



**FONDS INTERNATIONAL
D'INDEMNISATION DE 1971
POUR LES DOMMAGES
DUS À LA POLLUTION
PAR LES HYDROCARBURES**

ASSEMBLÉE
23ème session
Point 6 de l'ordre du jour

71FUND/A.23/4
29 septembre 2000
Original: ANGLAIS

LIQUIDATION DU FONDS DE 1971

Note de l'Administrateur

Résumé:

Il est procédé à une analyse des conséquences des résultats de la Conférence diplomatique qui s'est tenue du 25 au 27 septembre 2000 et qui a adopté un Protocole visant à modifier le paragraphe 1 de l'article 43 de la Convention portant création du Fonds de 1971 afin que ladite Convention cesse d'être en vigueur lorsque le nombre des États contractants devient inférieur à 25. La possibilité pour le Fonds de 1971 de contracter une assurance afin de couvrir sa responsabilité pour des événements à venir est étudiée. Le rôle ultérieur du Fonds de 1992 dans le fonctionnement du Fonds de 1971 est examiné, de même que le rôle de l'Administrateur des Fonds de 1971 et de 1992.

Mesures à prendre:

Envisager: a) si le Fonds de 1971 devrait contracter une assurance pour couvrir sa responsabilité née de nouveaux événements qui surviendraient avant le 31 décembre 2002; b) l'administration du Fonds de 1971 à l'avenir, en particulier la position du Secrétariat commun et de l'Administrateur; c) s'il y a lieu de désigner un liquidateur pour reprendre la gestion du Fonds de 1971; et d) s'il convient de désigner une personnalité extérieure au Fonds de 1971 pour superviser la liquidation du Fonds de 1971.

1 Les problèmes

- 1.1 À mesure qu'un plus grand nombre d'États adhèrent au Fonds de 1992 et cessent d'être membres du Fonds de 1971, le régime dit 'ancien' fondé sur la Convention de 1969 sur la responsabilité civile et la Convention portant création du Fonds de 1971 perd de son importance et le Fonds de 1971 cessera bientôt d'être financièrement viable. Avec le départ d'un certain nombre d'États du Fonds de 1971, la quantité totale d'hydrocarbures donnant lieu à contribution a été ramenée du niveau maximum de 1 200 millions de tonnes au niveau actuel de 250 millions. À la fin de l'an 2000, cette quantité sera tombée à quelque 110 millions. En septembre 2001, la quantité totale

d'hydrocarbures donnant lieu à contribution sera tombée à 48 millions de tonnes et pourrait ne pas dépasser 8 millions de tonnes à la fin de 2001. La réduction de l'assiette des contributions aura pour effet d'alourdir considérablement la charge financière qui pourrait peser sur les contribuables dans les États qui sont encore membres du Fonds de 1971

- 1.2 La Convention portant création du Fonds de 1971 (article 43.1) prévoit que la Convention reste en vigueur jusqu'à la date à laquelle le nombre des États contractants devient inférieur à trois. Il est très improbable que cela se produise dans un avenir proche. On a donc envisagé la possibilité d'accélérer la liquidation du Fonds de 1971.
- 1.3 Le fait qu'avant que la Convention portant création du Fonds de 1971 puisse être dénoncée, le Fonds de 1971 ait à indemniser les victimes d'un sinistre qui pourrait se produire alors qu'il n'y aurait pas de contribuables dans l'un quelconque des États Membres restants du Fonds est très préoccupant.

2 Mesures prises par le Secrétariat

- 2.1 L'Administrateur a pris un certain nombre de mesures pour appeler l'attention des gouvernements des États Membres restants du Fonds de 1971 sur les graves problèmes que le maintien de leur appartenance au Fonds de 1971 entraînerait et sur la grande urgence qu'il y avait à adhérer aux Protocoles de 1992 et à dénoncer la Convention de 1969 sur la responsabilité civile et la Convention portant création du Fonds de 1971. L'Administrateur a notamment pris contact avec les ambassades et les hauts commissariats des pays concernés à Londres et a participé à une réunion des États parties à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui s'est tenue à New York en mai 1999. Par ailleurs, des fonctionnaires du Fonds se sont rendus dans les capitales des États intéressés et fait des exposés lors de séminaires, de conférences et d'ateliers auxquels participaient des représentants des États intéressés, enfin une aide a été fournie aux États pour leur permettre d'élaborer les instruments nécessaires pour dénoncer les Conventions de 1969 et de 1971 et la législation requise pour mettre en œuvre les Protocoles de 1992.
- 2.2 À l'occasion de l'Assemblée de l'OMI, en novembre 1999, l'Administrateur a tenu des réunions avec des représentants de 31 des États Membres restants du Fonds de 1971 afin d'insister sur l'urgence pour leurs États respectifs de dénoncer la Convention portant création du Fonds de 1971. Au cours de la Conférence diplomatique dont il est rendu compte dans la section 6, l'Administrateur a examiné cette question avec les représentants de 12 États.

