multiplicité des types de conférences assurant le transport de marchandises diverses sur différentes routes commerciales et dont chacune a ses problèmes propres. La concurrence de la part des navires hors conférence est un autre facteur dont il faut tenir compte. Les difficultés que rencontre par exemple l'IATA, à propos des vols à la

⁷⁴ L'Association du transport aérien international (IATA) est une association internationale bénévole groupant des exploitants de services aériens internationaux réguliers et constituée en tant que société à but non lucratif par une loi spéciale du parlement canadien. Cette association assure la coopération entre les compagnies elles-mêmes et entre les compagnies et les gouvernements ou groupes d'Etats pour certains projets. Elle coordonne leurs efforts en vue de normaliser, simplifier et unifier les pratiques et procédures, chaque fois que cela est souhaitable, tant sur le plan technique que commercial. Elle sert de chambre de compensation internationale pour le règlement des opérations entre les diverses compagnies et joue le rôle d'agent des compagnies pour la publication de tarifs unifiés et autres documents fondamentaux en matière de transport. L'Association administre également les conférences de trafic aérien de l'IATA, organismes semi-autonomes qui s'occupent des taux et tarifs internationaux, des conditions de transport et questions administratives, et applique les résolutions des conférences une fois qu'elles ont reçu l'approbation des gouvernements. Voir sir W.P. Hildred, « International Air Transport Association », *United Nations Transport and Communications Review*, janvier-mars 1952, vol. V, n° 1, p. 11 ; et W.W. Koffler, « IATA : its legal structure — a critical review », *Journal of Air Law and Commerce*, Dallas, 1966, p. 222.

⁷⁵ Voir *Documents officiels du Conseil du commerce et du développement, neuvième session, Supplément n° 3 (TD/B/240)*, par. 46. Voir également le *Manuel d'administration et de législation des ports* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.69.VIII.2), p. 75.

⁷⁶ Les taux convenus devraient encore recevoir l'approbation des autorités nationales (du gouvernement) ou des organismes chargés d'établir des règlements, comme c'est le cas en ce qui concerne l'IATA.

demande n'assurant que le transport des passagers, se trouveraient multipliées dans le cas des conférences maritimes ; la complexité des opérations de l'industrie des transports maritimes en ferait un problème véritable. Par rapport au critère c indiqué au paragraphe 91 ci-dessus, cette méthode apparaîtrait donc onéreuse et compliquée.

103. Il n'existe pas de précédent pour étayer la théorie selon laquelle un organisme de cet ordre protégerait comme il convient les intérêts des chargeurs. L'IATA, par exemple, est une association de transporteurs et tout organisme s'occupant de transports maritimes réguliers et conçu sur le modèle de l'IATA serait vraisemblablement constitué de la même façon. Il serait également difficile de faire en sorte que les intérêts des petits pays, et plus particulièrement des puissances non maritimes, soient suffisamment protégés. Son impartialité serait donc sujette à caution, et, de ce fait, ses décisions ne feraient pas autorité sur le plan international.

D. — Réglementation internationale des conférences sous contrôle national

104. Cette réglementation pourrait prendre la forme d'un accord ou d'une convention internationale qui préciserait les questions à soumettre à des « règles de conduite appropriées, acceptables sur le plan international »⁷⁷.

105. Chaque gouvernement devrait désigner un service de son administration qui serait chargé de recevoir les plaintes et de les transmettre au gouvernement de l'autre partie intéressée. Une procédure analogue devrait être instituée par le gouvernement auquel la plainte serait transmise.

106. Si une solution satisfaisante ne pouvait être trouvée, le gouvernement lésé pourrait exposer les faits à la Commission des transports maritimes de la CNUCED.

107. Cette procédure aurait l'avantage de ne pas exiger la création d'une nouvelle organisation internationale ni d'un secrétariat. Cependant, la procédure d'examen des plaintes serait vraisemblablement très longue et il serait difficile d'obtenir qu'un gouvernement saisi d'une plainte, s'il n'a pas intérêt dans la question, y donne suite avec diligence. De plus, la sanction ultime en cas de violation des règlements serait la publicité donnée à l'affaire devant la Commission des transports maritimes de la CNUCED, ce qui n'implique pas nécessairement que réparation serait faite.

108. Cette méthode ne satisfait pas davantage aux critères énoncés au paragraphe 91 ci-dessus. Elle ne serait pas simple, encore que pour l'armateur les frais seraient relativement faibles, puisqu'il n'y aurait pas de frais d'arbitrage ou de justice. De plus, le manque de coopération d'un gouvernement pourrait compromettre

⁷⁷ Voir le rapport du Groupe de travail de la réglementation internationale des transports maritimes sur sa deuxième session, dans *Documents officiels du Conseil du commerce et du développement, onzième session, Supplément n° 3* (TD/B/347), annexe VI, appendice I, section B.

le succès de cette méthode, de même que la partialité reconnue ou prétendue d'un gouvernement à l'égard d'une politique donnée en matière de pratiques des conférences risquerait de mettre sérieusement en danger le principe de l'impartialité. Tout soupçon de partialité affaiblirait la valeur des décisions des gouvernements qui ne pourraient alors être acceptées sur le plan international ou être invoquées comme précédents. Toutefois, les principaux inconvénients de cette méthode seraient qu'elle ne réussirait pas à assurer un règlement rapide des différends et que les plaignants pourraient alléguer qu'elle ne garantit pas l'impartialité.

E. — Réglementation des conférences par voie d'arbitrage local et international⁷⁸

109. Cette méthode de réglementation pourrait prendre la forme d'un accord ou d'une convention internationale qui préciserait les questions à soumettre à des « règles de conduite appropriées, acceptables sur le plan international ». Une fois la convention ou l'accord conclu, le fonctionnement effectif de l'organe de réglementation pourrait avoir deux aspects distincts.

110. Il est proposé au paragraphe 91 ci-dessus que les dépenses et les facilités d'accès à un tribunal pour déposer ou contester une plainte soient proportionnelles à l'importance du problème. Ce serait un gaspillage que de mettre en mouvement un appareil international coûteux pour juger de différends relativement peu importants qui, dans la plupart des cas, pourraient être réglés à moindres frais par des procédures locales d'arbitrage bien plus simples.

⁷⁸ L'arbitrage est l'examen et le jugement d'un litige non par un tribunal mais par des experts en la matière litigieuse, les arbitres, choisis selon les modalités prévues par la loi ou par voie d'accord entre les parties. L'accord visant à soumettre un différend à l'arbitrage est la « convention d'arbitrage ». Il s'agit d'un accord par lequel tout litige présent ou futur serait soumis à l'arbitrage, que l'arbitre soit ou non nommé dans cet accord. Les compromis sont irrévocables sauf autorisation du tribunal ou d'un juge. En principe, les parties peuvent soumettre à l'arbitrage tous les droits dont elles ont la libre disposition. Chaque partie peut, par exemple, nommer un arbitre ; un surarbitre sera nommé si les arbitres ne parviennent pas à se mettre d'accord. Les deux parties peuvent aussi décider, dès le début, de ne nommer qu'un seul surarbitre. La décision des arbitres est la sentence arbitrale. Tous les pays reconnaissent que la décision peut être rendue dans une procédure d'arbitrage sans que les tribunaux exercent un contrôle sur la sentence arbitrale. Normalement, dans la pratique de l'arbitrage commercial, les deux parties qui soumettent un différend à l'arbitrage acceptent la sentence et évitent ainsi tout procès.

On trouvera un résumé des règles arbitrales, tant nationales qu'internationales ou binationales, dans le document intitulé « Texte définitif du répertoire des institutions nationales et internationales exerçant une activité dans le domaine de l'arbitrage commercial international », publié par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (TRADE/WP1/15/Rev.1, vol. I à V). Voir également *International Commercial Arbitration / Arbitrage international commercial*, publié par l'Union internationale des avocats, Paris, Dalloz et Sirey, 1956, 2 vol. ; et *Commercial Arbitration and the Law throughout the World / L'arbitrage commercial et la loi dans différents pays* (supplément n° 3), publié par la Chambre de commerce internationale, Bâle, 1964.

111. De ce fait, on pourrait prévoir d'abord l'arbitrage, à l'échelon local, des litiges relativement peu importants dans le pays du litige. Deuxièmement, l'arbitrage international pourrait intervenir pour les litiges importants avec l'aide des services d'un secrétariat international existant.

112. Il faudrait mettre au point un système qui permette d'établir une distinction entre les types de litiges ou de plaintes qui pourraient faire l'objet d'une enquête et d'un règlement par des arbitres désignés localement, et ceux qui seraient suffisamment graves pour être portés devant un tribunal international. Une telle classification permettrait de veiller à ce que les plaintes relativement peu importantes soient jugées par des juridictions arbitrales inférieures à moindres frais et n'encombrent pas le rôle des instances supérieures, qui ne s'occuperaient que d'affaires plus sérieuses, pour lesquelles les frais seraient inévitablement plus élevés et proportionnés à l'ampleur des questions en jeu.

113. La plupart des plaintes formulées contre les pratiques des conférences portent sur les points suivants :

- a) Taux de fret :
 - i) Relèvements généraux des taux de fret,
 - ii) Fixation de taux de fret spécifiques,
 - iii) Taux de fret promotionnels ;
- b) Admission et participation de compagnies nationales,
 - i) Admission à des conférences assurant le trafic,
 - ii) Admission dans le trafic de ports intermédiaires des conférences desservant le trafic national,
 - iii) Participation au trafic des ports principaux et des ports intermédiaires ;
- c) Clauses inéquitables dans les accords de fidélité et disparité des obligations respectives des chargeurs et des armateurs ;
- d) Insuffisance d'un service, par exemple le fait de ne pas desservir un port ou une série de ports donnés ;
- e) Qualité du service, notamment en ce qui concerne l'emploi de navires adaptés aux besoins et leur coût d'exploitation ;
- f) Refus déraisonnable de dérogation pour utiliser des navires hors conférences.

114. Toutes ces plaintes n'ont pas l'importance ou le caractère voulus pour être portées devant une cour internationale. Les chargeurs s'intéressent, d'une façon ou d'une autre, à toutes les causes de plaintes énumérées au paragraphe 113, à l'exception peut-être de l'admission et de la participation des compagnies nationales aux conférences⁷⁹. Mais dans la pratique, leurs principales doléances ne concernent que des problèmes à court terme. Il s'agit de l'obtention de dérogations pour utiliser l'armement hors conférences, de la négociation de taux de fret spécifiques ou de taux de fret promotionnels, ou du refus de la conférence d'accorder un taux de fret promotionnel ou d'accepter une cargaison donnée et d'autres

⁷⁹ A moins que le fait d'utiliser des navires battant pavillon national ne porte préjudice à un de leurs intérêts, par exemple la monnaie dans laquelle le fret doit être réglé.

problèmes de peu d'importance pouvant être réglés en faisant appel à un arbitrage local facilement accessible et assez peu coûteux. Les questions de qualité des services et de maintien de services suffisants, étant étroitement liées à la nature et au volume des marchandises transportées sur une route donnée, se prêtent également mieux à l'arbitrage local en premier lieu. Cependant, lorsqu'un différend surgit à propos de ces questions, on peut envisager, en raison de leur importance, de les soumettre à l'arbitrage international.

