

JAAC 53.28

Office fédéral de la justice, 24 août 1988

Navigation maritime suisse. Bases légales pour une ordonnance relative à la sécurité et à l'engagement de la flotte maritime suisse.

Portée de l'art. 6 LNM et des art. 23 à 25 LAP, notamment pour une réglementation de la réquisition de navires.

Schweizerische Seeschiffahrt. Gesetzliche Grundlagen für eine Verordnung über die Sicherheit und den Einsatz der schweizerischen Seeflotte.

Tragweite des Art. 6 SSG und der Art. 23 bis 25 LVG, namentlich für eine Regelung der Requisition der schweizerischen Seeschiffe.

Navigazione marittima svizzera. Basi legali per un'ordinanza relativa alla sicurezza e all'impiego della flotta marittima svizzera.

Portata dell'articolo 6 LNM e degli articoli 23 - 25 LAP, segnatamente per un disciplinamento della requisizione delle navi svizzere.

L'Office fédéral de la justice a examiné plusieurs questions relatives aux bases légales à disposition donnant au Conseil fédéral la compétence d'adopter une ordonnance relative à la sécurité et à l'engagement de la flotte maritime suisse.

1. Présentation des bases légales à disposition

1.1. Art. 6 de la LF du 23 septembre 1953 sur la navigation maritime sous pavillon suisse (LNM, RS 747.30)

Cette disposition confère au Conseil fédéral la compétence de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre la navigation maritime au service de la défense économique du pays (al. 1^{er} let. b). Suivant le message (FF 1952 I 257, FF 1952 I 272), cette disposition n'est pas seulement applicable en cas de service actif, de prévision ou de menace de guerre mais également à tout événement qui, directement ou indirectement, est susceptible d'affecter notre ravitaillement (p. ex. conflit localisé dans le Pacifique etc.).

Les mesures que le Conseil fédéral peut prendre sur la base de cette disposition ne sont pas énumérées exhaustivement. Cependant, l'al. 2 précise les mesures les plus fortes que le Conseil fédéral peut prendre dans ce but (expropriation, réquisition), tout en prévoyant de manière expresse l'obligation de verser une juste indemnité (BO 1953 CE 65). L'al. 3, quant à lui, établit la possibilité pour le Conseil fédéral d'allouer une indemnité pour les autres mesures (p. ex. interdiction de naviguer sur certaines mers, d'utiliser certains ports, de transporter certaines marchandises, etc. [BO 1953 CE 65]). En relation avec l'art. 6, le Conseil fédéral peut également prendre certaines mesures (p. ex. prorogation, modification, remplacement de la lettre de route) sans tenir compte de la législation ordinaire applicable en la matière (cf. art. 44 2^e phrase). La LNM contient certaines dispositions relatives aux infractions en relation avec l'art. 6 (art. 145 al. 2; art. 152 al. 2).

L'art. 6 LNM n'a subi, depuis l'entrée en vigueur de cette loi (1^{er} janvier 1957), qu'une adaptation formelle à la terminologie de la LF du 8 octobre 1982 sur l'approvisionnement économique du pays (loi sur l'approvisionnement du pays [LAP], RS 531; FF 1986 II 746, FF 1986 II 778).

Le Conseil fédéral peut, sur la base de l'art. 5 LNM, édicter les ordonnances nécessaires à l'application de cette loi.

1.2. Art. 23 à 25 LAP

L'art. 23 al. 1^{er} let. i LAP confère au Conseil fédéral la compétence de prendre des «mesures en cas d'aggravation de la menace», dans le but «d'assurer la prestation de services, en particulier les transports (notamment en instaurant l'obligation d'accomplir des prestations, en assurant la disponibilité de moyens de transports, en modifiant ou supprimant des prescriptions concernant l'obligation d'assurer l'exploitation, les transports, l'horaire et le plan de vol, en soumettant à autorisation l'aliénation ou l'immobilisation de moyens de transport)».