3 Examen de la question par le Comité exécutif à sa session d'octobre 1999

- 3.1 Le Comité exécutif du Fonds de 1971, agissant au nom de l'Assemblée, a examiné à sa session d'octobre 1999 les divers moyens d'accélérer la dénonciation du Fonds de 1971.
- 3.2 Lors des débats du Comité exécutif, il a généralement été admis qu'aucune des solutions de dénonciation rapide de la Convention portant création du Fonds de 1971 n'était totalement satisfaisante.
- 3.3 L'essentiel de la discussion a porté sur la possibilité d'adopter un protocole modifiant l'article 43.1 de la Convention portant création du Fonds de 1971 afin que la Convention soit dénoncée bien avant que le nombre des États contractants ne devienne inférieur à trois. Un amendement de cette nature ne lierait normalement que les États qui auraient déclaré qu'ils l'acceptaient. Compte tenu des difficultés qu'entraînerait l'exigence de l'acceptation explicite des amendements, l'Administrateur avait suggéré qu'il conviendrait d'envisager si l'amendement prévu à l'article 43.1 ne pourrait pas être appliqué au moyen d'une procédure simplifiée en vertu de laquelle l'acceptation par un État d'être lié serait donnée non par une indication expresse mais par un consentement tacite ou implicite, c'est-à-dire par les États qui ne soulèveraient pas d'objection avant l'expiration d'un certain délai. Certaines délégations ont pensé qu'étant donné que la

Convention portant création du Fonds de 1971 ne prévoyait pas une procédure d'acceptation tacite, il n'était pas possible d'adopter cette solution.

- 3.4 Le Comité exécutif a décidé que l'OMI devrait être invitée à organiser dans les plus brefs délais une conférence diplomatique qui serait chargée d'adopter un protocole modifiant l'article 43.1 de la Convention portant création du Fonds de 1971. Le Comité a élaboré un projet de protocole qui contenait deux options, l'une fondée sur la procédure d'acceptation tacite et l'autre exigeant l'acceptation explicite de l'amendement par les États. En novembre 1999, l'Assemblée de l'OMI a approuvé la requête du Fonds de 1971. La Conférence diplomatique a eu lieu du 25 au 27 septembre 2000. La section 6 ci-dessous résume les résultats de cette conférence, dont un rapport détaillé figure dans le document 71FUND/A.23/4/Add.1.
- 3.5 Au cours des débats du Comité exécutif, on a relevé que la dénonciation de la Convention portant création du Fonds de 1971 n'entraînerait pas la liquidation du Fonds de 1971. Des mesures devront donc être prises pour garantir la véritable liquidation du Fonds de 1971.

4 Examen de la question par le Conseil d'administration du Fonds de 1971 en avril 2000

- 4.1 À sa première session, tenue en avril 2000, le Conseil d'administration du Fonds de 1971 a été informé des débats de la quatrième session extraordinaire de l'Assemblée du Fonds de 1992, également tenue en avril 2000, concernant le rôle à venir du Fonds de 1992 dans le fonctionnement et les activités du Fonds de 1971. Au cours de ces débats, de nombreuses délégations ont souligné que le Fonds de 1971 et le Fonds de 1992 constituaient deux entités totalement distinctes et que le Fonds de 1992 et ses États Membres n'avaient aucune obligation juridique ou financière à l'égard du Fonds de 1971 au titre d'événements ultérieurs et que ces obligations se limitaient à celles énoncées à l'article 43.2 de la Convention portant création du Fonds de 1971. Plusieurs délégations ont néanmoins estimé que la crédibilité de l'ensemble du régime du Fonds était en jeu, d'autant plus que les deux organisations étaient souvent considérées comme n'en formant qu'une seule. Plusieurs délégations se sont demandé s'il était bon que le Fonds de 1992 continue à partager un Secrétariat avec le Fonds de 1971 et que l'Administrateur du Fonds de 1992 demeure également l'Administrateur du Fonds de 1971. On a fait observer que le Fonds de 1992 devrait envisager s'il ne conviendrait pas, à un certain moment dans un proche avenir, de séparer les rôles de l'Administrateur et du Secrétariat du Fonds de 1992 de ceux de l'Administrateur et du Secrétariat du Fonds de 1971. On a toutefois fait observer qu'il serait néanmoins nécessaire de trouver un mécanisme qui permette de traiter les événements en suspens d'une manière qui sauvegarde les intérêts aussi bien des contribuables que des victimes dans les anciens États Membres du Fonds de 1971.
- 4.2 Le Conseil d'administration a rappelé que l'examen de la liquidation du Fonds de 1971 s'inscrivait dans le cadre de la Résolution N°13 du Fonds de 1971, que l'Assemblée avait adoptée à sa 4ème session extraordinaire en avril/mai 1998 (le texte de cette résolution est joint en annexe à l'ordre du jour de la présente session). Il a également été rappelé que l'un des éléments du mandat du Conseil d'administration créé par l'Assemblée consistait à 'prendre toutes les mesures nécessaires en vue de la liquidation du Fonds de 1971, y compris la distribution équitable, dans les meilleurs délais possibles, des sommes et biens demeurant à l'actif du Fonds, entre les personnes ayant versé des contributions au Fonds de 1971' (paragraphe 4 e) de la Résolution N° 13).
- 4.3 Le Conseil d'administration a chargé l'Administrateur d'étudier la question de la liquidation du Fonds de 1971, sous tous ses aspects, y compris:
- a) le rôle du Secrétariat et de l'Administrateur, notamment les conséquences pour le Fonds de 1971 au cas où l'Administrateur et le Secrétariat du Fonds de 1992 cesseraient d'exercer les fonctions d'Administrateur et de Secrétariat du Fonds de 1971;
 - b) les incidences budgétaires compte tenu des intérêts des contribuables dans les États actuellement ou anciennement membres du Fonds de 1971;

- c) la nécessité de nommer une personne chargée de superviser le processus de liquidation; et
 - d) les conséquences pour le processus de liquidation de l'issue de la Conférence diplomatique qui se tiendrait en septembre 2000 pour modifier l'article 43.1 de la Convention portant création du Fonds de 1971 (document 71FUND/AC.1/EXC.63/11, paragraphe 4.7).
- 4.4 Lors de l'Assemblée du Fonds de 1992 qui a eu lieu en avril 2000, l'Administrateur a été chargé d'étudier les options qui s'offraient au Fonds de 1992 quant au rôle du Fonds de 1992 à l'avenir, de son Secrétariat et de son Administrateur dans le fonctionnement et les activités du Fonds de 1971 et de préciser les obligations ainsi que les conséquences juridiques, pratiques et logistiques des diverses options.

