



FONDS INTERNATIONAL  
D'INDEMNISATION DE 1992  
POUR LES DOMMAGES  
DUS À LA POLLUTION  
PAR LES HYDROCARBURES

ASSEMBLÉE  
5ème session  
Point 9 de l'ordre du jour

92FUND/A.5/6  
29 septembre 2000  
Original ANGLAIS

## FUTUR RÔLE DU FONDS DE 1992 DANS LE FONCTIONNEMENT DU FONDS DE 1971

### Note de l'Administrateur

<b>Résumé:</b>	Le présent document porte sur le rôle que le Fonds de 1992 jouera dans le fonctionnement du Fonds de 1971, ainsi que sur le rôle de l'Administrateur des Fonds de 1971 et 1992.
<b>Mesures à prendre:</b>	Étudier l'intervention du Fonds de 1992 dans le fonctionnement et les activités du Fonds de 1971, notamment la situation du Secrétariat commun et de l'Administrateur.

### 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 contributeurs 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 contributeurs dans l'un quelconque des États Membres restants du Fonds est très préoccupant.
- 1.4 Le Fonds de 1992 et le Fonds de 1971 ont un Secrétariat commun et l'Administrateur du Fonds de 1992 est *ex officio* l'Administrateur du Fonds de 1971. Les problèmes que rencontre le Fonds de 1971 concernent donc le Fonds de 1992 et ses États Membres.

## **2 Examen de la question par le Comité exécutif du Fonds de 1971 à sa session d'octobre 1999**

- 2.1 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.
- 2.2 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.
- 2.3 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 soulevaient 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.
- 2.4 Le Comité exécutif du Fonds de 1971 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 4 ci-dessous résume les résultats de cette conférence, dont un rapport détaillé figure dans le document 71FUND/A.23/4/Add.1.
- 2.5 Au cours des débats du Comité exécutif du Fonds de 1971, 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.

## **3 Examen de la question par l'Assemblée en avril 2000**

- 3.1 À sa 4<sup>ème</sup> session extraordinaire, tenue en avril 2000, l'Assemblée du Fonds de 1992 a débattu du futur rôle 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.

- 3.2 L'Assemblée a chargé l'Administrateur d'étudier les options qui s'offrent au Fonds de 1992 et quant au rôle que le Fonds, son Secrétariat et son Administrateur, joueraient à l'avenir 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.

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

- 4.1 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.
- 4.2 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.
- 4.3 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.
- 4.4 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.

## **5 Assurance pour couvrir la responsabilité du Fonds de 1971 au titre de nouveaux événements**

- 5.1 L'Administrateur souhaite soumettre à l'examen de l'Assemblée du Fonds de 1971 à l'occasion de sa session d'octobre 2000 la possibilité de trouver une solution qui consisterait pour le Fonds de 1971 à contracter une assurance pour couvrir ses obligations à l'avenir.
- 5.2 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.

## **6 Administration du Fonds de 1971**

- 6.1 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.
- 6.2 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.

- 6.3 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.
- 6.4 Sur ce point, le juriste du bureau Clifford Chance, important cabinet de juristes à Londres consulté par l'Administrateur, 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.
- 6.5 L'Administrateur persiste à penser que la liquidation du Fonds de 1971 devrait être confiée aux organes du Fonds de 1971.
- 6.6 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.
- 6.7 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.

## **7 Participation du Fonds de 1992 au fonctionnement et aux activités du Fonds de 1971**

- 7.1 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 3.1 ci-dessus).
- 7.2 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.
- 7.3 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.

- 7.4 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.
- 7.5 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.
- 7.6 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.
- 7.7 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.
- 7.8 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 valeur juridique d'une déclaration de cette nature.
- 7.9 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.
- 7.10 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.

7.11 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.

**8 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 4);
  - c) étudier la possibilité pour le Fonds de 1992 d'intervenir dans le fonctionnement et les activités du Fonds de 1971, et en particulier la situation du Secrétariat commun et de l'Administrateur (sections 6 et 7);
  - d) donner à l'Administrateur les instructions qu'elle pourrait juger appropriées au sujet des questions abordées dans le présent document.
-