

06.0xx

Message
relatif à la loi fédérale sur les privilèges, les immunités
et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés
par la Suisse en tant qu'Etat hôte
(Loi sur l'Etat hôte, LEH)

du ...

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet de loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La Suisse a une longue tradition d'accueil d'organisations et de conférences internationales. La politique d'Etat hôte constitue un aspect important de sa politique étrangère. A l'instar des autres Etats, la Suisse accorde des privilèges et immunités aux représentations étrangères, ainsi qu'aux organisations et conférences internationales qu'elle accueille sur son territoire. Sa politique d'Etat hôte implique également l'octroi de certaines aides financières, notamment au travers de prêts octroyés à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève. Pour ce faire, le Conseil fédéral se fonde sur différents instruments, en premier lieu sur les conventions et les traités internationaux, sur un certain nombre de lois fédérales et d'arrêtés fédéraux, ainsi que sur ses compétences constitutionnelles en matière de politique étrangère.

Au vu de l'importance de la politique d'Etat hôte, le Conseil fédéral estime nécessaire de codifier et de consolider la pratique en la matière, et de régler dans une seule loi les outils principaux de la politique d'Etat hôte. Il soumet donc à l'approbation des Chambres fédérales un projet de loi sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte (Loi sur l'Etat hôte, LEH).

Ce projet de loi vise essentiellement à regrouper les différentes bases légales existantes dans le domaine de la politique d'Etat hôte et à asseoir sur une base légale formelle les décisions qui se fondaient directement sur les compétences constitutionnelles du Conseil fédéral. Il définit les bénéficiaires potentiels des privilèges, immunités et facilités, ainsi que d'aides financières, dans le cadre déterminé par le droit international, à commencer par la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques ou les accords de siège conclus avec les organisations établies dans notre pays. Il fixe ensuite les conditions auxquelles un statut particulier et des aides financières peuvent leur être accordés. Le développement des relations internationales a fait apparaître de nouveaux acteurs sur la scène internationale, dont l'art. 2 du projet de loi est le reflet. Les privilèges et immunités énumérés à l'art. 3 découlent du droit international coutumier et sont repris dans de nombreuses conventions internationales; en outre, tout comme le droit international, le projet prévoit une pondération de la portée des privilèges et immunités accordés selon la qualité du bénéficiaire. Dans le domaine financier, il vise à permettre au Conseil fédéral de poursuivre la pratique qu'il suit en la matière depuis de nombreuses années.

2.3.2.9	Facilités	34
2.3.3	Etendue des privilèges, immunités et facilités (art. 4)	35
2.3.4	Durée des privilèges, immunités et facilités (art. 5)	39
2.3.5	Conditions d'octroi des privilèges, immunités et facilités	39
2.3.5.1	Conditions générales (art. 6)	39
2.3.5.2	Conditions supplémentaires spécifiques à certains bénéficiaires (art. 7 à 15)	41
2.3.5.2.1	Les institutions internationales (art. 7)	42
2.3.5.2.2	Les organisations internationales quasi gouvernementales (art. 8)	42
2.3.5.2.3	Les conférences internationales (art. 9)	43
2.3.5.2.4	Les secrétariats ou autres organes créés par un traité international (art. 10)	43
2.3.5.2.5	Les commissions indépendantes (art. 11)	43
2.3.5.2.6	Les tribunaux internationaux (art. 12)	44
2.3.5.2.7	Les tribunaux arbitraux (art. 13)	44
2.3.5.2.8	Les autres organismes internationaux (art. 14)	45
2.3.5.2.9	Les personnalités exerçant un mandat international (art. 15)	46
2.4	Chapitre 3 Acquisitions d'immeubles à des fins officielles	46
2.4.1	Acquisition d'immeubles (art. 16)	47
2.4.2	Définitions (art. 17)	48
2.5	Chapitre 4 Aides financières et autres mesures de soutien	48
2.5.1	Buts (art. 18)	48
2.5.2	Bénéficiaires des aides financières et autres mesures de soutien (art. 19)	50
2.5.3	Formes des aides financières et autres mesures de soutien (art. 20)	50
2.5.4	Indemnités en faveur des cantons (art. 21)	52
2.5.5	Financement (art. 22)	53
2.5.6	Conditions, procédures et modalités d'octroi (art. 23)	53
2.6	Chapitre 5 Organisations internationales non gouvernementales	54
2.6.1	Principes (art. 24)	54
2.6.2	Définition de l'OING (art. 25)	55
2.7	Chapitre 6 Compétences	55
2.7.1	Octroi (art. 26)	55
2.7.2	Conditions de travail des personnes bénéficiaires (art. 27)	57
2.7.3	Règlement des différends d'ordre privé en cas d'immunité de juridiction et d'exécution (art. 28)	58
2.7.4	Consultation des cantons (art. 29)	59
2.7.5	Information (art. 30)	60
2.7.6	Respect des privilèges, des immunités et des facilités (art. 31)	61
2.7.7	Suspension, retrait et remboursement des aides financières et des autres mesures de soutien (art. 32)	62
2.8	Chapitre 7 Dispositions finales	62
2.8.1	Dispositions d'exécution (art. 33)	62
2.8.2	Abrogation et modification du droit en vigueur (art. 34)	63
3	Conséquences	66