5 Consultations de l'Administrateur

5.1 Consultations avec le Commissaire aux comptes

L'Administrateur a examiné la situation avec le Commissaire aux comptes du Fonds de 1971, qui est le Contrôleur et vérificateur général des comptes du Royaume-Uni; celui-ci a consulté à son tour une entreprise comptable extérieure ayant l'expérience des questions de liquidation. Le Commissaire aux comptes a fait savoir à l'Administrateur qu'il n'était pas en mesure de proposer une solution quelconque aux problèmes du Fonds de 1971.

5.2 Consultations avec le service des liquidations d'un bureau d'avocats à Londres

- 5.2.1 L'Administrateur a engagé un avocat appartenant au service des liquidations de Clifford Chance, grand bureau juridique à Londres, pour examiner les problèmes rencontrés. Ce juriste s'est attaché aux solutions qu'offre le droit des sociétés à l'échelon national. Son opinion sur ce point est reproduite ci-après:

Liquidation du Fonds de 1971 en vertu de la législation anglaise sur les sociétés

En vertu de la Loi britannique de 1986 sur l'insolvabilité ('Loi de 1986'), la Haute Cour d'Angleterre peut décider de la liquidation d'une société (qui n'est pas nécessairement une société constituée en Angleterre). La procédure de liquidation obligatoire énoncée dans la Loi de 1986 prévoit un mécanisme juridiquement contraignant par lequel les avoirs de la compagnie sont liquidés, le passif de la compagnie est définitivement établi et son actif est distribué aux ayants droit. Lorsque la liquidation est terminée, la société est dissoute et se trouve effectivement libérée de toute autre responsabilité. Ainsi donc, la Loi de 1986 offre la possibilité réelle de mettre fin à toute entité qui peut relever de son champ d'application.

Le problème essentiel consiste par conséquent à décider si le Fonds de 1971 est une entité susceptible de pouvoir être liquidée par les tribunaux anglais. Malheureusement, la réponse semble être négative. Cette question précise a été examinée par la Cour d'appel d'Angleterre dans l'affaire du *Conseil international de l'étain* [1988] 3 WLR 1159. Dans cette affaire, la Cour d'appel d'Angleterre était invitée à envisager de prononcer la liquidation judiciaire (en vertu de la législation anglaise sur l'insolvabilité) du Conseil de l'étain, organisation internationale créée aux termes d'un traité. La Cour d'appel a refusé de prononcer la liquidation judiciaire, estimant que le Royaume-Uni, pas plus que tout État membre, ne pouvait convenablement assumer la responsabilité de l'administration et de la liquidation d'une organisation internationale créée par un traité, comme c'était le cas du Conseil de l'étain.

Même s'il était possible – ce que nous estimons extrêmement difficile – de faire une distinction pour la décision relative au *Conseil de l'étain* et de persuader ainsi la Haute Cour d'Angleterre de prononcer la liquidation judiciaire du Fonds de 1971, les personnes chargées de l'administration du Fonds de 1971 se heurteraient rapidement à une difficulté pratique dans la mesure où, si les tribunaux anglais reconnaissaient la validité de la liquidation judiciaire, il est très probable que les tribunaux des autres États contractants refuseraient de reconnaître la validité de cette décision anglaise de liquidation et considéreraient le Fonds de 1971 comme une entité existant toujours et pouvant toujours assumer des responsabilités en vertu de la Convention de 1971. Pour cette seule raison, il est vraisemblable que, même dans le cas improbable où la Haute Cour d'Angleterre pourrait être persuadée de prononcer la liquidation judiciaire du Fonds de 1971, cette liquidation n'aurait pas la finalité recherchée.

Transfert de l'actif et du passif du Fonds de 1971 à une société anglaise, puis liquidation de cette dernière en vertu de la législation anglaise sur l'insolvabilité

Dans cette option, le Fonds de 1971 transférerait son actif et son passif à une société anglaise nouvellement constituée (constituée spécifiquement à cette fin). Cette société anglaise serait ensuite mise en liquidation en vertu de la législation du Royaume-Uni sur l'insolvabilité.

La principale difficulté de cette option consiste à trouver une base juridique pour permettre au Fonds de 1971 de transférer son actif et son passif à une nouvelle société. Le Fonds de 1971 dérive son existence juridique et ses pouvoirs de la Convention de 1971 en vertu de laquelle il a été créé. La Convention de 1971 ne semble contenir aucune disposition de nature à autoriser un tel transfert de l'actif et du passif à une autre entité. Par conséquent, ce transfert nécessiterait tout d'abord, lui aussi, qu'un amendement soit apporté aux dispositions de la Convention afin d'autoriser ce transfert. Nous prévoyons que l'adoption d'un amendement de cette nature comporterait précisément les mêmes difficultés et les mêmes obstacles que ceux qui ont été énumérés plus haut.

