

## **Livre blanc sur le transport maritime Suisse**

Propositions de mesures d'urgence visant à sauvegarder le pavillon suisse et de mesures structurelles visant à rétablir la compétitivité de la Suisse pour le secteur maritime

## Table des matières

Table des matières.....	1
Executive Summary.....	3
Introduction .....	5
Contexte national : l'importance géopolitique et économique du secteur maritime Suisse.....	5
Chapitre 1 : Mesures d'urgence.....	8
Section 1 : Risque d'inscription du pavillon suisse sur la liste noire du Memorandum de Paris et conséquences.....	8
Section 2 : Recommandations .....	9
Élargissement des exigences de nationalité .....	9
Mesures ultimes de sauvetage de la flotte battant pavillon suisse sans risque de perte immédiate pour la Confédération.....	9
Chapitre 2 : Mesures structurelles visant à rétablir la compétitivité de la Suisse pour le secteur maritime .....	11
Section 1 : Environnement fiscal compétitif.....	11
Taxe au tonnage.....	11
Résumé.....	11
La taxe au tonnage au niveau international .....	11
Justification constitutionnelle de la taxe au tonnage au regard de la Constitution fédérale de la Confédération suisse.....	13
Impact attendu de la taxe au tonnage sur le secteur maritime suisse.....	14
Principales caractéristiques attendues de la taxe au tonnage suisse.....	15
Propositions techniques.....	17
Le droit de timbre sur assurances.....	20
Résumé.....	20
Propositions techniques.....	20
Section 2 : le développement durable .....	22
Aspects environnementaux .....	22
Résumé.....	22
Contexte international.....	22
Le rôle de la Suisse .....	24

La protection des droits de l'Homme .....	25
Développements récents en matière de droits de l'homme et le secteur maritime : opportunités .....	25
Recommandations .....	26
Section 3 : Règlements maritime et organisation administrative.....	28
Résumé.....	28
Proposition de révision de la loi 747.30 Loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse .....	28
Organisation administrative .....	29
Fonctionnement administratif .....	29
Section 4 : les conventions internationales .....	31
Résumé.....	31
Propositions techniques.....	31
Accords de libre échange .....	31
Conventions contre les doubles impositions .....	32
Annexes.....	33
Annexe 1 : Avis de Droit du Prof. Dr. Alexander Von Ziegler – Schellenberg Wittmer.....	33
Annexe 2 : Note sur le double enregistrement (option 3 des mesures d'urgences mentionnées au chapitre 1) .....	54

## Executive Summary

Pour des raisons historiques, la Suisse s'est dotée dès les années 50 d'un dispositif législatif et réglementaire ambitieux dont l'objectif était de permettre le développement d'une industrie maritime capable d'assurer l'approvisionnement du pays en cas de conflit.

Les circonstances actuelles n'ont pas modifié cet objectif. Dans la mesure où 90% du commerce international est effectué par voie maritime, la Suisse, nonobstant l'absence de frontière maritime, doit sécuriser un approvisionnement par la mer.

Outre des sociétés opérant des navires battant pavillon suisse (Rederei Zurich, ABC Maritime, Oceana Shipping AG), d'autres entreprises de tout premier plan sont localisées en Suisse. Citons à titre d'exemple MSC – Mediterranean Shipping Company, numéro 2 mondial du transport maritime par container et numéro 4 mondial de la croisière, opérant une flotte de plus de 550 navires. D'autres sociétés maritimes peuvent être citées : Eiger Shipping, Gearbulk, Nova Marine Group, SwissMarine...

La flotte battant pavillon suisse a connu des heures de gloire dans le passé, mais force est de reconnaître que le secteur maritime suisse connaît depuis quelques années une crise profonde qui a conduit à des coûts financiers significatifs pour la Confédération.

Cette crise s'accroît et la disparition pure et simple de la flotte battant pavillon suisse est à craindre d'ici 2023. Si aucune mesure d'urgence n'est prise à très court terme, l'accentuation de la crise pourra conduire la Confédération à engager de nouveaux paiements dans le cadre des garanties fédérales actuellement encore en vigueur.

En premier lieu, il apparaît indispensable d'identifier les causes de la crise que traverse actuellement le secteur. Ces causes sont multiples et se situent à deux niveaux :

- Au niveau international : la crise financière de 2008 / 2009 a provoqué un fort ralentissement du commerce international (diminution de l'ordre de 20%). La reprise qui a suivi n'a pas permis de retrouver les niveaux antérieurs, et la croissance du commerce mondial s'étant ralentie, un déséquilibre entre l'offre et la demande de tonnage est apparu.
- Au niveau Suisse : si notre pays présente des avantages compétitifs indiscutables (finances publiques saines, environnement politique stable, niveau élevé de compétences...), il n'en demeure pas moins que la compétitivité de la Suisse pour le secteur maritime est faible. En effet, le cadre législatif et réglementaire, l'organisation administrative ne répondent plus aux besoins du secteur maritime. L'absence de dispositions fiscales similaires à celles des autres principales nations maritimes constitue un obstacle majeur à la préservation et au développement du secteur en Suisse.

Dans ce contexte, la protection du secteur maritime suisse nécessitera d'une part des mesures d'urgence qui devront impérativement être complétées par des mesures structurelles à long terme.

- Mesures d'urgence : afin d'éviter l'inscription à court terme de la flotte suisse sur la liste noire du Memorandum de Paris (Memorandum d'entente de Paris sur le contrôle des navires regroupant les principaux ports européens, canadiens et russes), et donc la disparition possible de cette flotte, une discussion doit être menée avec le Memorandum de Paris afin d'obtenir un moratoire de 3 à

5 ans. Par ailleurs, la flotte doit être développée en incitant divers opérateurs suisses ou étrangers à inscrire certains navires en Suisse.

- Mesures structurelles : les mesures d'urgence ne pourront atteindre leur objectif que si la Confédération se dote d'une stratégie à long terme permettant d'assurer la compétitivité de la Suisse pour le secteur. Une telle compétitivité passera par les éléments suivants :
  - La mise en place d'un cadre fiscal similaire à celui qui existe dans les autres puissances maritimes. A ce titre, il est suggéré l'adoption d'un régime de taxation au tonnage, régime d'imposition qui a déjà prouvé son efficacité dans la protection et le développement du secteur maritime européen notamment.
  - Un renforcement du rôle de leadership de la Suisse dans le développement durable (environnement et droits de l'Homme).
  - Une révision des dispositions légales et réglementaires applicables à la navigation maritime sous pavillon suisse afin d'une part d'adapter ces dispositions au nouveau contexte international, économique et opérationnel et d'autre part d'apporter au secteur maritime suisse une flexibilité indispensable à un développement serein.
  - La négociation de nouvelles conventions maritimes internationales ainsi que la prise en compte systématique des besoins du secteur lors de la conclusion d'accords de libre-échange.

## Introduction

### Contexte national : l'importance géopolitique et économique du secteur maritime Suisse

De façon paradoxale, l'économie maritime s'est développée en Suisse en raison de la caractéristique géographique de la Suisse, pays enclavé au centre de l'Europe sans accès la mer.

En effet, la Deuxième Guerre Mondiale a mis en évidence la vulnérabilité de la Confédération en matière d'approvisionnement.

Par nécessité dans un premier temps, le Conseil fédéral a, par arrêté du 9 avril 1941, « créé les conditions juridiques d'une flotte marchande suisse pour assurer les importations d'outre-mer »<sup>1</sup>. La loi Fédérale du 23 septembre 1953 sur la navigation maritime sous pavillon suisse a permis d'adapter la législation suisse au droit ordinaire.

Souhaitant encourager la constitution d'une flotte capable d'assurer l'approvisionnement du pays, la question des aides économiques s'est rapidement posée. A partir de 1948, la Confédération a accordé aux investisseurs privés des prêts avantageux avant de remplacer ce mécanisme de soutien par des crédits-cadres de cautionnement renouvelés à intervalles réguliers à partir de 1959.

Ce soutien de la Confédération au secteur maritime suisse est conforté depuis la Constitution Fédérale de 1999 par l'article 102, lequel dispose :

*« La Confédération assure l'approvisionnement du pays en biens et services de première nécessité afin de pouvoir faire face à une menace de guerre, à une autre manifestation de force ou à une grave pénurie à laquelle l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens. Elle prend des mesures préventives. Elle peut, au besoin, déroger au principe de la liberté économique. »*

Au-delà du soutien à la flotte de navires battant pavillon suisse<sup>2</sup>, la Suisse est devenue au fil des années une puissance maritime, et pourtant probablement méconnue. Ainsi, la flotte maritime battant pavillon suisse a compté jusqu'à 52 navires, mais plus de 900 navires sont opérés par des sociétés établies en Suisse. Parmi elles des acteurs majeurs du secteur tels que MSC Mediterranean Shipping Company, société établie à Genève depuis 1978, numéro 2 mondial du transport maritime par container derrière le danois Maersk, et devant le français CMA CGM, opérant une flotte de plus de 550 navires. Il convient aussi de noter que de nombreux groupes de trading de matières premières ont créé des divisions de transport

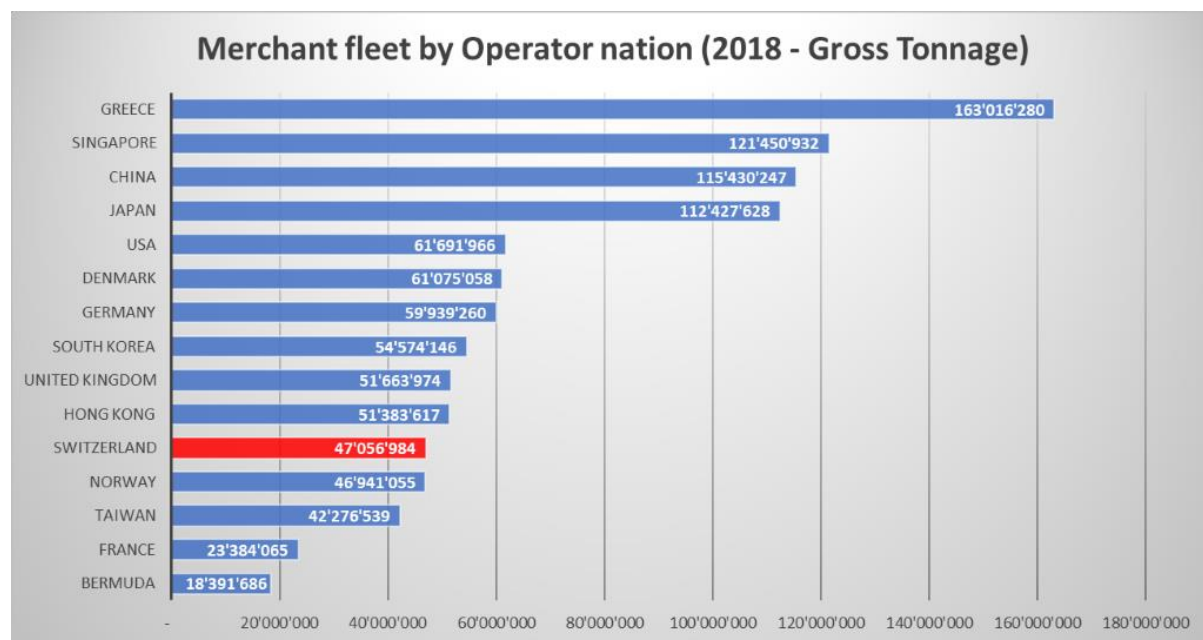
---

1 Rapport sur la politique Suisse en matière de navigation, 14 octobre 2009

2 A noter que dans son Rapport sur l'importance de la navigation maritime sur la politique d'approvisionnement publié en décembre 2016, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DFEFR) estime que « Pour l'Approvisionnement économique du pays (AEP), il n'y a, pour l'heure, aucune raison d'agir en ce qui concerne la flotte suisse de haute mer. Dans le contexte actuel (offre surabondante de capacité de fret maritime, navigation maritime en tant que maillon le moins faible de la chaîne logistique), la contribution de cette flotte à l'approvisionnement de la Suisse en aliments et produits pétroliers ne représente guère de plus-value décisive. »

maritime. Ainsi Eiger Shipping, établie à Genève, est la filiale de transport maritime du groupe Lukoil, le premier producteur pétrolier russe privé.

Selon les dernières statistiques (novembre 2018), la Suisse se classe au 5eme rang européen, au 11eme rang mondial en termes de tonnage brut de flotte exploitée par des sociétés établies en Suisse.



Source: HIS Seaweb – Danish Shipping Association

Le secteur maritime contribue à hauteur de 0.4% du PIB de la Confédération (2.4 milliards de Francs) et emploie plus de 2'000 personnes (emplois directs).

Consciente de l'importance de l'économie maritime, la Suisse est active dans de nombreuses organisations internationales telles que l'Organisation Maritime Internationale, l'Organisation Internationale du Travail (ayant ratifié la Convention du travail maritime de 2006) et la Commission OSPAR (Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est). La Suisse a par ailleurs ratifié de nombreuses conventions internationales telle que la convention MARPOL (Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires) du 2 novembre 1973 et la convention SOLAS de 1974 (Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer).

A l'inverse, la Suisse n'a signé et ratifié à ce jour que peu d'accords maritimes bilatéraux avec des États tiers.

L'industrie maritime suisse connaît depuis quelques années une crise majeure. La disparition de certains propriétaires de navires ou d'opérateurs a conduit à une réduction significative de la flotte battant pavillon suisse, faisant ainsi peser un risque sur la politique d'approvisionnement du pays. Par ailleurs, l'application des règles du Memorandum de Paris (contrôle coordonné des navires étrangers faisant escale dans leurs ports des membres du Memorandum de Paris ou « Paris MOU ») pourrait conduire d'ici

à 2023 à l'inscription du pavillon suisse sur la liste noire. Si une telle perspective devait se confirmer, les opérateurs suisses seraient obligés de réorganiser leurs activités, passant notamment par le transfert de leur flotte sous un autre pavillon.

Au-delà de ces circonstances conjoncturelles, il apparaît que la situation de l'industrie maritime suisse est liée à un manque global de compétitivité de la Suisse dans ce secteur, en raison de règles juridiques désuètes, de l'absence de régime fiscal similaire à celui en vigueur dans de nombreux états, à la perte d'influence de la Suisse au sein des organisations internationales.

Pour cette raison, le présent livre blanc est articulé en deux parties :

- Un premier chapitre (Chapitre 1 : Mesures d'urgence) a pour objet de soumettre des propositions permettant de sauvegarder à court terme le pavillon suisse en évitant d'être placé sur la liste noire du Memorandum de Paris (difficulté voire interdiction d'aller dans certains ports membre du Memorandum de Paris)
  
- Un second chapitre (Chapitre 2 : Mesures structurelles visant à rétablir la compétitivité de la Suisse pour le secteur maritime) a pour objet faire état de différentes recommandations afin d'élaborer une stratégie à long terme permettant de rétablir la compétitivité de la Suisse dans le secteur maritime au niveau mondial. 4 domaines sont abordés : l'environnement fiscal (section 1), le développement durable, incluant les questions environnementales et les droits de l'Homme (section 2), la réglementation maritime (section 3) et les conventions internationales (section 4).



