

JAAC 56.23B

Décision du Département fédéral de l'économie
publique du 7 mai 1991

Assurance fédérale des transports contre les risques de guerre pour des navires de haute mer.

Art. 1 et 9 ss OARG. Fixation de la prime pour la couverture automatique intérimaire.

- Malgré son statut de droit public, la couverture automatique intérimaire est une véritable assurance qui, selon le principe en usage dans les assurances privées, est octroyée moyennant une prime correspondant au risque encouru.

- Ce principe est violé par la perception d'une prime supplémentaire annuelle pour des régions dangereuses, prime fondée uniquement sur la position momentanée d'un navire ou sur la destination prochaine dont l'autorité pourrait avoir connaissance au moment de l'octroi de la couverture, sans possibilité d'adaptation à une évolution rapide des risques de guerre au cours d'une année.

- Fixation des primes par l'autorité de recours, sans reformatio in pejus, qui heurterait les principes de l'égalité et de la protection de la bonne foi.

Bundeskriegstransportversicherung für Hochseeschiffe.

Art. 1 und 9 ff. VBKV Festsetzung der Prämie für die Schock-Deckung.

- Trotz öffentlich-rechtlicher Ausgestaltung ist die Schock-Deckung eine echte Versicherung, die nach dem für das Privatversicherungswesen üblichen Grundsatz der Festsetzung einer der Risikolage entsprechenden Prämie gewährt wird.

- Gegen diesen Grundsatz verstösst die Erhebung einer Jahreszusatzprämie für gefährdete Gebiete, welche Prämie allein auf den momentanen Standort eines Schiffes oder auf das allenfalls der Behörde bekannte, nächste Ziel im Zeitpunkt der Deckungsgewährung abstellt, ohne die Möglichkeit einer Anpassung an das sich innerhalb eines Jahres unter Umständen rasch ändernde Kriegsrisiko.

- Festsetzung der Prämie durch die Beschwerdeinstanz, ohne reformatio in peius, welche gegen die Rechtsgleichheit und den Vertrauensschutz verstossen würde.

Assicurazione federale dei trasporti contro i rischi di guerra per navi d'altomare.

Art. 1 e 9 segg. OARG. Determinazione del premio di copertura automatica interinale.

- Nonostante lo statuto di diritto pubblico, la copertura automatica interinale è una vera assicurazione che è offerta secondo il principio in uso nelle assicurazioni private nella determinazione di un premio proporzionato al rischio.

- Questo principio è violato dalla riscossione di un premio suppletivo annuo per regioni pericolose, premio basato unicamente sulla posizione momentanea di una nave o sulla prossima destinazione, eventualmente nota all'autorità al momento in cui è accordata la copertura, senza possibilità di un adattamento a una rapida evoluzione dei rischi di guerra nel corso di un anno.

- Determinazione del premio da parte dell'istanza di ricorso, senza reformatio in peius, che lederebbe la parità dei diritti e la protezione della buona fede.

I

A. Vu l'imminence d'un conflit armé dans le Golfe persique, la Société de navigation maritime V. SA a demandé le 16 janvier 1991 à la B., une institution d'assurance de l'Office des assurances de l'approvisionnement économique du pays (OASSU), l'octroi de la couverture automatique intérimaire pour sa flotte dans le cadre de l'assurance fédérale des transports contre les risques de guerre (ARG) conformément aux art. 9 ss de l'O du 7 mai 1986 sur l'assurance fédérale des transports contre les risques de guerre (OARG, RS 531.711). Elle a demandé la couverture, entre autres, pour ses navires-citernes spéciaux m/t C. L., m/t L., m/t R. et m/t V. Elle a indiqué comme il suit la position et la valeur d'assurance des quatre navires précités: «m/t C. L., valeur: Fr. 13 500 000.-, position: Mersin (Turquie) ensuite Iskenderun (Turquie) Ashdod (Israël)», m/t L., valeur: Fr. 5 000 000.-, position: en route entre Amsterdam et Istanbul»; «m/t R., valeur: Fr. 10 000 000.-, position: en route entre Malaga et Monopoli

(Italie)»; «m/t V., valeur: Fr. 1 000 000.-, position: en route entre Valencia et Genova (Italie), ensuite Limassol (Chypre), Genova.» Au moment en question, le m/t C. L. se trouvait effectivement à Mersin, le m/t L. dans le Canal de la Manche, en route vers Istanbul, le m/t R. devant Monopoli et le m/t V. devant Gênes.