En vertu du droit anglais des sociétés, une entité juridique est habilitée à transférer son actif et son passif à une autre entité juridique en vertu d'un arrangement prévu à l'article 425 de la Loi du Royaume-Uni sur les entreprises de 1985. Un tel arrangement acquiert un caractère obligatoire s'il est approuvé par les créanciers de la société lors d'une réunion organisée à cette fin avant d'être sanctionné par la Haute Cour d'Angleterre. Malheureusement, seules les entités que la Haute Cour d'Angleterre est habilitée à liquider en vertu de la Loi de 1986 sont autorisées à mettre en œuvre des arrangements de ce type. Il ne serait donc pas possible de recourir à ce type d'arrangement pour le Fonds de 1971, exactement pour la même raison qu'il ne serait pas possible d'obtenir la liquidation judiciaire du Fonds de 1971. Une difficulté supplémentaire tient au fait qu'une grande partie du passif du Fonds de 1971 n'existerait même pas à la date du transfert (étant donné que l'événement correspondant ne se serait pas encore produit), et qu'il serait donc théoriquement extrêmement difficile de transférer un tel passif à venir à un moment où il n'existerait pas encore.

- 5.2.2 L'Administrateur est lui aussi d'avis qu'il est extrêmement improbable qu'un tribunal anglais soit disposé à prononcer la liquidation judiciaire du Fonds de 1971. Il reconnaît également l'existence d'un énorme risque dans l'éventualité peu probable où un tribunal anglais accepterait d'être compétent, à savoir que les tribunaux d'autres États Membres du Fonds de 1971 refuseraient d'accepter la validité de cette liquidation judiciaire. Pour ces raisons, l'Administrateur estime qu'il ne serait pas possible d'organiser la liquidation du Fonds de 1971 en vertu du droit des sociétés au Royaume-Uni.

- 5.2.3 L'Administrateur estime également qu'il ne serait pas possible d'avoir recours à l'autre option mentionnée dans l'opinion du juriste, à savoir le transfert de l'actif et du passif du Fonds de 1971 à une société anglaise, pour procéder ensuite à la liquidation de cette dernière en vertu de la législation anglaise sur l'insolvabilité. L'Administrateur estime que ni l'Assemblée, ni le Conseil d'administration n'auraient le pouvoir de se prononcer au sujet d'un tel transfert.
- 5.2.4 Le juriste du bureau Clifford Chance n'a pas été en mesure de proposer d'autres solutions aux problèmes liés à l'administration et à la liquidation du Fonds de 1971.

6 Conférence diplomatique chargée de modifier l'article 43.1 de la Convention portant création du Fonds de 1971

- 6.1 Une Conférence diplomatique, qui s'est tenue du 25 au 27 septembre 2000, a adopté un Protocole visant à modifier l'article 43.1. En vertu du texte ainsi modifié, la Convention portant création du Fonds de 1971 cessera d'être en vigueur à la date à laquelle le nombre des États Membres du Fonds de 1971 devient inférieur à 25 ou 12 mois après la date à laquelle l'Assemblée (ou tout autre organe agissant en son nom) constate que la quantité totale d'hydrocarbures donnant lieu à contribution reçue dans les États Membres restants devient inférieure à 100 millions de tonnes, si cela intervient avant.
- 6.2 S'agissant de l'entrée en vigueur du Protocole, la Conférence diplomatique a adopté l'option d'une procédure d'acceptation tacite. Le Protocole entrera en vigueur le 27 juin 2001, à moins qu'un tiers des États Membres restants ne communiquent leurs objections au Protocole au Secrétaire général de l'OMI avant le 27 mars 2001.
- 6.3 Au 28 septembre 2000, le Fonds de 1971 comptait 40 États Membres. Douze d'entre eux ont déposé un instrument de dénonciation, de telle sorte que le nombre des États Membres sera tombé à 28 à la fin septembre 2001. On prévoit qu'au moins quatre autres États dénonceront la Convention portant création du Fonds de 1971 dans le courant de l'automne 2000 et que, par voie de conséquence, le nombre des États Membres ne dépassera pas 24 à la fin de l'année 2001, ce qui signifierait que la Convention aurait cessé d'être en vigueur. En tout état de cause, la quantité totale d'hydrocarbures donnant lieu à contribution sera tombée à un niveau inférieur à 100 millions de tonnes au 21 juin 2001 (lorsque la dénonciation de l'Inde prendra effet), et la Convention cesserait donc d'être en vigueur pendant l'été 2002 au plus tard. Cette prévision se fonde sur l'hypothèse qu'au moins un tiers des États Membres restants ne formuleront pas d'objections.
- 6.4 Avec l'adoption du Protocole, les problèmes rencontrés par le Fonds de 1971 se trouvent considérablement réduits, à moins qu'un nombre suffisant d'objections ne soient déposées. Il s'agit désormais de garantir le fonctionnement du Fonds de 1971 et sa viabilité en rapport avec les événements qui pourraient survenir avant la date à laquelle la Convention cesse d'être en vigueur, c'est-à-dire la deuxième moitié de l'an 2001, ou l'été 2002 au plus tard.

7 Assurance pour couvrir la responsabilité du Fonds de 1971 au titre de nouveaux événements

- 7.1 L'Administrateur souhaite soumettre pour examen la possibilité de trouver une solution qui consisterait pour le Fonds de 1971 à contracter une assurance pour couvrir ses obligations à l'avenir.

Examen antérieur de la question

- 7.2 À sa 4^{ème} session, tenue en 1981, l'Assemblée avait envisagé si le Fonds de 1971 devait contracter une assurance pour couvrir sa responsabilité. La majorité des délégations, mais non toutes, avait estimé que le Fonds de 1971 ne devrait pas agir de la sorte et qu'il devrait appartenir aux différents contributeurs de décider s'ils souhaitaient assurer leurs obligations envers le Fonds de 1971 (document FUND/A.4/16, paragraphe 5 c)).