# Chapitre 1 : Mesures d'urgence

## Section 1 : Risque d'inscription du pavillon suisse sur la liste noire du Memorandum de Paris et conséquences

Le pavillon suisse de haute mer est dans une situation critique. Le pavillon suisse figure actuellement sur la liste grise du mémorandum of Understanding (MoU) de Paris<sup>3</sup>. La classification de chaque flotte est basée sur le rapport entre les immobilisations et le nombre d'inspections effectuées au cours des trois dernières années civiles. Ce ratio détermine si la flotte est placée sur la liste blanche, grise ou noire. Un nombre minimum de 30 inspections en trois ans est nécessaire pour être répertorié. Entre 2018 et mars 2020, 76 inspections ont été effectuées, entraînant 6 immobilisations de navires, dont 5 ont été effectuées en 2019 au cours de 22 inspections au total. Le nombre de navires de la flotte suisse, et donc le nombre d'inspections, n'a cessé de diminuer ces dernières années. Avec la réduction actuelle de la flotte, il faut supposer que les inspections ne seront pas suffisantes d'ici la fin de 2022 pour compenser les 5 détentions en 2019 et ainsi échapper à la liste noire. Si le nombre minimum d'inspections n'est pas atteint, les conséquences seraient similaires à celles d'une liste noire.

Le risque pour la flotte Suisse d'être placée en liste noire est donc extrêmement élevé. Si tel est le cas, les navires suisses seront difficiles à affréter en raison de leur dégradation par Rightship<sup>4</sup> à 2 étoiles sur 5, une notation de 3 étoiles minimum étant demandée par la plupart des affréteurs. Par ailleurs, nonobstant cette dégradation par Rightship, d'autres affréteurs refuseront d'affréter des bateaux portant un pavillon en liste noire. La flotte battant pavillon suisse risque d'être partiellement voire totalement immobilisée.

La flotte restante dès juillet 2020 sera composée de 3 armateurs suisses, Rederei Zürich, ABC Maritime et Oceana Shipping AG opérant 20 navires (état à Avril 2020). Durant les 24 derniers mois aucun des navires de ces trois flottes n'a été détenu dans le cadre du Paris MOU, démontrant ainsi la qualité de la flotte existante, mais malgré un entretien de qualité et des équipages professionnels le risque de détentions futures ne peuvent pas être totalement écartés

Le nombre de navires battant pavillon suisse est essentiel pour la conformité de la flotte au Mémorandum de Paris. Les inspections critiques nécessaires à l'inscription du pavillon suisse sur les listes blanches, grises ou noires seront bientôt insuffisantes. Sans moratoire d'urgence du Memorandum de Paris pour les opérations sous pavillon suisse de ces navires, l'opération de navires battant pavillon suisse deviendra difficile voire impossible et, par conséquent, l'insolvabilité des entités propriétaires des navires sera inévitable. Cela conduirait à une situation où les garanties restantes de la Confédération pourraient très probablement être déclenchées pour des navires et des armateurs qui, autrement, seraient parfaitement opérationnels et solvables.

Pour éviter que le pavillon suisse ne passe sous liste noire, les seules solutions seraient l'augmentation importante d'ici à fin 2021 du nombre de navires battant pavillon suisse (par exemple en ouvrant le

---

<sup>3</sup> <https://parismou.org/>

<sup>4</sup> Rightship est une société privée classifiant la qualité des navires selon divers critères et qui est une des références importantes utilisée par de nombreux affréteurs <https://www.rightship.com/>

registre aux citoyens de l'UE opérant depuis la Suisse) ou d'obtenir un moratoire du Memorandum de Paris de quelques années afin que la taille de la flotte suisse puisse augmenter et améliorer le ratio du nombre d'arrêts par rapport à sa taille de la flotte. Si ce n'est pas possible de passer sous liste noire, la seule option est de retirer du pavillon suisse les navires concernés, tout en conservant les droits de la Confédération (hypothèques, droit de réquisition, etc.) liés à la propriété de ces navires qui resteraient la même et conservés dans le registre suisse.

## Section 2 : Recommandations

### Élargissement des exigences de nationalité

Afin de pouvoir augmenter le nombre de navires sous pavillon Suisse il est important de revoir et d'élargir la loi et l'ordonnance sur navigation notamment les exigences de nationalité. En effet le shipping est par définition une activité internationale avec des acteurs et investisseurs venant de nationalités différentes. Même si un grand nombre d'entre eux vivent en Suisse, ils n'ont pas tous la nationalité Suisse et par conséquent ne répondent pour l'instant pas aux critères de nationalité demandé par la loi sur la navigation.

De plus il est important pour le développement de la flotte sous pavillon Suisse que des investisseurs étrangers puissent investir dans des sociétés de shipping enregistrées et contrôlées depuis la Suisse. Limiter l'actionnariat majoritaire à des citoyens Suisse nuirait au développement et à la croissance du pavillon Suisse.

En conclusion l'ouverture à d'autres nationalités pourrait contribuer à surmonter la situation d'urgence actuelle et par la même participerait au développement d'une stratégie à long terme pour une flotte moderne battant pavillon suisse

### Mesures ultimes de sauvetage de la flotte battant pavillon suisse sans risque de perte immédiate pour la Confédération

Dans l'hypothèse où l'augmentation du nombre de navires s'avérerait insuffisante et l'obtention d'un moratoire impossible, trois options peuvent être envisagées afin de sauvegarder les intérêts économiques et financiers des opérateurs suisses sans perte financière pour la Confédération:

- **Option 1 : obtention d'un moratoire de 3 – 5 ans auprès du Memorandum de Paris.** Il est recommandé d'approcher le Memorandum de Paris afin de demander un moratoire de 3-5 ans jusqu'au moment où des solutions à long terme soient trouvées et mises en place pour le pavillon Suisse de haute mer.
- **Option 2 : autorisation donnée aux navires battant pavillon suisse de quitter le registre suisse.** Il conviendrait de permettre temporairement aux navires suisses de quitter le registre suisse et de se réenregistrer sous pavillon étranger (non affecté par les sanctions du Memorandum de Paris) tout en maintenant la structure financière du navire, y compris la garantie suisse au titre des hypothèques dans le nouveau registre.

- **Option 3 : mise en place du double enregistrement.** Le double enregistrement est couramment utilisé dans l'industrie du shipping, il consiste à permettre à un navire d'être loué en « coque nue » (Bareboat charter), à un affréteur qui désire, pour des raisons opérationnelles, avoir un pavillon différent que le pavillon d'origine. Le navire est en général enregistré sous un second pavillon pour une durée limitée à deux ans mais renouvelable. Durant tout le contrat d'affrètement l'affréteur est responsable de l'entretien technique, de fournir les équipages et de la gestion commerciale du navire.

Les avantages de cette option sont que l'hypothèque et les obligations de l'armateur vis-à-vis de la Confédération restent inchangés et le navire garde son pavillon d'origine, soit dans notre cas le pavillon Suisse.

Comme durant toute la durée du contrat le navire navigue officiellement sous le 2ème pavillon les risques liés au pavillon Suisse d'être mis sous liste noire sont écartés.

L'ensemble de ces recommandations fait l'objet d'une analyse détaillée établie par Prof. Dr. Alexander von Ziegler, du cabinet Schellenberg Wittmer Ltd (cf. Annexe 1)

## Chapitre 2 : Mesures structurelles visant à rétablir la compétitivité de la Suisse pour le secteur maritime

### Section 1 : Environnement fiscal compétitif

#### Taxe au tonnage

##### *Résumé*

La Suisse, en tant que puissance maritime de premier plan, se doit d'aligner son régime fiscal sur celui des autres puissances maritimes. A ce titre, un régime de taxe au tonnage paraît nécessaire. Compatible avec la Constitution fédérale, cette taxe au tonnage se doit également d'être en ligne avec les dispositions de l'Union Européenne, lesquelles servent de référence à l'AELE pour l'analyse de ce régime fiscal dérogatoire.

Les caractéristiques de la taxe au tonnage sont les suivantes :

- La taxe au tonnage est un impôt sur les bénéfices calculé sur la base du tonnage net des navires,
- Régime optionnel, la taxe au tonnage est applicable pendant une période de 10 années,
- La taxe au tonnage est due même en cas de pertes comptables, assurant des revenus réguliers et pérennes pour les cantons et la Confédération,
- La taxe au tonnage présente une grande simplicité de gestion administrative, tant pour le contribuable que pour l'administration,
- La taxe au tonnage est selon notre analyse la seule taxe à forte incitation environnementale.

##### *La taxe au tonnage au niveau international*

L'Union Européenne, mais également d'autres États, portent depuis de nombreuses années un intérêt particulier à l'industrie maritime, souhaitant la soutenir pour des raisons stratégiques et économiques.

Ainsi, la Commission Européenne a publié en 1989 les premières Orientations sur les aides d'état au transport maritime. Ces orientations ont été révisées en 1997 puis 2004. Deux types de dispositifs fiscaux ont été validés par la Commission Européenne portant d'une part sur les allègements fiscaux en faveur des marins et d'autre part sur les dispositifs de taxe au tonnage.

La taxation au tonnage implique que l'armateur paie un montant de taxes directement proportionnel au tonnage des navires qu'il exploite : ce montant sera dû quels que soient les profits ou les pertes réels de la compagnie. Des régimes de taxation au tonnage existent en Belgique, au Danemark, en Finlande, en France, en Allemagne, en Irlande, en Grèce, aux Pays-Bas, en Espagne, à Malte, à Chypre, en Pologne, en Italie, en Suède, au Portugal et en Croatie. De plus, la Norvège, non-membre de l'Union Européenne mais membre, comme la Suisse, de l'AELE, a aussi adopté ce dispositif, tout autant que le Royaume-Uni.

A noter enfin que certains états conduisent actuellement une réflexion concernant l'opportunité d'application de cette taxe. Tel est le cas notamment du Luxembourg.

Les États qui n'ont pas adopté de taxe au tonnage ont pour certains d'entre eux mis en place d'autres mécanismes d'incitation fiscale, tel que Singapour.

La taxe au tonnage n'est pas remise en cause et la Commission Européenne rend régulièrement des décisions positives relatives à la mise en place ou la modification de régimes de taxation au tonnage par certains États membres. Les plus récentes sont les suivantes :

- 12 octobre 2018 : approbation de l'extension de la taxe au tonnage au Danemark
- 6 avril 2018 : approbation de la mise en place de la taxe au tonnage au Portugal
- 19 décembre 2017 : approbation de la taxe au tonnage à Malte (suite à procédure d'enquête)
- 25 avril 2017 : approbation de la mise en place de la taxe au tonnage en Lituanie

Au niveau européen et international, les évolutions notables suivantes doivent être constatées :

- Incidence du Brexit : la sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne est de nature à entraîner de profondes modifications de la taxe au tonnage dans ce pays. En effet, le régime actuel de taxe au tonnage avait été approuvé par la Commission dans le passé, mais s'avérait sur certains points relativement restrictif (à titre d'exemple, inclusion de l'obligation de formation de cadets...). Un rapport a été remis en avril 2019 et des propositions techniques de modification de la taxe au tonnage sont actuellement en cours d'évaluation. Sont notamment évoquées une extension du champ d'application de la taxe au tonnage à certaines catégories de navires, la révision des règles de formation des cadets, la révision des règles d'option... Il convient de noter que la sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne offrira à ce pays une grande flexibilité dans la définition des règles, flexibilité accentuée par la non-adhésion du Royaume-Uni à l'AELE. Sans tenir de discours alarmiste outrancier, il est sage de considérer que le Royaume-Uni pourrait devenir un « nouveau Singapour maritime », aux portes de l'Europe (et de la Suisse) créant une concurrence accrue entre puissances maritimes dans cette partie du monde.
- Harmonisation des règles européennes. La Commission Européenne a engagé une réflexion sur une possible harmonisation des règles relatives aux aides d'état. Différents acteurs (ECSA - European Community Shipowners Association) sont engagés dans ces discussions.
- L'OCDE a confirmé à plusieurs reprises que la taxation au tonnage ne constitue pas une pratique fiscale dommageable. Cet élément est notamment rappelé dans le dernier rapport sur les pratiques fiscales dommageables publié le 29 janvier 2019. A noter que les incitations fiscales en vigueur à Singapour ou Hong Kong sont elles aussi considérées comme ne constituant pas des pratiques fiscales dommageables. Enfin, la taxe au tonnage est pleinement en ligne avec les nouveaux concepts de taxation des bénéficiaires (BEPS) dans la mesure où l'option à la taxe au tonnage ne peut être accordée qu'aux entreprises disposant dans un état d'une substance suffisante permettant d'exercer le contrôle commercial et stratégique de la flotte. Les discussions actuelles relatives au projet dit « BEPS 2.0 » ne devraient pas impacter le principe de la taxe au tonnage dans la mesure où l'OCDE a d'ores et déjà fait part de sa volonté d'exclure le secteur maritime du « pilier 1 ». La décision politique sera prise d'ici quelques mois. En ce qui concerne le « pilier 2 », le secteur maritime travaille en étroite collaboration avec l'OCDE afin là aussi d'envisager une exclusion du champ.

### *Justification constitutionnelle de la taxe au tonnage au regard de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*

Aux termes de l'article 103 Cst, « *La Confédération peut soutenir les régions économiquement menacées et promouvoir des branches économiques et des professions si les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger d'elles ne suffisent pas à assurer leur existence. Elle peut, au besoin, déroger au principe de la liberté économique.* ».

Ces dispositions justifient la constitutionnalité de la taxe au tonnage, comme l'a souligné le Professeur Oberson dans son analyse en 2016<sup>5</sup>.

Dès 2013, l'organe de pilotage<sup>6</sup> a déjà fait une déclaration positive au FDF sur la taxe au tonnage. Le comité conclut sur la taxe au tonnage : "*L'introduction d'une taxe au tonnage pourrait toutefois accroître l'attrait de la Suisse pour les activités de transport maritime et permettre de maintenir les sociétés actives dans ce domaine basées en Suisse. Elle pourrait amener des groupes d'entreprises à implanter de plus en plus souvent ces activités en Suisse. Sans mesures supplémentaires pour améliorer la compétitivité de la Suisse dans ce domaine, il est probable que les entreprises de transport maritime émigreront à l'étranger à long terme* ».