3.1 Conséquences financières	66
3.1.1 En matière de privilèges, immunités et facilités	67
3.1.2 En ce qui concerne les aides financières et les autres mesures de soutien	67
3.1.2.1 Pour la Confédération	67
3.1.2.2 Pour les cantons	68
3.2 Application du frein aux dépenses	68
3.3 Effets sur l'état du personnel	68
4 Plan de la législation	68
5 Relations avec le droit européen	69
6 Constitutionnalité	69
Loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte (<i>Projet</i>)	69

Liste des abréviations

AC	Assurance-chômage
ACI	Conseil international des aéroports
AELE	Association européenne de libre-échange
AI	Assurance-invalidité
AMA	Agence mondiale anti-dopage
Arrêté fédéral de 1955	Arrêté fédéral du 30 septembre 1955 concernant la conclusion ou la modification d'accords avec des organisations internationales en vue de déterminer leur statut juridique en Suisse
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
APG	Allocations pour pertes de gains
BRI	Banque des Règlements internationaux
CICG	Centre international de conférences de Genève
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CO	Code des obligations
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIPOI	Fondation des immeubles pour les organisations internationales
FISCR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
IATA	Association du transport aérien international
LIFD	Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct
LMSI	Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure
OING	Organisation internationale non gouvernementale
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OTIF	Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
SITA	Société internationale de télécommunications aéronautiques
SMSI	Sommet mondial sur la société de l'information
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UICN	Union mondiale pour la Nature
UPU	Union postale universelle

Liste des accords de siège et accords de nature fiscale conclus

1.	Organisations intergouvernementales du système des Nations Unies au bénéfice d'un accord de siège
BIE / UNESCO	Bureau international d'éducation / Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, Genève, Accord de siège du 15 novembre 1946 (RS 0.192.122.41)
OIT / BIT	Organisation internationale du travail (Bureau international du travail), Genève, Accord de siège du 11 mars 1946 (RS 0.192.120.282)
OMM	Organisation météorologique mondiale, Genève, Accord de siège du 10 mars 1955 (RS 0.192.120.242)
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, Genève, Accord de siège du 9 décembre 1970 (RS 0.192.122.23)
OMS	Organisation mondiale de la santé, Genève, Accord de siège du 21 août 1948 (RS 0.192.120.281)
ONU	Organisation des Nations Unies (pour l'Office des Nations Unies à Genève), Accord de siège des 11 juin/1 ^{er} juillet 1946 (RS 0.192.120.1)
UIT	Union internationale des télécommunications, Genève, Accord de siège du 22 juillet 1971 (RS 0.192.120.278.41)
UPOV	Union internationale pour la protection des obtentions végétales, Genève, Accord de siège du 17 novembre 1983 (RS 0.192.122.25)
UPU	Union postale universelle, Berne, Echange de lettres des 5 février/22 avril 1948 (RS 0.192.120.278.3)
2.	Autres organisations internationales au bénéfice d'un accord de siège
ACICI	Agence de coopération et d'information pour le commerce international, Genève, Accord de siège du 31 août 2004 (RS 0.192.122.632.13)
AELE	Association européenne de libre-échange, Genève, Accord de siège du 10 août 1961 (RS 0.192.122.632.3)
APEF	Association des pays exportateurs de minerai de fer, Genève (n'a actuellement pas d'activités à Genève), Accord de siège du 9 décembre 1976 (RS 0.192.122.931)
BITH	Bureau international des textiles et de l'habillement, Genève, Accord de siège du 18 mai 1987 (RS 0.192.122.632.5)
BRI	Banque des règlements internationaux, Bâle, Accord de siège du 10 février 1987 (RS 0.192.122.971.3)
Centre Sud	Centre Sud, Genève, Accord de siège du 20 mars 1997 (RS 0.192.122.972.11)
Centre consultatif	Centre consultatif sur la législation de l'OMC, Genève, Accord de siège du 18 octobre 2001 (RS 0.192.122.632.12)