- 7.3 En 1995, à sa 18ème session, l'Assemblée a étudié si le Fonds de 1971 devait contracter une assurance pour couvrir la mise en recouvrement des contributions. Les débats se sont fondés sur une étude effectuée par l'Administrateur (FUND/A.18.24). Il était indiqué dans cette étude que l'Administrateur avait été contacté par un courtier d'assurance qui avait envisagé la possibilité de fournir une couverture d'assurance pour le Fonds de 1971 à l'égard des fonds des grosses demandes d'indemnisation.
- 7.4 Dans le document soumis à l'Assemblée, l'Administrateur estimait qu'il serait difficile de trouver une solution équitable pour répercuter sur les contribuables les primes versées par le Fonds de 1971 au titre des formules d'assurance telles que celles envisagées plus haut étant donné que les contributions aux divers fonds des grosses demandes d'indemnisation étaient différentes. À son avis, une autre complication tenait au fait que, certaines années, il pourrait bien n'y avoir pas d'appel de contributions à un quelconque fonds des grosses demandes d'indemnisation et, en pareil cas, il semblerait que les contribuables au fonds général seraient amenés à assumer la charge de l'assurance relative aux fonds des grosses demandes d'indemnisation pour cette année-là. L'Administrateur a évoqué le fait qu'en conséquence, les contribuables de certains États devraient supporter une part du coût des primes relatives à un fonds des grosses demandes d'indemnisation constitué pour un sinistre pour lequel ils ne seraient pas redevables de contributions du fait que ces États n'étaient pas membres du Fonds de 1971 à la date du sinistre. L'Administrateur a estimé que cela ne serait pas acceptable. Quoi qu'il en soit, l'Administrateur a été d'avis que la Convention portant création du Fonds n'offrait pas de base juridique permettant de répercuter sur les contribuables les primes versées par le Fonds de 1971 au titre des formules d'assurance telles que celles envisagées plus haut, étant donné que ces primes n'entreraient pas dans le champ d'application de l'article 12.1i) du fait qu'elles ne constitueraient ni des 'frais et dépenses prévus pour l'administration du Fonds' ni des versements effectués 'pour régler les indemnités dues'. C'est pourquoi l'Administrateur a estimé que le Fonds de 1971 ne pourrait pas souscrire une assurance de cette nature.
- 7.5 L'Assemblée a reconnu avec l'Administrateur que la Convention portant création du Fonds de 1971 n'offrait aucune base juridique permettant de répercuter sur les contribuables les primes versées par le Fonds de 1971 au titre des formules d'assurance telles que celles envisagées plus haut (document FUND/A.18/26, paragraphe 27.2).

Réexamen de la question de l'assurance par l'Administrateur

- 7.6 Compte tenu de la situation difficile dans laquelle se trouve le Fonds de 1971, l'Administrateur a réexaminé la possibilité de contracter une assurance pour couvrir l'obligation du Fonds de 1971 de verser des indemnités nées d'événements survenus avant la date à laquelle la Convention portant création du Fonds de 1971 cessera d'être en vigueur de manière à garantir la viabilité financière de l'organisation pendant cette période.
- 7.7 L'Administrateur a eu des pourparlers exploratoires avec des représentants du secteur des assurances. Ces pourparlers ont porté sur la possibilité pour le Fonds de 1971 de contracter une assurance pour couvrir les responsabilités éventuelles du Fonds de 1971 au titre d'indemnités et de prise en charge financière jusqu'à concurrence de 60 millions de DTS (£55 millions) par événement, diminuées des montants effectivement versés par le propriétaire du navire ou son assureur en vertu de la Convention de 1969 sur la responsabilité civile, ainsi que les honoraires des juristes et autres experts en rapport avec des événements survenus pendant une période donnée, le Fonds lui-même étant tenu de prendre à sa charge pour chaque événement une franchise jusqu'à concurrence d'un montant assez faible. La prime correspondrait à un montant fixe exigible au début de la période couverte par l'assurance. L'assurance devrait couvrir la responsabilité du Fonds de 1971 pour les événements qui pourraient se produire jusqu'au 31 décembre 2001. On envisage la possibilité de s'entendre sur une prolongation jusqu'à l'été 2002, si telle était la date à laquelle la Convention portant création du Fonds de 1971 cessait d'être en vigueur. L'Administrateur est persuadé qu'une couverture d'assurance adéquate peut être obtenue à un coût raisonnable. Les pourparlers avec le secteur des assurances se poursuivent et

des précisions seront fournies à la 23ème session de l'Assemblée au sujet des formules d'assurance possibles.