La taxe au tonnage constitue un outil important pour le soutien au secteur maritime suisse. A ce titre, les éléments suivants doivent être relevés :

- La taxe au tonnage a déjà été analysée par le Conseil Fédéral comme une alternative possible au cautionnement fédéral. Ainsi en a-t-il été le cas dans les messages du 7 novembre 2001<sup>7</sup> et du 27 juin 2007<sup>8</sup>. A l'issue de ces analyses, la préférence pour un système de cautionnement avait été confirmée. Cependant, à la suite du rapport du DEFR de décembre 2016 concluant que l'importance de la navigation maritime pour garantir la sécurité d'approvisionnement de la Suisse devait être relativisée, le Conseil fédéral a estimé que la Confédération n'avait pas besoin d'encourager davantage la navigation maritime dans un avenir proche pour garantir l'approvisionnement du pays en cas de crise. En conséquence, le Conseil fédéral a décidé le 21 décembre 2016 de ne pas proposer à l'Assemblée fédérale le renouvellement du crédit-cadre de cautionnement qui arrivait à échéance en juin 2017. La Délégation des Finances des Chambres fédérales (DÉlFin) en conclusion de son rapport d'enquête sur la procédure de vente des navires de SCL et SCT<sup>9</sup> se dit « *fermement convaincue que non seulement le cautionnement solidaire, mais*

---

<sup>5</sup> La constitutionnalité de l'introduction d'une taxe au tonnage en Suisse dans le cadre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) / Xavier Oberson, 2016

<sup>6</sup> Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit (Unternehmenssteuerreform III) // Bericht des Steuerorgans zuhanden des EFD, 11. 12. 2013

<sup>7</sup> Message du 7 novembre 2001 concernant l'arrêté fédéral renouvelant l'ouverture d'un crédit-cadre pour cautionnement visant à garantir un nombre suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse – FF 2020 884

<sup>8</sup> Message du 27 juin 2007 relatif à la modification de l'arrêté fédéral sur un crédit-cadre pour cautionnement visant à garantir un nombre suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse – FF 2007 4949

<sup>9</sup> Cautionnements solidaires de la flotte suisse de haute mer par la Confédération : enquête sur la procédure de vente des navires de SCL et SCT - Rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales – 27 juin 2019

*aussi le cautionnement simple ne constituent pas des instruments appropriés pour garantir que les besoins en transport maritime sont assurés. Elle considère qu'il convient plutôt de définir **d'autres instruments permettant d'encourager, de maintenir et de renforcer la flotte suisse de navires de haute mer.** » Sans citer la taxe au tonnage, et au regard de la comparaison passée des instruments de soutien, il peut être considéré que la DélFin suggérait d'analyser à nouveau l'opportunité de la mise en place d'une taxe au tonnage en Suisse.*

- La Commission Européenne, de façon constante, rappelle que les incitations fiscales constituent « *des mesures [qui] se sont avérées positives pour sauvegarder des emplois de haute qualité dans les activités maritimes à terre, telles que la gestion directement liée au transport maritime, ainsi que dans les activités connexes (assurance, courtage et financement). Eu égard à l'importance de ces activités pour l'économie communautaire, et pour permettre d'atteindre les objectifs décrits ci-dessus, des incitations fiscales de ce genre peuvent être acceptées d'une façon générale. De même, le développement des transports maritimes communautaires sur le marché mondial sera facilité par des mesures visant à sauvegarder l'emploi de qualité et à promouvoir la compétitivité du secteur des transports maritimes dans les États membres grâce à des incitations fiscales combinées à d'autres initiatives dans le domaine de la formation et de l'amélioration de la sécurité.* »<sup>10</sup> La Commission analyse de façon systématique l'impact économique de ces incitations fiscales. A titre d'exemple, Mme Margrethe Vestager, Commissaire chargée de la politique de concurrence, a rappelé lors de l'approbation de l'extension du régime danois de taxe au tonnage que ce dernier « *aidera l'industrie du transport maritime à rester compétitive sur le marché mondial. Il préservera l'emploi et encouragera l'adoption de normes environnementales élevées dans le secteur du transport maritime. Le régime est conforme aux lignes directrices de la Commission en matière d'aides d'État et comporte de nouvelles garanties pour assurer un traitement égal des compagnies maritimes européennes et éviter des distorsions de la concurrence.* »<sup>11</sup>

#### *Impact attendu de la taxe au tonnage sur le secteur maritime suisse*

Avant d'analyser l'impact de la taxe au tonnage sur l'économie suisse, il convient d'analyser l'évolution de la répartition internationale de la flotte opérée entre 2016 et 2018.

Un élément à ce titre doit être relevé : la flotte opérée à partir de Singapour a augmenté de 49.1% passant de 81 à 121 millions de tonnes. Singapour passe ainsi de la 4ème à la 2ème place du classement des pays opérateurs d'une flotte. Cette croissance doit être mise en regard de la croissance moyenne de la flotte mondiale sur la même période de l'ordre de 6%. Par ailleurs, dans le même temps, les flottes opérées à partir du Japon, des États-Unis, de la Corée du Sud ou de l'Allemagne diminuaient de plus de 12 % dans chacun de ces États.

---

10 Communication C (2004) 43 de la Commission — Orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime

11 Commission européenne – communiqué de presse 12 octobre 2018 – IP /18/6107

Bien entendu, ces évolutions ne peuvent être expliquées uniquement par l'aspect fiscal<sup>12</sup>. Cependant force est de constater que Singapour est l'un des états offrant des incitations fiscales particulièrement avantageuses.

En ce qui concerne la Suisse, la taxe au tonnage aurait les conséquences suivantes :

- Préservation du secteur maritime actuel,
- Les sociétés présentes disposeraient d'une grande visibilité de leur charge fiscale future,
- Les sociétés maritimes suisses seraient sur un pied d'égalité avec leurs concurrentes au niveau mondial,
- Un mouvement de délocalisation vers des états plus avantageux (notamment le Royaume-Uni) serait évité,
- Les emplois s'en trouveraient sauvegardés,
- En cas de révision de l'analyse des besoins par la Confédération afin d'assurer la sécurité de l'approvisionnement, la taxe au tonnage constituerait un élément fondamental de maintien des capacités de la flotte de haute mer battant pavillon suisse,
- Outre la préservation et le renforcement du secteur (augmentation du tonnage opéré de 164%) la taxe au tonnage permettrait, d'ici 2030, de créer 1200 emplois en Suisse, d'engendrer pour la Confédération des recettes fiscales supplémentaires de 180 millions de francs pour le seul secteur maritime (contribution directe)<sup>13</sup>.

#### *Principales caractéristiques attendues de la taxe au tonnage suisse*

La taxe au tonnage présente de nombreux avantages techniques :

- La gestion administrative par les sociétés contribuables de la taxe au tonnage est simple et sûre dans la mesure où cette taxe est calculée sur la base de données objectives des navires (tonnage net) déterminées par des organismes certificateurs indépendants.
- La gestion administrative par les administrations fiscales (cantonales et fédérale) est simplifiée.
- Les recettes fiscales pour la Confédération et les cantons seraient stables et prévisibles.

Les principales caractéristiques suivantes sont attendues :

- La taxe au tonnage suisse doit être strictement conforme aux Orientations sur les aides d'état au transport maritime définies par l'Union Européenne et appliquées par l'AELE.

---

<sup>12</sup> A ce titre, nous nous permettons de renvoyer à l'étude *The leading Maritime Capitals of the World 2019* publiée par Menon Economics juillet et DNV GL.

<sup>13</sup> Analyse de l'Institut CREA – Lausanne – Le pôle économique maritime suisse et la taxe au tonnage – Avril 2020



- Certaines spécificités locales devraient pouvoir être néanmoins défendues, liées en particulier au caractère enclavé de la Suisse. Ainsi les navires effectuant des relations directes entre le port de Bâle<sup>14</sup> et les ports de la Mer du Nord devraient pouvoir être soumis à la taxe au tonnage<sup>15</sup>.
- La taxe au tonnage viendrait se substituer à l'impôt sur les bénéfices et à l'impôt sur le capital.
- La taxe au tonnage suisse devrait être appliquée au niveau fédéral, sans possibilité pour les cantons de déterminer une taxe au tonnage à leur niveau. Les recettes de la taxe au tonnage pourraient être réparties entre les cantons en proportion de l'importance des flottes opérées par les sociétés établies dans lesdits cantons.
- La taxe au tonnage suisse devrait être optionnelle.
- L'option exercée devrait être maintenue pour une période de 10 ans. Une sortie du régime de la taxe au tonnage avant la fin de la période d'option devrait entraîner des conséquences financières (calcul rétroactif de l'impôt sur les bénéfices avec dégrèvement en fonction de la durée effective de l'option...)
- Seules les entreprises suisses établies en Suisse et disposant de la substance nécessaire afin d'exercer le contrôle commercial et stratégique de la flotte pourraient opter à la taxe au tonnage, indépendamment de la localisation de l'entité propriétaire juridique.
- Seules les activités maritimes de transport de marchandises et de personnes seraient soumises à la taxe au tonnage, ainsi que les activités accessoires, selon la définition des activités accessoires utilisées dans le cadre de l'application de l'article 8 des conventions de double imposition modèle OCDE. A l'inverse, sont bien entendu exclues les activités non accessoires, telles que notamment les activités de trading de matières premières.
- La taxe au tonnage devrait être calculée sur la base du tonnage net des navires, suivant un barème similaire à celui existant dans les pays européens.
- Des critères environnementaux devraient être pris en considération afin de moduler la taxe au tonnage applicable aux navires. Les critères pourraient être l'âge du navire, son mode de propulsion, la dangerosité environnementale des marchandises transportées... La taxe au tonnage suisse se présenterait ainsi comme une taxation incitative d'un point de vue environnemental.
- Le champ d'application de la taxe au tonnage tenant à la nature des navires devrait être aussi large que celui existant dans d'autres états.
- Conformément aux Orientations sur les aides d'état, un lien devrait être fait entre la taxe au tonnage et un pavillon, mais ce lien ne devrait pas être limité au pavillon suisse, mais étendu au pavillon d'un état membre de l'Union Européenne et de l'AELE.

---

14 Il est rappelé que le port de Bâle a le statut juridique de port maritime

15 Les navires embarquant des marchandises ou des passagers en Suisse en vue de les débarquer dans des ports fluviaux sur le Rhin ne pourraient cependant en aucun cas être soumis à la taxe au tonnage.

### *Propositions techniques*

Les propositions développées ci-dessous se limitent aux principes généraux de la taxe au tonnage. Bien entendu des dispositions spécifiques devront être élaborées relatives notamment aux conséquences de restructurations (fusion, apports, cessions d'actifs...)

#### 1. Champ d'application

##### a. Entités

Seules les sociétés établies en Suisse et disposant en Suisse des ressources humaines et matérielles permettant le contrôle commercial et stratégique d'une flotte de navires de haute mer.

Cette disposition est pleinement compatible avec l'approche de l'OCDE selon laquelle la localisation de l'imposition doit correspondre au lieu de création de valeur.

En assurant la présence des ressources humaines et matérielles sur le territoire de la Confédération, cette dernière permet également de s'assurer notamment de recettes fiscales à raison de l'impôt sur les personnes physiques.

##### b. Navires

Seuls les navires de haute mer assurant des transports de marchandises ou de passagers sont soumis à la taxe au tonnage.

Eu égard à la situation de la Suisse et de l'accès aux ports maritimes sur la Mer du Nord, il est suggéré, sous réserve de l'acceptation par l'AELE, de permettre aux navires fluviaux assurant du transport direct de la Suisse vers la Mer du Nord (et inversement) de pouvoir opter à la taxe au tonnage.

Devraient à l'inverse être exclus de la taxe au tonnage, les navires navigant sur les lacs, les yachts navigant en mer, les bateaux usines, les plateformes pétrolières, ...

Conformément aux recommandations de l'Union Européenne, un lien avec un pavillon doit être établi. Ce lien ne peut être à notre sens réalisé avec le seul pavillon suisse. Pour cette raison, il est suggéré de considérer un pourcentage minimal de la flotte sous un pavillon d'un pays membre de l'AELE. Ce pourcentage minimal doit être maintenu durant la durée d'application de la taxe au tonnage. Les modalités de détermination de ce pourcentage minimal et de surveillance de ses variations devraient être définies avec souplesse.

Les navires devraient être détenus juridiquement ou contrôlés économiquement par la société souhaitant opter pour la taxe au tonnage. Ainsi les navires peuvent être pris en location coque nue (bareboat charter in) auprès d'un tiers, ou en location à temps ou au voyage (time / voyage charter in).

##### c. Activités

Les activités suivantes devraient être dans le champ d'application de la taxe au tonnage :

- Activités de transport de marchandises,
- Activités de transport de passagers, inclues les activités de croisières,

- Les activités accessoires aux transports de marchandises ou de passagers. Il est suggéré de se référer aux commentaires de l'OCDE relatifs à l'article 8 du modèle de convention de double imposition. Des critères qualitatifs et quantitatifs peuvent être définis,
- Les activités de gestion et administration de navires (gestion des équipages, administration technique des navires),
- Les activités de location à temps ou au voyage (time charter, voyage charter).

Sont à l'inverse exclues les activités suivantes :

- Les activités financières, notamment les activités de location coque nue (bareboat charter out). Toutefois des assouplissements pourraient être prévus dans le cas de sociétés exerçant à titre accessoire ce type d'activités,
- Les transactions portant sur les marchandises transportées. Cette disposition permet d'exclure de la taxe au tonnage les activités de trading de matières premières.

## 2. Option et durée d'application du régime

De façon identique aux régimes de taxe au tonnage appliqués dans les pays de l'Union Européenne, la taxe au tonnage suisse devrait être appliquée sur option pour une durée de 10 ans.

Toute sortie prématurée du régime de taxe au tonnage, à raison du non-maintien du pourcentage minimal de la flotte sous pavillon AELE, ou d'une décision volontaire du contribuable, devrait donner lieu à l'application d'une compensation financière. Cette compensation pourrait être le paiement rétroactif de l'impôt sur les bénéfices qui aurait été dû en l'absence d'option, tenant compte d'une part de la taxe au tonnage acquittée et de la durée effective de l'option. A l'inverse, la sortie d'un navire en raison de sa vente, ou de sa disparition (nauffrage...) ne devrait donner lieu à aucune sanction.

## 3. Montant de la taxe au tonnage.

Il est suggéré d'appliquer l'approche la plus usitée en Europe à savoir définir un barème de profit notionnel en fonction du tonnage du navire auquel est appliqué le taux d'impôt sur les bénéfices en vigueur dans le canton d'établissement de la société.

Il est suggéré d'appliquer un barème de profit notionnel dans la moyenne des barèmes appliqués par les pays de l'union Européenne. A titre d'information, le barème suggéré est le suivant :

per 100 NT		CHF
from	to	
0	1000	1.09
1001	10000	0.80
10001	25000	0.52
more than 25001		0.26

A titre de comparaison, le tableau ci-après présente la moyenne des profits notionnels appliqués au sein de l'Union Européenne ainsi que les profits notionnels appliqués en Irlande, France et Allemagne.

Taux de change CHF / Euro : 1.20

CHF		Union Européenne			Ireland	France	Allemagne
per 100 NT		Lower	Median	Upper			
from	to						
0	1000	0.58	1.09	1.47	1.2	1.12	1.10
1001	10000	0.41	0.80	1.06	0.9	0.85	0.83
10001	25000	0.23	0.52	0.63	0.6	0.56	0.55
more than 25001		0.11	0.26	0.42	0.3	0.29	0.28

Il est souhaité que cette taxe au tonnage ainsi calculée se substitue à l'impôt fédéral direct, à l'impôt cantonal et à l'impôt sur le capital. A défaut, la taxe au tonnage suisse ne serait pas compétitive.