CERN	Organisation européenne pour la recherche nucléaire, Genève, Accord de siège du 11 juin 1955 (RS 0.192.122.42)
CICR	Comité international de la Croix-Rouge, Genève, Accord de siège du 19 mars 1993 (RS 0.192.122.50)
Cour OSCE	Cour de conciliation et d'arbitrage au sein de l'OSCE, Genève, Accord de siège du 17 novembre 1997 (RS 0.192.120.193.1)
FISCR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, Accord de siège du 29 novembre 1996 (RS 0.192.122.51)
GFATM	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, Genève, Accord de siège du 13 décembre 2004 (RS 0.192.122.818.11)
OIM	Organisation internationale pour les migrations, Genève, Echange de lettres des 7 avril/3 mai 1954 (RS 0.192.122.935)
OIPC	Organisation internationale de protection civile, Genève, Accord de siège du 10 mars 1976 (RS 0.192.122.52)
OMC	Organisation mondiale du commerce, Genève, Accord de siège du 2 juin 1995 (RS 0.192.122.632)
OTIF	Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires, Berne, Accord de siège du 10 février 1988 (RS 0.192.122.742)
UIP	Union interparlementaire, Genève, Accord de siège du 28 septembre 1971 (RS 0.192.121.71)

3. Organisations internationales quasi gouvernementales au bénéfice d'un accord de nature fiscale

ACI	Conseil international des aéroports, Genève, Accord de nature fiscale du 30 janvier 1997 (RS 0.192.122.749)
AMA (Bureau européen)	Agence mondiale antidopage, Lausanne, Accord de nature fiscale du 5 mars 2001 (RS 0.192.120.240)
IATA	Association du transport aérien international, Genève, Accord de nature fiscale du 20 décembre 1976 (RS 0.192.122.748)
SITA	Société internationale de télécommunications aéronautiques, Genève, Accord de nature fiscale du 4 juin 1992 (RS 0.192.122.784)
UICN	Union mondiale pour la Nature, Gland, Accord de nature fiscale du 17 décembre 1986 (RS 0.192.122.451)

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Introduction**

Le Conseil fédéral propose l'adoption d'une nouvelle loi fédérale dont le but est de régler, dans le domaine de la politique d'Etat hôte en tant que partie intégrante des affaires étrangères de la Confédération, l'octroi de privilèges, immunités et facilités, ainsi que celui d'aides financières et la mise en œuvre d'autres mesures de soutien. Il s'agit de doter le Conseil fédéral d'un instrument lui permettant de mener une politique d'Etat hôte cohérente, tout en tenant compte des obligations de la Suisse au regard du droit international et de l'évolution des relations internationales bilatérales et multilatérales.

La diplomatie a de tout temps existé. L'établissement de relations diplomatiques temporaires ou permanentes a rendu nécessaire l'instauration de règles particulières pour assurer les conditions nécessaires à un exercice indépendant des fonctions officielles de l'agent diplomatique. C'est donc la coutume – pratique générale acceptée comme étant le droit par ceux qui y sont soumis – qui a posé les premières dispositions relatives aux privilèges, immunités et facilités. Les traités bilatéraux ou multilatéraux ont, par la suite, codifié la coutume et prévu des règles nouvelles qui s'étaient avérées nécessaires avec le temps. C'est ainsi notamment que les Etats ont adopté la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques¹ et la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires². La Suisse est partie à ces deux conventions qui régissent dès lors le statut juridique des représentations diplomatiques et consulaires étrangères en Suisse.