- 7.8 Il y a lieu de noter que l'examen des demandes d'indemnisation se ferait selon la procédure appliquée par le Fonds de 1971 au fil des ans. Toute décision concernant l'admissibilité des créances ne sera prise que par le Fonds de 1971, c'est-à-dire par les organes directeurs ou l'Administrateur.
- 7.9 De l'avis de l'Administrateur, une solution de ce type offrirait d'énormes avantages. Elle protégerait les victimes éventuelles, dans les États Membres actuels qui ont déjà dénoncé la Convention portant création du Fonds de 1971, d'événements qui se produiraient jusqu'à la date à laquelle la dénonciation de la Convention portant création du Fonds de 1971 prend effet dans l'État en question. Elle donnerait aux autres États Membres restants du Fonds de 1971 l'avantage d'une protection financière pendant la période qui s'écoule jusqu'à la date à laquelle la Convention cesse d'être en vigueur. Elle garantirait aussi que les contribuables dans les États Membres restants ne se trouveront pas exposés à une lourde charge financière à la suite de nouveaux événements.
- 7.10 Lorsque la question de l'assurance a précédemment été examinée par l'Assemblée, on s'était demandé si la Convention portant création du Fonds de 1971 permettait de contracter une assurance pour couvrir les fonds des grosses demandes d'indemnisation. L'Administrateur estime toutefois que la situation actuelle est différente.
- 7.11 Tout d'abord, le Fonds de 1971 se trouve dans une situation extrêmement précaire qui exige que l'on envisage toutes les possibilités pour liquider le Fonds d'une manière ordonnée afin de sauvegarder la crédibilité du régime international d'indemnisation constitué par le Fonds de 1971 et le Fonds de 1992.
- 7.12 Par ailleurs, l'assurance envisagée couvrirait les versements effectués par le Fonds de 1971 à partir aussi bien du fonds général que des fonds des grosses demandes d'indemnisation, et cela au titre des demandes d'indemnisation et de la prise en charge des propriétaires de navires, mais aussi au titre des dépenses engagées par le Fonds de 1971 sous forme d'honoraires versés aux inspecteurs, aux experts techniques et aux juristes à la suite d'un événement donné. Le montant imputable sur le fonds général s'élève à 1 million de DTS par événement, ce qui représentait £915 000 au 15 septembre 2000.
- 7.13 L'Administrateur estime que, si la solution envisagée sous forme d'assurance était adoptée, la prime forfaitaire devrait être payée au moyen du solde du fonds général. Ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 4.1 du document 71FUND/A.23/18, les sommes disponibles dans le fonds général permettraient de payer la prime, de couvrir la franchise pour plusieurs événements et de rembourser au Fonds de 1992 la part du coût de fonctionnement du Secrétariat commun qui correspond au Fonds de 1971.
- 7.14 L'Assemblée, si elle accepte la proposition de l'Administrateur visant à contracter une assurance pour le montant proposé, souhaitera peut-être autoriser l'Administrateur à conclure un accord à cet effet avec un assureur approprié.
- 7.15 Si le Protocole 2000 n'entrait pas en vigueur en raison des objections soulevées par au moins un tiers des États Membres restants, l'Administrateur soumettrait la question à l'Assemblée en vue de son réexamen.

8 Administration du Fonds de 1971

- 8.1 À sa session d'octobre 1999, le Comité exécutif a noté que le Commissaire aux comptes avait vivement recommandé que le Fonds de 1971 décide s'il lui faudrait nommer un liquidateur pour le

Fonds de 1971 et que l'Administrateur avait souligné qu'il fallait que le Comité exécutif lui donne des instructions à cet égard.

- 8.2 L'Administrateur a proposé d'effectuer une étude des diverses questions ayant trait à la liquidation du Fonds de 1971, en indiquant que l'une des options à envisager serait la possibilité de nommer un liquidateur – au sens technique du terme – qui serait chargé d'administrer le Fonds de 1971. Il a fait valoir que dans une liquidation normale, le liquidateur reprendrait l'administration de l'entité faisant l'objet de la liquidation, mais que s'agissant de la liquidation du Fonds de 1971, le liquidateur devrait, entre autres choses, reprendre le traitement des demandes d'indemnisation et l'application des critères régissant la recevabilité des demandes. Or, l'Administrateur a estimé qu'il serait difficile pour un liquidateur qui ne maîtriserait pas parfaitement la politique des FIPOL relative à la recevabilité des demandes - politique arrêtée par les Assemblées et les Comités exécutifs des Fonds de 1971 et de 1992 - d'exercer cette fonction sans risquer d'appliquer des critères différents de ceux appliqués par les organes des FIPOL, ce qui aurait de fâcheuses conséquences pour l'uniformité de l'application des Conventions portant création des Fonds de 1971 et de 1992. L'Administrateur a posé la question de savoir s'il ne conviendrait donc pas que, dans un premier temps du moins, la dissolution et la liquidation soient assumées par les organes du Fonds de 1971 (à savoir l'Assemblée, le Comité exécutif et le Conseil d'administration) et l'Administrateur. Celui-ci a soulevé également la question de savoir si la liquidation du Fonds de 1971 ne pourrait pas être confiée aux organes du Fonds de 1992, étant entendu que ni la responsabilité du Fonds de 1992, ni celle de ses États Membres ou des contribuables de ces États ne serait engagée. De l'avis de l'Administrateur, si la liquidation du Fonds de 1971 devait être prise en charge par les organes des FIPOL, il serait peut-être opportun de s'assurer le concours d'une personnalité extérieure aux FIPOL, dans un souci de veiller à ce que la liquidation soit menée correctement et en toute impartialité. Si l'Administrateur est chargé d'effectuer une telle étude, il consulterait le Commissaire aux comptes et ferait appel à des experts indépendants - comptables et juristes par exemple - pour examiner les diverses questions en jeu.
- 8.3 Certaines délégations ont estimé qu'il ne serait pas possible de nommer un liquidateur au sens habituel pour les raisons évoquées par l'Administrateur. De l'avis de ces délégations, la liquidation devrait être confiée aux organes des FIPOL.
- 8.4 Sur ce point, le juriste du bureau Clifford Chance a estimé qu'il ne serait pas nécessaire que l'Administrateur obtienne l'avis d'experts en liquidation. Selon lui, les difficultés rencontrées par le Fonds de 1971 sont purement juridiques et tiennent au besoin de déterminer le cadre juridique approprié pour procéder à la clôture du Fonds de 1971. Selon lui, les aspects pratiques de l'administration du Fonds de 1971 sont raisonnablement simples dans la mesure où on établit un cadre juridique approprié pour mettre un terme aux responsabilités du Fonds de 1971. Avec l'avantage d'une date limite juridiquement contraignante, l'administration actuelle du Fonds de 1971 pourrait à son avis procéder au règlement des demandes d'indemnisation en suspens au titre des affaires courantes. Selon lui, lorsque ces demandes auront été réglées, l'administration du Fonds de 1971 pourra mettre au point une manière équitable de distribuer le solde du Fonds, s'il y en a un, aux contribuables.
- 8.5 L'Administrateur persiste à penser que la liquidation du Fonds de 1971 devrait être confiée aux organes du Fonds de 1971.
- 8.6 Lors de sa session d'avril 2000, le Conseil d'administration a examiné une proposition de l'Administrateur (document 71FUND/EXC.63/10) visant à ce que, afin de garantir le caractère impartial et équitable de la liquidation du Fonds de 1971, on envisage de nommer une personnalité extérieure au Fonds de 1971, mais qui soit néanmoins familiarisée avec le fonctionnement de l'organisation, pour qu'elle supervise la liquidation. Le Conseil d'administration a noté que l'Administrateur avait proposé M. Thomas A. Mensah comme candidat convenant à une telle nomination.