En ce qui concerne l'impôt sur les bénéfices, la taxe au tonnage devrait s'appliquer aux éléments suivants :

- Bénéfices d'exploitation des activités entrant dans le champ de la taxe au tonnage,
- Gains dérivant de la cession d'actifs liés à la réalisation des activités entrant dans le champ d'application de la taxe au tonnage, à l'exclusion de la cession d'actifs immobiliers,
- Produits financiers (intérêts, gains de change...) dans la mesure où ils sont directement liés à la réalisation des activités entrant dans le champ d'application de la taxe au tonnage.

Les sociétés qui exerceraient à la fois des activités entrant dans le champ d'application de la taxe au tonnage et des activités exclues de ce même champ devraient prendre les mesures comptables appropriées afin de permettre de soumettre les activités hors du champ d'application au régime d'imposition ordinaire. Bien entendu, les éventuelles transactions effectuées entre les deux secteurs d'activités seraient soumises aux règles habituelles de transferts de bénéfices afin de s'assurer que le contribuable n'utilise le secteur soumis à la taxe au tonnage aux fins de réduction globale de ses profits imposables.

Enfin, il est rappelé que la taxe au tonnage est due même en cas de déficit comptable.

#### 4. Incitations environnementales

De nombreux États membres de l'Union Européenne applique des facteurs environnementaux au barème de profit notionnel afin de tenir compte de l'impact environnemental des opérations maritimes. Le principal critère est l'âge du navire. En fonction de celui-ci, un facteur péjorant ou minorant est appliqué au profit notionnel calculé suivant le barème.

Il est suggéré de développer cette approche afin de tenir compte notamment des évolutions technologiques et politiques rapides que connaît le secteur en vue de limiter l'impact environnemental.

A ce titre, outre l'âge du navire, un facteur pourrait être déterminé en fonction du mode de propulsion (thermique, électrique, voiles...), du carburant utilisé, du risque de la marchandise transportée, et en coordination avec les représentants de l'industrie

Le modèle mathématique de détermination du facteur devrait tenir compte de nombreux éléments tout en restant simple d'utilisation.

## Le droit de timbre sur assurances

### Résumé

Les risques opérationnels du secteur maritime (relatifs à l'opération d'une flotte de navires) sont couverts par des mécanismes d'assurances particuliers. Deux types principaux de contrats doivent être mentionnés : les contrats «Hull and Machinery » (« coque et machines », assurance de corps) qui couvrent les risques liés au navire lui-même en tant qu'actif, et les contrats dits « Protection and Indemnity » qui couvrent les risques d'un tiers pour les dommages causés par le navire (dommages à la cargaison pendant le transport, ou des passagers transportés, assurance accident / maladie des membres d'équipage ou passagers transportés, dommage à d'autres navires ou installations portuaires suite à une collision, dommages environnementaux, pollution, ....)

Ces contrats sont proposés par des compagnies ou des « clubs » localisés à l'étrangers, principalement au Royaume-Uni.

A l'heure actuelle, l'application du droit de timbre sur les primes d'assurances ne semble pas uniforme. Par ailleurs, le surcoût de 5% représenté par le droit de timbre lorsque celui-ci est applicable place les sociétés suisses dans une situation désavantageuse par rapport à toutes les sociétés établies en dehors de Suisse dont la plupart des états n'appliquent aucune fiscalité sur ces prestations.

Il est suggéré de prononcer une exonération de droit de timbre pour toutes les prestations d'assurances relatives à l'opérations de navires de haute mer selon les modalités suivantes :

### Propositions techniques

Les modifications suivantes sont suggérées :

- Loi fédérale sur les droits de timbre 641.10 (LT)

Il est suggéré d'ajouter un alinéa à l'art. 22 LT dont la teneur serait la suivante : « *m. de l'assurance visant à couvrir l'ensemble des opérations commerciales de transport effectuées en dehors du territoire suisse au moyen d'un navire de haute mer, incluant notamment les marchandises ou les passagers transportés, les collisions avec des objets flottants, le transport de clandestins, les membres d'équipage... La liste des risques est définie par voie d'ordonnance.* »

- Ordonnance sur les droits de timbre 641.101 (OT)

Il est suggéré d'ajouter un paragraphe 3 à l'art. 27 Assurance de corps de véhicule dont la teneur serait la suivante : « *La prime de l'assurance de corps des navires de haute mer n'est pas soumise au droit, conformément à l'art. 22, let k, de la loi, lorsque le tonnage net du navire dépasse 1'000 tonnes* »

- Circulaire n°33 Droit de timbre sur les primes d'assurance

Il est suggéré d'ajouter un paragraphe au point 3.1.3 Primes exonérées dont la teneur serait la suivante : « *- les assurances des navires de haute mer et leurs accessoires (containers), leurs opérations, les marchandises transportées, les passagers transportés, les membres d'équipage. Sont notamment visées les assurances offertes par les « Protection and Indemnity clubs » couvrant*

*notamment les risques d'un tiers pour les dommages causés à la cargaison ou aux passagers durant le transport, les risques de guerre, les risque de collision avec des objets flottants, les risques environnementaux »*

## Section 2 : le développement durable

### Aspects environnementaux

#### Résumé

Le secteur maritime suisse est disposé à poursuivre les efforts visant à réduire l'impact environnemental de ses opérations. La Suisse a déjà joué un rôle leader en matière de défense du climat. Ce rôle doit être accentué, et le secteur maritime est disposé à y renforcer sa contribution.

#### Contexte international

La Suisse est connue dans le monde entier comme un centre de finance et de développement, et a la réputation d'être un pays moderne, organisé, doté d'un environnement naturel spectaculaire et propre. À bien des égards, cette réputation est bien méritée.

#### HOW SHIPPING COMPARES WITH OTHER TRANSPORT METHODS

CO<sub>2</sub> emissions by mode of transportation (g CO<sub>2</sub>/ton/km)



Source: 3<sup>rd</sup> IMO GHG Study, 2014

Le transport maritime joue un rôle central dans le commerce international, essentiel pour atteindre plusieurs des Objectifs de Développement Durable des Nations Unies<sup>16</sup>. En stimulant la croissance économique, le commerce contribue à lutter contre la pauvreté, permet l'accès aux intrants technologiques et crée des incitations à l'innovation. Le transport maritime est également un mode de transport à faible émission de carbone, produisant des émissions par ton/km inférieures à celles du transport routier ou ferroviaire par exemple.

Mais le transport maritime est néanmoins responsable d'environ 2 à 3 % des émissions mondiales<sup>17</sup> de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), selon les estimations. En outre, les émissions devraient augmenter en fonction de la demande mondiale de commerce. Nonobstant la croissance attendue du transport maritime, le secteur de transport maritime prend des mesures

pour améliorer encore ses performances environnementales, tout en continuant à fournir un service vital à l'économie mondiale.

Dans ce cadre, le travail de l'Organisation Maritime Internationale (dont la Suisse est membre) est très large et porte sur des sujets tels que la prévention de la pollution (pétrole, produits chimiques, eaux usées, déchets et les émissions de gaz à effet de serre), la gestion des eaux de ballast, l'encrassement biologique, et le recyclage des navires. Un exemple récent du travail important de l'IMO est la modification de

16 Bartley Johns, Marcus; Brenton, Paul; Cali, Massimiliano; Hoppe, Mombert Mombert; Piermartini PiermartiniRoberta. 2015. *Le rôle du commerce dans la lutte contre la pauvreté (anglais)*. Commerce mondial Organisation : Genève

17 <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/GHG-Emissions.aspx>

l'annexe VI MARPOL<sup>18</sup>, pour contrôler les émissions d'oxyde de soufre des navires, connu sous le nom « IMO 2020 ». À compter du 1er janvier 2020, le teneur en soufre du carburant utilisé par les navires opérant en dehors des zones désignées de contrôle des émissions (ECAs), est limitée à 0.5% (masse par masse), contre 3.5% auparavant. Ce nouveau règlement entraînera une baisse estimée à 77 % des émissions globales d'oxyde de soufre (SOx) du secteur maritime<sup>19</sup>, soit une réduction annuelle d'environ 8,5 millions de tonnes métriques de SOx.

Ce règlement constitue la plus importante perturbation du transport maritime de ces dernières décennies, avec des répercussions tout au long de la chaîne de valeur des transports, des producteurs de carburant aux expéditeurs en passant par les consommateurs finaux. L'IMO 2020 est pleinement soutenue par l'industrie du transport maritime, qui s'est engagée à réduire les incidences sur la santé humaine et à améliorer les performances environnementales. Les entreprises ont assuré la conformité à l'aide de l'une des deux stratégies suivantes ; (i) le passage à des carburants à faible teneur en soufre (plus coûteux), ou (ii) l'installation de systèmes de nettoyage des gaz d'échappement approuvés par l'IMO (dits « scrubbers ») qui réduisent au minimum les émissions de soufre et de particules.

L'IMO se concentre désormais sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre « GES » (ou greenhouse gases, GHGs) du secteur des transports maritimes. Le Maritime Environment Protection Committee (MEPC) de l'IMO a adopté une résolution en 2018 sur la « stratégie initiale de l'IMO sur la réduction des émissions de GES des navires ». Pour la première fois, la réduction des émissions totales de GHGs du secteur maritime est envisagée, et des niveaux d'ambition sont spécifiés. Ces derniers sont axés sur :

- (i) La réduction de l'intensité carbone des navires par la mise en œuvre de nouvelles phases de l'Indice de conception de l'efficacité énergétique (EEDI)
- (ii) Réduire les émissions de CO<sub>2</sub> par travail de transport, en moyenne dans l'ensemble du transport maritime international, d'au moins 40 % d'ici 2030, en poursuivant des efforts vers 70 % d'ici 2050, par rapport à 2008, et,
- (iii) Atteindre le plus rapidement le pic des émissions des GHGs du transport maritime international et réduire les émissions annuelles totales des GHGs du secteur d'au moins 50 % d'ici 2050 par rapport à 2008, tout en poursuivant les efforts en vue de leur élimination progressive.

Le MEPC progresse dans la mise en œuvre de ces objectifs et, plus récemment, a proposé des mesures à court, à moyen et à long terme pour réaliser d'autres progrès.

Comme pour l'IMO 2020, la réalisation des objectifs de l'IMO en matière des GHGs nécessitera un engagement massif en matière de diplomatie et de négociations politiques. Le secteur du transport maritime soutient la décarbonisation et s'engage à réduire continuellement son empreinte environnementale. Mais aucune entreprise n'a une représentation directe à l'IMO, donc les entreprises dépendent donc des gouvernements pour mener des discussions qui contribueront à atteindre les objectifs de réduction des émissions fixés d'une manière équitable et inclusive.

---

18 La Convention internationale pour la prévention de la pollution à partir des navires

19 [www.imo.org](http://www.imo.org)



### *Le rôle de la Suisse*

Pour soutenir l'investissement, la communauté maritime a annoncé en 2019 des plans visant à établir un fonds de recherche et développement pour éliminer les émissions de CO<sub>2</sub> du secteur, de l'ordre de 5 milliards de dollars sur 10 ans. Cela constitue une preuve supplémentaire de l'engagement en faveur de la réduction des émissions. Le secteur du transport maritime s'est engagé à devenir neutre en carbone le plus tôt possible.

Le secteur maritime suisse salue le soutien du Conseil fédéral à cette mesure.

Ce soutien est en parfaite adéquation avec les recommandations du Protocole de Kyoto. Ce dernier, dont la Suisse est signataire, reconnaît que les émissions de CO<sub>2</sub> du transport maritime international ne peuvent être attribuées à une seule nation, en raison du fonctionnement complexe et mondial du transport maritime. C'est pourquoi chaque nation doit contribuer à l'effort, y compris la Suisse.

La Suisse a fait preuve de leadership en matière de climat en étant le premier pays à soumettre à l'ONU son plan climatique officiel pour la réduction des émissions (Nationally Determined Contribution), quelques mois avant l'adoption de l'Accord de Paris (2015). La Suisse a ratifié l'Accord de Paris en 2017, s'engageant à réduire ses émissions de GHGs de 50 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2030, notamment en investissant des initiatives de réduction du carbone à l'étranger.

Une coopération entre le secteur suisse du transport maritime et la Confédération est opportune en raison des changements de politique intérieure actuellement en cours. Les révisions de la loi suisse sur le CO<sub>2</sub>, un élément clef de la législation sur le climat sont actuellement discutées par le gouvernement suisse. Ces révisions réitérent l'objectif de réduction des émissions de 50 %, en précisant qu'au moins 60 % de la réduction des émissions devrait avoir lieu au niveau national. Le reste devrait être couvert par des compensations de carbone de l'étranger, l'Association Suisse des Armateurs maintient que le soutien de la Suisse à la décarbonisation du transport maritime international pourrait également être un moyen supplémentaire d'atteindre "les résultats d'atténuation réels, permanents, supplémentaires et vérifiés" recherchés par la Suisse et mentionnés dans l'INCD de la Suisse (2015).<sup>20</sup>

Dans une autre démonstration de son leadership en matière de climat, le Conseil fédéral a annoncé en août 2019 des plans visant à réduire ses émissions de gaz à effet de serre à un niveau net-zéro d'ici 2050, citant les conclusions du rapport<sup>21</sup> 2018 du GIEC qui établit que même un scénario de 1.5° « *pourrait entraîner des changements significatifs dans l'écosystèmes* », et que « *un bilan net d'émissions zéro devrait être atteint considérablement plus tôt* ». Les détails de l'objectif de zéro émission nette seront précisés dans la stratégie pour le climat (Loi sur le CO<sub>2</sub>) qui doit être adoptée dans le courant de l'année).

La Suisse est appelée à soutenir le secteur du transport maritime dans sa transition vers des opérations à faible intensité en carbone. Cela contribuera, bien qu'indirectement, à réduire l'impact environnemental des multiples secteurs qui dépendent des services fournis par le transport maritime, tels que l'agriculture,

---

20 La contribution déterminée à l'échelle nationale (INDC) de la Suisse et la clarification de l'information [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Switzerland Premier/15 02 27 INDC Contribution de la Suisse.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Switzerland%20Premier/15_02_27_INDC_Contribution_de_la_Suisse.pdf)

21 [https://report.ipcc.ch/sr15/pdf/sr15\\_spm\\_final.pdf](https://report.ipcc.ch/sr15/pdf/sr15_spm_final.pdf)

l'énergie et le commerce en détail. En effet, pour de nombreux secteurs, le transport maritime de matières premières et de marchandises est la seule option viable du point de vue des coûts et de la pratique.

### La protection des droits de l'Homme

La Suisse est un acteur de premier plan en matière de promotion et de protection des droits de l'homme. Le respect des droits de l'homme est au centre du système de valeurs suisses et de son modèle politique<sup>22</sup>. De plus, « la Constitution fédérale donne à la politique étrangère le mandat explicite de promouvoir le respect des droits de l'homme, de favoriser la démocratie et de contribuer à la coexistence pacifique des peuples (art. 54)<sup>23</sup> ».

