

CH_VB 89.017 vom 11. April 1989

Bundesverwaltung, 1989-04-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_89.017

FR: CH_VB 89.017 du 11 avril 1989

IT: CH_VB 89.017 del 11 aprile 1989

Erwägungen

E. 22

Situation de la flotte maritime suisse La flotte maritime suisse est soumise fondamentalement aux mêmes principes et conditions que toute autre flotte d'un Etat de l'OCDE. Elle est aussi menacée, directement ou indirectement, dans son existence par la concurrence inégale des pays en développement, des pays nouvellement industrialisés et des Etats du bloc de l'Est. L'excédent de tonnage que présentent les flottes de ces pays et la chute des prix de transport qui en découle frappent de plein fouet les compagnies suisses d'armement. Celles-ci sont donc contraintes de réduire sans cesse leurs coûts d'exploitation, avant tout les charges salariales qui en constituent l'élément le plus important. Les conditions de concurrence ont atteint entretemps un tel déséquilibre qu'elles mettent en danger l'existence même de certaines compagnies. C'est ainsi que, pour des raisons économiques, la société Alpina Reederei à Baie a dû cesser définitivement son activité dans le courant 1987. Au printemps 1988, la «Suisse- Outremer-Reederei» de Zurich a placé ses deux derniers navires battant pavillon suisse sous pavillon libérien, afin d'obtenir certains avantages dont la nature n'a pas été précisée. Depuis quelque temps, la seule compagnie suisse de trafic de ligne, la Keller Shipping AG Baie, qui assure sous le nom de «Nautilus Line» une liaison entre la France, resp. l'Italie et l'Afrique occidentale, est exposée à des mesures protectionnistes draconiennes: les compagnies françaises et italiennes, qui dominent le trafic vers l'Afrique de l'Ouest, lui interdisent en effet systématiquement le libre accès au chargement. Toutes les démarches entreprises jusqu'à ce jour, tant sur les plans politique que judiciaire, sont restées vaines, raison pour laquelle les bases économiques de cette compagnie sont sérieusement menacées. Néanmoins, la spécialisation et la diversification laissent quelques chances de succès aux armateurs suisses, à condition que des mesures dans ce sens soient prises assez tôt. Les entreprises de navigation en mesure d'élargir le champ de leurs activités ont mieux surmonté la crise et ont pu procéder aussi aux réinvestissements nécessaires. Mais la concurrence internationale toujours plus vive annihile peu à peu les effets de leurs mesures de rationalisation, parmi lesquelles l'enrôlement de marins étrangers provenant de pays à bas salaires est la plus

efficace pour obtenir un abaissement des coûts. En dernière extrémité, avant la liquidation de l'exploitation, il ne reste plus aux armateurs qu'à immatriculer leurs navires sous un pavillon bon marché, ce qui leur permettra de réaliser encore quelques économies. Si l'effectif de la flotte s'élevait encore à 34 unités au printemps 1985, il est passé à 29 unités dans le courant de 1986, pour atteindre 28 unités en 1987 et finalement

E. 23

unités en 1988. Cette tendance semble actuellement se stabiliser à un niveau juste encore acceptable pour l'approvisionnement économique du pays. Un problème plus alarmant que la diminution du nombre des navires est la réduction accélérée de l'effectif des équipages.

Cette évolution négative est démontrée par le tableau ci-après. Aimée 1965 1970 . . . 1975
 1980 1984 1985 . . 1986 1987 1988 J) ') Etat: 10 décembre Etrangers: 363 437 424 395 383
 378 353 395 313 1988. en % 377 49,5 548 56,9 55,6 579 627 76,3 82,0 Suisses: 600 445
 350 299 306 275 210 123 69 en % 623 50,5 452 43,1 44,4 421 373 23,7 18,0 Total 963 882
 774 694 689 653 563 518 382 Nombre de navires 31 31