Avec le développement des relations internationales, la diplomatie multilatérale s'est établie en parallèle à la diplomatie bilatérale. Les organisations internationales sont devenues un élément essentiel pour régler les différentes questions politiques et techniques qui préoccupent la communauté internationale. Comme dans le cadre des relations bilatérales, il s'est avéré très vite indispensable de prévoir pour les organisations internationales, leurs fonctionnaires et les représentants de leurs membres un statut privilégié visant, d'une part, à assurer leur totale indépendance par rapport à l'Etat sur le territoire duquel ils étaient établis pour accomplir leurs fonctions et, d'autre part, à veiller à ce que l'Etat hôte ne tire pas des avantages particuliers de la présence sur son territoire d'une organisation financée par tous les Etats membres. Ces principes sont reconnus par l'ensemble de la communauté internationale.

La présence des organisations internationales en Suisse contribue, depuis le XIX^e siècle, au rayonnement de notre pays dans le monde et permet à la Suisse d'apporter une contribution importante au développement du droit international et à son application. Elle offre en outre une plate-forme précieuse à la politique extérieure de notre pays.

La plupart des organisations internationales ayant leur siège en Suisse sont établies à Genève, mais d'autres cantons accueillent également des organisations ou des

¹ RS 0.191.01

² RS 0.191.02

conférences internationales. Ce qu'il est convenu d'appeler «la Genève internationale» – soit l'activité à Genève de quelque 35 000 personnes (fonctionnaires internationaux, membres des missions permanentes et membres de leur famille) dans le domaine des organisations et négociations internationales, ainsi que les autres organisations internationales établies dans les cantons de Vaud, Berne et Bâle –, constitue non seulement une composante importante de la vie économique des cantons concernés, mais encore un apport significatif à l'ensemble de la Confédération (voir ch. 3.1). C'est un élément traditionnel et caractéristique de notre pays, reconnu comme tel à l'étranger et par des milliers de délégués en mission en Suisse chaque année, source d'idées venant de tous horizons, un atout pour notre politique étrangère, une partie de notre patrimoine et une composante de l'avenir du pays.

Jusqu'au début des années 1990, la position de Genève et de la Suisse dans le domaine de la diplomatie multilatérale était pratiquement sans concurrence. La fin des rivalités Est-Ouest a amené de profonds changements également dans le domaine des organisations internationales, qui ont coïncidé avec une tendance à la déréglementation dans tous les domaines. C'est l'époque où est apparue la concurrence active d'autres villes, en tête Bonn, La Haye et Montréal, souhaitant attirer des organisations internationales.

Parallèlement, la structure des relations multilatérales a commencé à se modifier. A l'origine, les acteurs internationaux se composaient des Etats et des organisations intergouvernementales, tous sujets de droit international qui se réunissaient parfois au sein de conférences diplomatiques. Les Etats et les organisations intergouvernementales doivent toutefois, dans l'élaboration de leurs politiques d'action, tenir compte des nouvelles formes de partenariat entre le secteur public et le secteur privé dans le cadre de la coopération multilatérale. Les Etats ont d'abord consulté la société civile lors de l'élaboration de leurs mandats de négociation, puis certains d'entre eux se sont fait accompagner lors de grandes conférences internationales par des représentants de la société civile et des organisations non gouvernementales. Ces dernières sont de plus en plus souvent régulièrement consultées, voire admises à participer aux conférences internationales ou au sein d'organes internationaux. En outre, les modalités de financement des organes internationaux sont en profonde mutation, passant d'un financement purement étatique à un partage des charges pour le financement des programmes et leur mise en œuvre. Il s'agit d'une manière pour les Etats et les organisations intergouvernementales d'obtenir, de la part de la société civile et des milieux privés, non seulement leur apport intellectuel, mais également financier.