La Confédération Helvétique joue un rôle important au sein du système multilatéral. En outre, elle est membre de diverses organisations internationales. En matière de droits de l'homme, la Suisse est engagée activement dans les travaux du Conseil des Droits de l'Homme<sup>24</sup> et collabore étroitement avec ces procédures spéciales, traités et mécanismes, comme l'Examen Universel Périodique (EPU), parmi d'autres initiatives. De plus, la création du Conseil en 2006 est attribuée à une proposition suisse. Le Conseil est basé à Genève, ce qui « a contribué à renforcer Genève comme centre de compétence en matière de droits de l'homme ».<sup>25</sup>

De plus, ayant une longue tradition d'état hôte, la Suisse accueille sur son territoire des acteurs clés dans le domaine des droits de l'homme et du développement, notamment un grand nombre d'organisations internationales, d'organisations non gouvernementales, de représentations diplomatiques, d'acteurs humanitaires et d'institutions académiques. Cette proximité favorise l'échange et le dialogue entre les différentes parties.

### *Développements récents en matière de droits de l'homme et le secteur maritime : opportunités*

La Suisse est engagée dans la mise en œuvre des « Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme » (UNGPs), adoptés en 2011 au niveau international. A cet égard, elle a été l'un des premiers pays à publier un document qui définit sa position et son plan d'action national en 2016 en matière de responsabilité sociétale des entreprises. Le plan d'action couvrant la période 2020-2023 a été adopté par le Conseil fédéral en janvier 2020<sup>26</sup>.

En 2018, la Confédération a publié le [« Guide sur la diligence raisonnable en matière de droits de l'homme spécifique aux entreprises de commerce des matières premières »](#). Le Guide inclut des considérations générales relatives au secteur du transport, y compris le secteur du transport maritime.

---

22 FDFA Human Rights Strategy 2016-2019, page 6

23 <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/politique-exterieure/droits-homme-securite-humaine.html>

24 Le Conseil des droits de l'homme est un organe intergouvernemental du système des Nations Unies, composé de 47 États qui ont la responsabilité de renforcer la promotion et la protection des droits de l'homme autour du globe ; source : <https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/HRC/Pages/Home.aspx>

25 Source: <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20173819>

26 <https://www.nap-bhr.admin.ch/napbhr/fr/home.html>

Cependant, il est important de souligner que le secteur maritime fournit essentiellement des services de transport et, dans certains cas, des services d'entreposage (« midstream »); il ne participe pas à l'extraction et/ou à la production de biens, produits et matières premières (« upstream ») ni dans le processus de transformation de biens et matières premières dans des produits finis pour les consommateurs (« downstream »).

De plus, il faut noter que le Guide ne considère pas les **points suivants qui sont propres au secteur maritime international et qui, à notre avis, représentent un exemple de bonne gouvernance et répondent déjà à plusieurs inquiétudes soulevées par certains acteurs de la communauté internationale quant à la mise en œuvre opérationnelle et effective des UNGPs :**

- Le secteur maritime international est l'une des industries les plus réglementées au niveau global, car il est tenu de se conformer à un cadre juridique très complexe impliquant des acteurs publics et privés (autorités des états du pavillon, autorités locales compétentes, autorités portuaires, sociétés de classification agréées, P&I Clubs, syndicats protégeant les droits des marins travaillant à bord de navires marchands).
- En effet, le secteur maritime international se doit de respecter des pratiques commerciales conformes non seulement aux normes et dispositions réglementaires en vigueur dans les pays d'opérations, mais également à un ensemble de codes, normes et standards définis par des conventions maritimes adoptées au niveau international par les Nations Unies. Cela inclut un grand nombre de conventions adoptées par l'Organisation Maritime Internationale (IMO) ainsi que par l'Organisation Internationale du Travail (OIT), dont la Convention du Travail Maritime, 2006 (MLC, 2006).
- La Convention du Travail Maritime, 2006 (MLC, 2006) est considérée comme l'instrument clé pour la protection et promotion des droits de l'homme pour la catégorie des marins travaillant à bord de navires marchands. Elle englobe tous les standards les plus importants promus par les conventions cadres de l'OIT ainsi que les principes fondamentaux de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi adopté en 1998. De plus, il faut noter que la Convention a une clause d'égalité de traitement (« no more favorable treatment »), ce qui garantit l'égalité de concurrence entre les armateurs.

Ce qui précède explique donc que le secteur maritime devrait être considéré comme étant une industrie à part pour ce qui concerne : l'interprétation des risques potentiels relatifs aux droits de l'homme ; l'impact de ses opérations et les mesures à adopter vis-à-vis des titulaires de droits (« rights-holders ») afin de prévenir les abus en matière de droits de l'homme ; son interaction avec les acteurs des chaînes de valeur et d'approvisionnement (« value and supply chains »).

### *Recommandations*

Ayant ratifié un nombre important de conventions maritimes, y compris la Convention Maritime du Travail, 2006 en 2011 ainsi que ses amendements datés 2014 en 2017, et vu l'engagement de la Confédération en matière de droits de l'homme et dans la mise en œuvre des UNGPs, les recommandations suivantes sont formulées :

- Considérer de supporter l'intégration des pratiques de bonne gouvernance du secteur maritime dans les discussions internationales en matière de responsabilité sociétale des entreprises, en ligne avec les UNGPs et les lignes directrices de l'OCDE; ceci impliquerait de supporter le renforcement de l'image du secteur maritime dans des forums de nature internationale et/ou intergouvernementale couvrant ces thématiques, notamment le Groupe de travail des Nations Unies sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, le Forum des Nations Unies sur les Entreprises et les Droits de l'Homme et le Conseil des Droits de l'Homme;
- Considérer d'accroître le dialogue avec les représentants suisses du secteur du transport maritime sur des thématiques liées à la sécurité et à la protection des droits de l'homme. L'habilité d'assurer l'approvisionnement de biens et produits essentiels partout dans le monde est souvent affectée par des dynamiques géopolitiques et/ou des nouvelles menaces qui ont surgi et/ou augmenté durant ces dernières années. Ces problématiques requièrent des actions concertées de la part des institutions des Nations Unies, des gouvernements et du secteur privé. La fluidité des échanges commerciaux par voie maritime doit être assurée sans compromettre la sauvegarde de la vie en mer des travailleurs et la protection de l'environnement ;
- Considérer de renforcer les mécanismes de contrôle à bord des navires afin d'assurer le respect des obligations en termes de droits de l'homme, ce qui inclut le respect des normes et principes de la MLC, 2006 ;
- Considérer d'améliorer l'efficacité et l'accessibilité des mécanismes de notification (« reporting mechanism ») à bord des navires afin de permettre à toute personne de signaler un éventuel abus en termes de droits de l'homme ; ces informations devraient être partagées avec l'autorité nationale compétente afin de pouvoir assurer un suivi adéquat et/ou prévenir d'autres abus à l'avenir ;
- Considérer de promouvoir un mécanisme de grief qui soit compatible avec les instruments juridiques et non-juridiques existants; la Confédération a récemment approuvé le projet portant sur la création d'une Institution Nationale pour les Droits de l'Homme<sup>27</sup>; celle-ci pourrait jouer un rôle important dans ce domaine ;
- En ligne avec le Règlement 2.8, MLC, 2006, considérer d'avoir une politique de promotion de la carrière de marin au niveau local afin d'anticiper les besoins futurs en compétences dans ce secteur ; encourager en particulier des mesures qui rendraient le secteur attractif pour les jeunes générations ; considérer de sponsoriser des formations professionnelles en collaboration avec les experts du secteur et les entreprises maritimes suisses.

## Section 3 : Règlementation maritime et organisation administrative

### Résumé

Le rétablissement de la compétitivité de la Suisse pour le secteur maritime nécessite une révision de la Loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse dont les grandes lignes sont restées inchangées depuis 1953. Une adaptation de cette loi paraît indispensable afin de l'adapter au nouveau contexte international et opérationnel. De plus, certaines dispositions, notamment financières, sont devenues injustifiées en raison de la fin du programme de garanties.

Enfin l'organisation administrative devrait être adaptée afin de fournir aux armateurs et autres acteurs du secteur maritime suisse un environnement administratif leur permettant de faire face, quelles que soient les conditions, à toutes difficultés opérationnelles.

Proposition de révision de la loi 747.30 Loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse  
Afin d'améliorer la compétitivité et l'attractivité du pavillon suisse, il est suggéré d'amender la Loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse du 23 septembre 1953<sup>28</sup>.

En effet, cette loi fut édictée à juste titre pour supporter la mise en place d'une flotte battant pavillon suisse, dont le financement était garanti en partie par le Confédération, et qui pouvait être réquisitionnée en cas de besoin, tout en préservant la neutralité de la Suisse. Il était à cette époque normal que le contrôle tant économique que capitalistique soit entre les mains de citoyens suisses. Ces mesures de contrôle de la nationalité des ayants-droits économiques n'ont plus de raison d'être pour des navires ne bénéficiant pas d'un support étatique sous forme de garantie notamment.

Les recommandations suivantes sont formulées :

- Le contrôle économique défini comme étant la prise de décisions commerciales et stratégiques relatives à un navire devrait être considéré comme effectué à partir de la Suisse suivant un critère purement territorial (localisation en Suisse des ressources humaines et techniques permettant le contrôle du navire), indépendamment de la nationalité de ses ayants droit et/ou organes de direction. Aucune condition relative à la nationalité des capitaux empruntés ne devrait par ailleurs être posée.
- Certaines activités, notamment administratives ou comptables, ne participant pas au contrôle économique du navire au sens du précédent paragraphe devraient pouvoir être effectuées en dehors du territoire de la Confédération.
- Les contraintes de fonds propres minimum paraissent justifiées dans l'hypothèse de garanties accordées par la Confédération. Ces dernières ayant été supprimées, seules des obligations liées au Code des Obligations (art. 725 surendettement par exemple) devraient être maintenues. De même l'organe de contrôle doit être conforme uniquement aux obligations du Code des Obligations.

- Afin de pouvoir donner accès aux armateurs suisses présents et futurs à des financements compétitifs, il est suggéré de modifier l'article 37 de la Loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse, afin de confirmer que l'armateur est libre de choisir ses institutions de financement indépendamment de leur nationalité.
- Le transport maritime est par définition une activité internationale qui emploie des personnes de différentes nationalités et a recours à des services dans le monde entier. Il est dès lors primordial que tous les documents relatifs au transport maritime et à la navigation maritime soient rédigés et acceptés en anglais.

### Organisation administrative

Le secteur maritime est à l'heure actuelle sous l'autorité de divers départements :

- Département fédéral des affaires étrangères à raison de la gestion du pavillon suisse,
- Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche à raison du rôle du secteur dans l'approvisionnement du pays,
- Département fédéral de justice et police à raison de la tenue du registre.

A des fins d'efficacité et de cohérence des décisions prises, il paraît nécessaire d'attribuer l'autorité sur ce secteur à un seul et unique département. Ce dernier, en tant que de besoin, assurerait une parfaite coordination avec les autres départements potentiellement concernés par une décision relative au secteur maritime.

D'un point de vue administratif, les responsabilités de l'Office suisse de la navigation maritime – OSNM - verrait ses compétences et responsabilités élargies afin d'améliorer les procédures et de réduire les coûts.

L'OSNM doit pouvoir être responsable des fonctions suivantes :

- L'enregistrement des navires,
- L'enregistrement des hypothèques,
- L'administration du pavillon,
- Servir d'interface avec l'ensemble des administrations,
- Coordonner et informer les armateurs des différents changements législatifs ou conventionnels,
- En cas de besoin spécifique, mettre en contact les différents départements gouvernementaux avec l'armateur.

L'OSNM pourrait ainsi devenir le partenaire privilégié des armateurs, anticipant avec eux les besoins et les contraintes et travaillant de concert avec les organes politiques aux solutions adéquates.

### Fonctionnement administratif

Le secteur maritime se caractérise par une intervention internationale et constante (H24, 365 jours par an). Les fonctions de l'OSNM devraient tenir compte de ces caractéristiques afin d'offrir aux armateurs suisses une qualité de services équivalente à celle des autres pavillons. Les éléments suivants doivent être mentionnés :

- Toute la documentation doit être en anglais, cette langue étant la langue officielle du secteur maritime
- L'activité maritime est par définition une activité qui se déroule 24 heures sur 24 sur l'ensemble de la planète. Divers besoins urgents peuvent survenir à n'importe quelle heure du jour ou de la nuit. Afin de répondre aux besoins constants des armateurs, les services de l'OSNM devraient être accessibles en permanence (H24) afin de répondre à toute question ou assistance urgente .
- De plus, en raison de l'évolution de la pratique administrative, la plupart des activités se font de manière électronique (pas de contraintes d'horaires, automatisation des processus pour augmenter l'efficacité, etc.). Il serait donc important que l'OSNM puisse fournir la majorité de ses services en ligne (accessible 24/24, téléchargement de données pour l'enregistrement de marins, etc.).
- Les évolutions de la réglementation maritime (nationale et internationale) sont constantes et rapides. Afin de faciliter l'accès exhaustif à la législation, tous les documents relatifs au pavillon (directives et circulaires, publications des organes maritimes internationaux) devraient être disponibles en ligne.
- L'enregistrement des navires ainsi que celui des hypothèques devrait aussi pouvoir être effectué en ligne, pour autant qu'un moyen de contrôle et de validation sécurisé puisse être mis en place.
- Les inspections des navires devraient être effectuées grâce à un réseau mondial d'inspecteurs accrédités (rapidité et réduction des coûts). Des inspections à distance en fonction des circonstances devraient pouvoir être envisagées.
- Afin de répondre aux besoins constants des armateurs, les services de l'OSNM devraient être accessibles en permanence (H24) afin de répondre à toute question ou assistance urgente.
- L'administration du pavillon suisse devrait renforcer ses relations avec les sociétés de classifications IACS (International Association of Classification Societies) afin que les inspections de toutes les sociétés de classification faisant partie de IACS soient acceptées. Ceci est aussi valable pour les certificats existants.
- Le pavillon suisse devrait être ouvert à tous types de navires.
- Afin de permettre au pavillon suisse de pouvoir offrir le même niveau de services que d'autres pavillons plus importants, le pavillon suisse selon ces besoins pourrait étudier la possibilité de sous contracter certains de ces services à un autre pavillon.

## Section 4 : les conventions internationales

### Résumé

A ce jour, la Suisse a conclu deux conventions maritimes, il y a plusieurs décennies, avec le Brésil et l'Argentine.

Par ailleurs, la Suisse est membre de l'Association européenne de Libre Échange -AELE-, regroupant outre la Suisse, la Norvège, L'Islande et le Lichtenstein. A ce titre, la Suisse est directement partie prenante aux accords de libre-échange négociés par l'AELE (à titre d'exemples avec la Corée du Sud, Israël, les Philippines...) et est impliquée dans la négociation d'accords de libre-échange avec d'autres États ou communautés économiques (Mercosur, Inde...).

Bien que ne disposant d'aucune frontière maritime, mais disposant d'une industrie maritime de premier plan, la Suisse pourrait trouver avantage à travailler avec ses partenaires afin de tenir compte de l'industrie maritime notamment lors de la négociation de nouveaux accords de libre-échange avec des états tiers ou d'autres communautés économiques ou lors de la révision d'accords existants.

Par ailleurs, la Suisse a conclu un réseau important de conventions fiscales permettant d'éviter la double imposition.