E. 34

29 28 23 L'augmentation du pourcentage d'étrangers sur les navires suisses est plus marquée au niveau des officiers qu'à celui des hommes de rang. Très souvent, des marins suisses qualifiés demandent à l'Office suisse de la navigation maritime à Baie de leur procurer un emploi. Ces personnes trouvant très rarement à s'embaucher sur un navire suisse à cause de la préférence donnée par les armateurs à la main-d'œuvre étrangère moins chère, elles tournent définitivement le dos à la navigation maritime après quelque temps et cherchent une occupation à terre; cinq ans plus tard, elles sont tellement éloignées de leur profession initiale que leur réemploi en mer - pour autant qu'elles en manifestent le désir - n'entre pratiquement plus en ligne de compte. 23 Importance de la flotte maritime suisse pour notre pays Pour mieux apprécier l'importance et la nécessité d'une flotte marchande suisse, il suffit de se référer aux expériences faites par notre pays lors des deux guerres mondiales. Durant ces périodes de conflit, les puissances belligérantes utilisèrent leurs flottes marchandes nationales exclusivement à leurs propres fins militaires et économiques, de sorte que la Suisse ne disposait plus, même au prix fort, du tonnage nécessaire au transport des marchandises d'importance vitale achetées outre-mer et destinées à son approvisionnement. C'est pourquoi, durant la dernière guerre mondiale, la Confédération acheta ou affréta au dernier moment 1151

quelques navires grecs et les plaça, sous le pavillon suisse nouvellement créé, au service de l'approvisionnement économique du pays. Durant les hostilités, ces navires rendirent des services inestimables et contribuèrent à la survie de notre pays. Il faut cependant rappeler que la création d'une flotte marchande ne fut possible, en son temps, que grâce à un concours de circonstances favorables. D'une part, le conflit ne s'étendit que peu à peu et ce n'est qu'après plusieurs années que le champ des hostilités engloba le monde entier; d'autre part, les grandes alliances ne s'étaient pas encore constituées. En cas de nouveau conflit international d'envergure, il y aurait peu d'espoir que cette chance se représente, car les deux grands blocs militaires réquisitionneraient non seulement leurs propres flottes nationales, mais encore celles des Etats amis à pavillon bon marché. Il faut donc en déduire que lors d'une crise résultant d'une manifestation de force, il n'y aurait plus guère de marché de navires; de plus, le temps séparant l'alerte de l'événement se réduisant sans cesse, les délais nécessaires à de tels achats ne pourront probablement être tenus. Il est incontestable que la Suisse, pays enclavé, ne pourrait guère survivre longtemps sans importations et exportations en provenance et à destination de l'outre-mer. C'est pourquoi, dans l'intérêt de son approvisionnement, notre pays devrait disposer, à l'avenir également, d'une flotte maritime suffisante à maintenir ouvertes, même en cas de crise ou de conflit, les voies d'approvisionnement le reliant aux pays d'outre-mer, car on ne pourrait compter sur une aide de l'étranger. Les expériences faites dans le passé démontrent qu'il est dans l'intérêt de notre pays de disposer en tout temps d'un tel instrument stratégique pour notre approvisionnement. A l'intérêt lié à l'approvisionnement du pays s'ajoutent les considérations relatives à la politique extérieure et de neutralité, qui parlent également en faveur du maintien d'une flotte suisse. Sans ses propres capacités de transport maritime, la

Suisse dépendrait entièrement des Etats étrangers en cette matière. Nous savons d'expérience qu'elle ne pourrait, le cas échéant, revendiquer de telles prestations de la part d'Etats étrangers sans accorder, en contrepartie, des concessions politiques et économiques. En cas de conflit, on pourrait alors nous reprocher de violer notre devoir de neutralité, ce qui risquerait d'entraîner des conséquences graves pour notre pays. Le fait de disposer d'une flotte nationale confère à la Suisse davantage de liberté d'action dans sa politique extérieure et l'expose moins à toutes les formes de chantages. En d'autres termes, la flotte suisse exerce aussi un effet de dissuasion. Elle est donc un instrument stratégique important pour notre pays. Cet instrument n'est cependant utile que si son engagement reste garanti. Une flotte suisse ne disposant pas d'un effectif minimum de marins suisses est exposée, à plusieurs égards, à des risques considérables; en effet, les navires dont l'équipage comprend des marins provenant des pays de l'Est ne pourraient plus accoster dans les ports d'Europe occidentale, dont l'importance est vitale pour notre pays et qui sont tous situés dans les pays de l'OTAN. En vertu de la pratique du droit de la guerre maritime, il y aurait toujours lieu de craindre que les belligérants exercent un droit de prise sur les navires suisses non dotés de marins suisses ou lorsque des marins d'un Etat belligérant ou d'un pays allié de l'adversaire se trouveraient à bord. 1152