Comme la Suisse, tous les Etats hôtes d'organisations internationales négocient avec ces dernières des accords de siège destinés à déterminer le statut juridique de l'organisation, des personnes appelées en qualité officielle auprès d'elle et des membres de leur entourage, y compris en matière fiscale. Tous prévoient un régime de privilèges, immunités et facilités pour les conférences internationales qu'ils accueillent. Tous acceptent, pour avoir l'honneur d'héberger une organisation, de contribuer financièrement à son installation et à son maintien sur leur territoire, en particulier par des facilités en matière immobilière.

1.2 Historique

En matière de privilèges, immunités et facilités, le Conseil fédéral se fonde en premier lieu sur les conventions et traités internationaux, ainsi que sur l'Arrêté fédéral du 30 septembre 1955 concernant la conclusion ou la modification d'accords avec des organisations internationales en vue de déterminer leur statut juridique en Suisse³. La forte concurrence entre Etats hôtes d'organisations et de conférences internationales, ainsi que l'évolution en ce qui concerne les structures des relations multilatérales ont amené le Conseil fédéral à accorder des privilèges, immunités et facilités à différents acteurs internationaux. Il a cependant très vite été confronté aux limites de ses compétences. Il est peu à peu apparu évident qu'une base légale formelle devenait nécessaire pour asseoir la pratique du Conseil fédéral en la matière et lui permettre de poursuivre sa politique d'Etat hôte.

En matière financière, le Conseil fédéral se fonde sur sa compétence en matière de politique étrangère pour accorder des aides financières dans le domaine de la politique d'Etat hôte, dans le cadre des crédits alloués par les Chambres fédérales. L'adoption par le Parlement de la loi fédérale du 23 juin 2000 concernant les aides financières à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève⁴ (ci-après: «loi FIPOI») n'a que partiellement comblé les lacunes constatées en matière de bases légales, de sorte qu'il a été décidé de proposer l'adoption d'une nouvelle loi fédérale qui couvre à la fois l'aspect des privilèges, immunités et facilités et celui des aides financières, dans le cadre de la politique d'Etat hôte du Conseil fédéral. La nouvelle loi devrait répondre aux exigences actuelles concernant la mise en œuvre du principe de légalité.

1.3 Résultats de la consultation

La consultation des cantons, des partis politiques, des associations faitières des communes, des villes, des régions de montagne et de l'économie qui œuvrent au niveau national, ainsi que des milieux intéressés a eu lieu entre le 11 janvier et le 20 avril 2006. Le Conseil fédéral a établi à ce sujet un rapport sur les résultats de la consultation. De manière générale, tous les intervenants, à l'exception de l'UDC, se sont déclarés favorables au principe d'une nouvelle loi et au contenu du projet. La plupart ont relevé la nécessité pour la Confédération de poursuivre une politique d'Etat hôte active et transparente, pour sauvegarder notamment les intérêts économiques, politiques, culturels et scientifiques de la Suisse et pour permettre à notre pays de rester concurrentiel dans ce domaine de la politique étrangère. Les remarques formulées ont été prises en compte dans toute la mesure du possible, par une adaptation du projet de loi ou dans le présent message. L'UDC estime, pour sa part, que les dispositions légales actuelles sont suffisantes – notamment les traités internationaux auxquels la Suisse est partie – et qu'il n'est pas nécessaire d'élaborer une nouvelle loi qui vise, à son avis, à étendre le cercle des bénéficiaires de privilèges, immunités et facilités ou d'aides financières. Le Conseil fédéral ne partage pas cet avis, ainsi que cela ressort du présent message.

³ RS 192.12

⁴ RS 617.0

2 **Partie spéciale**

2.1 **Structure de la loi**

La loi se compose de sept chapitres.

Le *chapitre 1* fixe l'objet de la loi.

Le *chapitre 2* porte sur les privilèges, immunités et facilités. Il en détermine les bénéficiaires, le contenu, l'étendue, la durée et les conditions d'octroi.

Le *chapitre 3* concerne les acquisitions d'immeubles effectuées à des fins officielles par les bénéficiaires institutionnels de privilèges, immunités et facilités.