115. Les gouvernements, d'autre part, tout en s'intéressant sans nul doute à tous les points mentionnés au paragraphe 113, s'attacheront avant tout à ceux qui concernent l'intérêt national ou public. Il s'agira de ceux qui soulèvent de vastes problèmes affectant l'économie nationale : relèvement général des taux de fret, participation des compagnies nationales au trafic desservi par les conférences et accords de fidélité excessivement restrictifs. En règle générale, les gouvernements ne s'intéresseront à aucun des autres points énumérés au paragraphe 113, sauf si les faits en cause doivent soulever des problèmes d'ordre national ou international comme cela pourrait être le cas lorsque la qualité des services ou le maintien de services suffisants est en jeu.

116. Il existe donc deux sortes de plaintes : a) les plaintes relativement peu importantes à propos desquelles il est essentiel d'entendre sans tarder les deux parties et de régler le différend ; et b) les plaintes d'importance majeure qui portent sur des questions liées aux politiques et pratiques des conférences et pour lesquelles il est plus important d'aboutir sans lenteurs excessives à un règlement international faisant autorité que de trouver une solution immédiate. Les questions touchant la qualité des services et le maintien de services suffisants ne sont pas sans importance mais il est sans doute préférable de les traiter en premier lieu à l'échelon local.

117. Pour ce qui est maintenant du mécanisme de l'arbitrage, l'essentiel est de rechercher l'impartialité et d'établir une procédure simple qui permette un règlement rapide et pratique des litiges. Le recours à l'arbitrage pour le règlement des litiges est courant depuis longtemps déjà dans l'industrie des transports maritimes. Il n'est pas rare que la décision d'un seul surarbitre dans des conflits qui mettent en jeu des sommes importantes soit acceptée par les parties résidant dans différents pays. Il semble donc approprié d'appliquer à la réglementation des conférences les procédures déjà éprouvées en usage dans le milieu des transports maritimes, mais en les élargissant, de façon à prévoir un arbitrage international dans le cas des litiges importants qui ont trait au respect des dispositions d'un ensemble de règles ayant fait l'objet d'un accord international et de façon aussi à appliquer ces procédures aux plaintes formées contre une conférence en tant qu'organisme plutôt qu'aux plaintes dirigées contre des compagnies de navigation prises individuellement.

118. Pour l'arbitrage de litiges de peu d'importance, on pourrait sans inconvénient prévoir une procédure consistant à porter l'affaire devant deux arbitres dans le pays du litige, l'un étant désigné par la conférence et l'autre par le chargeur ou le conseil de chargeurs ou

toute autre partie demanderesse, selon le cas. S'il y a désaccord entre les arbitres, une troisième personne impartiale pourrait être désignée comme surarbitre. Si l'une des parties refuse d'accepter la désignation de ce surarbitre, l'affaire pourra ensuite, sur l'initiative de la partie demanderesse, être entendue par un surarbitre nommé par le gouvernement du pays du litige, après consultation des deux parties au litige. Les deux parties peuvent aussi se mettre d'accord, dès le début, sur un seul arbitre dont la décision serait finale. Les services administratifs nécessaires pourraient être mis à la disposition des arbitres locaux par la conférence et les conseils de chargeurs ou par toute autre organisation représentant les intérêts des chargeurs.

119. Les arbitres locaux ainsi désignés pourraient s'occuper de litiges concernant des problèmes relativement peu importants ou à court terme, par exemple ⁸⁰ :

- a) Refus par les conférences d'accorder des dérogations ;
- b) Différend sur le niveau des taux de fret spécifiques ou promotionnels, ces derniers concernant les exportations non traditionnelles ;
- c) Refus des conférences d'accepter certaines marchandises ;
- d) Qualité des services et maintien de services suffisants.

120. On peut concevoir que dans certaines circonstances un litige relativement peu important devienne relativement important, comme c'est vraisemblablement le cas lorsque les différends portent sur la qualité des services et le maintien de services suffisants. Il est donc suggéré que toute décision prise à propos d'un litige arbitré à l'échelon local et qui, de l'avis du gouvernement du pays dont l'une des parties au différend a la nationalité, soulève des questions importantes d'intérêt international, national ou public puisse, si le gouvernement le désire, faire l'objet d'un appel et être soumise à l'arbitrage international.

121. Les plaintes importantes, c'est-à-dire celles qui portent sur les points suivants :

- a) Refus d'admission de compagnies nationales aux conférences desservant le trafic national ; admission à des conférences de ports intermédiaires ; parts de fret suffisantes ;
- b) Accords de pool ;
- c) Accords de conférence inéquitables ou discriminatoires ;
- d) Accords de fidélité incorrects ;
- e) Niveaux des taux de fret et relèvement généraux des taux ;
- f) Surtaxes pour couvrir les augmentations générales des coûts ou les pertes de recettes ;
- g) Modification des taux de change (dévaluation,

⁸⁰ Cette liste n'est nullement exhaustive mais vise simplement à illustrer les types de questions fréquemment controversées entre les chargeurs et les compagnies membres de conférences ou les représentants locaux de conférences dans la plupart des pays.

réévaluation ou monnaies flottantes) qui conduisent à une modification des taux de fret ou à l'imposition de surtaxes ;

h) Inobservation des procédures appropriées ; devraient être traitées à l'échelon international. Il est particulièrement important que ces plaintes fassent l'objet d'un règlement international, étant donné que les décisions prises pourraient constituer une « jurisprudence » qui pourrait être évoquée lors d'affaires ultérieures se produisant sur la même route ou d'autres routes.

122. Une organisation internationale existante pourrait être autorisée à constituer et tenir à jour une liste d'arbitres choisis parmi les personnes faisant autorité en matière de transports maritimes et de réputation internationale. Lors d'un litige exigeant une décision à l'unanimité, chaque partie pourrait désigner sur cette liste une personne appartenant à une nationalité autre que la sienne. Si les arbitres ne parviennent pas à se mettre d'accord à l'unanimité sur la sentence, les parties au différend, ou les arbitres, seraient dans l'obligation de désigner un seul arbitre ou surarbitre inscrit sur cette même liste, dont la décision serait définitive et lierait les deux parties au différend. Pour les litiges exigeant une décision à la majorité, les parties ou leurs arbitres devraient désigner d'un commun accord un troisième arbitre. Les services administratifs des organes internationaux d'arbitrage pourraient être fournis par le secrétariat de l'organisation internationale désignée pour donner effet à la convention ou l'accord d'arbitrage.

123. Pour aider les arbitres à exercer leurs fonctions d'arbitrage à l'échelon local et international, il conviendrait de prévoir des directives et des règles de procédure et de pratiques. Ces règles spécifieraient les éléments dont les arbitres doivent tenir compte dans leurs décisions ; elles contiendraient des dispositions concernant l'évaluation des dommages pour les divers types de plaintes et la répartition des frais et indiqueraient, selon le type d'affaires, si la décision doit être adoptée à l'unanimité ou à la majorité pour avoir force obligatoire.

124. La question de savoir s'il y a intérêt à considérer comme des précédents les sentences rendues par les arbitres sur des cas concernant une conférence donnée mérite d'être mentionnée tout spécialement. Habituellement les sentences des arbitres commerciaux ne régissent que les points sur lesquels elles portent et ne sont décisives que pour les parties au litige. Elles n'ont pas d'application générale et, dans la plupart des juridictions, ne font pas jurisprudence au sens juridique de réponses de droit faisant autorité. Dans plusieurs systèmes juridiques une partie perdante dans l'arbitrage a le droit d'introduire un recours devant un tribunal arbitral supérieur ou la cour d'appel pour décision finale.

125. Mais, dans le projet examiné ici, l'arbitrage international serait final et il n'y aurait pas de possibilité de recours devant une instance supérieure. Il serait donc nécessaire de veiller à ce que les sentences arbitrales internationales fassent jurisprudence au sens juridique du terme et qu'elles aient force obligatoire pour les

parties au différend. Pour que, le cas échéant, les sentences prononcées au niveau international puissent être citées comme précédents il faudrait que des dispositions appropriées à cet effet figurent dans des conventions ou accords internationaux établissant une procédure d'arbitrage ou dans la législation nationale qui en incorporerait les termes. Avec l'augmentation du nombre d'audiences et de décisions, il se créerait une « jurisprudence » qui, avec le temps, constituerait un ensemble de précédents revêtus de l'autorité de l'accord, de la convention ou du texte législatif.

126. Il est évident que cette méthode satisfait tous les critères énoncés au paragraphe 91 ci-dessus. Pour ce qui est du critère *a*, c'est-à-dire la nécessité de régler les différends dans des délais conformes à la gravité du différend, le recours à des arbitres et tiers arbitres (surarbitres) locaux pour des litiges de peu d'importance est

pleinement satisfaisant. Le critère *b* : l'accessibilité, est également satisfait puisque seuls les litiges d'importance majeure seraient réglés en dehors de la région où le litige est né. Ce système répondrait aussi aux critères d'économie et de simplicité relatives, étant donné que le mécanisme d'arbitrage pourrait faire appel à un secrétariat international existant. Les qualités personnelles des personnes inscrites au tableau des arbitres et le mode de sélection et de désignation des arbitres pour chaque litige assureraient l'impartialité. Enfin, les sentences arbitrales, du fait qu'elles résulteraient de procédures internationales d'arbitrage où les arbitres ne seraient pas de la même nationalité que l'une et l'autre partie en litige, assureraient l'impartialité et, de ce fait, seraient acceptables, reconnues et respectées sur le plan international. Ainsi des précédents seraient créés sous l'autorité d'une convention ou d'un accord international et de textes législatifs appropriés.

Chapitre IV

RÈGLE DE CONDUITE (CODE) DES CONFÉRENCES MARITIMES ⁸¹

A. — Introduction

127. Pour être acceptable sur le plan international, un ensemble de règles (code) doit remplir deux conditions. En premier lieu, il doit porter sur tous les aspects des accords et des pratiques des conférences qui sont litigieux ou jugés arbitraires et restrictifs par les chargeurs ou les gouvernements. En second lieu, il doit contenir des dispositions précises sur l'application des règles.

128. Avant d'étudier ces deux conditions, il y a lieu d'examiner rapidement comment on peut arriver à élaborer des règles internationalement acceptables. De toute évidence, cela ne peut se faire que dans une réunion internationale. Certes, les travaux préliminaires et préparatoires et l'élaboration d'un projet de code peuvent s'effectuer au sein d'organes tels que le Groupe de travail de la réglementation internationale des transports maritimes et à la troisième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, mais la mise au point et l'adoption d'un code exigent une réunion spéciale. A cette fin, le mieux serait que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies convoque une conférence de plénipotentiaires qui établirait le texte final d'une convention ou d'un accord contenant les règles nécessaires ⁸².