* Selon la jurisprudence du droit maritime international des deux guerres mondiales en matière de droit de prise, l'identité entre le pavillon et la nationalité du capitaine, des officiers et de l'équipage constitue un critère important lorsqu'il s'agit de déterminer si un navire est ami ou ennemi. En résumé, l'importance de la flotte suisse peut être définie comme il suit: La flotte suisse est un instrument stratégique important dont dispose notre pays dans sa politique de sécurité, sa politique extérieure et de neutralité. Elle améliore considérablement la sécurité de notre approvisionnement, ainsi que l'indépendance de notre pays sur le plan de sa politique extérieure et de neutralité. Elle joue ainsi un rôle dissuasif important. Il est donc nécessaire de prendre des mesures appropriées afin de garantir non seulement un nombre suffisant de navires, mais aussi du personnel suisse en suffisance, afin de permettre en tout temps un engagement de la flotte au profit de notre approvisionnement.

24 Mesures prises à ce jour par la Confédération pour protéger le pavillon suisse en mer et pour soutenir la navigation maritime 241 Dispositions visant à protéger le pavillon suisse

L'absence, en droit international, d'une définition uniforme du droit de pavillon engendre une incertitude permanente quant aux critères utilisés par les Etats belligérants pour déterminer les pavillons neutres et ennemis. Selon la pratique suivie durant la première et la deuxième guerre mondiale, la nationalité du navire est déterminée en fonction du pavillon, de la nationalité et du domicile du propriétaire du navire, de la provenance des capitaux et de l'identité entre le pavillon et la nationalité du capitaine, des officiers et de l'équipage. C'est pourquoi le législateur suisse a toujours pris soin de subordonner l'octroi du pavillon suisse à des conditions restrictives, afin de ne pas donner aux parties, en cas de conflit, un prétexte pour prendre des mesures relevant du droit de prise (FF 1981 III 350). C'est la raison pour laquelle des règles très strictes quant à la détermination de la nationalité des organes et à la provenance des capitaux des sociétés propriétaires sont prévues aux articles 17 à 25 de la loi fédérale du 23 septembre 1953 sur la navigation maritime sous pavillon suisse (LNPS; RS 747.30). En ce qui concerne la nationalité des équipages, le Conseil fédéral a volontairement renoncé à faire usage de sa compétence pour édicter des prescriptions prévoyant un nombre minimum de capitaines et de marins de nationalité suisse à bord des navires (art. 61, 1er al., LNPS). Il avait de bonnes raisons de s'en abstenir car les armateurs suisses, pour demeurer concurrentiels, devraient, le cas échéant, changer le

pavillon de leurs navires, mesure que les armateurs d'autres pays OCDE ont déjà prise à grande échelle. Le risque de voir des navires suisses changer de pavillon subsistera aussi longtemps que les salaires des marins suisses seront supérieurs à ceux des étrangers. 1153