- 8.7 Il a été décidé que le principe de la désignation éventuelle d'un responsable de la liquidation du Fonds de 1971 et la désignation proprement dite de cette personne seraient examinés lors de la session d'octobre 2000 de l'Assemblée/du Conseil d'administration dans le cadre général du débat qui aurait lieu à cette occasion (document 71FUND/AC.1/EXC.63/11, paragraphe 4.6). L'Assemblée souhaitera peut-être examiner cette question.

9 Participation du Fonds de 1992 au fonctionnement et aux activités du Fonds de 1971

- 9.1 Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, l'Assemblée du Fonds de 1992 a examiné à sa session d'avril 2000 le rôle à venir du Fonds de 1992, de son Administrateur et de son Secrétariat dans le fonctionnement et les activités du Fonds de 1971 (paragraphe 4.1 ci-dessus)
- 9.2 L'Administrateur a conscience des préoccupations exprimées par les délégations d'anciens États Membres du Fonds de 1971 au sujet du maintien de la participation du Fonds de 1992 au fonctionnement du Fonds de 1971. L'Administrateur n'ignore pas que le Fonds de 1971 et le Fonds de 1992 sont deux entités totalement distinctes, que le Fonds de 1992 et ses États Membres n'ont aucune obligation juridique ou financière à l'égard du Fonds de 1971 qui découlerait d'événements ultérieurs et que ces obligations se limitent à celles énoncées à l'article 44.2 de la Convention portant création du Fonds de 1971. L'Administrateur accepte néanmoins le point de vue de plusieurs délégations selon lequel il y va de la crédibilité de l'ensemble du régime du Fonds étant donné que les deux organisations sont souvent considérées comme n'en formant qu'une seule.
- 9.3 Il a été suggéré de limiter la participation de l'Administrateur et du Secrétariat communs à l'examen des questions en suspens découlant d'anciens événements' (événements survenus avant une certaine date), alors que les nouveaux sinistres devraient être traités d'une manière différente, peut-être par une personne différente faisant office d'administrateur et d'un secrétariat distinct.
- 9.4 L'Administrateur pense qu'il serait extrêmement difficile sur le plan administratif d'organiser une séparation des tâches selon cette méthode. Tout d'abord, les tâches administratives du Secrétariat qui ont un caractère général sont étroitement liées au traitement des événements. On voit mal comment un secrétariat distinct pourrait être mis en place pour traiter de nouveaux événements. Il serait sans doute extrêmement difficile de recruter un nouvel administrateur et un nouveau secrétariat pour se charger de ces tâches, si ce n'est moyennant des dépenses extrêmement élevées que le Fonds de 1971 pourrait être incapable d'assumer. Il existe aussi le risque qu'avec deux administrateurs et deux secrétariats, la politique appliquée à l'évaluation des demandes d'indemnisation différerait entre les organisations, ce qui serait une source grave d'incertitude pour les demandeurs éventuels.
- 9.5 L'Administrateur n'est pas non plus certain qu'il serait juridiquement possible de diviser de la sorte l'administration du Fonds de 1971. Les dispositions administratives de la Convention portant création du Fonds de 1971 se fondent sur l'hypothèse que les organes directeurs, l'Assemblée et le Comité exécutif, sont responsables pour l'ensemble de l'organisation. L'Administrateur n'est pas certain que le Conseil d'administration constitué par l'Assemblée ait le pouvoir de décider de scinder l'administration. Il semble qu'en vertu de l'article 28 de la Convention portant création du Fonds de 1971, l'organisation ne peut avoir qu'un Secrétariat et un Administrateur.
- 9.6 Une autre solution évoquée consisterait à ce que le Fonds de 1992 cesse d'avoir un Secrétariat commun avec le Fonds de 1971 à compter d'une date donnée et qu'à compter de cette date, le Fonds de 1992 se charge de l'administration du Fonds de 1971 pour tous les événements survenus avant cette date. Par voie de conséquence, l'actuel 'Administrateur commun' démissionnerait en tant qu'Administrateur du Fonds de 1971.
- 9.7 L'Administrateur voit d'énormes difficultés à cette dernière option. Tout d'abord, ce transfert de fonctions devrait être entériné par l'Assemblée et le Conseil d'administration du Fonds de 1971. Il

est extrêmement douteux, de l'avis de l'Administrateur, que l'Assemblée ait le pouvoir de procéder à ce transfert, et cela est encore plus douteux dans le cas du Conseil d'administration.