⁸¹ Bien que ce chapitre traite des questions qui doivent faire l'objet d'un ensemble de règles (code) de conduite des conférences maritimes, acceptable sur le plan international, y compris du contenu éventuel de chaque règle, sujet par sujet (tels qu'ils sont énumérés au paragraphe 129), et des dispositions relatives à leur application, on n'a pas voulu :

a) Préciser le contenu et la forme de l'introduction du code, qui énoncera notamment les grands objectifs et les principes généraux des règles (code), ou la nature des clauses finales portant par exemple sur l'entrée en vigueur, la procédure d'amendement, etc. ;

b) Enumérer toutes les procédures administratives d'arbitrage ;

c) Présenter un modèle d'accord de conférence, quoiqu'il soit suggéré qu'un tel modèle fasse partie intégrante du code.

⁸² Il y a déjà eu un précédent à la CNUCED. A sa première session, en mars/juin 1964, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement a adopté huit « Principes relatifs au commerce en transit des pays sans littoral » [Voir *Actes de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, première session*, vol. I : *Acte final et rapport* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.II.B.11), annexe A.I.2]. En outre, la Conférence a recommandé que l'Organisation des Nations Unies prie le Secrétaire général de l'Organisation de constituer une commission de 24 membres et de réunir ladite commission en 1964 pour qu'elle établisse un projet de convention sur la question, et

129. Pour remplir les deux conditions énoncées ci-dessus au paragraphe 127, l'ensemble de règles doit porter sur les sujets suivants :

Relations entre les compagnies membres

- a) Composition de la conférence
- b) Quotas
- c) Accord de pool
- d) Sanctions
- e) Mesures de discipline intérieure
- f) Publicité des accords de conférence
- g) Contenu des accords de conférence

Relations avec les chargeurs

- a) Accords de fidélité
- b) Dérégulations
- c) Publication des tarifs et des règlements connexes
- d) Système de consultation
- e) Représentation

Taux de fret

- a) Relèvements généraux des taux de fret
- b) Taux de fret spécifiques
- c) Taux de fret promotionnels
- d) Surtaxes
- e) Monnaies — dévaluation, réévaluation, taux de change, monnaies flottantes

Questions diverses

- a) Concurrence extérieure
- b) Péréquation des taux de fret par secteur
- c) Qualité des services
- d) Maintien de services suffisants

Dispositions et système d'application

que l'Organisation des Nations Unies décide de convoquer une conférence de plénipotentiaires au milieu de 1965, pour examen du projet et adoption de la convention (*ibid*, annexe A.VI.1). Le 10 février 1965, l'Assemblée générale des Nations Unies a approuvé la convocation d'une conférence internationale de plénipotentiaires pour l'adoption du projet de convention relative au commerce de transit des pays sans littoral [voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-neuvième session, Supplément n° 15 (A/5815)*, p. 9]. La Conférence des Nations Unies sur le commerce de transit des pays sans littoral, qui s'est réunie en juin/juillet 1965, a adopté la Convention relative au commerce de transit des Etats sans littoral le 8 juillet 1965 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 597, 1967, n° 8641). La Convention est entrée en vigueur le 9 juin 1967.

Les sujets énumérés plus haut sont repris dans les paragraphes suivants. A propos de chacun d'eux, on trouvera un exposé concis du problème, suivi de propositions quant aux solutions éventuelles.

B. — Relations entre les compagnies membres

1. COMPOSITION DE LA CONFÉRENCE ⁸³

a) *Le problème*

130. Il arrive souvent que les conférences fermées ne soient pas disposées à admettre que de nouveaux membres participent au trafic dans les mêmes conditions que les membres existants, sous prétexte qu'il en résulterait un excédent de tonnage disponible sur les routes desservies. Les membres existants ont seuls qualité pour juger si tel sera l'effet de l'admission d'un nouveau membre et, de ce fait, ils peuvent se trouver partagés entre le désir de protéger leurs parts de trafic et celui de suivre une politique libérale d'admission. En cas de rejet d'une demande d'admission, les conférences ne sont pas tenues, à l'heure actuelle, de fournir les motifs détaillés de leur décision, laquelle est sans recours.

b) *Solution proposée*

131. Devraient pouvoir devenir membres d'une conférence les compagnies de tous les pays dont cette conférence assure le trafic, y compris le trafic de ports intermédiaires, conformément aux dispositions énoncées plus loin à propos de la répartition des parts de trafic (par. 134), sous réserve que ces compagnies puissent prouver qu'elles sont en mesure et qu'elles se proposent d'établir et d'assurer un service régulier entre les ports visés.

132. En cas de rejet d'une demande d'admission présentée par une compagnie d'un pays au trafic duquel la conférence ne participe aucunement, celle-ci devrait communiquer à l'intéressée toutes les raisons de son refus et la compagnie devrait avoir droit de recours à l'arbitrage international contre la décision de la conférence.

2. DÉTERMINATION DES QUOTAS ⁸⁴

a) *Le problème*

133. Quand une nouvelle compagnie devient membre d'une conférence, la part de trafic qui lui est allouée est fixée par les membres existants, qui n'ont pas à motiver leur décision ; souvent ces quotas sont relativement faibles et aucune disposition n'en prévoit l'augmentation automatique par la suite. Les nouveaux membres n'ont généralement pas le droit de participer aux « trafics des ports intermédiaires » ⁸⁵, ce qui nuit à la rentabilité de leurs activités.

b) *Solution proposée*

134. Toute compagnie admise à devenir membre d'une conférence devrait bénéficier d'une part des cargai-

⁸³ Pour un exposé détaillé des problèmes concernant la question, voir le rapport du secrétariat de la CNUCED intitulé *Le système des conférences maritimes*, par. 76 à 113.

⁸⁴ Pour un exposé détaillé des problèmes concernant la question, *ibid.*, par. 303 à 310.

⁸⁵ Pour la définition du trafic de ports intermédiaires, *ibid.*, par. 407 à 422.

sons ou des recettes du pool ou, à défaut de pool, de droit d'amarrage ou de desserte de ports, de telle sorte que, pendant un espace de temps fixé d'un commun accord :

a) Si aucun transporteur battant un autre pavillon ne participe au trafic, la part globale des compagnies battant pavillon de chacun des partenaires commerciaux soit la même ;

b) Si un ou plusieurs transporteurs battant pavillon d'un pays tiers participent au trafic, la part de ces transporteurs représente au moins 20 % du trafic total, le solde étant également réparti entre les compagnies battant pavillon des partenaires commerciaux, comme cela est prévu à l'alinéa a ci-dessus.

135. L'accord conclu entre les compagnies au sujet du partage du pool ou des droits de desserte des ports devrait être déposé auprès de l'organisation internationale compétente (voir par. 232 ci-dessous) ; les gouvernements intéressés devraient pouvoir en prendre connaissance, sans que le public soit admis à le consulter. Les membres qui ne seraient pas satisfaits du quota qui leur aurait été attribué devraient bénéficier d'un droit de recours à l'arbitrage international en la matière.

3. ACCORDS DE POOL ⁸⁶

a) *Le problème*

136. La part des pools qui revient à chaque compagnie membre et les bases sur lesquelles les parts sont fixées demeurent confidentielles. Les nouvelles compagnies admises à participer au pool se voient souvent attribuer de faibles quotas, sans qu'aucune disposition en prévoie l'augmentation progressive. Le dépassement de quota est souvent sanctionné par des pénalités si lourdes que, pour l'éviter, les navires refusent de charger des marchandises même s'ils ont du vide. Selon la nature du pool, ce sont d'abord les marchandises payant un faible taux de fret qui, dans ce cas, resteront probablement en souffrance. Les changements de quota au bout d'un certain temps sont décidés dans le cadre de négociations entre les membres du pool qui considèrent généralement qu'un excédent ou un déficit persistant de tonnage ne justifie pas un ajustement. Ainsi, une compagnie très active dans la recherche du fret ou qui est favorisée par les chargeurs ne peut pas automatiquement augmenter sa part du trafic, et une compagnie peu active n'est pas incitée à faire mieux par une réduction automatique de son quota.

137. La coopération entre les chargeurs et la conférence est indispensable pour que le pool assure des avantages aux deux parties. Cela suppose non seulement l'existence d'un système permettant d'évaluer la demande de tonnage et l'établissement d'une liaison satisfaisante entre les deux parties, mais aussi la création d'un système approprié de consultation donnant aux chargeurs l'assurance qu'ils bénéficient à part égale avec les membres de la conférence des avantages de la rationalisation.

⁸⁶ Pour un exposé détaillé des problèmes concernant la question, *ibid.*, par. 273 à 335.

b) *Solution proposée*

138. Les accords de pool devraient être enregistrés auprès de l'organisation internationale compétente ; les gouvernements des pays dont les ressortissants sont concernés par les services de la conférence auxquels se rapportent les accords devraient y avoir accès sans toutefois que le public puisse les consulter.

139. Il faudrait procéder à un ajustement des quotas tous les deux ans en se fondant, à cette fin, sur les résultats obtenus par les différentes compagnies, sous réserve toutefois des dispositions sur la répartition des parts entre les groupes de compagnies battant même pavillon, qui sont énoncées au paragraphe 134 ci-dessus.

140. La conférence devrait veiller tout particulièrement à ce que les marchandises laissées en souffrance par une compagnie, pour toute raison autre que leur présentation tardive par le chargeur, soient chargées sur le navire suivant, ou au plus tard dans les 14 jours. Pour éviter que des marchandises soient laissées en souffrance, il faudrait prévoir l'octroi de dérogations aux compagnies pour leur permettre de charger, même en sus de leur quota, des marchandises qui autrement resteraient à quai et seraient retardées de 14 jours ou plus. Si, malgré cette disposition, des marchandises sont refusées et que la conférence ne puisse garantir le chargement dans les 14 jours, le chargeur intéressé devrait automatiquement être exempté de l'application des accords de fidélité à la conférence.

141. Toute compagnie membre qui ne serait pas satisfaite de son quota devrait avoir un droit de recours à l'arbitrage international en la matière.

142. Par voie de consultation entre les chargeurs et les conférences, la demande de tonnage devrait faire l'objet d'un examen constant et l'offre devrait être ajustée en conséquence.

143. En ce qui concerne tous les services pour lesquels les départs ont été rationalisés, les conférences et les chargeurs devraient se réunir régulièrement afin de s'assurer que les bénéfices de cette rationalisation sont partagés équitablement entre les membres de la conférence et les chargeurs.

4. SANCTIONS ⁸⁷

a) *Le problème*

144. Les sanctions prévues contre les compagnies membres qui voudraient se libérer des obligations de l'accord de conférence sont le paiement d'amendes ou la perte des cautionnements. Ces sanctions ont un caractère indûment punitif.

b) *Solution proposée*

145. Les membres des conférences devraient avoir le droit de se libérer des obligations de l'accord de conférence après un délai de préavis de 90 jours, sans encourir de sanctions punitives, mais ils pourraient être tenus de verser une somme minimale destinée à couvrir

⁸⁷ Pour un exposé de la question, *ibid.*, par. 47 et 103.

les frais ou compenser les perturbations que leur retrait pourrait causer à la conférence. Toute compagnie qui jugerait excessive la somme à payer devrait avoir un droit de recours à l'arbitrage local.