Dans l'ensemble de ces traités, il est suggéré que la Suisse et ses partenaires de l'AELE accordent une attention aux services maritimes.

Une telle approche permettra de s'assurer que les compagnies maritimes suisses, ainsi que les compagnies maritimes établies dans les autres états membres de l'AELE, sont placées dans une situation concurrentielle équivalente à celle de leurs concurrents notamment européens.

### Propositions techniques

#### *Accords de libre échange*

Il est suggéré de négocier de façon systématique l'inclusion dans les accords de libre-échange l'inclusion d'une clause relative aux transports maritimes et services liés.

L'objectif d'une telle clause serait de permettre un accès non discriminatoire aux marchés. A ce titre, les objectifs suivants pourraient être définis :

- Rappel du principe de libre accès au marché des services de transport international maritime,
- Abstention d'introduction de mesures discriminatoires d'ordre administratif, technique...,
- Liberté d'établissement sous quelle que forme juridique que ce soit (filiales, succursales...) des sociétés maritimes,



- Liberté d'exercer des activités de transport maritime, couvrant notamment la possibilité pour des sociétés maritimes d'une des parties d'effectuer des opérations de services de collecte entre ports des parties (cabotage).

A ce titre, le Chapitre 14 Services de transport maritime international de l'Accord Économique et commercial global (CETA) conclu entre le Canada et l'Union Européenne<sup>29</sup> nous paraît pouvoir servir de modèle.

#### *Conventions contre les doubles impositions*

Outre bien entendu le maintien d'une disposition identique à celle de l'article 8 du modèle OCDE des conventions contre les doubles impositions, il paraît important également d'inclure si nécessaire des dispositions permettant de s'assurer d'un traitement fiscal égalitaire entre les parties signataires relatif à l'exercice des opérations de transport maritime. Ainsi, l'extension, dans le protocole, du champ d'application de la convention contre les doubles impositions en vigueur entre la Suisse et la République Populaire de Chine aux aspects TVA constitue un bon exemple de mesures évitant de placer les sociétés suisses dans une situation concurrentielle défavorable par rapport à ses concurrents européens.

---

<sup>29</sup> Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, signé le 30 octobre 2016

## Annexes

Annexe 1 : Avis de Droit du Prof. Dr. Alexander Von Ziegler – Schellenberg Wittmer

**M E M O R A N D U M**

To  
Date 09 April 2020  
Reference 200541/SW-05909944/UHN

**Summary of the Legal Ramifications of the measures envisaged to solve the Paris MoU-Sanctions and its consequences for the Swiss fleet / Swiss Confederation**

**I. BACKGROUND**

In a nutshell the problem of the Swiss flag and the ship-owners which are currently flying the Swiss flag on (all or part) of their vessels is the following:

- The number of the vessels operated under the Swiss flag has dramatically diminished due to a financial collapse of some Swiss ship-owners leaving basically a mere 3 owners with a fleet of only 20 vessels under Swiss flag (status April 2020).
- The financial collapse of the ship-owners has caused the Confederation to honor a substantial number of guarantees that the Confederation had issued under the Guarantee program basically supporting the Swiss flag fleet for the purpose of Crisis / War-time supply.
- The financial collapse and the triggering of the guarantee program of the Confederation have caused political discussions and led to investigations of different individuals involved in the dealings in the context of the collapse.
- This crisis has caused the Confederation to terminate the Guarantee program, meaning that neither new Guarantees will be established for new vessels nor prolongations granted for the existing vessels. This means
  - That once a respective vessel is released from the Guarantee period, she will in all likelihood be flagged out.

- That as a consequence the number of Swiss flag vessels will fade out continuously over time.
  - That as a consequence latest by 2032 the last "guaranteed" Swiss flag vessel will leave the Swiss registry.
- The number of vessels flying the Swiss flag is critical for the conformity of the fleet under the Paris Memorandum of Understanding (PMoU), meaning that the critical inspections necessary for the allocation of the Swiss flag on a performance list (white or gray list, but not black list) issued by the PMoU (and with this the ability to trade the vessel) will soon be lost. Without either a rapid increase of the number of Swiss flag vessels and/or any other emergency solution, the operation and trading of the currently remaining vessels under the Swiss flag will be made impossible and as a consequence the insolvency of the corresponding ship-owning entities will be unavoidable. This would lead to a situation where the remaining guarantees of the Confederation will in all likelihood be triggered for vessels and ship-owners that would otherwise be operating and trading perfectly well.
- The **MAIN MEASURE** therefore is an increase of the fleet under the Swiss flag by widening the "nationality requirements" to EU interests, while maintaining the "Swissness" in relation to domicile / residence and management of the vessels. This is not only a measure to overcome the current emergency situation but as well a possibility for developing a long-time strategy for a modern Swiss flagged- fleet.
- Without any immediate and urgent solution in relation to the increase of numbers of the Swiss fleet only temporary emergency options will remain, such as:
  - **OPTION 1:** Receiving a temporary emergency moratorium by the PMoU allowing the Swiss flag to be included on their gray or white performance listing. Until additional tonnage could be brought under the Swiss Flag
  - **OPTION 2:** Temporarily allowing the Swiss vessels to flag out from the Swiss registry and re-register in a foreign flag (not affected by any sanctions of the Paris MoU) while maintaining the financial structure on the vessel, including the Swiss Guarantee secured by mortgages in the new registry.
  - **OPTION 3:** Allowing Swiss flagged vessels to be registered in a "double" registry also called bareboat registry in a foreign registry which provides for such dual-registry, while keeping the Banks' and the Confederations rights (e.g. mortgages etc.) maintained in the Swiss registry
- In order to provide this (in urgency) this memorandum is analyzing the necessary establishment and / or changes of legislation / regulation necessary for allowing such steps to be implemented.

- There is of course a great level of urgency as the Swiss fleet may very soon be sanctioned under the Paris MoU with the immediate consequence of laying the fleet off any commercial activity and thereby triggering the Swiss Confederations' guarantees with a substantial additional loss for the Government, to be added to the major sums already suffered in the context of the financial collapse of the "defunct" owners over the last years /months.
- This memorandum is intended to provide a first high level sketch of the changes necessary to achieve this goal. It is clear that the sketch need to be adapted (possibly substantially in details) to all needs that all involved authorities / entities. It is by no means thought as a complete assessment or an actual drafting proposal of any given legislation.
- This memorandum does not address any commercial aspect or the political process in which such changes will have to be made. Also, this memorandum does not comment on the legislation of the "receiving" registry (the new or "host registry") hosting the Swiss vessels in the new or dual registry (Option 2 and 3).
- This memorandum is intended to provide the legal section to the White Book which is prepared by the Swiss Ship-Owners' Association to be submitted to Councilor G. Parmelin by End of May 2020.

## **II. MAIN MEASURE: WIDENING OF THE SCOPE OF AVAILABLE NATIONALITIES OF SHIPOWNING INTERESTS TO EU-CITIZENS**

### **1. Background**

The only way to overcome the Paris MoU problem by complying with their requirements for the white and/or gray list would be an increase of high quality vessels to the Swiss flag, which would increase the pool of vessels for the number of (positive) inspections as required by the MoU and as a consequence would "average-out" / "clean-out" the detention ratio allowing the Swiss flag to remain on the PMoU's gray performance list and hopefully in the future to be listed on the white list (which lists the best performing flag states).

This would basically mean

- That new vessels are given attractive conditions to register (e.g. by providing them tonnage tax and other competitive conditions of operation)
- That the number of ships newly attracted to the Swiss registry would be high enough as to compensate for the fading-out of the current fleet under the Guarantee-scheme and possibly offer an environment for those traditional Swiss vessels to remain in the Swiss registry even without the benefit of a Federal Guarantee
- That the nationality requirement on relation to ownership (and to a more limited degree management) is eased in favor of e.g. EU citizens / interests, allowing investments and operations that are in majority non-Swiss but EU-based.

### **2. Changes to the Swiss Maritime Code?**

As the Swiss Maritime Code is basically delegating all regulations on the nationality requirements to the Federal Council, there is no need to amend the Swiss Maritime Code.

### **3. Changes to the Swiss Maritime Ordinance?**

The core regulations dealing with the rules applicable for Swiss vessels are all found in the Swiss Maritime Ordinance (SSV), in particular in its second Section (Zweiter Abschnitt: Das schweizerische Seeschiff) and more particularly in its first chapter (I. Voraussetzung für die Registrierung schweizerischer Seeschiffe und Kontrolle durch Revisionsstellen) are the pertinent regulations under Swiss law for obtaining and maintaining the Swiss flag (Articles 5 – 7 SSV).

All that need to be done is to include a provision adding "co-equal States" (gleichgestellte Staaten) to the circle of persons and entities that may be eligible for ownership in Swiss-flag vessels and their operation. Then, wherever "Swiss" is provided in the context of the nationality requirements, the legislation would need to add "and co-equal States".

In order not to lose the "Swissness" required under International Law (UNCLOS) but also advisable under strategic aspects of Switzerland (not to provide a "too open registry"), the

easing of the nationality requirement may be applied only in relation to ownership, but where the location / domicile of the management / directorship and the actual ship-operation etc. is concerned, Swiss domiciles and residencies may still be required. This is a "political" and strategic decision, which can be reflected in the Ordinance as the case may be.

I have not considered whether Switzerland would violate any existing multi- or bilateral agreement (e.g. WTO) with any non-EU State, if this opening of eligibility would discriminate such foreign inserts.

Changes could be made in analogy (strongly adapted) to the provisions for Rhine / Inland-River Navigation vessels based on the Swiss Ship's Registry Ordinance. Of course many of the Rhine provisions are particular to River Navigation on the Rhine (and the specific Mannheim regime on those waters), but the expansion from purely Swiss interest to EU-Interests could be envisaged, while safeguarding the Swiss based and domiciled management in order to allow the proper "genuine link" control by the Swiss authorities under their international Obligations such as UNCLOS and the different IMO Conventions.

Article 16 of the Swiss Ship's Registry Ordinance shows how even some further flexibility could be introduced, allowing also "case-by Case" adjustments depending on the development of the situation in which the "modern" Swiss fleet would operate under this new regime.

**CONCLUSION: Main measure** can be translated legally quite easily by an adaptation of the Swiss Maritime Ordinance (SSV). The changes would be in analogy to the criteria applicable for Inland Navigation (on the Rhine / Danube). The main challenge would be to attract in time a sufficient number of vessels to the Swiss flag registry. The huge advantage would be that the Swiss flag can be maintained irrespective of the Guarantee program and with this interest of both the Confederation and the Shipping industry in Switzerland can be preserved also for the future.

### III. OPTION ONE: EMERGENCY MORATORIUM BY PARIS MOU

#### 1. Background

The current emergency-situation is given by the fact that the Swiss flag will by 2022 in all likelihood be blacklisted by the Paris MOU. The situation how the flag has slipped into this situation - and that the current vessel under Swiss flag are not responsible for it - should be brought forward to the General Secretary of Paris MoU with the request to consider a temporary moratorium, allowing the Swiss flag to remain on the gray list.

Preferably, such a request would be presented with the advice that the Swiss flag intends increasing its numbers of high-quality vessels.

#### 2. No changes needed to any legal document

Changes to legal documents are not needed as this is a matter to be discussed with PMoU directly.

**CONCLUSION:** Option 1 is probably the most effective and fastest to apply short-term/temporary emergency measure. The measure however depends on the good-will of the PMoU, thus requiring a well-prepared presentation.

### IV. OPTION TWO: FLAGGING OUT OF THE SWISS FLEET WHILE MAINTAINING THE SWISS GUARANTEE

#### 1. Background

Should a rapid increase in vessels under the flag (main measure) and the first option not be applicable, then the Swiss flagged vessels would have to be flagged out from the Swiss (and soon banned) registry into a registry that would allow the vessels to be re-registered. As the financial securities and bank loans are currently structured and registered as mortgages for the duration of the respective guarantee on the vessels the Guarantees would have to be maintained, despite the fact that the vessel would be put under a non-Swiss registry. This is why this option is drafted

- With a temporary scope of application, i.e. until the time that the issues with the Swiss flag and their future legal framework could be solved,
- With the right of the Swiss National Supply Office (and the Confederation) to "call back" the vessel into the Swiss registry for the purposes of the Swiss National Supply Code,

#### 2. No changes needed for the Swiss maritime legislation (SSG / SSV)

As this would be a normal flagging out of the vessel, no changes would be necessary to the Swiss maritime legislation.



### 3. Changes to the National Supply Code?

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20141710/202001010000/531.pdf>

**Article 36 (2)** of the Swiss National Supply Code is based on the (at the time logical) condition the vessel needed to be registered in the Swiss Registry.

For such an option of the full "flagging out" Article 26 of the Swiss National Supply Code would have to be amended by way of a full legislative process provided in Swiss law, i.e. with the involvement of the Parliament. Whether this (and the possible delays of implementation) can be avoided (under the great urgency) by some urgency legislation by the Federal Council or could otherwise be mitigating the effect by prescribing on an Ordinance level a strict temporary effect of the "flagging our" option and providing for an effective "call back" of the vessels. The potential conflict with the Swiss National Supply Code is further mitigated by the fact, that there is no question of granting, renewing or extending any guarantees under Art. 36 (s) but rather to maintain the financial interest of the Confederation for already pending Guarantees, that were rightfully given under the applicable laws when established.

Furthermore based on **Article 37** the mortgages in favor of the Confederation must remain in the Swiss registry. Again, this will not be possible in the strict sense. One would have to investigate whether the temporary registration of the rights and securities for the Swiss Confederation will be equally granted in a foreign registry and whether this registry would accept a "call back" by the Swiss Government.

A full-fledged flagging out is therefore best made engaging in a legislative process on a "Code-level", i.e. involving the Parliament, unless other legislative measures can temporarily avoid this potential delay in implementation under the great urgency in relation to the sanctions of the Paris MoU.

### 4. Changes to the Swiss Guaranty Ordinance?

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20021044/201706010000/531.44.pdf>

There seems to be a need for introducing a regulation on Ordinance level that would allow the National Supply Office (or the responsible Federal Councilor's department) to authorize the vessel to leave the Swiss registry on a temporary basis and spelling out the requirements for such a temporary arrangement.

This could be:

- Full registration of the mortgage rights of the Swiss Confederation and/or the banks also in the new registry.

- Maintenance of the inspection and control rights and the confirmation that the new flag state is accepting and allowing such inspections. Those rights are control authorities given to the Confederation (BWL) in order to evaluate the vessels valuation in line with the financial requirements provided for by the Ordinance.
- "Call back right" and obligation of the ship-owner under the guarantee to "flag-back" the vessel into the Swiss registry under the conditions set out in the Swiss National Supply Code.

**CONCLUSION:** Option 2 needs an adaptation of the Swiss National Supply legislation. The temporary nature and the urgency in the context of the Paris MoU could possibly allow the legislation to be made on an Ordinance level, but this would have to be checked with the responsible Departments involved in the Swiss government. The huge advantage of this option is, that once the legal structure is implemented the flagging out can be made very swiftly in the solution is achieved without having to rely on any other player (e.g. additional fleet as in the Main Measure / or a "host registry" in Option 3).