Le *chapitre 4* a trait aux aides financières et autres mesures de soutien dans le domaine de la politique d'Etat hôte. Il précise les buts des aides financières, les formes qu'elles peuvent prendre et les bénéficiaires qui peuvent se les voir accorder.

Le *chapitre 5* concerne les organisations internationales non gouvernementales (OING) et détermine de quelle façon la Confédération peut faciliter leur établissement ou leurs activités en Suisse.

Le *chapitre 6* règle les compétences pour l'octroi des privilèges, immunités et facilités, ainsi que des aides financières et autres mesures de soutien dans le domaine de la politique d'Etat hôte.

Le *chapitre 7* traite des dispositions finales.

2.2 **Chapitre 1 Art. 1, objet de la loi**

Conformément à l'art. 184, al. 1, Cst., le Conseil fédéral est chargé des affaires étrangères sous réserve des droits de participation de l'Assemblée fédérale. Dans le cadre de l'exercice de cette compétence, le Conseil fédéral décide notamment de l'établissement de relations diplomatiques et consulaires ou de l'ouverture de représentations suisses à l'étranger. Il autorise l'établissement de représentations étrangères et d'organisations internationales ou la tenue de conférences internationales en Suisse. Il découle de cette compétence constitutionnelle générale la nécessité de déterminer le statut juridique en Suisse de ces représentations, organisations et conférences. Jusqu'à présent, le Conseil fédéral s'est fondé, pour mener sa politique d'Etat hôte, tant sur les traités internationaux auxquels la Suisse est partie que sur ses compétences constitutionnelles en matière d'affaires étrangères (art. 184, ch. 1, Cst.), et sur l'Arrêté fédéral du 30 septembre 1955 concernant la conclusion ou la modification d'accords avec des organisations internationales en vue de déterminer leur statut juridique en Suisse⁵ (ci-après: l'Arrêté fédéral de 1955). Au vu de l'évolution à laquelle nous avons assisté ces dernières décennies et de l'augmentation des types d'acteurs internationaux, ces bases sont peu à peu apparues insuffisantes. En outre, il s'avère approprié de rassembler en une seule base légale les différents textes existants et les décisions prises en la matière par le Conseil fédéral au cours des années. La nécessité d'une loi fédérale s'est donc imposée, qui fait l'objet du présent message.

⁵ RS 192.12

Dès lors, la loi vise à régler, dans le domaine de la politique d'Etat hôte, l'octroi de privilèges, immunités et facilités, ainsi que d'aides financières et la mise en œuvre d'autres mesures de soutien. L'al. 2 de l'art. 1 réserve les privilèges, immunités et facilités, ainsi que les contributions financières découlant du droit international ou d'autres lois fédérales.

La nouvelle loi a pour objectif de donner au Conseil fédéral les moyens d'une politique d'Etat hôte cohérente, transparente et prospective, visant au maintien de la «Genève internationale» – comprise au sens large, au-delà de la région lémanique proprement dite, c'est-à-dire y compris Berne (UPU et OTIF) et Bâle (BRI) – et à un développement harmonieux du rôle de la Suisse en tant qu'Etat hôte. Par ailleurs, il faut tenir compte des obligations découlant pour la Suisse des conventions auxquelles elle est partie, notamment la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques⁶, la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires⁷, la Convention du 8 décembre 1969 sur les missions spéciales⁸ ou encore les accords de siège que la Suisse a conclus avec les organisations internationales établies sur son territoire. Par ailleurs, il est fréquent que les traités créant les organisations internationales ou d'autres traités multilatéraux prévoient les privilèges, immunités et facilités que les Etats parties devront accorder aux organes créés par le traité, à leur personnel, aux représentants des Parties et à toutes les personnes appelées en qualité officielle. Ils obligent la Suisse dès lors que celle-ci y a adhéré. De même, les traités internationaux auxquels la Suisse est partie peuvent prévoir des obligations financières, en particulier les contributions ordinaires dues par la Suisse en tant que membre de l'organisation.