5. MESURES DE DISCIPLINE INTERNE ⁸⁸

a) *Le problème*

146. Les conférences appliquent plusieurs méthodes pour déceler et réprimer les pratiques illicites, c'est-à-dire les violations des accords de conférence par les membres. En raison du caractère tout à fait confidentiel de la plupart des pratiques auxquelles ont recours les conférences autoréglementées, il est difficile de déterminer tous les types d'actes ou d'omissions que les diverses conférences considèrent comme des pratiques illicites, ou d'apprécier l'importance attachée à leur prévention, à leur détection et à leur répression.

147. Un certain nombre de procédés constituant des pratiques illicites auxquels on a recouru sur certaines routes commerciales étrangères des Etats-Unis d'Amérique ont été énumérés au cours des audiences de la Commission Celler nommée par le Congrès ⁸⁹.

Quelques-uns de ces procédés sont mentionnés ci-dessous :

a) Représailles contre les chargeurs, par l'application de mesures discriminatoires ou déloyales ;

b) Préférence ou discrimination injustifiée ou excessive à l'égard de certains chargeurs : par exemple, prise en charge des frais à terre, mise à disposition d'un emplacement et octroi de ristournes illicites ;

c) Versement de sommes d'argent aux clients ;

d) Envoi d'avis rectificatifs (sans communication d'une copie à la conférence) portant réduction du volume ou du poids du chargement, ou du taux de fret ;

e) Voyages en mer offerts gratuitement au client, à sa famille ou à ses amis ;

f) Paiement de voyages à l'étranger pour le client ou des membres de sa famille ;

g) Réceptions somptueuses ;

h) Ouverture d'un crédit dans une boîte de nuit ou un bar à la disposition du client ;

i) Cadeaux dispendieux tels que voiture neuve, bijoux, postes de radio, de télévision, réfrigérateurs, maison ou objets d'art de grande valeur ;

j) Constitution d'une rente au profit du client pendant une période donnée ;

k) Paiement des frais d'éducation de l'enfant ou des enfants du client dans un pensionnat ou un collège ;

l) Don d'actions ou d'obligations de la compagnie en cause ou achetées dans un établissement ou autre société d'investissement ;

m) Acquisition de terrains pour le client ;

n) Ouverture d'un crédit dans une épicerie, une boucherie ou un magasin d'alimentation ;

⁸⁸ Pour un exposé détaillé des problèmes concernant la question, *ibid.*, par. 21 et 45 à 48.

⁸⁹ Voir l'index de la *Legislative History of the Steamship Conference — Dual Rate Law*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1962, p. 303.

o) Achat d'articles fabriqués par le client, et pouvant être utilisés à bord d'un navire, etc., à des prix supérieurs à ceux pratiqués sur le marché.

148. Au cours des audiences, il a été dit que cette liste était loin d'être exhaustive et on a cité, par exemple, le cas de certaines compagnies de transports maritimes qui s'étaient livrées à des pratiques illicites pour tourner la réglementation des changes de certains pays, notamment en établissant de faux connaissements.

149. Comme on connaît mal l'éventail et la fréquence des pratiques illicites, il est extrêmement difficile d'évaluer l'efficacité et l'impartialité des mesures de discipline interne des conférences. Si ces mesures sont peut rigoureuses ou si elles manquent d'efficacité, il va de soi qu'elles perdent beaucoup de leur raison d'être telle que la conçoivent les conférences⁹⁰.

b) *Solution proposée*

150. Les conférences devraient adopter une liste uniforme et complète des pratiques qui seront considérées comme des violations de l'accord de conférence et elles devraient instituer un système efficace de discipline intérieure en matière de pratiques illicites, qui comporteraient des dispositions spéciales prévoyant :

a) Qu'il sera fixé pour les infractions désignées, des peines maximales proportionnelles à la gravité desdites infractions ;

b) Qu'il sera institué une procédure d'enquête et de règlement impartial des plaintes formées contre les pratiques illicites, dont serait chargé une personne ou un organisme n'ayant aucun lien avec aucune compagnie membre ou associée de la conférence ;

c) Qu'il sera fait rapport sur les décisions prises au sujet des plaintes dénonçant des pratiques illicites, aux gouvernements dont les transports maritimes et le commerce sont en jeu et à l'organisation internationale intéressée.

6. PUBLICITÉ DES ACCORDS DE CONFÉRENCE⁹¹

a) *Le problème*

151. Les accords de presque toutes les conférences autoréglées ont un caractère confidentiel. Pour certaines conférences réglementées par les pouvoirs publics, l'accord doit être soumis à un service officiel pour approbation. Pour d'autres, il doit être présenté à l'administration aux fins d'enregistrement et de dépôt. Il est indispensable que les gouvernements intéressés, les chargeurs et le public aient toujours accès à ces documents qui sont d'une telle importance pour les utilisateurs des services des conférences et pour le public en général.

⁹⁰ « Les membres d'une conférence ne peuvent prendre ces violations contractuelles à la légère et s'en désintéresser car elles menacent l'existence même de leur conférence. De toute évidence, un cartel ne peut être efficace que dans la mesure où ses membres se conforment à l'accord qui les lie » [voir Etats-Unis d'Amérique, *The Ocean Freight Industry: Report of the Antitrust Subcommittee (Subcommittee No. 5) of the Committee on the Judiciary*, p. 303].

⁹¹ Pour un exposé des problèmes concernant la question, voir *Le système des conférences maritimes*, par. 42.

b) *Solution proposée*

152. Tous les accords de conférence et les amendements y relatifs, mais non les accords de pool, devraient être déposés auprès de l'organisation internationale compétente et le public devrait y avoir accès. Si, à la lumière des dispositions du code, un accord lui paraît à première vue injuste ou discriminatoire, l'organisation internationale intéressée ou tout membre de la conférence devrait avoir le droit de soumettre cet accord à l'arbitrage international.

7. CONTENU DES ACCORDS DE CONFÉRENCE⁹²

a) *Le problème*

153. Les accords de conférence diffèrent sensiblement par leur portée et leur contenu, en fonction du contexte historique de chaque conférence, de ses pratiques et des exigences variables des systèmes juridiques dans le cadre desquels ils s'appliquent. Ainsi les accords de conférence qui régissent divers services intéressant un pays donné peuvent être très différents selon qu'ils sont plus ou moins soumis aux règlements imposés par les systèmes juridiques des autres pays desservis. Une telle diversité est source de confusion pour les gouvernements et pour les utilisateurs des services des conférences. De toute évidence, il faudrait, autant que possible, uniformiser les accords pour tous les pays⁹³.

b) *Solution proposée*

154. Le texte des accords de conférence devrait suivre un modèle uniforme, sous réserve des modifications qui pourraient être nécessaires pour répondre aux exigences d'un service particulier. Devraient être repris, dans les dispositions de tout accord de conférence, les termes mêmes de la convention internationale ou de l'accord relatif à un code de conduite des conférences maritimes, soit par l'insertion d'une clause « paramount » (clause de renvoi au code), soit par l'incorporation littérale du texte desdites convention ou accord. Un modèle de texte uniforme devrait être annexé à la convention ou à l'accord et en faire partie intégrante.

C. — Relations avec les chargeurs

1. ACCORDS DE FIDÉLITÉ⁹⁴

a) *Le problème*

155. Il existe actuellement trois types d'accords de fidélité. Le premier est le système des ristournes diffé-

⁹² Pour un exposé détaillé des problèmes concernant la question, *ibid.*, par. 41 à 50.

⁹³ On n'a pas tenté, dans le présent rapport, de rédiger le projet d'un modèle d'accord de conférence. Toutefois, le présent chapitre contient un grand nombre d'éléments dont il conviendrait certainement de s'inspirer pour élaborer le texte d'un tel accord. L'attention du Groupe de travail de la réglementation internationale des transports maritimes et de la CNUCED est appelée sur les accords et projets d'accords dont les textes sont reproduits dans *Le système des conférences maritimes*, annexes IX, X et XI.

⁹⁴ Pour un exposé détaillé des problèmes concernant la question, voir *Le système des conférences maritimes*, par. 114 à 155.

rées, le deuxième est le système sous contrat et le troisième est le système des contrats à double barème (voir respectivement par. 156, 157 et 158 ci-après).

156. Dans le système des ristournes différées, un chargeur qui utilise exclusivement les navires des compagnies membres d'une conférence pour le transport de ses marchandises entre les ports desservis par la conférence et considérés par elle comme « ports de la conférence » aux fins d'évaluation de la fidélité de ses clients, paie dans l'immédiat le plein tarif mais a droit par la suite à la ristourne d'un certain pourcentage du total de ses dépenses de fret. Cette ristourne est calculée pour une période fixée (appelée « période de chargement »), qui est généralement de trois à six mois, mais elle n'est payée qu'à la fin d'une période de même durée (appelée « période d'ajournement ») consécutive à la première et à condition que le chargeur ait donné son soutien exclusif aux compagnies membres de la conférence à la fois pendant la période de chargement et pendant la période d'ajournement. Ainsi, la récompense que reçoit le chargeur pour sa fidélité dans le passé dépend du maintien de cette fidélité dans l'avenir. Le chargeur n'a juridiquement aucun droit à la ristourne, car le paiement de celle-ci ne fait pas l'objet d'un contrat. Le fret étant initialement facturé au plein tarif, les chargeurs qui ne sont pas propriétaires des marchandises transportées sont favorables à ce système, car ils peuvent à leur tour facturer le plein tarif à leurs clients et percevoir ensuite la ristourne, qui n'est pas reversée au propriétaire de la cargaison. Mais les chargeurs considèrent dans l'ensemble que ce système est trop contraignant et que les pénalisations infligées en cas d'infidélité — perte de la totalité des ristournes accumulées aussi bien pendant la période de chargement que pendant la période d'ajournement — sont excessives. Normalement, les conférences ne permettent pas aux chargeurs de leur retirer leur clientèle, même en donnant un préavis, sans perdre les ristournes qu'ils ont accumulées.

157. Le second système est celui des contrats. Sur beaucoup de routes commerciales, sauf en l'occurrence le trafic au départ et à destination des Etats-Unis, les chargeurs ont le choix entre ce système et celui des ristournes différées. Dans le système sous contrat, les transporteurs consentent une ristourne immédiate aux chargeurs qui s'engagent par contrat à donner leur soutien total aux transporteurs de la conférence. Sur certaines routes, les chargeurs qui signent un tel contrat bénéficient au lieu d'une ristourne d'un taux « sous contrat » c'est-à-dire d'un taux inférieur à celui qui est appliqué aux chargeurs qui n'ont pas signé de contrat. En cas de rupture d'un contrat de l'un ou l'autre type (c'est-à-dire en cas de chargement sur des navires de compagnies ne faisant pas partie de la conférence), le chargeur peut être tenu de verser à titre de dommages-intérêts une somme qui peut représenter jusqu'aux deux tiers du fret (taxes de transbordement non comprises) qui aurait été dû aux compagnies de la conférence si les marchandises en question avaient été transportées par leurs soins. La conférence peut suspendre le droit à la ristourne du chargeur fautif, à condition que cette suspension n'ex-cède pas une période totale de six mois, et ne se prolonge

pas après que le chargeur se sera acquitté à l'égard des transporteurs de toutes ses obligations nées de la rupture du contrat.