242 Mesures visant à promouvoir le tonnage de haute mer Après que la Confédération eut affrété ou acheté quelques navires durant la deuxième guerre mondiale, la navigation maritime fut, durant l'après-guerre, transférée entièrement en mains privées. Dans le but de garantir un effectif de navires suffisant, la Confédération soutint d'abord l'achat de nouvelles unités en accordant des prêts à des taux d'intérêt avantageux. A la fin des années cinquante, la Confédération n'accorda des aides financières pour l'achat de navires que sous la forme de cautions. Elle renouvela de tels cautionnements en 1972 et en 1982, chaque fois pour une durée de dix ans. Ces mesures visaient à encourager les armateurs à rajeunir et agrandir leur flotte. Malheureusement, cette forme de cautionnement, qui subsiste encore, n'a pas apporté les résultats escomptés. Parmi les raisons avancées par les armateurs, on relève surtout que le taux d'intérêt actuel n'est pas assez attractif. C'est pourquoi on examine actuellement la possibilité d'améliorer cette situation en vue de permettre les réinvestissements nécessaires. 243 Encouragement de la formation professionnelle de capitaines et de marins suisses En vertu de l'article 61, 2e alinéa, de la loi sur la navigation maritime (RS 747.30) et de l'ordonnance du 7 avril 1976 sur l'encouragement de la formation professionnelle de capitaines et de marins suisses (RS 747.341.2), la Confédération verse depuis plusieurs années des contributions à la formation d'officiers de marine suisses et à certaines formations spéciales. Les bénéficiaires doivent s'engager à travailler pendant trois ans au moins à bord d'un navire suisse. Le montant de 100 000 francs mis chaque année à disposition par la Confédération n'a de loin pas été épuisé en 1988, puisque seule une somme de 18 230 francs a été versée pour quatre personnes. La diminution de l'effectif de la flotte suisse et le fait que les armateurs se voient contraints de réduire les coûts de personnel en enrôlant des marins étrangers à salaires plus bas donnent de moins en moins aux Suisses intéressés la possibilité de trouver du travail sur les navires suisses. En raison de cette situation défavorable, les contributions modestes de la Confédération, destinées à la formation, perdent beaucoup de leur attrait car il est pratiquement impossible aujourd'hui au bénéficiaire de telles contributions d'honorer l'obligation qui en découle de travailler pendant trois ans au moins à bord d'un navire suisse. 25 Mesures visant à garantir un effectif suffisant de marins suisses à bord de navires suisses de haute mer 251 Fondements politiques de la navigation maritime suisse II ressort des considérations ci-dessus que si l'existence d'une flotte maritime suisse en tant qu'instrument de l'approvisionnement économique du pays et de notre politique de sécurité est reconnue indispensable, il faut aussi garantir sa capacité d'engagement en cas de crise ou de guerre. Aujourd'hui, cette aptitude 1154

». est sérieusement remise en question à la suite de la diminution massive du nombre de marins indigènes sur les navires suisses. Cette situation inquiétante est le résultat d'une évolution économique internationale qui contraint les armateurs suisses à réagir selon les principes de la libre concurrence. Cette manière de faire correspond aussi au système politique que le législateur a choisi à la fin de la deuxième guerre mondiale: à cette époque, la navigation maritime, qui avait été placée sous la régie de l'Office de guerre des transports, fut transférée dans sa totalité à l'économie privée pour les temps de paix relative (FF 1952 1257 ss). La Confédération n'a toutefois jamais caché qu'en cas de nécessité, elle remettra la flotte au service de la défense nationale économique, par exemple lors d'entraves à la liberté

des échanges économiques du fait d'événements de guerre ou autres (cf. art. 6 LNPS; RS 747.30). Dans cette perspective, elle a par la suite continué de promouvoir la navigation maritime en prenant les mesures précitées et en fixant les conditions générales permettant de garantir en tout temps l'engagement de la flotte au profit de l'approvisionnement économique du pays. Dans ce contexte, on mentionnera notamment les dispositions régissant le pavillon suisse, la réserve prévue en faveur de la Confédération lors de radiations de pavillon (art. 36 LNPS) et l'introduction du système d'identification Traîne pour la protection contre les sous-marins. Les intérêts de la Suisse en matière de sécurité dans le domaine de la navigation maritime sont actuellement sérieusement menacés par l'évolution économique; la Confédération ne doit pas pour autant se substituer aux armateurs et les décharger de ces risques. Elle ne peut toutefois leur imposer d'assumer la responsabilité de la politique de sécurité de notre pays. Selon la répartition politique des tâches, seule la Confédération est responsable de maintenir, en cas de nécessité, la flotte suisse apte à un engagement au profit de l'approvisionnement du pays. Par conséquent, lorsque la Confédération prend des mesures en vue d'assurer la capacité d'engagement de la flotte, celles-ci relèvent de toute évidence de la politique de sécurité et d'approvisionnement; les craintes selon lesquelles la Confédération mènerait une politique structurelle camouflée ou créerait des précédents sont dès lors dénuées de fondement. Ce ne sont pas non plus les armateurs qui sollicitent une aide de ce genre, car peu leur importe, du point de vue opérationnel ou sous les aspects de l'économie d'entreprise, que l'équipage de leurs navires se compose de Suisses ou d'étrangers. Les mesures proposées sont donc inspirées en priorité par des considérations de politique de sécurité dans l'intérêt du pays.