B. Sur la base de ces demandes de couverture ainsi que de celles d'autres armateurs, la Commission du tarif de l'OASSU a fixé les primes le 16 janvier 1991, à savoir une prime de base de 0,05% de la valeur du navire ainsi que, pour la proximité immédiate d'une région dangereuse, c'est-à-dire pour l'Arabie saoudite et le Canal de Suez, un complément de risque de 0,15% ainsi que 0,05% pour l'ensemble de la Mer Méditerranée. Bien qu'elle ne l'ait nulle part mentionné expressément dans les documents, la Commission du tarif a considéré qu'Israël aussi était une région dangereuse à proximité immédiate. Par conséquent, un taux global de 0,2% a été fixé pour la côte d'Israël et un taux de 0,1% pour le reste de la Méditerranée. Sur la base de ces taux, la B. a rendu le 17 janvier 1991 les décisions de couverture sollicitées et a fixé dans ces dernières une prime annuelle de 0,2% pour le m/t C. L., de 0,1% pour les navires-citernes m/t L., R. et V. et de 0,05% pour le navire-citerne m/t C. qui n'est pas englobé dans la présente procédure. Elle a pris en considération une valeur d'assurance du navire de Fr. 13 500 000.- pour le m/t C. L., de Fr. 5 000 000.- pour le m/t L., de Fr. 10 000 000.- pour le m/t R. et de Fr. 1 000 000.- pour le m/t V., ce qui correspond à une prime annuelle de Fr. 27 000.-, respectivement de Fr. 5 000.-, de Fr. 10 000.- et de Fr. 1 000.-. La couverture a été accordée à partir du 17 janvier 1991, 10 h 30 (probablement heure de l'Europe centrale [HEC]).

C. V. SA a formé, dans les délais, un recours administratif contre ces quatre décisions auprès de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) et demandé que les primes perçues en vertu des deux décisions soient ramenées au niveau de la prime de base de 0,05% des sommes d'assurance déterminantes. Elle a demandé, en outre, que l'effet suspensif soit retiré aux recours.

Dans son mémoire de recours, la recourante fait grief à l'OASSU d'avoir appliqué un tarif différencié à la couverture automatique intérimaire en fonction de la position du navire concerné au moment où la décision de couverture a été rendue. Elle allègue que des navires qui, au moment de l'octroi de la couverture automatique intérimaire se trouveraient par hasard dans une zone dangereuse, seraient frappés d'une prime plus élevée pour toute une année, même s'ils devaient quitter cette région peu de temps après, alors que d'autres pourraient se rendre dans des régions dangereuses peu après l'octroi de la couverture sans pour autant avoir à s'acquitter d'une prime plus élevée. Ni l'OARG, ni les conditions générales d'assurance (CGA) ne font la distinction entre certaines zones, raison pour laquelle il ne serait pas possible non plus de modifier les primes en cours d'année. Aux yeux de la recourante, le principe de la couverture automatique intérimaire n'est pas non plus comparable au «held covered» ou au marché privé des assurances. Selon elle, la couverture automatique intérimaire demeure ainsi subsidiaire au marché privé même après la survenance de l'événement.