158. Le troisième type d'accord de fidélité est le contrat de double barème. Dans ce contrat, le plein tarif est appliqué aux chargeurs qui ne signent pas d'engagement tendant à donner l'exclusivité de leur clientèle aux compagnies membres de la conférence, tandis que les chargeurs qui signent un tel engagement bénéficient de taux plus avantageux. En cas de rupture du contrat (chargement sur des navires de compagnies non membres de la conférence), la responsabilité du chargeur envers la conférence n'est engagée, en principe, que pour une somme correspondant au montant du fret qui aurait été dû à plein tarif pour le transport concerné.

159. Quel que soit le type d'accord de fidélité en cause, l'écart entre les taux payés par les chargeurs fidèles et ceux payés par les chargeurs infidèles n'est pas identique pour toutes les routes. Parfois on fait varier l'écart entre les taux, ou l'on accorde des ristournes supplémentaires pour freiner la concurrence extérieure. Ainsi, les ristournes de fidélité peuvent être majorées pour inciter davantage les chargeurs à rester fidèles lorsqu'il y a un danger de concurrence extérieure, et peuvent être ensuite réduites de nouveau lorsque le danger de concurrence a disparu, ce qui paraît être un usage abusif du système.

160. Sur beaucoup de routes, un chargeur loyal peut être accusé d'avoir rompu les accords de fidélité alors qu'il s'agit d'expéditions faites départ d'usine f.o.b. ou f.a.s., et sur lesquelles il n'a aucun pouvoir, ou même d'expéditions de cargaisons en vrac qui ne sont pas normalement transportées sur des navires de lignes.

b) *Solution proposée*

161. Les accords de fidélité ne devraient avoir pour base que le système des contrats de double barème, qui prévoient l'application d'un taux de fret plus bas aux chargeurs ayant conclu un contrat d'exclusivité avec une conférence.

162. L'écart entre les taux « sous contrat » et les taux « hors contrat » devrait représenter un pourcentage fixe du taux « hors contrat » et ne devrait pouvoir être modifié que sur préavis de 90 jours aux chargeurs, étant entendu que, si l'on envisage une réduction de l'écart, il y aura lieu d'observer la même procédure et les mêmes délais que pour les augmentations de taux.

163. L'écart en pourcentage entre les taux devrait, quelle que soit la conférence, être compris dans une fourchette déterminée de pourcentages du taux hors contrat.

164. Le contrat devrait contenir un certain nombre de garanties stipulant explicitement les droits contractuels des chargeurs et ceux des compagnies membres de la conférence à savoir :

a) La responsabilité du chargeur ne jouerait qu'à l'égard des cargaisons dont il peut choisir le mode d'acheminement aux termes du contrat de vente ;

b) Les dommages-intérêts dus par le chargeur en cas de violation des clauses du contrat ne devraient pas

excéder le montant du fret, calculé au taux « sous contrat », pour le transport concerné, moins les frais de manutention ;

c) Le chargeur qui a rompu son contrat devrait être admis à recouvrer intégralement son « statut de fidélité » dès qu'il aura réglé le montant des dommages-intérêts ;

d) Le contrat ne devrait pas s'appliquer aux cargaisons confiées au chargeur sous contrat, lorsqu'elles sont chargées et transportées en vrac sans marquage ni comptage, ni aux cargaisons transportées sur des navires appartenant aux négociants, ou affrétés par eux pour une période de six mois ou plus.

2. DÉROGATION ⁹⁵

a) *Le problème*

165. Même lorsqu'elles n'ont pas de navires disponibles, les conférences n'accordent pas toujours à leurs chargeurs fidèles de dérogation leur permettant d'utiliser des navires indépendants, sans risquer de perdre le bénéfice des ristournes ou des tarifs réduits auxquels ils ont droit en raison de leur fidélité. Les chargeurs sont ainsi privés de possibilités de chargement et se plaignent de manquer des marchés ou d'encourir d'autres pertes parce qu'ils n'ont pas été en mesure d'assurer le chargement des cargaisons en temps voulu. Lorsqu'une dérogation est accordée, la procédure est souvent si lente que l'occasion qui se présentait de charger hors conférence est perdue.

b) *Solution proposée*

166. Les conférences devraient prévoir un mécanisme grâce auquel les demandes de dérogation puissent faire l'objet d'un examen et d'une décision rapides. Si une conférence ne confirme pas dans les trois jours ouvrables à compter de la demande la réservation du tonnage requis sur un navire devant appareiller dans les 14 jours qui suivent la demande du chargeur, celui-ci devrait avoir le droit d'utiliser sans être pénalisé tout navire de son choix pour le transport en question.

167. Il devrait être dûment stipulé dans les accords de conférence et les accords de fidélité que les dérogations ne doivent pas être refusées arbitrairement, et que le secrétariat de la conférence doit donner aux chargeurs les motifs du refus par écrit. Tout chargeur qui estime qu'une dérogation lui a été injustement refusée devrait avoir un droit de recours devant une instance locale d'arbitrage et, si son recours est jugé fondé, être en droit d'obtenir de la conférence des dommages-intérêts dont le montant serait fixé par l'instance d'arbitrage.

3. PUBLICATION DES TARIFS ET RÉGLEMENTATIONS CONNEXES ⁹⁶

a) *Le problème*

168. Nombreuses sont les conférences autoréglementées qui ne publient pas leurs tarifs et réglementations connexes. Cela cause des difficultés considérables aux

chargeurs qui ont besoin des tarifs soit pour fournir rapidement à leurs clients des informations sur les taux de fret sans avoir à se renseigner chaque fois auprès de l'une des compagnies ou auprès du secrétariat de la conférence, soit pour calculer eux-mêmes les redevances de fret afférentes à un transport donné, afin de décider s'ils doivent passer un contrat c.a.f. ou f.o.b., soit pour vérifier si les compagnies leur réclament bien le montant exact de leurs redevances de fret. Les conditions générales d'application des taux de fret et les conditions relatives à des zones particulières d'embarquement ou de débarquement ou à des cargaisons spécifiques peuvent ne pas figurer dans le tarif.

b) *Solution proposée*

169. Les tarifs et réglementations connexes, ainsi que toutes modifications y relatives devraient être publiés et mis à la disposition de tous les chargeurs et conseils de chargeurs pour un prix raisonnable. Les réglementations connexes devraient spécifier toutes les conditions relatives à l'application des taux de fret, aux zones particulières d'embarquement ou de débarquement et au transport de cargaisons spécifiques.

4. SYSTÈME DE CONSULTATION ⁹⁷

a) *Le problème*

170. On s'est beaucoup occupé ces dernières années de l'établissement d'un système de consultation efficace qui permettrait aux armateurs et aux chargeurs de se réunir pour discuter de leurs besoins et intérêts respectifs. L'action unilatérale des conférences de transports maritimes, même lorsqu'elle répond au désir le plus sincère de desservir le trafic le mieux possible, donne lieu à des malentendus, et le fait que les décisions sont prises au siège de la conférence, qui est éloigné du pays d'exportation ou d'importation, donne l'impression que les intérêts des chargeurs et des importateurs et les intérêts nationaux ne sont aucunement pris en considération ⁹⁸. Dans un secteur comme celui des transports maritimes où le chargeur et l'armateur dépendent si étroitement l'un de l'autre, la consultation est essentielle à tous les stades de la décision et en toutes matières.

171. La plupart des chargeurs se plaignent aussi que le mécanisme de consultation, dans les pays en possession un, n'est pas suffisamment développé. Ils reprochent aux mécanismes existants de ne pas prévoir la discussion et la négociation de toutes les questions dans lesquelles les chargeurs et les importateurs ont un intérêt

⁹⁷ Voir dans le deuxième rapport du secrétariat de la CNUCED relatif aux consultations sur les transports maritimes (TD/B/C.4/78 et Corr.2 et Add.1 et 2) une étude des problèmes liés à cette question. Voir aussi, dans *Consultations sur les transports maritimes*, une étude plus ancienne de ces problèmes.

⁹⁸ Pour illustrer la façon arbitraire d'agir des conférences maritimes, on peut citer le cas de la Nouvelle-Zélande. Après avoir indiqué qu'elles utiliseraient des conteneurs dans ce secteur du trafic, ce qui a amené les autorités des ports de Nouvelle-Zélande à faire d'importants investissements pour s'équiper en vue de la manutention des conteneurs, les conférences ont annoncé, sans consultation préalable, qu'elles renonçaient à leur projet (voir *Financial Times*, Londres, 2 septembre 1971, p. 9).

⁹⁵ Pour un exposé détaillé des problèmes concernant la question, *ibid.*, par. 360 à 363.

⁹⁶ Pour un exposé détaillé des problèmes concernant la question, *ibid.*, par. 181 à 188.

commun⁹⁹. Les revendications concernent en particulier les questions sur lesquelles les conférences sont le plus portées à prendre des décisions unilatérales, telles que la fixation des taux de fret. Dans les pays en voie de développement, la participation de représentants du gouvernement aux consultations est en général nécessaire pour protéger les intérêts des importateurs c.a.f. et des exportateurs f.o.b. qui n'ont pas de liens contractuels avec les compagnies de transports maritimes, et aussi pour protéger les intérêts des petits chargeurs et des consommateurs en général.

b) *Solution proposée*

172. Dans le système de consultation devrait être prévu un droit de recours contre les décisions des conférences.

173. Les conférences devraient avoir dans les pays desservis par leurs navires des représentants à plein temps ou des comités ayant pouvoir de négocier avec les chargeurs et de prendre des décisions sur toutes les questions importantes intéressant en commun les armateurs et les chargeurs, telles que les demandes de réduction des taux de fret, l'adoption de taux de fret promotionnels, la réservation du tonnage, dans les limites toutefois qui sont spécifiées plus loin au paragraphe 177.

174. Les conférences devraient soumettre annuellement à des experts-comptables indépendants reconnus par les chargeurs, des renseignements détaillés sur leurs dépenses et leurs recettes. L'analyse comptable fournie par ces experts serait communiquée aux chargeurs et aux gouvernements intéressés à intervalles réguliers, et en outre chaque fois que des modifications de tarifs seraient envisagées.

175. Les conférences devraient soumettre annuellement aux gouvernements des pays desservis par elles des rapports détaillés sur leurs activités, par exemple, les consultations avec les chargeurs, la suite donnée aux réclamations, les changements dans la participation à la conférence, les modifications les plus importantes apportées aux services, les modifications de tarifs, et les conditions de transport.

176. Des représentants du gouvernement devraient participer aux consultations.

177. Avant de prendre des décisions sur les questions intéressant les chargeurs, les conférences devraient consulter ces derniers, notamment en ce qui concerne :

a) Les modifications des conditions générales de tarif et des réglementations connexes ;

b) Les taux de fret : la fixation de taux spécifiques, la modification des barèmes généraux ou de taux parti-

culiers, l'application de surtaxes, les taux de fret promotionnels, la classification des ports ;

c) Les accords de fidélité avec les chargeurs et les conditions du transport ;

d) Le fonctionnement des services d'inspection des cargaisons ;

e) Les changements dans les zones d'embarquement et de débarquement ;

f) La réduction de services habituels ou la suppression des services directs par suite de l'unitarisation ;

g) Le maintien de services de transports maritimes suffisants ;

h) La qualité des services.