Par aggravation de la menace, il faut entendre tous les genres de menaces, qu'elles résultent directement ou indirectement de mesures prises par une puissance étrangère (p. ex. chantage, prétentions abusives, blocus) ou d'une guerre affectant gravement notre approvisionnement en biens d'importance vitale. L'approvisionnement doit être assuré aussi bien lorsque notre pays est lui-même menacé que lorsque des menaces dirigées contre d'autres pays ont des répercussions sur la Suisse et sur son approvisionnement (FF 1981 III 377, FF 1981 III 391, FF 1981 III 406, FF 1981 III 408). Si l'art. 23 énumère de manière exhaustive un catalogue des mesures (Massnahmenbereich) que le Conseil fédéral peut prendre en cas d'aggravation de la menace (FF 1981 III 377, FF 1981 III 407), on doit admettre que compte tenu de la présentation des mesures suivant leur but et leur domaine, le Conseil fédéral dispose d'un pouvoir d'appréciation relativement large. Pour ce qui concerne les mesures que le Conseil fédéral peut prendre dans le domaine des services, en particulier des transports, l'art. 23 al. 1^{er} let. i LAP énumère certaines mesures concrètes que le Conseil fédéral pourrait adopter sans cependant lui interdire d'en prendre d'autres («notamment»). Toutefois, on doit noter que l'art. 23 al. 1^{er} let. i LAP ne prévoit pas l'expropriation comme mesure concrète dans le domaine des transports. On peut dès lors se demander si cette mesure ultime qui n'est même pas prévue pour les biens d'importance vitale peut être introduite pour les services indispensables à l'approvisionnement économique.

L'art. 25 LAP se rapporte à la réquisition. Cette mesure qui a pour effet de conférer aux ayants droit la libre disposition d'un bien, aurait déjà pu être déduite de l'art. 23 al. 1^{er} let. i LAP (cf. «en assurant la disponibilité de moyens de transports»). L'art. 25 se limite par conséquent à apporter quelques précisions relatives à la réquisition.

Il s'agit à l'al. 1^{er} de la faculté du Conseil fédéral de déléguer aux organes de la défense nationale le droit de réquisition en cas d'aggravation de la menace. Cette précision est nécessaire dans la mesure où l'armée et la protection civile disposent également d'un tel droit, mais seulement en cas de service actif et que les organes de la défense nationale économique doivent être en mesure de procéder à des réquisitions indépendamment de tout conflit armé (FF 1981 III 377, FF 1981 III 408). L'al. 2 rappelle le principe de l'art. 22 al. 1^{er} LAP relatif aux préparatifs pour ce qui est de la réquisition; cet alinéa n'ajoute rien de plus (FF 1981 III 377, FF 1981 III 406). L'al. 3 oblige le Conseil fédéral à régler les détails. Cette dernière disposition n'apporte rien de plus que l'art. 52 al. 1^{er} 1^{ère} phrase LAP, qui confère au Conseil fédéral l'exécution de la LAP. L'al. 4 prévoit que la réquisition de navires de haute mer, de chalands affectés au trafic international et de certains aéronefs font l'objet d'une réglementation spéciale. Les art. 23 à 25 n'ont subi, depuis l'entrée en vigueur de la LAP (1^{er} septembre 1984), aucune modification.

Enfin, il faut noter que le Conseil fédéral doit, selon l'art. 52 al. 4 LAP, présenter à l'Assemblée fédérale un rapport sur les mesures prises en vertu des art. 23 et 25 et que l'Assemblée fédérale peut exiger que ces mesures soient abrogées, modifiées et complétées.

2. Questions particulières

2.1. Le Conseil fédéral est-il libre de choisir les bases légales à disposition?

En principe, le Conseil fédéral devrait être libre de choisir l'une ou l'autre des bases légales à disposition. Cependant, dans le cas présent, il semble préférable, pour des motifs de légalité, de systématique, de sécurité juridique et d'égalité de traitement, de se fonder principalement sur la LAP.

2.1.1. Argument démocratique (art. 52 al. 4 LAP)

Les mesures et les ordonnances que le Conseil fédéral prend en vertu des art. 23 à 25 LAP doivent faire l'objet d'un rapport à l'Assemblée fédérale. De plus, l'Assemblée fédérale peut exiger du Conseil fédéral et des organes de la défense économique qu'ils abrogent, modifient ou complètent les ordonnances qu'ils ont édictées en vertu des pouvoirs conférés par la loi.