D. Par décision de l'OFAE du 30 janvier 1991, la demande de retrait de l'effet suspensif a été admise; de même l'OASSU a été invité à se déterminer sur le recours. En outre, par décision du 1^{er} février 1991, l'échéance du paiement de la prime a été reportée jusqu'à l'issue du litige. Le 15 mars 1991, l'OASSU a déposé ses observations dans les délais et a conclu au rejet du recours. Il a fait valoir que les primes ont été déterminées selon les principes en usage dans les assurances privées et que faute de données statistiques, il s'est inspiré des primes en vigueur sur le marché londonien des assurances. Ce dernier a exigé, pendant la période en question et pour des risques de guerre normaux, une prime annuelle de 0,05% et le 15 janvier 1991 pour la côte de l'Arabie saoudite en Mer rouge un supplément d'au moins 0,5% pour sept jours au maximum. Le même jour, le marché de Londres a encore émis une note générale prévoyant un délai de résiliation de sept jours pour le Canal de Suez. En même temps, un marché «Held-covered» restreint s'est formé qui, en cas de suppression de l'«automatic termination of cover clause», aurait offert sa couverture. Les primes pratiquées sur ce marché très restreint auraient été rendues tributaires de la situation du moment. De plus, selon l'OASSU, la couverture n'a été offerte que pour un laps de temps très bref, et non pour une durée plus longue. Selon les principes en usage dans les assurances privées, des tarifs différenciés correspondant aux différentes situations de risque ont dû être établis même si des primes annuelles ont été fixées. L'OASSU estime que les décisions attaquées ne violent pas le droit fédéral et qu'elles ne sauraient être tenues pour inopportunes.

II

1. Les décisions rendues le 17 janvier 1991 par l'institution d'assurance de l'OASSU, un office de milice de l'approvisionnement économique du pays (art. 14 de l'O du 6 juillet 1983 sur l'organisation et les tâches de l'approvisionnement du pays [O d'organisation de l'approvisionnement du pays], RS 531.11), contiennent des mesures prises par les autorités, fondées sur le droit public et ont pour objet la création de droits et d'obligations. Ces actes administratifs doivent par conséquent être qualifiés de décisions au sens de l'art. 5 al. 1^{er} let. a PA. Selon l'art. 38 let. a de la LF du 8 octobre 1982 sur l'approvisionnement économique du pays (loi sur l'approvisionnement du pays [LAP], RS 531) et en vertu des dispositions générales de la procédure administrative fédérale (art. 44 PA), ces décisions peuvent être déférées à l'OFAE. La recourante est touchée par les décisions attaquées, car elle est tenue de payer des primes d'assurance déterminées. En conséquence, elle a un intérêt digne de protection à ce que la décision soit modifiée, raison pour laquelle elle a qualité pour recourir (art. 48 let. a PA). Elle remplit aussi les autres conditions (art. 46 ss PA), notamment en ce qui concerne le délai de recours de trente jours. En conséquence, le recours est recevable. La situation matérielle et juridique étant analogue dans les quatre cas, ceux-ci sont traités ensemble dans la présente procédure.

2. Selon l'art. 9 OARG, la Confédération peut en tout temps accorder la couverture contre les risques de guerre s'étendant à des biens, des valeurs ou des moyens de transport, lorsque éclate une grande guerre, que des armes nucléaires ou radioactives sont engagées ou que la Suisse est entraînée dans un conflit armé. Cette assurance spéciale est octroyée par la Confédération

en tant que solution de nécessité ou transitoire pour le cas où le marché privé des assurances en raison d'événements de grande guerre interromprait automatiquement la couverture contre les risques de guerre («Automatic termination clause»). Selon l'art. 14 en relation avec l'art. 8 OARG, une telle couverture d'assurance est accordée sur requête par l'institution d'assurance de l'OASSU qui en a été mandatée. L'opération étant considérée comme présentant un intérêt pour l'approvisionnement du pays, il n'est pas nécessaire d'en apporter la preuve (art. 11 OARG). La compagnie d'assurance B. est l'une des institutions d'assurance mandatées par l'OASSU. Dans la mesure où elle a octroyé la couverture automatique intérimaire à la recourante, elle a agi au nom et par mandat de l'OASSU dans les limites de ses compétences légales.

3. En attaquant les décisions, la recourante invoque la violation du droit fédéral (ni l'OARG, ni les CGA ne font de distinction quant au lieu de position du navire pour ce qui est des primes), et vraisemblablement aussi l'inopportunité (primes trop élevées; art. 49 let. a et c PA). Malgré son statut relevant du droit public, la couverture automatique intérimaire est une véritable assurance qui, selon les principes en usage dans les assurances privées, est octroyée moyennant notamment l'acquittement d'une prime correspondant au risque encouru (art. 1^{er} OARG). En général, les primes d'assurance sont déterminées mathématiquement sur la base de valeurs statistiques relatives aux risques et selon le nombre d'assurés en fonction du principe des «*grands nombres*». Cela n'est cependant pas possible dans le cas de la couverture automatique intérimaire qui est une véritable assurance contre les catastrophes et qui, depuis son remaniement en 1986, n'a jamais été mise à contribution.