5. REPRÉSENTATION¹⁰⁰

a) *Le problème*

178. Lorsqu'ils prennent des décisions sur les taux de fret et autres questions, les comités compétents des conférences n'invitent pas en principe les négociants ou les chargeurs à venir participer aux délibérations.

179. Les conférences se font habituellement représenter dans la plupart des ports par un agent de transports maritimes qui est chargé d'enregistrer les cargaisons et fixer le montant des redevances de fret, mais qui, par ailleurs, n'a aucun pouvoir de décision.

b) *Solution proposée*

180. Les conférences devraient donner aux chargeurs et aux négociants la possibilité d'assister ou de se faire représenter aux séances des comités de conférences chargés de prendre des décisions sur les modifications des taux de fret, la fréquence des services et autres questions intéressant directement les chargeurs.

181. Dans chacun des pays desservis par elle, la conférence devrait avoir un représentant qui aurait le pouvoir de prendre des décisions engageant la responsabilité de la conférence, sur des questions spécifiques, et de prendre des décisions provisoires, valables pour une période donnée, sur d'autres questions comme celles énumérées au paragraphe 177 ci-dessus.

D. — Taux de fret

1. RELÈVEMENTS GÉNÉRAUX DES TAUX DE FRET¹⁰¹

a) *Le problème*

182. Les conférences — à l'exception de certaines conférences réglementées par les pouvoirs publics — n'ont généralement pas de procédure déterminée pour consulter les gouvernements ou les chargeurs, les conseils de chargeurs ou les autres organisations avant d'annoncer une modification des taux de fret.

⁹⁹ Voir le projet de résolution intitulé « Mécanisme de consultation, niveau et structure des taux de fret et pratiques des conférences », présenté à la cinquième session de la Commission des transports maritimes par 24 pays en voie de développement ; le texte du projet est reproduit à l'annexe II b du rapport de la Commission sur la première partie de cette session [*Documents officiels du Conseil du commerce et du développement, onzième session, Supplément n° 3 (TD/B/347)*].

¹⁰⁰ Pour un exposé détaillé des problèmes concernant la question, voir *Le système des conférences maritimes*, par. 59 à 75.

¹⁰¹ Pour un exposé détaillé des problèmes concernant la question, *ibid.*, par. 189 à 209.

183. La procédure de relèvement général des taux de fret de la plupart des conférences — exception faite là encore de certaines conférences réglementées par les pouvoirs publics¹⁰² — présente une autre défaut : lorsque les conférences annoncent une hausse des taux de fret, elles ne donnent pas assez de renseignements sur les facteurs ayant trait aux recettes et aux coûts qui motivent leurs décisions. Les gouvernements et les chargeurs ne peuvent donc pas juger du bien-fondé de la majoration proposée.

184. La plupart des barèmes des conférences prévoient que les taux de fret sont susceptibles d'être révisés sans préavis. Lorsqu'il existe des dispositions pour l'annonce préalable des relèvements de tarif, ces dispositions ne sont ni uniformes ni, en général, suffisantes. La même critique s'applique aux préavis donnés bien qu'ils ne soient pas prévus expressément dans le tarif. Tantôt la durée du préavis couvre le mois en cours et les deux mois suivants, tantôt elle est d'un mois seulement. Les chargeurs sont habituellement informés des majorations de taux par la presse et par des circulaires intitulées « avis aux chargeurs ».

b) *Solution proposée*

185. Les conférences devraient notifier aux chargeurs 30 jours à l'avance au moins leur intention d'augmenter les taux de fret et en même temps elles devraient fournir aux conseils de chargeurs ou autres organisations, ainsi qu'aux gouvernements, des données sur les résultats financiers de leurs opérations qui seraient établies selon les indications figurant au paragraphe 174 ci-dessus afin de justifier leur décision. Pendant cette période de 30 jours, les conférences devraient charger des représentants ayant un pouvoir de décision de discuter et de négocier avec les chargeurs, conseils de chargeurs ou autres organisations et avec les gouvernements au sujet du bien-fondé du relèvement prévu et, si la nécessité d'une telle majoration est reconnue, l'importance de cette majoration et la date à laquelle elle prendra effet ainsi que le traitement réservé aux différentes marchandises.

186. Si les intéressés sont d'accord sur le montant de la hausse, un nouveau délai de 60 jours au moins devrait être fixé pour son application, étant entendu qu'il ne devrait pas s'écouler moins de 90 jours au total entre l'annonce de l'augmentation et la date de son entrée en vigueur.

187. Si les intéressés ne parvenaient pas à s'entendre, la question devrait être soumise immédiatement à un arbitrage international et la procédure d'arbitrage devrait être engagée dans les 30 jours à compter de la notification. La sentence arbitrale devrait prendre effet 30 jours au moins après avoir été prononcée, étant entendu de même que 90 jours au moins séparerait l'annonce de l'augmentation de la date à laquelle celle-ci deviendrait effective.

188. Tout relèvement des taux de fret résultant d'une négociation ou d'une sentence arbitrale internationale

devrait faire l'objet d'un accord dont la durée d'application serait de 12 mois au moins à dater de l'entrée en vigueur du nouveau tarif, période pendant laquelle aucune nouvelle augmentation ne pourrait être notifiée, compte tenu dans tous les cas des règles concernant les surtaxes (voir par. 200 et 201 ci-dessous).

2. TAUX DE FRET SPÉCIFIQUES¹⁰³

a) *Le problème*

189. Quand il s'agit de transporter un nouveau produit, les conférences appliquent souvent le taux des marchandises diverses qui est élevé et peut convenir pour une expédition exceptionnelle, mais non pour des expéditions régulières. L'application de ce tarif peut empêcher le développement du trafic de l'article en question.

190. Dans la plupart des conférences il existe des procédures pour répondre aux demandes des chargeurs qui désirent faire fixer ou abaisser un taux spécifique, mais ces procédures sont souvent lentes et elles exigent habituellement que la demande soit adressée au siège de la conférence. Les problèmes qui se posent à cet égard sont imputables dans une large mesure à la complexité des structures des barèmes qui sont établis par marchandises et ces difficultés seraient moindres si les tarifs étaient plus simples et établis par classe de marchandises¹⁰⁴.

b) *Solution proposée*

191. Les taux de fret des conférences devraient être des taux de classe et il ne devrait pas y avoir plus de 12 classes.

192. Les représentants locaux des conférences devraient être habilités à décider provisoirement l'application d'un taux de fret spécifique en déterminant à titre temporaire la classe du produit en cause. Cette décision provisoire serait valable 90 jours, pendant lesquels la marchandise serait transportée au prix ainsi fixé. Au cours de cette période, la conférence étudierait la situation et arrêterait un taux définitif qui entrerait en vigueur à la fin de ce délai de 90 jours.

193. Le chargeur devrait avoir un droit de recours contre la décision de la conférence, dans les 30 jours suivant la date d'entrée en vigueur du nouveau tarif, devant une instance locale d'arbitrage, la conférence ou le chargeur étant autorisé à recourir à l'arbitrage international si, à un égard quelconque, les raisons invoquées pour fixer le taux de fret ou pour motiver le premier recours du chargeur touchaient à la comparabilité avec les taux de fret d'autres marchandises.

¹⁰³ Pour un exposé détaillé des problèmes concernant la question, voir *Le système des conférences maritimes*, par. 210 à 224.

¹⁰⁴ Pour la définition des « taux de marchandises » et des « taux de classes », *ibid.*, par. 160. Voir aussi le rapport du secrétariat de la CNUCED intitulé *Les marchés des frets et le niveau et la structure des taux de fret* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.69.II.D.13), par. 62 à 64.

¹⁰² Voir, par exemple, par. 82 ci-dessus.

3. TAUX DE FRET PROMOTIONNELS ¹⁰⁵

a) *Le problème*

194. Les renseignements disponibles montrent clairement que, dans leur immense majorité, les conférences n'ont ni politique ni procédure spécifique en matière de discussion et de négociation de taux de fret promotionnels pour les exportations non traditionnelles, bien qu'elles disposent parfois de certains mécanismes pour examiner les demandes de fixation de taux de fret nouveaux ou d'abaissement de taux de fret existants. Ces mécanismes sont insuffisants en ce qui concerne les taux de fret promotionnels ¹⁰⁶.

b) *Solution proposée*

195. Il faudrait instituer des procédures spéciales permettant d'examiner rapidement les demandes de taux de fret promotionnels pour les exportations non traditionnelles. Une nette distinction devrait être établie entre ces procédures et le mécanisme général d'examen des réductions de tarif ou des exemptions à accorder aux exportations traditionnelles en cas de relèvement des taux de fret. Pour être en règle, les demandes des chargeurs ou des exportateurs désireux d'obtenir des taux de fret promotionnels devraient comprendre des renseignements détaillés sur les frais encourus dans le pays de production, au cours du transport international et à l'arrivée ; elles devraient comporter des indications concernant les prix de vente de produits comparables sur le marché en cause, et aussi des informations concernant les difficultés particulières éprouvées pour pénétrer sur les marchés et les facteurs qui permettraient d'abaisser ultérieurement les coûts et, par conséquent, de relever les taux de fret si nécessaire.

196. Les conférences devraient informer tous les exportateurs et exportateurs potentiels intéressés des procédures prévues, par l'intermédiaire des gouvernements, des conseils de chargeurs et des organismes appropriés, commerciaux et autres.

197. Les représentants locaux des conférences devraient être habilités à fixer des taux de fret promotionnels sur la base de critères généraux qui seraient élaborés par la conférence en cause pour servir de directives à cet égard. Ces décisions devraient être prises en consultation avec les chargeurs intéressés et leurs organisations. Les chargeurs devraient avoir le droit de soumettre, par l'intermédiaire de leur gouvernement, à des instances locales d'arbitrage tout rejet d'une demande de taux promotionnels ou toute fixation du niveau de ces taux.

198. Chaque taux promotionnel devrait être révisé tous les 12 mois. La première fois, il appartiendrait à la conférence de justifier la suppression d'un taux de fret promotionnel. Ensuite, ce serait aux chargeurs de prouver que le maintien du taux est nécessaire.

¹⁰⁵ Pour une étude des aspects généraux de la question des taux de fret promotionnels, *ibid.*, chap. IX.

¹⁰⁶ On trouvera des renseignements à ce sujet et une étude détaillée des taux de fret promotionnels dans le rapport du secrétariat de la CNUCED intitulé « Taux de fret promotionnels pour les exportations non traditionnelles des pays en voie de développement » (TD/105 et TD/105/Supp.1).

4. SURTAXES ¹⁰⁷

a) *Le problème*

199. Lorsqu'il se produit subitement une augmentation générale des coûts des transports maritimes, ou un manque à gagner, par exemple par suite d'une modification du taux de change ou d'un accroissement des coûts dans un port déterminé, de la fermeture d'un canal, du relèvement des primes d'assurance contre le risque de guerre, les conférences réagissent habituellement en imposant une surtaxe sans préavis. Il n'est procédé à aucune consultation préalable sur l'imposition ou sur le montant de la surtaxe et aucune justification détaillée de nature à satisfaire les chargeurs n'est normalement fournie.

b) *Solution proposée*

200. Les conférences qui imposent des surtaxes pour compenser un brusque accroissement général des coûts ou un manque à gagner devraient, quelle qu'en soit la cause, soumettre, dans un délai de 30 jours, à l'arbitrage international des chiffres détaillés justifiant la surtaxe. L'arbitrage devrait intervenir avant l'expiration d'un nouveau délai de 30 jours. Si la surtaxe est supprimée ou réduite, la conférence intéressée devrait être tenue de rembourser aux chargeurs toute somme perçue en excès.