Le rapport obligatoire ainsi que la possibilité pour le Parlement de faire abroger, modifier ou compléter les mesures des art. 23 à 25 LAP renforcent la légitimité démocratique des pouvoirs particulièrement étendus conférés au Conseil fédéral par ces dispositions.

Un tel système n'a pas été prévu à l'art. 6 LNM.

Aussi, il semble préférable de se fonder sur les art. 23 à 25 LAP qui tiennent mieux compte du principe de la légalité et de son application dans le domaine de la réglementation de situations extraordinaires.

2.1.2. Argument systématique

La LAP est une loi postérieure à la LNM. Contrairement à l'art. 6 LNM, les art. 23 à 25 LAP ne s'appliquent qu'en cas d'aggravation de la menace. De plus, le législateur de 1984 (LAP) a clairement manifesté son intention d'énumérer de manière exhaustive et aussi détaillée que possible toutes les mesures à prendre en cas d'aggravation de la menace (FF 1981 III 377, FF 1981 III 407).

Le législateur de 1953 (LNM) n'a pas voulu limiter les mesures à prendre suivant l'une ou l'autre situation de menace (FF 1952 I 272).

Aussi, il y a lieu de donner la préférence à la loi postérieure (LAP) énumérant, pour le cas d'aggravation de la menace, l'ensemble des mesures à prendre.

2.1.3. Argument de la sécurité juridique et de l'égalité de traitement

Pour des motifs de sécurité juridique, il est préférable de ne pas cumuler les bases légales à disposition. Un tel cumul contribuerait à créer une insécurité juridique, spécialement en matière de voies de droit, de sanctions pénales et administratives. Aussi est-il souhaitable de choisir entre l'une et l'autre des bases légales. Pour ne pas instaurer une inégalité de traitement entre les différents moyens de transport intervenant dans le cas d'aggravation de la menace, il semble plus judicieux de se fonder, en matière de voies de droit, de sanctions pénales et administratives, sur les dispositions correspondantes de la LAP.

2.2. (organe d'exécution)

2.3. Rapport entre l'art. 25 al. 4 LAP (réquisition) et les mesures générales de l'art. 23 al. 1^{er} let. i LAP

L'art. 25 LAP apporte, par rapport aux mesures décrites de manière générale à l'art. 23 al. 1^{er} let. i LAP, quelques précisions supplémentaires en matière de réquisition (voir point 1.2). Suivant le message (FF 1981 III 377, FF 1981 III 408), l'al. 4 ne renvoie pas à une réglementation existante; il ne fait, en tout cas, pas référence à l'art. 6 LNM. Il se limite à préciser que l'O du 3 avril 1968 concernant la réquisition (RS 519.7) - entrant en vigueur en cas de service actif uniquement - n'est pas applicable aux navires de haute mer et que «le trafic international des bateaux et aéronefs pose des problèmes spécifiques qu'il y aura lieu de régler spécialement» (voir message précité).

Aussi, il ressort de ce qui précède que le législateur fédéral ne voulait pas, en adoptant l'art. 25 al. 4 LAP, renvoyer à une réglementation particulière existante (p. ex. art. 6 LNM). Il s'agirait dès lors d'interpréter cet al. 4 plutôt comme un mandat au Conseil fédéral d'édicter une ordonnance particulière, notamment pour les navires de haute mer.

2.4. La réquisition peut-elle se fonder également sur l'art. 23 al.1^{er} let. i LAP?

Dans la mesure où cette disposition prévoit dans le domaine des transports la réquisition de manière générale (voir «en assurant la disponibilité de moyens de transport»), cet article pourrait servir de base légale à la réquisition. Le législateur a prévu cependant une disposition spéciale à cet effet (cf. art. 25 LAP).

JAAC 53.28 - Office fédéral de la justice, 24 août 1988

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	53
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 000 965

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.