### OPTION THREE: SWISS FLAG AND VESSELS UNDER "DOUBLE REGISTRY"

#### 5. What needs to be provided for

In the best of all scenarios a regulation should be invoked on an Ordinance level under the delegated authorities given on the level of the different applicable Codifications currently regulating the maritime law issue and in particular the registration and operation of Swiss registered vessels.

Thereby it should be safeguarded, that

- The Swiss registry is maintained and keeps the vessels in its registry during the temporary double registration in the "Host registry"
- The mortgages and all other proprietary registrations in the Swiss registry are maintained and recognized by the "Host registry"
- That all the documentation provided to the Swiss registry in the application for registration are maintained at the registrar of the "first registry"
- That – to the extent acceptable to the "host registry" - the Certificates by the Classification Societies, both under State Control as under the private Classification operations (mainly for insurance purposes) may continue to be valid for both registries, avoiding duplication of Classification efforts.
- That the Swiss registrar and the Swiss Maritime Authority is maintaining a supervisory function over the vessels adapted to the interest of Switzerland as "first registry" State and as guarantor of the Federal Guarantees
- That the "Guaranties" (Bundesbürgschaften) are maintained and that their rights are maintained and accepted by the "Host registry"
- Securities obtained in the course of the Guaranty such as mortgages and "Loss Payee" arrangements with insurers etc. are maintained
- That the BWL as supervising entity of the Confederation has continuing supervision powers necessary to maintain control over its supervision duties and rights in relation to the state and valuation of the vessel and conformity with the regulations and contracts of the Guarantee also on the vessels flying the "Host registry" flag.
- Switzerland's obligations as a "first registry" State under the International Conventions (UNCLOS and the relevant IMO Conventions) are maintained

In this context issues will possibly be raised, such as

- Application of Swiss working / labor regulations for crew
- Role of labor unions for crew

- Call back rights against the ship-owner (flagging back) and enforcement of such "call-back" with the "host registry"
- Obligations of the ship-owner under the current legislation that should be eased as towards Switzerland as the "first registry" State in order to avoid duplication of administrative burdens, while maintaining the interest of Switzerland as the "first registry"

#### 6. General basis for the analysis

While legislation or amendments of legislation in form of a Federal Code will require the involvement of the Swiss Parliament and the engagement of the particular rules applicable to the presentation and debate on proposed legislation on a Code-level, the Federal Council will be able to legislate on the level of Ordinance (Verordnungsweg) wherever it had received such delegated authority by existing Codes.

One of the first points of the analysis will be to detect to what extent Federal Codes (such as the Swiss Maritime Code, the Swiss Ship's Registry Code and the Swiss National Supply Code) will hinder a solution of the pending issues merely on an Ordinance level. If provisions are found in the existing Federal Codes that would be an obstacle to such regulation, one will have to see whether this can be done in an accelerated procedure, e.g. as an emergency legislation waiting for later ratification by the Parliament.

#### 7. Does it require a change of the Swiss Maritime Code (SSG)

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19530141/202001010000/747.30.pdf>

The Swiss Maritime Code (SSG) has substantial provisions which were intended to build the legal basis for the (at the time quite strict) catalog of requirements for availability of the Swiss flag to applicants. In my view, however, none of the articles is itself limiting the possibility for an enactment of a provision, dealing with a temporary flagging out to a double registry.

Having said this, it is clear, that the law never had (and certainly not when it was established in the post-war / cold-war environment) foreseen the situation as the Swiss fleet is facing it today and certainly not the possibility that the Federal Council would need to allow Swiss vessels to be flagged out temporarily in a "double registry" in order for the vessels to have access to a realistic market and such prevent the Federal Guarantees to be triggered just by the fact that those vessels are forced into a "black status" under the Paris MoU.

By allowing a temporary registry in a double registry (the "host registry", the vessels do in fact not any more fly the Swiss flag, and such the only link to Switzerland remains the registration in the Swiss registry as the "first registry" and the maintenance of the

mortgages and rights under the Federal Guarantee established by the Confederation. This must also mean that the Swiss government and the Confederation is relieved in most part from its international law obligations to supervise and "manage" the Swiss fleet under the applicable standards of the different regulations and benchmarks applicable in this field.

As shown in Articles of the SSG most regulations ruling on the requirements of obtaining registration and the flag are delegated to the Federal Council.

The regulations are all found in the Swiss Maritime Ordinance (SSV), in particular in its second Section (Zweiter Abschnitt: Das schweizerische Seeschiff) and more particularly in its first chapter (I. Voraussetzung für die Registrierung schweizerischer Seeschiffe und Kontrolle durch Revisionsstellen).

#### **8. Changes to the Swiss Maritime Ordinance (SSV)?**

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19560238/201308200000/747.301.pdf>

As any Swiss flag vessel has to be maintained in the Swiss registry (as the "first registry") those rules will continue to apply. However, once the vessel is "double registered" one should safeguard that all the requirements are not in conflict with the rules of the "host flag registry".

The Federal Council, in use of its delegated authority, has in fact issued detailed legislation as to the requirements of obtaining and maintaining the right to fly the Swiss flag. It still follows the principle of a Swiss majority in ownership and management and strict rules on domicile and residency for the people involved in those ship owning companies.

Unless those rules are amended or altered, the requirements will be maintained during the time of the vessel's temporary dual registration. This should however not be an issue and to the contrary would give the Confederation the comfort that the nationality and residence-requirements are continuously maintained. In case of the double registry option this is therefore not only not a problem, but at the same time a comfort to the Confederation who is maintaining its "first registry" and is at the same time Guarantor with security rights registered in the "first registry" and recognized by the "host registry". At the same time, the continuation of the Swissness is also an element that would ease any political discussion which may arise where the Confederation is continuing providing a guarantee for vessels that have stopped to fly the Swiss flag. This is of course quite different when considering the option or alternative, which would be based on a broadening of the scope of the availability of the Swiss flag to owners and interest having EU passports (see below), a constellation which however would not involve the Guarantee program of the Confederation and therefore can be treated totally differently, separately or simultaneously with the issue of "double registration".

Matters that should be regulated, either by amendment to the Swiss Maritime Ordinance or by a stand-alone Ordinance dealing with the temporary flagging out of Swiss registered vessels into a "host registry," are for instance:

- There must be new Ordinance or a new Chapter in the Swiss Maritime Ordinance providing for the
  - Possibility for ship-owners to "double register"
  - Conditions and under which this option is available
  - Conditions under which such an application and requested documentation can be made, naming the responsible governmental agency, most probably the Swiss Maritime Office in conjunction with the supervisor of the guarantees, the National Supply Office.
  - Considering possibly the *right* of the Confederation to itself "double register" a Swiss flagged vessel should a ship-owner not itself engage in this process? This would be quite intrusive and would most probably be very controversial and hardly feasible. Could be disregarded.
  - Rules on the temporary nature of such "double registration", including duration, extension and termination of the "allowance" of double registration; this would most probably be linked to the duration of the guarantee, but this might not be necessary to legislate on.
  - Rules creating an obligation for the Swiss ship-owner to "call back" the vessel from the "host registry" in special circumstances (default of ship-owner in terms of the Guarantee or other applicable Swiss laws/ national emergency needs etc.) and spelling out how the financials of such "call back" should be dealt with. This could be mirrored by safeguarding that a mirroring provision is installed in the "host registry", if such rule can be established there. One could consider a "self-executing" right, i.e. an "intrusive" order by the Confederation, in line with its rights under the current legislations and the Guarantee contract.
  - Clarification on which Swiss law regulation provisions continue to apply on such vessel during her temporary "double registration".
- The Swiss regulation has provision relating to the financial control and the role of special auditors (Revisionsgesellschaft). While Article 26 Swiss Maritime Code sets out the basic rule, Article 5 SSV provides more details on the requirements applicable to such auditors. One could consider that this provision should discontinue having an effect, but in the context of the Swiss Guaranty and the interests of the Confederation it could make perfect sense that such provisions are maintained also for vessels flying the "host flag".

- In relation to the proprietary rights on vessels (dingliche Rechte an Seeschiffen) one will have to consider whether this applies also during times when the vessel is registered in the "host registry". Article 37 – 40 would suggest this. As the mortgages will remain in the Swiss registry as the "first registry" this would make sense. There might however be conflicts with the regulation of the "host registry" that would need to be cleared. As a pragmatic approach one could just accept possible coexistence of rules due to the quite limited scope of those provisions other than the undisputed maintenance of the mortgages and securities in favor of the Confederation. One aspect one should clarify however is whether the "host registry" State would also reflect such mortgages and securities in a way that would be considered internationally to be valid mortgages recognized in foreign courts should the respective Swiss vessel under foreign flag of the "host registry" be arrested and put into judicial sale in a (third-Country) foreign port. This is something the "host registry" can certainly advise on.
- It would have to be decided how to proceed with the Ship's Papers (Seebrief) as provided for in Article 41 – 44 of the Swiss Maritime Code. This is something the "host registry" can certainly advise on.
- The Swiss Maritime Ordinance has a great number of regulations in relation to technical and labor aspects of the operation of vessels under Swiss flag. It will have to be decided to what extent the Swiss Ordinance would like to maintain regulatory effects on vessels that are temporarily fagged out to a "host registry". In those deliberations one will have to include the scope of regulation which the "host registry" state will want to be solely responsible for, as the vessel will then fly it "host" flag. Also it should be avoided that the vessel needs to comply with two (possibly contradicting) regimes. At the same time the compliance that is today obtained by complying to the Swiss regulations should to the extent possible be easily transferrable to the regime under the "host flag".
- There might be policy-considerations, in particular in relation to labor-related issues that may also arise with the Swiss labor union. One could see whether this should be addressed in the Ordinance or whether this should be left to private arrangements between ship-owners and unions /crews.
- As to the obligations of Switzerland as State Party to numerous IMO Conventions one will have to investigate whether those obligations arise for vessels flying the Swiss flag only or whether obligations of Switzerland would also extent to vessels flying a "host flag" temporarily under the scope of the envisaged Ordinance, just by the fact that the vessel is still registered in the "first registry" in Switzerland. In this respect one will have to consider how Article 10 SSV will continue to apply during the time the Swiss vessels are registered in the "hoist registry".

- One could maintain Article 8 SSV regarding the provision of Classification Certificates of accepted Classification Societies, as long as those Certificates can also be submitted to the "host registry" as sufficient Class Certificate. One should avoid any duplication or contradiction of regulations applicable on those vessels during their temporary "double registration".
- As regards the private law provisions of the Swiss Maritime Ordinance in relation to the liability of the Ship-Owner (Reeder / Armateur) or the liability of the Maritime Carrier (for cargo or passengers), they will have to survive not only the time of "double registration" but beyond the time when the last vessel might have left the Swiss registry. This, since those provisions are not linked to the vessel / flag involved (flying the Swiss flag) but rather dependent on a rule of conflict of laws that refers the subject matter to Swiss law. This is true not just for the Swiss Maritime Ordinance but will continue to have importance beyond a possible vanishing of a Swiss flag after the last Guarantee is terminated.
  - There might be a need for adapting the terminology of the Swiss Maritime Code and Ordinance: The Swiss vessels will under the terminology of Article 2 Swiss Maritime Code remain "Swiss Vessels" even once registered in the "host registry". The criterion for the term is registration in the Swiss registry, a fact that will remain also during the "double registration" status. By them flying the flag of their "host registry" this fact will not change. The new Ordinance may wish to choose a specific term for such "double registered" vessel. A new definition could be created for the "Swiss" vessel still registered but flying another flag under the "double registry" regime. One will have to see what happens if the timing of the double registration is not the same for all remaining Swiss vessels, as some might continue to be Swiss vessels for some time, while some have already moved to the "host registry". This means that drafting this Ordinance will require great level of care, so that it is clear which provision of the Swiss Maritime Ordinance applies to both types of vessels and which provisions only apply for the Swiss Vessels that continue to fly the Swiss flag (for whatever period).
  - The terminology problem is expanding beyond the actual provisions which have created that term (i.e. Article 2 SSG) as the Swiss Maritime Code (departing from the fact that a Swiss vessel of course flying only the Swiss flag) is using the term in circumstances which can only apply to vessel flying Swiss flag (e.g. Article 4, Article 5, possibly Article 14 SSG) or specifically refer to the Swiss flag, where the provisions should also apply to those vessels that are flying the "host flag" for the duration of the "double registration". This is not a problem in substance, but just one of form and more precisely of terminology, a problem that could be solved



pragmatically in the new provisions of the Ordinance (whether as stand-alone Ordinance or as amendment to the Swiss Maritime Ordinance).

- Clarification (and the scope) of the continued authority of the
  - Swiss Maritime Office
  - Swiss National Supply Office (BWL) in relation to the supervision of the guarantee provisions
- A rule on how such double registration is actually reflected in the records of the registry, certainly in the Swiss registry (but possibly as a form of requirement / prerequisite also what needs to be reflected in the "host registry").
- Rules on what evidence the Swiss registry needs to request and keep from the "host registry".
- Rules on how the remaining security interest (i.e. mortgages) are to be reflected in both registries
- Conditions under which such "Double Registration" has to be conducted
- Conditions under which the Confederation (most probably in its function as Guarantor under the Federal Guarantee) could "call back" the vessel from the "host registry" back to the "first registry"
- Where adaptation or even better a special provision to the Swiss Maritime Ordinance (Article 6 SSV and Article 15 SSV) might be provided for is for any Bareboat Entity (Reeder / Schiffsmieter) that the "host registry" is requiring which would effectively relieve the operational ship-owner to be fully compliant to the Swissness provisions which would otherwise apply if the vessel would fully remain in the Swiss registry and continue to fly the Swiss flag. If this is the case, maybe the best way to organize this would be to ask the Swiss ship owner to establish a "temporary" bareboat operation entity for the time of the double registry and synchronize the duration of bare boat charter between the Swiss registered owner (under the "first registry") and the special purpose bareboat charter accordingly. Issues of how then the Time – and / or Voyage Charters are assigned back to the Swiss entity may be an issue to consider more closely also from a taxation and commercial perspective. In doing this, one should also consider Article 46 of the Swiss Maritime Code (SSG), which requests a "bare-boat" Ship-Owner (Reeder / Armateur) of a "Swiss vessel" to fully comply with the nationality requirements of the SSG and SSV as if it were a registered ship-owner. This also means that when choosing the "double registry" "host registry" one should investigate, whether they allow the full

"Reeder"-Organization to be maintained in Switzerland under the Swiss nationality prerequisites.