201. Les conférences qui imposent des surtaxes pour couvrir les suppléments de coûts résultant de l'encombrement des ports ou de l'immobilisation prolongée des navires devraient, si la surtaxe est maintenue pendant plus de 30 jours, soumettre à l'arbitrage local des chiffres détaillés justifiant la surtaxe. Il faudrait que l'arbitrage intervienne et que la sentence soit rendue avant l'expiration d'un nouveau délai de 30 jours. Si la surtaxe est supprimée ou réduite, la conférence devrait être tenue de rembourser aux chargeurs toute somme perçue en excès.

5. MONNAIES : DÉVALUATION, RÉÉVALUATION, TAUX DE CHANGE, MONNAIES FLOTTANTES ¹⁰⁸

a) *Le problème*

202. La plupart des conférences sont de caractère multinational. Le fret perçu par les compagnies groupées en conférences provient du transport de marchandises à destination et en provenance de différents pays et leurs dépenses d'exploitation sont encourues en diverses monnaies. C'est pourquoi, on préfère généralement pour des raisons de commodité que les taux de fret soient exprimés dans une seule monnaie — dénommée « monnaie

¹⁰⁷ Voir dans le rapport du secrétariat de la CNUCED intitulé « Perspectives et problèmes des transports maritimes mondiaux » (TD/102), par. 64, un exposé détaillé des problèmes concernant cette question.

¹⁰⁸ Voir aussi à cet égard le deuxième rapport du secrétariat de la CNUCED relatif aux consultations sur les transports maritimes, par. 138 à 140 et annexe V. Le texte de la recommandation commune n° 11 des conseils de chargeurs d'Europe occidentale et du CENSA, reproduite à l'annexe V, est en cours de révision (voir par. 27 ci-dessus et note 30 de bas de page).

du barème ». Toutefois, pour un grand nombre de trafics, le fret est habituellement acquitté dans une autre monnaie convertible. Cet arrangement ne soulève pas de difficultés aussi longtemps que le taux de change entre les monnaies en cause reste stable, mais la situation se complique lorsqu'il se produit une modification des taux de change et aussi lorsque des monnaies deviennent flottantes.

203. Il n'existe à ce jour aucun critère particulier sur lequel on puisse se fonder pour augmenter ou diminuer les taux de fret d'une marchandise déterminée après la dévaluation ou la réévaluation d'une monnaie, encore que le principe du partage des risques en cas de dévaluation ou de réévaluation effective de la monnaie du barème ait été parfois accepté pour certains trafics par les conférences et les chargeurs. En pratique, chaque fois qu'une dévaluation est intervenue, il en est résulté une surtaxe ou un relèvement des taux de fret, bien que les chargeurs se plaignent fréquemment de la lourdeur excessive de telles surtaxes ou augmentations du taux de fret. Lorsqu'il y a eu réévaluation, les chargeurs se sont plaints de l'insuffisance des réductions de taux de fret en pourcentage consenties par certaines conférences. D'autres conférences n'ont consenti aucune réduction sur leurs tarifs. Des problèmes surgissent lorsque les monnaies des barèmes deviennent flottantes, étant donné qu'aucun accord n'a été conclu pour l'instant entre les conférences et les chargeurs sur les moyens de remédier à cette situation¹⁰⁹. Quand une monnaie est flottante, il se produit le plus souvent une dévaluation ou une réévaluation *de facto* par rapport aux autres monnaies, ce qui a les mêmes effets sur les recettes et les coûts afférents au fret qu'une dévaluation ou une réévaluation officielle.

204. Dans tous les cas, la modification officielle ou *de facto* du taux de change des monnaies des barèmes crée des difficultés particulières. Par exemple, l'importance de l'augmentation ou diminution des coûts des armateurs ou de la réduction ou augmentation de valeur des taux de fret peut dépendre de la mesure dans laquelle d'autres monnaies suivent ou ne suivent pas la dévaluation ou réévaluation ou le cours flottant de la monnaie du barème. Les recettes des compagnies groupées en conférences sont perçues et leurs dépenses encourues dans les différents pays desservis lors d'un voyage international normal. De ce fait, l'incidence des modifications du taux de change des monnaies des barèmes sur les recettes et les dépenses des compagnies diffère selon que ces recettes sont perçues et ces dépenses encourues dans des pays qui ont suivi ou des pays qui n'ont pas suivi la dévaluation ou la réévaluation de la monnaie du barème. L'effet de la majoration ou réduction des coûts, ou de la diminution ou augmentation de la valeur des taux de fret varie le plus souvent d'une compagnie à

l'autre de la même conférence. Or, les taux de fret sont établis pour *tous* les membres de la conférence et ce sont les conséquences subies par le groupe de compagnies formant la conférence qui doivent être évaluées pour déterminer le changement à apporter aux taux de fret. Des divergences de vues peuvent se produire entre les chargeurs et la conférence sur toutes ces questions ; pour y remédier il faudrait recourir à des consultations et, le cas échéant, à l'arbitrage.

b) Solution proposée

205. La dévaluation officielle de la monnaie du barème d'une conférence fournit à cette conférence une raison *de facto* d'imposer une surtaxe ou un relèvement des taux de fret, reflétant l'accroissement réel des coûts des armateurs ou la baisse de valeur des recettes de fret, qui résultent directement de cette dévaluation.

206. La réévaluation officielle de la monnaie du barème d'une conférence fournit à cette conférence une raison *de facto* de décider une réduction de ses taux reflétant la diminution réelle des coûts des armateurs ou l'augmentation de valeur des recettes de fret qui résultent directement de cette réévaluation.

207. Les relèvements des taux de fret ou les surtaxes mentionnées au paragraphe 205 ci-dessus et les baisses des taux mentionnées au paragraphe 206 ci-dessus ne devraient tenir compte que de la majoration ou réduction des coûts ou de la diminution ou augmentation de la valeur des recettes de fret pour l'ensemble de la conférence.

208. Le fait qu'une monnaie soit flottante peut entraîner la réévaluation ou la dévaluation *de facto* de cette monnaie ; la formule à appliquer est alors celle qui est exposée aux paragraphes 205 et 206 ci-dessus concernant les modifications officielles du taux de change des monnaies des barèmes.

209. Le montant de la majoration des taux de fret (ou de la surtaxe) ou de la réduction des taux de fret, suivant le cas, devrait faire l'objet de consultations entre la conférence intéressée et les chargeurs. Si la conférence estime qu'il est impossible d'attendre que de telles consultations aient eu lieu, elle peut annoncer un taux de change provisoire mais si, à l'issue de consultations ou d'un arbitrage intervenus ultérieurement, la majoration du taux de fret ou la surtaxe ou la réduction du taux de fret décidés en dernier lieu est différente de celle qui résulte du taux de change provisoire annoncé par la conférence, la conférence intéressée sera tenue de rembourser aux chargeurs toute somme perçue en excès ou les chargeurs seront obligés de verser le moins-perçu à la conférence.

210. Il faudrait que ces consultations aient lieu et se terminent dans un délai de 30 jours à dater de l'application des nouveaux taux de fret.

211. Si les consultations n'aboutissaient pas, la question devrait être soumise immédiatement à l'arbitrage international, mais si la modification du taux de change n'affectait qu'une seule route, la question devrait être soumise immédiatement à l'arbitrage d'une instance locale. L'arbitrage doit intervenir dans un nouveau délai de 30 jours.

¹⁰⁹ Il convient néanmoins de noter que le projet de texte révisé de la recommandation commune n° 11 prévoit que, lorsqu'une monnaie a été autorisée à flotter, le taux de change appliqué sera le taux de banque le plus élevé pratiqué à la vente ou, le cas échéant, le taux fixé conformément aux procédures officielles du pays dont la monnaie est utilisée pour le règlement du fret.

E. — Questions diverses

1. CONCURRENCE EXTÉRIEURE ¹¹⁰

a) *Le problème*

212. Une des techniques que quelques conférences continuent d'utiliser à l'occasion pour empêcher ou supprimer toute concurrence extérieure consiste à lancer un « navire d'attaque » pour faire baisser les taux appliqués par les concurrents. Cette technique anticoncurrence a invariablement conduit à disloquer le trafic.

b) *Solution suggérée*

213. Interdire ces « navires d'attaque ».

2. PÉRÉQUATION DES TAUX DE FRET PAR SECTEUR ¹¹¹

a) *Le problème*

214. Conformément à la politique actuelle des conférences, les taux de fret font l'objet d'une péréquation pour une série de ports desservis par une ligne donnée. Ce qui signifie, en fait, que toute augmentation des coûts due à un manque d'efficacité dans un port se répercute sur tous les autres ports appartenant au même secteur maritime.

215. Le port mal géré est donc subventionné grâce à un système arbitraire décidé uniquement par les membres de la conférence, alors qu'un port bien géré, capable d'améliorer la rotation des navires, ne recevra aucun avantage sous forme de réduction des taux de fret.

b) *Solution suggérée*

216. Les taux de fret devraient être fixés de port à port pour ce qui est des ports de base actuels ; pour les autres, les tarifs devraient être exprimés en pourcentages au-dessus et au-dessous des taux appliqués dans le port de base le plus proche de façon à refléter les différences entre les coûts réels encourus dans les ports.

3. QUALITÉ DES SERVICES ¹¹²

a) *Le problème*

217. Les conférences ne donnent aucune directive positive aux armateurs et n'assument aucune responsabilité concernant le type de navire le mieux adapté aux besoins du trafic. La question de la qualité des services est donc laissée aux compagnies elles-mêmes et rien n'est fait par la conférence qui contrôle les autres aspects du service pour que soient établies et acceptées des normes assurant que les navires utilisés répondent con-

¹¹⁰ Pour un exposé détaillé des problèmes concernant la question, voir *Le système des conférences maritimes*, par. 23 à 25.

¹¹¹ Pour un exposé détaillé des problèmes concernant la question, voir le rapport du secrétariat de la CNUCED intitulé « Perspectives et problèmes des transports maritimes mondiaux », par. 59 à 66.

¹¹² Pour un exposé détaillé des problèmes concernant la question, voir *Le système des conférences maritimes*, par. 336 à 406.

venablement aux besoins du trafic moyennant un coût minimum.

b) *Solution suggérée*

218. Il devrait incomber aux conférences de veiller à ce que les navires utilisés sur chaque route soient adaptés du point de vue de la construction, de la manutention des marchandises, de l'âge et de la vitesse, aux besoins du trafic au coût minimum.