252 Aides financières de la Confédération aux marins suisses Un effectif suffisant de marins suisses à bord des navires ne peut être garanti qu'en créant des conditions de salaire acceptables; en effet, la très grande disparité qui existe dans ce secteur est la cause principale de la diminution de l'effectif des marins suisses. Il est évident que ce but ne pourrait être atteint en contraignant les armateurs à engager un certain pourcentage de marins suisses, car cela les inciterait à changer immédiatement de pavillon (voir chiffre 241 ci-dessus). Il ne reste dès lors à la Confédération que la possibilité d'inciter, par 1155

voie de contributions financières, les marins suisses à s'enrôler à bord de nos navires. Il est donc prévu de verser aux Suisses disposés à servir à bord d'un navire suisse la différence entre le salaire moyen versé aux marins suisses (capitaines, officiers et hommes de rang) et ceux en vigueur dans la marine en général, nettement inférieurs. De telles contributions ne seraient octroyées que si le bénéficiaire s'engage vis-à-vis de la Confédération à travailler pendant au moins six mois sur un navire suisse et à rester ensuite pendant cinq ans à la disposition de l'approvisionnement économique du pays pour un éventuel engagement en cas de crise ou de guerre. Quant à l'armateur, il doit s'engager vis-à-vis de la Confédération à donner dans toute la mesure du possible la préférence à des citoyens suisses lors du recrutement de personnel navigant. En outre, par mandat de la Confédération, il doit faire signer au marin, lors de la conclusion du contrat d'enrôlement, l'engagement mentionné ci-dessus. Par la même occasion, l'armateur s'engage vis-à-vis des autorités fédérales à donner toute information relative aux questions de garantie de mise à disposition du personnel. Les obligations des armateurs à l'égard de la Confédération doivent être réglées par une convention spéciale, dont la durée de validité sera fixée à cinq ans au moins. Grâce à cette mesure, le pourcentage de marins suisses devrait atteindre de nouveau 50 pour cent au moins de l'effectif total du personnel sur les navires, soit un nombre de 200 Suisses sur un effectif actuel d'environ 400 marins répartis sur 23 navires. Après un certain temps serait

constitué un contingent de réservistes, qui pourrait être appelé en cas de crise ou de guerre à remplacer dans une certaine mesure les marins étrangers. Si l'effectif des navires, et partant celui des équipages, devait augmenter durant ces prochaines années, il y aurait lieu d'accroître le nombre de marins suisses pour conserver cette proportion de 50 pour cent, car chaque nouvelle unité représenterait un accroissement bienvenu de notre flotte maritime dont l'effectif se situe aujourd'hui à son niveau minimum. L'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE), en accord avec l'Office suisse de la navigation maritime, fixerait chaque année le montant total des contributions. Les compagnies d'armement devraient annoncer à l'OFAE, à la fin de chaque voyage en mer d'une durée de six mois au moins, le nombre de jours de service du marin. Ce faisant, elles se référeraient au livret de marin et produiraient en même temps les documents de salaire pour examen. L'OFAE ordonnerait ensuite le versement de la contribution fédérale au marin.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel Nous proposons que la durée de ce régime soit tout d'abord limitée à cinq ans, étant donné que l'évolution économique à long terme dans le domaine de la navigation maritime internationale ne peut être évaluée de manière suffisamment sûre et qu'il y a lieu de tirer les premiers enseignements de ces nouvelles mesures. Pour le calcul du plafond des dépenses, il a été tenu compte des considérations ci-après: le salaire annuel brut moyen d'un marin suisse (capitaines, officiers et 1156