- 9.8 À moins que l'Assemblée/le Conseil d'administration du Fonds de 1971 ne soient en mesure de désigner un nouvel Administrateur, le Fonds de 1971 n'aurait aucun représentant légal et ne serait pas en état de fonctionner. Il a été proposé que le Secrétaire général de l'OMI informe les États Membres restants du Fonds de 1971 que ce dernier n'est désormais plus en mesure de fonctionner. Il est douteux que le Secrétaire général de l'OMI, qui est le dépositaire de la Convention portant création du Fonds de 1971, soit prêt à s'acquitter de cette tâche, qui ne figure pas parmi les fonctions de dépositaire énumérées à l'article 46 de la Convention portant création du Fonds de 1971. On voit également mal quelle serait la signification juridique d'une déclaration de cette nature.
- 9.9 Une autre solution plus radicale consisterait pour l'Assemblée/le Conseil d'administration du Fonds de 1971 à confier l'administration du Fonds de 1971 au Fonds de 1992 au nom des organes directeurs du Fonds de 1971. De toute évidence, cela ne pourrait se faire qu'avec l'approbation de l'Assemblée du Fonds de 1992. Cette décision devrait être assortie d'une mise en garde visant à dégager les États Membres du Fonds de 1992 et les contribuables dans ces États de toute responsabilité pour les obligations du Fonds de 1971, sauf lorsque cette responsabilité découle des dispositions de l'article 44 de la Convention portant création du Fonds de 1971 pour des événements survenus alors qu'un État était encore membre du Fonds de 1971. Il convient toutefois de noter qu'un certain nombre des États Membres du Fonds de 1992 ont par le passé exprimé leur opposition à une solution de cette nature.
- 9.10 Compte tenu des considérations qui précèdent, l'Administrateur ne voit aucune solution pratique autre que l'arrangement actuel en vertu duquel le Fonds de 1992 partage un Secrétariat avec le Fonds de 1971 et l'Administrateur du Fonds de 1992 est également l'Administrateur du Fonds de 1971. À son avis, l'arrangement actuel devrait donc être maintenu.
- 9.11 Si le Protocole 2000 à la Convention portant création du Fonds de 1971 n'entre pas en vigueur, l'Assemblée souhaitera peut-être réexaminer cette question à ce stade.

10 Résumé des conclusions et propositions de l'Administrateur

- 10.1 L'Administrateur estime peu probable qu'un tribunal anglais soit disposé à prononcer la liquidation judiciaire du Fonds de 1971 (paragraphe 5.2.2).
- 10.2 L'Administrateur estime qu'il ne serait pas possible de transférer l'actif et le passif du Fonds de 1971 à une société anglaise, pour procéder ensuite à la liquidation de celle-ci en vertu de la législation anglaise sur l'insolvabilité (paragraphe 5.2.3).
- 10.3 Il est proposé que le Fonds de 1971 contracte une assurance pour couvrir sa responsabilité à hauteur de 60 millions de DTS (£55 millions) par événement qui pourrait se produire jusqu'à la fin de 2001, avec possibilité de prolonger ce délai jusqu'à l'été 2002 au cas où ce serait la date à laquelle la Convention portant création du Fonds de 1971 cesse d'être en vigueur (paragraphe 7.7).
- 10.4 L'Administrateur estime que la liquidation du Fonds de 1971 devrait être confiée aux organes du Fonds de 1971 (paragraphe 8.5). Il est proposé à l'Assemblée d'envisager la nomination d'une personne qui se chargerait de la liquidation du Fonds de 1971, afin d'en garantir le caractère impartial et équitable (paragraphe 8.7).
- 10.5 L'Administrateur estime que l'arrangement actuel en vertu duquel le Fonds de 1992 et le Fonds de 1971 partagent un Secrétariat et l'Administrateur du Fonds de 1992 est également l'Administrateur du Fonds de 1971 devrait être maintenu (paragraphe 9.10).

11 Mesures que l'Assemblée est invitée à prendre

L'Assemblée est invitée à:

- a) prendre note des renseignements fournis dans le présent document;
 - b) noter les résultats de la Conférence diplomatique chargée de modifier l'article 43.1 de la Convention portant création du Fonds de 1971 (section 6 et document 71FUND/A.23/4/Add.1);
 - c) envisager si la liquidation du Fonds de 1971 pourrait se faire en vertu de la législation anglaise (section 5);
 - d) envisager si le Fonds de 1971 doit contracter une assurance pour couvrir ses obligations au titre de nouveaux événements (section 7);
 - e) étudier comment le Fonds de 1971 devrait être administré à l'avenir, et en particulier la position du Secrétariat commun et de l'Administrateur (section 8);
 - f) décider s'il y a lieu de désigner un liquidateur pour reprendre la gestion du Fonds de 1971 (paragraphe 8.1 à 8.5);
 - g) décider s'il y a lieu de nommer une personnalité extérieure au Fonds de 1971 pour superviser la liquidation du Fonds de 1971 (paragraphe 8.5 et 8.6); et
 - h) donner à l'Administrateur les instructions qu'elle pourrait juger appropriées au sujet des questions abordées dans le présent document.
-