Malgré le défaut de bases de calcul, les organes compétents de l'OASSU agiraient de manière arbitraire et excéderaient leur pouvoir d'appréciation en fixant les primes à un niveau exagéré. Ils sont au contraire tenus de prendre en considération des critères de comparaison qu'ils ne peuvent trouver que sur le marché international des assurances casco-maritimes, notamment sur le marché de Londres qui fait autorité en la matière. Une telle comparaison ne fournit cependant que des critères généraux; il faut donc aussi tenir compte des particularités de l'ARG-couverture automatique intérimaire. La prise en considération de critères du marché de Londres signifie que la structure technique de ces assurances privées doit servir de base principale à l'ARG et, concrètement, à la couverture automatique intérimaire. Cela ressort d'une part de l'art. 1^{er} OARG lui-même, d'autre part aussi du système de couverture automatique intérimaire qui, le cas échéant, doit reprendre sans transition la couverture privée contre les risques de guerre. En revanche, il n'en ressort pas nécessairement que les taux de primes du marché privé des assurances doivent être appliqués tels quels à la couverture automatique intérimaire de la Confédération. Le Conseil fédéral a d'ailleurs déjà constaté, dans la décision qu'il a rendue le 8 mars 1976 dans l'affaire *Swissair contre le DFEP* que le marché des assurances, comme tout autre marché libre, ne réagit pas toujours de manière strictement rationnelle, mais est influencé par des facteurs tout à fait différents, tels que, par exemple, la pression exercée par la concurrence, qui ne doivent pas être pris en considération par l'ARG (JAAC 40.40, p. 59).

4. En rendant les décisions de couverture, l'autorité de première instance a agi, à juste titre, en s'inspirant des conditions régnant sur le marché de Londres. Il se justifiait notamment de fixer une prime de base annuelle

correspondant à la situation générale dans le domaine des risques. Toutefois, en percevant aussi une prime *annuelle* supplémentaire pour des navires qui, au moment de l'octroi de la couverture, se trouvaient par hasard dans des régions dangereuses ou pour lesquels il était connu qu'ils s'y rendraient sous peu, elle n'a pas appliqué de manière conséquente les principes en usage sur le marché des assurances privées. En effet, durant la période en question, ce dernier n'a octroyé la couverture qu'à titre individuel ou pour des parcours de durée relativement brève dans les régions concernées; en outre, il a perçu à chaque fois une prime supplémentaire en fonction de la situation du moment dans les régions dangereuses. Cela se conçoit aisément, car il a ainsi été possible de tenir compte de manière appropriée des risques réels. En exigeant dans ces cas des primes annuelles supplémentaires et en ne se fondant que sur la position momentanée d'un navire ou sur la destination prochaine dont elle pourrait avoir connaissance au moment de l'octroi de la couverture, l'autorité de première instance n'a pas tenu compte du principe en usage dans les assurances privées qui veut qu'une prime adéquate soit fixée en fonction des risques encourus, d'autant plus qu'après l'octroi de la couverture, une adaptation à une éventuelle évolution rapide des risques de guerre au cours d'une année demeure exclue. Cela aboutit aussi à une situation choquante: en effet, des navires qui, au moment de l'octroi de la couverture, se trouvaient en dehors des zones dangereuses pourraient, après avoir obtenu la couverture, se rendre et rester pendant près d'une année dans les régions dangereuses en s'acquittant simplement du tarif de base. La perception de primes annuelles supplémentaires généralisées constitue donc une violation du droit fédéral, à savoir de l'art. 1^{er} OARG.