- The Swiss Maritime Code (SSG) provides in its Title 8 Criminal and Disciplinary Provisions which were certainly geared to apply on vessels flying the Swiss flag. The way the provisions are worded would suggest that those rules also apply (for a greater part) for all vessels registered in the Swiss registry, which would suggest that they apply also in cases where the vessel is double registered. As they are regulated on the level of a Code and not just as an Ordinance they would remain applicable, even during the time of double registration established on an Ordinance level. This could lead to some overlapping regulations and a possible conflicting competence in such cases. It is however foreseeable that those situations could be solved on a case to case basis and quite pragmatically, by establishing cooperation between the competent authorities of both the "host registry" State and the "first registry" State (Switzerland). This is again something the "Host registry" can certainly advise.
- Any changes that may be possibly relating to the provision of the Swiss National Supply Ordinance if this can be done just within this new Ordinance or within the adapted Swiss Maritime Ordinance and does not require actual changes in the Swiss National Supply Ordinance. See below.
- In the context of drafting the concrete provisions aiming at introducing a "double registration" scheme for the Swiss flagged vessels also rules on the cooperation between the Swiss Maritime Office and the Swiss National Supply Office (BWL) and the Ship's Registry in Basel in the application of this Ordinance need to be set. As for the time being the strategy is focused to emergency measures for a temporary time-leg (until the last Federal Guarantee is exhausted) and is most probably resulting in a fade-out for vessels under Swiss flag also in the future and after the exhaustion of the last Guarantee (as long as no strategy is decided establishing a new and modern basis for a Swiss flag) the Federal Councilors of the responsible Departments may wish to streamline the operation of the governmental responsibilities for this "shrinking" fleet. It will require at one stage a coordination between the several involved Departments (EDA / UVEK / EJPD / EFD) to decide on an appropriate "federal agency". When doing so, one will have to take into account the scope of responsibilities currently covered by the existing agencies and identify what task will continue to be conducted even under a double registration scheme and besides the management

and service of the Swiss flag Ocean vessels. I am thinking of the (increasingly) important duties in relation to Inland River Navigation, Yacht management etc. All of this is not at the fore-front now, as the first and most urgent decision really is, whether the double registration is the best way forward to solve the urgent problem the Swiss vessels and the Confederation (through its Guarantees) has and if it is, to establish those rules under great urgency.

- When embarking on the exercise of drafting rules on "Double Registration" for Swiss registered vessels one should also think of the Exit-phase of this program. The purpose in this strategic expansion of the Swiss legislation to allow "double registration" is – for the time being - not a long-term strategy, but rather a first step of an urgent development which would most probably effectively and adequately bridge the time between the immanent moment when the Swiss fleet would be black-listed / sanctioned under the Paris MoU the remaining times such vessels would be under the Swiss Federal Guarantee. This means that the time such Ordinance would have an effect would be limited to the time until the last Swiss registered vessel would lose its favors under the existing guarantees. Unless there are no independent measures and incentives available to attract further vessels in the Swiss registry, the re-entrance of vessels in the Swiss registry would be quite difficult and possibly not a strategic goal at all. Also, any re-entry into a full-fledged Swiss flag operation without double registry would require a sufficient critical quantity and quality of vessels in order not to fall back into the quantity trap under the MoU. One variant would be to continue double registration for an indefinite time, at least providing Switzerland a "crisis – back-up" for national supply needs. The advantage would be that the Swiss Maritime Office could be reduced to a bare minimum, at least for this time and could be merged with the National Supply Office. On the other side if such idea would be pursued, one will have to consider the incentives for ship-owners to engage into such "Double Registration" in the Swiss registry and also possibly simultaneously or alternatively consider widening the availability to EU citizens under certain conditions which would secure the sufficient Swissness to justify such expansion of the program.

#### 9. Changes to the Swiss Ship's Registry Code?

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19230027/201101010000/747.11.pdf>

There are no provisions in this Codification that in my view would need adaptation to the situation of a new possibility of "double registration" of vessels registered in the Swiss registry.

I can see no need to provide any change.

#### 10. Changes to the Swiss Ships Registry Ordinance?

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19860128/199201010000/747.111.pdf>

At one stage an Ordinance (whether it is the "stand-alone" Ordinance discussed above or the amendment to the Swiss Maritime Ordinance) will have to safeguard the implementation of the "Swiss-side" to double registry, i.e. the steps necessary at the "Swiss Registry" to note and display all information necessary to officially register the fact that the registered vessel, while remaining in the Swiss registry as the "first registry", is flying temporarily the flag of the "host registry", is maintaining the mortgages and privileges registered there and indicating the information necessary to contact the "host registry" for all purposes such registry has.

Most probably the Swiss Ships Registry Ordinance may remain basically the same, save for some adaptation on register-technical matters which cannot be dealt with within the "stand-alone Ordinance or in the (to be) amended Swiss Maritime Ordinance (SSV).

Article 16 of the Swiss Ship's Registry Ordinance is displayed here as a legislative example how the power of allowing a vessel to be flagged into a "double registry" could look like (in analogy).

#### 11. Changes to the National Supply Code?

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20141710/202001010000/531.pdf>

It is clear that it will have to be safeguarded that in particular **Article 36 (2)** of the Swiss National Supply Code is fully observed, if changes are only made on the Ordinance level.

The point is what the Code meant by insisting that as a condition for the guarantee, the vessel needed to be registered in the Swiss Registry. As in a "Double Registration" pattern, the Swiss registration will be maintained (despite the fact that most probably there will be an annotation in the Registry that the vessel is temporarily "flagged" in a double registry). Thus, there is no need for a change in the scenario of "double registration".

As long as Article 36 (2) is maintained, the option - which is also discussed - namely maintaining the Swiss Federal Guarantees under the Swiss National Supply Code while fully flagging-out the Swiss fleet without a double registration would be contrary to the Swiss National Supply Code. For such an extreme option of the full "flagging out" Article 26 of the Swiss National Supply Code would have to be amended by way of a full legislative process provided in Swiss law, i.e. with the involvement of the Parliament.

Furthermore based on **Article 37** the mortgages in favor of the Confederation must remain in the Swiss registry. This must be acceptable by the "host State", or if not Article 36 will need to be amended.

## 12. Changes to the Swiss Guaranty Ordinance?

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20021044/201706010000/531.44.pdf>

There seems to be little need to change the provisions of the Swiss Guaranty Ordinance as long as the inspection and control rights are maintained under the "Double Registry" regime and as long as the "host State" is accepting and allowing such inspections. Those rights are control authorities given to the Confederation (BWL) in order to evaluate the vessels valuation in line with the financial requirements provided for by the Ordinance.

One aspect might become an issue, namely the fact that the Ordinance (of course) departed from the idea that the vessel would fly the Swiss flag. This is only mentioned in Article 6 (b) of the Swiss Guaranty Ordinance, but as in a scheme of "double registration" the vessel will remain in the Swiss registry as the "first registry" and therefore the operation would still be in compliance.

A full-fledged flagging out without retaining the registry in Switzerland in course of a "double registration" is therefore not feasible without engaging in a legislative process on a "Code-level", i.e. involving the Parliament.

## 13. Need for a "stand-alone" regulation / Ordinance?

The technique to be adapted could be either to amend the Swiss Maritime Ordinance by most probably basically adding a new chapter on Double Registration, or to issue a new standalone Ordinance on Double Registration which would list all provisions of both the Swiss Maritime Ordinance and the Swiss National Supply ordinance that are amended and overridden by the "Double Registration" ordinance.

## 14. Need for adaptation of the Guaranty Contract with the Banks

In the implementation phase one would have to consider, whether possibly amending the contracts with the banks (the Guarantee Agreement) as to reflect the "double Registration" situation. As the "Guarantee"- side and the mortgage remains Swiss in nature, there could possibly no need for such changes. However, it seems quite advisable to involve the banks in this process.

**CONCLUSION:** Option 3 can be translated by adapting both the Swiss Maritime Ordinance (SSV) and the Swiss National Supply Ordinance. In contrast to the main measure of increasing the fleet and Option 2 the changes might result in a quite substantial and complex piece of legislation on Ordinance level and in coordination

exercises with the "host" registry. Without parallel measures the double registry would fade out simultaneously with the fade-out of the last Swiss guarantee, meaning the possible end of the Swiss flag.

## V. FINAL CONCLUSIONS

The main measure (increasing the number of vessel under the flag) is the best solution, as it is maintaining all possible interests of the industry (retaining its fleet under Swiss flag and being relived from the threat of the MoU sanctions) and the Swiss Government (both as provider of a national flag for its vessels and simultaneously as Guarantor for the Swiss flagged vessel under the (old) Guarantee program, which could then fade out until 2032).

The main measure will only be fully implemented once (sufficient) additional vessels are registered under the revised criteria for registration (a process that might take some time). Realistically speaking, a long-time strategy for a modern Swiss flagged- fleet must be available, because otherwise it may prove impossible to attract new vessels. The implementation of such a strategy will most probably not be achieved within a sufficiently short period of time. Therefore, it cannot be considered as a standalone short-term measure to overcome the PMoU situation, but as a mid- and long-term strategy, which may require one or more of the other short-term emergency options presented (options 1-3) in conjunction.

The implementation of option 2 and more particularly option 3 are rather complicated and would also require some time until they are fully implemented.

Thus, it seems in any case crucial to be requesting a temporary moratorium from the Paris MoU (Option 1) in favor of the Swiss flag in order to regain the critical volume that would allow the fleet to operate without sanctions or restrictions.

## Annexe 2 : Note sur le double enregistrement (option 3 des mesures d'urgences mentionnées au chapitre 1)

L'option 3 des mesures d'urgence consiste à avoir 2 pavillons pour le même navire; le 1<sup>er</sup> pavillon étant le pavillon d'origine, c'est-à-dire le registre où le navire est enregistré à long terme, dans notre cas le pavillon suisse.

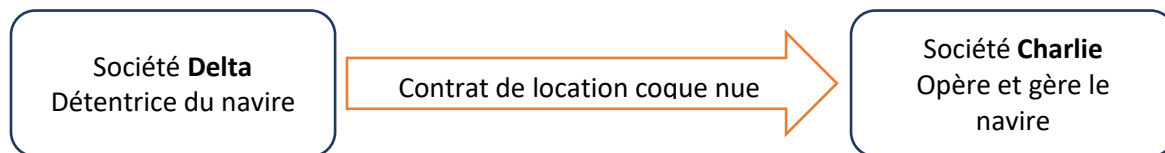
Le 2<sup>ème</sup> pavillon est un pavillon "temporaire", soit sous lequel le navire navigue officiellement pour une période en général de deux ans et renouvelable.

Cette pratique est couramment utilisée dans le transport maritime pour les besoins des armateurs ou opérateurs car certains pavillons peuvent s'avérer plus avantageux que d'autres en fonction de leur zone de négoce ou des cargos transportés.

Le mécanisme est le suivant :

1. Le navire XYZ est enregistré sous pavillon suisse et appartient à la société **Delta**,
2. La société **Delta** loue le navire en bareboat charter (location coque nue) à la société **Charlie** pour un montant journalier égal ou supérieur aux intérêts bancaires journaliers de la dette et de l'amortissement financier journalier de cette dernière
3. La société **Charlie** est responsable d'assurer :
  - a. la maintenance technique du navire
  - b. de fournir et gérer les équipages
  - c. la gestion commerciale du navire
4. À la fin du contrat, le navire revient à la société Delta et reprend son pavillon initial, dans ce cas le pavillon suisse.

### Schéma de structure simple :



L'avantage du double registre est que le navire n'a jamais quitté son pavillon original, soit dans cet exemple le pavillon suisse.

Nous avons étudié la faisabilité technique d'une telle mesure en tenant compte des exigences suivantes liées au pavillon suisse mais surtout aux cautionnements des navires :

- les hypothèques des navires doivent rester avec leur pavillon original, soit le pavillon suisse
- les autorités suisses doivent pouvoir réquisitionner le navire pour les besoins de l'approvisionnement du pays

- le navire doit pouvoir retourner sous son pavillon originel, soit le pavillon suisse, dès la réquisition de ce dernier
- le pavillon doit avoir une bonne réputation
- le pavillon doit être sur les listes blanches du Paris et Tokyo MoU
- le pays du pavillon doit aussi être sur la liste blanche de l'OCDE.

Les pavillons suivants ont été contactés et étudiés :

- pavillon du Panama
- pavillon du Liberia
- pavillon singapourien
- pavillon du Luxembourg
- pavillon maltais
- pavillon du Portugal (Madère)
- pavillon des îles Marshall

Après avoir étudié et comparé les pavillons ci-dessus, nous avons retenu deux pavillons pour leur flexibilité et rapidité d'exécution. Les deux pavillons suivants répondent aux exigences mentionnées ci-dessus :

1. **Le pavillon des îles Marshall** serait le plus approprié pour un double registre car ce dernier a peu d'exigences quant à la nationalité de la compagnie qui louerait le bateau. Ce pavillon est aussi utilisé par les armateurs suisses, tel que Oceana Shipping AG.
2. **Le pavillon maltais** serait notre deuxième choix. Toutefois s'il a l'avantage d'être européen, il a le désavantage de demander que la compagnie locatrice soit maltaise ou ait une représentation à Malte.

Dans les deux cas :

- Le contrat de location coque nue est pour une période de deux ans renouvelable
- Une taxe au tonnage est due pour toute la durée du contrat
- Des frais de registre sont dus ainsi que tous les frais inhérents à un pavillon
- En cas de résiliation prématurée du contrat de location et sortie du pavillon, des pénalités sont dues.



### **Points positifs de l'option 3 du double registre :**

1. peut être rapidement mis en place dans le cas du pavillon des îles Marshall pour les sociétés qui ont déjà la structure, notamment Oceana Shipping AG
2. il n'y a pas de sortie du pavillon suisse
3. le retour sous pavillon suisse en cas de besoin est assuré
4. pas ou peu de changements dans la structure des financements et des contrats de prêts
5. les hypothèques sur les navires restent en Suisse et avec le pavillon suisse
6. pas de risques d'être sur liste noire car les bateaux opèrent sous un pavillon sur liste blanche
7. les inspections faites par le BWL peuvent continuer car directement autorisées par l'armateur.

### **Points négatifs de l'option 3 du double registre :**

Si cette option 3 du double registre paraît simple sur le papier et n'est techniquement pas si compliquée à mettre en place, elle soulève néanmoins plusieurs questions qui la rendent moins attractive, à savoir :

1. des coûts additionnels non négligeables
2. la création d'une compagnie pour pouvoir louer le bateau (compagnie Charlie dans notre exemple)
  - a. dans quel pays cette compagnie sera-t-elle enregistrée ?
  - b. quel sera le droit de regard de la Confédération sur cette compagnie si cette dernière n'est pas en Suisse ?
  - c. problème d'imposition des revenus
3. cette compagnie (Charlie) aura besoin d'un fonds de roulement important pour pouvoir opérer
  - a. d'où viendront ces fonds ?
  - b. quels seront les prix de transfert s'il y en a ?
4. quelle sera la perception des autorités fiscales suisses sur cette structure temporaire ?
  - a. si la société est enregistrée à Malte, il pourrait y avoir un problème d'impôt anticipé
5. les banques détentrices des prêts pourraient voir cette nouvelle structure comme un accroissement du risque et une diminution de la transparence.

### **Conclusion**

En conclusion, bien que faisable et permettant d'éviter d'être sur liste noire, nous pensons que l'option 3 du double registre ne devrait être utilisée que comme dernière solution, en raison des nombreuses questions qui n'ont pas trouvé réponse et surtout à l'augmentation des coûts que cette dernière engendrerait pour les armateurs suisses déjà mis à mal par une rentabilité difficile à obtenir dans un marché international très concurrentiel et difficile.