hommes du rang) s'élève aujourd'hui, selon les tarifs en vigueur, à 40 000 francs environ, y compris la nourriture et le logement. A titre de comparaison, les salaires de marins étrangers provenant de pays à bas salaire atteignent à peine la moitié de ce montant. Il est donc prévu que la Confédération prenne à sa charge la différence, soit environ 50 pour cent, entre le salaire du marin étranger et celui du marin suisse. Pour un effectif de 200 hommes, il en résulterait une dépense de 4 millions de francs par an et de 20 millions de francs pour toute la durée de l'action. Tout laisse supposer aujourd'hui que ce montant ne sera pas utilisé dans sa totalité durant les premières années; il est cependant fort possible que par la suite, l'effectif de 200 hommes soit dépassé. De plus, il faut aussi tenir compte d'un certain renchérissement durant cette même période. C'est pourquoi il est opportun d'estimer la dépense totale à 20 millions de francs. Sur la base d'une appréciation détaillée de la situation, le Conseil fédéral pourra ainsi inscrire chaque année le montant nécessaire au budget. Cette manière de procéder permet aussi d'éviter une répartition indifférenciée des contributions. La gestion de ces paiements pourra vraisemblablement être assurée par le personnel de l'OFAE. Il n'est donc pas nécessaire de faire appel à du personnel supplémentaire.

4 Programme de la législature Le projet que nous vous soumettons figure au programme de la législature 1987-1991 (FF 1988 I 379, appendice 2). En revanche, le montant demandé n'est pas inscrit au plan financier de la législature 1987-1991.

5 Compatibilité avec le droit européen Les aides financières proposées ne se heurtent à aucune norme juridique de la Communauté européenne. Fondées sur la politique de sécurité, elles ne s'opposent pas non plus aux accords internationaux sur le droit du travail.

6 Bases légales La compétence de l'Assemblée fédérale d'accorder le crédit proposé découle de l'article 85, chiffre 10, de la constitution. Au sujet de ce crédit, il s'agit d'un plafond de dépenses (art. 30 ss de l'ordonnance du 15 janvier 1986 sur les finances fédérales; RS 611.01) lequel, en vertu de l'article 8 de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11), doit revêtir la forme d'un arrêté simple, n'étant pas de nature législative. Il n'est donc pas sujet au référendum facultatif. La base légale matérielle de la demande et de l'utilisation du crédit découle de l'article 22, 1er alinéa, de la loi du 8 octobre 1982 sur

l'approvisionnement du pays (LAP; RS 531). Conformément à cet article, le Conseil fédéral prend notamment «... les mesures nécessaires pour assurer des possibilités suffisantes de transport et de communications...». Cette disposition offre une base légale suffisante pour
1157

l'octroi de contributions visant à assurer les disponibilités de transport par mer dans le cadre de l'état de préparation permanent (LAP; titre deuxième, chap. 2). Les détails relatifs aux contributions, plus particulièrement les conditions de leur octroi, seront réglés par une ordonnance du Conseil fédéral et dans le sens des considérations du chiffre 252 ci-dessus.
32750 1158

* Arrêté fédéral Projet concernant l'octroi d'aides financières aux marins suisses afin d'en garantir un effectif suffisant à bord des navires suisses de haute mer du L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'article 85, chiffre 10, de la constitution; vu le message du Conseil fédéral du 22 février 1989\ arrête: Article premier Plafond de dépenses Un plafond de dépenses de 20 millions de francs, pour la période de 1990 à 1994, est accordé pour le paiement d'aides financières aux marins suisses qui sont enrôlés sur un navire de haute mer battant pavillon suisse. Art. 2 Dispositions finales Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référen- dum. 32750 ') FF 1989 I 1145 1159

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message relatif à un arrêté fédéral concernant l'octroi d'aides financières aux marins suisses afin d'en garantir un effectif suffisant à bord des navires suisses de haute mer du 22 février 1989 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1989 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 14 Cahier Numero Geschäftsnummer 89.017 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 11.04.1989 Date Data Seite 1145-1159 Page Pagina Ref. No 10 105 750 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.