5. En rendant sa décision, l'autorité de première instance a apparemment pris en considération l'art. 11 CGA et le ch. 3 de la Formule de décision qui prévoit une prime annuelle, ainsi que l'art. 8 CGA qui n'autorise une abrogation ou une modification de la décision de couverture qu'après l'expiration d'une année d'assurance, excluant ainsi une adaptation de la prime. La question de savoir si cette manière de déterminer la prime de base annuelle, en fonction de la situation générale des risques est correcte et appropriée, peut demeurer ouverte. Toutefois, les considérations qui précèdent montrent que ces dispositions, dans la mesure où elles concernent la perception de primes *annuelles* supplémentaires, sont en contradiction avec les principes régissant le droit des assurances privées quant à la fixation des primes selon la situation effective des risques encourus. Il serait en revanche erroné de croire, comme l'estime la recourante, que l'OARG interdirait la perception d'une prime supplémentaire; il ressort au contraire de l'art. 1^{er} de l'OARG qu'une telle prime est pratiquement exigée. Les CGA ne prévoient toutefois pas la possibilité de percevoir des primes supplémentaires correspondant aux risques encourus au moyen de clauses d'adaptation appropriées; il s'agit là d'une lacune qui, pour les motifs précités, viole le droit fédéral.

6. Selon l'art. 62 al. 2 PA, l'autorité de recours ne peut modifier la décision attaquée au détriment d'une partie que lorsque celle-ci viole le droit fédéral ou repose sur une constatation inexacte ou incomplète des faits. En l'espèce, il faut constater que les CGA violent le droit fédéral en tant qu'elles prévoient de fixer des primes annuelles non différenciées, sans offrir la possibilité de percevoir ultérieurement une prime supplémentaire adaptée aux risques. Le ch. 4 des décisions attaquées déclarant expressément que les CGA en font

partie intégrante, les décisions en question violent elles-mêmes le droit fédéral et devraient en conséquence être modifiées au détriment de la recourante. Selon les principes d'assurance en usage sur le marché de Londres, qui sont aussi déterminants pour l'ARC, des primes supplémentaires limitées dans le temps pour des régions dangereuses auraient été indiquées également dans le cadre de la couverture automatique intérimaire. Cela aurait pu aboutir, plus particulièrement dans le cas du navire-citerne m/t C. L., à la fixation de primes plus élevées que les primes annuelles globales fixées par les décisions attaquées.

7. Il sied de constater en l'espèce qu'une modification des décisions attaquées aurait principalement pour conséquence un changement des CGA dans chaque cas particulier. Ces dernières ont cependant obtenu force de loi depuis longtemps dans tous les cas où la décision de couverture n'a pas été attaquée et cela bien qu'elles soient contraires au droit fédéral. Cela permet aux navires concernés de se rendre en tout temps dans les zones dangereuses alors que leurs armateurs doivent simplement s'acquitter du tarif de base. Il serait choquant, du point de vue de l'égalité devant la loi, que les CGA ne puissent être modifiées au détriment de la recourante que lorsqu'elles ont été attaquées, alors qu'elles devraient être applicables de manière identique à tous les navires. Cette manière de procéder ne serait pas non plus compatible avec la protection de la bonne foi prévue par le droit administratif; en effet, les CGA, qui ont servi de fondement aux négociations sur l'octroi de la couverture, sont connues de la recourante depuis 1987 et ne prévoient que des primes globales annuelles. Cela étant, la recourante pouvait légitimement présumer qu'aucune prime supplémentaire ne serait perçue pour des risques de guerre limités dans le temps et à raison du lieu. Sur ce point, elle a été de bonne foi et doit être protégée par l'administration. Dans cette situation juridique, on ne saurait confirmer les décisions attaquées qui sont contraires au droit fédéral. Une modification au détriment de la recourante n'étant pas soutenable du point de vue de l'égalité devant la loi et de la protection de la bonne foi, les décisions attaquées doivent être abrogées et les primes adaptées de manière qu'elles correspondent aux conditions offertes pour les navires auxquels la couverture a été octroyée au simple tarif de base. Les recours doivent par conséquent être admis et les primes attaquées ramenées au taux de 0,05%) pour les quatre navires.

8. Vu l'issue de la présente procédure, il n'est pas perçu de frais à la charge de la recourante. Cette dernière n'ayant pas été représentée par un avocat et n'ayant pas eu à subir de frais particuliers de procédure, il ne lui est pas alloué d'indemnité (art. 64 al. 1^{er} PA).

JAAC 56.23B - Décision du Département fédéral de l'économie publique du 7 mai 1991

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	56
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 001 526

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.