4. MAINTIEN DE SERVICES SUFFISANTS ¹¹³

a) *Le problème*

219. Les compagnies membres de conférence ne sont tenues par aucun engagement spécifique ou contractuel de fournir un service suffisant et la conférence elle-même n'accepte aucune responsabilité pour ce qui est de définir les besoins du trafic qu'elle contrôle ou de faire en sorte que ses membres puissent faire face à ces besoins et assurer le service de pointe. Sur de nombreuses routes, il n'existe pas de plan général des mouvements de navires de conférence, de sorte qu'il y a parfois trop de navires dans un port alors qu'il peut y avoir ensuite de longues périodes sans appareillage, et la conférence ne se charge pas d'assurer le transport des cargaisons de pointe. « L'incitation minimum » pour décider un navire à toucher un port faisant partie de la sphère d'activité de la conférence mais non régulièrement desservi, n'est en général pas spécifiée ¹¹⁴. Les chargeurs se plaignent que les services, lorsqu'ils sont rationalisés de façon à abaisser les coûts, risquent de devenir insuffisants. Généralement, les chargeurs ne sont pas consultés sur les conditions requises pour qu'un service soit suffisant.

b) *Solution suggérée*

220. Il conviendrait que les conférences établissent un plan des voyages et dans toute la mesure possible assurent des services réguliers aussi fréquents que le trafic l'exige, suppriment l'encombrement sur une route et prennent des dispositions pour assurer le transport des cargaisons de pointe.

221. Pour les ports qui ne sont desservis que lorsque la cargaison constitue une incitation suffisante, l'importance de « l'incitation » requise devrait être notifiée aux chargeurs de ce port.

222. Lorsque l'intervalle entre les services prévus dans un port, quel qu'il soit, dépasse 30 jours, les chargeurs devraient recevoir un traitement spécial de « fidélité » sans avoir signé d'accord de fidélité et la conférence devrait avoir le droit de supprimer un voyage prévu si, par suite d'escales au port de navires hors conférence, le volume de la cargaison à charger ne constitue pas l'incitation minimum.

¹¹³ Pour un exposé détaillé des problèmes concernant la question, *ibid.*

¹¹⁴ L'incitation minimum est le volume total de fret qu'un transporteur jugerait suffisant pour relâcher dans un port donné.

F. — Dispositions et système d'application

Introduction

223. Au paragraphe 91 ci-dessus sont énumérés cinq critères auxquels un système de réglementation devrait satisfaire pour établir une forme de réglementation des opérations des conférences de lignes maritimes acceptable sur le plan international, à savoir :

a) Il devrait prévoir le règlement de tous les différends aussi rapidement que possible compte tenu de leur gravité ;

b) La procédure de règlement des différends devrait être accessible à toutes les parties sans qu'elles aient à encourir des frais de voyage ou de mandataire hors de proportion avec l'affaire en cause ;

c) La procédure devrait être aussi économique et simple que possible du point de vue des institutions et mécanismes permanents à créer ;

d) Cette réglementation devrait être impartiale pour que toutes les parties soient disposées à accepter les décisions ;

e) Etant donné le caractère international des transports maritimes, en cas de plaintes graves, l'organisme appelé à connaître du litige devrait être compétent pour donner une interprétation des règlements régissant le comportement des conférences et des précédents qui fasse autorité sur le plan international et puisse servir de précédent pour guider le règlement de litiges ultérieurs.

Diverses méthodes de réglementation ont été examinées et évaluées à la lumière de ces critères aux paragraphes 92 à 126. On a abouti à la conclusion que la meilleure forme de réglementation serait une convention ou un accord international qui préciserait la teneur et la portée de la réglementation et que la meilleure méthode de règlement devrait être l'arbitrage¹¹⁵ au niveau international et local. Des dispositions devront être prises pour que les sentences des arbitres à l'échelon international constituent des précédents au sens juridique du terme (voir par. 124 et 125 ci-dessus) et également pour que les sentences rendues par les arbitres lient les parties au différend.

224. Il conviendrait de prévoir, dans une annexe au code, des directives, procédures et pratiques à l'intention des arbitres à l'échelon local et international. Ces règles spécifieraient les qualifications requises des arbitres et surarbitres (tiers arbitres), le mode d'inscription au tableau des arbitres, les modalités du choix des arbitres pour un litige donné, les éléments dont les arbitres doivent tenir compte pour juger un cas et évaluer les dommages pour divers types de plaintes et le mode de répartition des frais de procédure ainsi que les types d'affaires qui exigent l'unanimité et celles qui ne requièrent que la majorité¹¹⁶.

225. Il conviendrait que les gouvernements, qui auront signé et ratifié la convention ou l'accord et souhai-

¹¹⁵ Voir, dans la note 78 de bas de page ci-dessus, une définition de l'« arbitrage », au sens où il est entendu dans le présent rapport.

¹¹⁶ Aucune tentative n'a été faite à ce stade pour établir ces règles.

teront donner effet à ces dispositions dès que le nombre de ratifications sera suffisant, incorporent ses clauses dans des textes législatifs ou réglementaires. Les dispositions de la convention ou de l'accord international et les lois ou règlements régiront alors les pratiques des conférences relevant de la juridiction des pays qui les auront adoptés et auront force obligatoire.

226. Il conviendrait que les conférences qui assurent le trafic des pays parties à la convention ou à l'accord incorporent les dispositions de ladite convention ou dudit accord et des lois ou règlements nationaux pertinents dans leurs propres accords de conférence et accords de fidélité, selon qu'il y a lieu, soit par une clause « paramount » (clause de renvoi), soit par des dispositions spécifiques. Toute stipulation ou condition incluse dans un accord de conférence, qui serait contraire à une disposition de la convention ou de l'accord international ou des lois ou règlements nationaux, sera, dans la mesure de son incompatibilité, nulle et de nul effet.

227. Les litiges devraient être réglés par voie d'arbitrage. Ils devraient se classer en : a) différends de grande importance ; et b) tous autres différends de moindre importance et ne soulevant généralement pas de questions majeures d'intérêt international, national ou public. Les différends importants devraient être soumis à l'arbitrage international et la sentence lierait les parties au litige. Tous les autres litiges seraient soumis à l'arbitrage local dans le pays d'où émane la réclamation et la sentence aurait force obligatoire pour les parties sauf recours à l'arbitrage international.

228. Pour l'arbitrage international de litiges importants, il conviendrait que l'organisation intergouvernementale chargée d'assurer le secrétariat de l'instance d'arbitrage dresse un tableau d'arbitres de réputation internationale. Pour l'arbitrage local, des tableaux d'arbitres qualifiés seraient dressés dans chaque pays par une association d'arbitres, la Chambre de commerce ou tout autre organe agréé par les chargeurs et les conférences, étant entendu que la moitié au moins des arbitres du tableau seraient considérés comme acceptables par les conférences assurant le trafic vers le pays en cause et l'autre moitié par les chargeurs de ce pays.

229. Toute sentence rendue dans un arbitrage à l'échelon local, qui, de l'avis du gouvernement d'un pays dont l'une des parties au litige est ressortissante, soulève des questions importantes d'intérêt international, national ou public pourrait, si ledit gouvernement le désire, faire l'objet d'un recours à l'arbitrage international.

Questions à soumettre à l'arbitrage international et schéma de la procédure

230. Les litiges qui soulèvent des questions importantes d'intérêt international, national ou public devraient être soumis à l'arbitrage international. Les questions qui peuvent être à l'origine de ces litiges sont les suivantes :

a) Refus d'admission de compagnies nationales aux conférences desservant le trafic national ; admission à des conférences de ports intermédiaires ; parts de fret suffisantes ;

b) Accords de pool ;

- c) Accords de conférence inéquitable ou discriminatoires ;
- d) Accords de fidélité incorrects ;
- e) Niveau des taux de fret et relèvement général des taux ;
- f) Surtaxes pour couvrir les augmentations générales des coûts ou les pertes de recettes ;
- g) Modification des taux de change (dévaluation, réévaluation ou monnaies flottantes) qui conduisent à une modification des taux de fret ou à l'imposition de surtaxes ;
- h) Inobservation des procédures appropriées.

Schéma de la procédure

231. Chaque partie au différend devrait choisir un arbitre appartenant à une nationalité autre que la sienne parmi les arbitres internationaux figurant au tableau. Si les arbitres ne parvenaient pas à faire l'unanimité sur la sentence, les parties au litige ou les arbitres seraient dans l'obligation de désigner un seul arbitre ou surarbitre dont la décision serait définitive. Pour les litiges exigeant une décision à la majorité, les parties ou leurs arbitres devraient se mettre d'accord sur un tiers arbitre. Au cas où les parties ne pourraient se mettre d'accord sur la personne du tiers arbitre ou surarbitre, dans un délai raisonnable à fixer, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies devrait nommer, parmi les arbitres inscrits au tableau, un tiers arbitre d'une nationalité autre que celle de l'une ou l'autre partie au litige.

232. Il conviendrait que les audiences aient lieu au siège de l'organisation internationale dont le secrétariat serait chargé d'appliquer les dispositions de l'accord ou de la convention internationale. Le secrétariat fournirait les services nécessaires pour l'arbitrage et notifierait, publierait et adresserait les décisions aux personnes et autorités intéressées.

Questions à soumettre à l'arbitrage local et schéma de la procédure

233. Les litiges portant sur des questions autres que celles qui sont énumérées au paragraphe 230 ci-dessus devraient être soumis à l'arbitrage local. En voici une liste qui ne tend pas à être exhaustive :

- a) Refus par les conférences d'accorder des dérogations aux chargeurs pour utiliser des navires hors conférences ;

- b) Différend sur le niveau des taux de fret spécifiques ou promotionnels ;
- c) Refus des conférences d'accepter certaines marchandises ;
- d) Qualité des services et maintien de services suffisants.

Schéma de la procédure

234. Chaque partie au différend choisirait un arbitre parmi les arbitres locaux qualifiés inscrits au tableau dans le pays d'où émane la réclamation. Une partie souhaitant nommer un arbitre en dehors de ce pays pourrait le faire à condition d'en supporter la totalité des frais, quels que soient les résultats de l'arbitrage.

235. Si les deux arbitres ne peuvent se mettre d'accord pour rendre une sentence unanime, l'une des parties au différend peut demander que le litige soit soumis à un tiers arbitre ou surarbitre nommé conjointement par eux. Ce tiers arbitre ou surarbitre serait une personne qualifiée choisie parmi les arbitres locaux inscrits au tableau et ses décisions seraient définitives.

236. Si l'une des parties refusait de consentir à cette nomination, l'affaire devrait, à la demande de cette partie, être jugée par un tiers arbitre ou surarbitre nommé par le gouvernement du pays d'où émane la réclamation, après consultation des deux parties au litige. Ce surarbitre devrait avoir les mêmes qualifications que celles qui sont exigées des arbitres locaux au paragraphe 228 ci-dessus.

237. Les deux parties pourraient aussi se mettre d'accord, dès le début, sur un seul arbitre ou surarbitre, qui serait choisi parmi les arbitres locaux inscrits au tableau et dont la décision serait définitive.

238. Les audiences devraient avoir lieu dans le pays d'où émane la réclamation. Les services administratifs de l'arbitrage devraient être assurés conjointement par la conférence et les conseils de chargeurs ou toute autre organisation compétente représentant les intérêts des chargeurs ou autres intérêts commerciaux, selon qu'il appartiendrait. Ces services administratifs comporteraient entre autres la notification, la publication et la diffusion des décisions à tous les intéressés.

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre librairie ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.