Ainsi que le relevait déjà le Conseil fédéral dans son message du 28 juillet 1955 à l'appui de l'adoption par les Chambres fédérales de l'Arrêté fédéral de 1955⁹, *«une organisation internationale, fondée sur un traité entre Etats, jouit, d'après le droit international, d'un certain nombre de privilèges dans l'Etat où elle a fixé son siège; il est d'usage qu'elle conclue avec cet Etat un accord précisant les modalités de ces privilèges. Il n'est en effet pas possible de soumettre une telle organisation, dont sont membres des Etats, à toutes les dispositions du droit national de l'Etat où elle a son siège principal ou un siège accessoire. S'il en était autrement, cet Etat serait en mesure d'intervenir de façon directe ou indirecte dans l'activité de l'organisation. A l'honneur qu'un Etat a d'accueillir sur son territoire une organisation internationale correspond donc l'obligation, consacrée par le droit des gens, de la mettre en mesure d'exercer son activité avec toute l'indépendance nécessaire»*.

La communauté internationale a ainsi, au cours des décennies, mis en place une pratique constante visant à accorder aux organisations intergouvernementales et autres structures internationales établies sur leur territoire des privilèges, immunités et facilités destinés à leur permettre d'exercer le mandat international qui leur a été attribué sans que l'Etat hôte ne puisse l'influencer d'une quelconque manière.

6 RS 0.191.01

7 RS 0.191.02

8 RS 0.191.2

9 FF 1955 II 389 ss

2.3 Chapitre 2 Privilèges, immunités et facilités

2.3.1 Bénéficiaires

L'art. 2 précise les bénéficiaires des privilèges, immunités et facilités. Il s'agit de bénéficiaires institutionnels, c'est-à-dire d'organes internationaux, dont la liste exhaustive est donnée à l'al. 1. Les organisations internationales non gouvernementales (OING), telles notamment les fédérations sportives internationales, ne sont pas des bénéficiaires au sens de cette disposition.

La pratique internationale et les conventions internationales pertinentes prévoient toujours l'octroi de privilèges, immunités et facilités non seulement à l'organe lui-même, mais également à toutes les personnes qui sont appelées officiellement auprès de lui, à un titre ou à un autre, de façon temporaire ou permanente, ainsi qu'aux personnes qui les accompagnent. Le but de ces privilèges et immunités n'est pas d'avantager des individus, mais bien d'assurer l'accomplissement efficace de leurs fonctions officielles. Ainsi, les personnes mentionnées à l'art. 2, al. 2, ne bénéficieront pas de privilèges, immunités et facilités pour elles-mêmes, mais dans l'intérêt de l'organe international concerné et elles ne pourront bénéficier d'un statut privilégié que si l'organe lui-même remplit les conditions fixées par la loi sur l'Etat hôte. Ce principe est d'ailleurs explicitement rappelé dans le préambule de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques¹⁰.

Les personnes appelées en qualité officielle ne peuvent pas être désignées de manière exhaustive car leur définition dépend de l'acte de création de l'organe concerné, du type d'organe dont il s'agit (les catégories ne sont pas uniformes d'une organisation intergouvernementale à l'autre ou d'un tribunal international à l'autre) et de la pratique internationale. A titre d'exemple, mentionnons les délégués, le personnel, les experts, les juges, procureurs, greffiers et membres du greffe d'un tribunal international ou d'un tribunal arbitral, les parties à une procédure devant un tel tribunal, ainsi que leurs avocats, experts et témoins. La pratique internationale prévoit par ailleurs un statut différencié selon la position que la personne concernée occupe auprès du bénéficiaire institutionnel. Ainsi, le fonctionnaire d'une organisation intergouvernementale qui accomplit des tâches administratives ne bénéficiera pas de privilèges et immunités aussi étendus que le Secrétaire général de l'organisation.

2.3.1.1 Les organisations intergouvernementales (art. 2, al. 1, let. a)

Il s'agit de l'organisation intergouvernementale au sens classique du terme, telles que l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées des Nations Unies, l'Association européenne de libre-échange (AELE) ou l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'organisation intergouvernementale se définit comme une organisation créée par un traité entre Etats – ou entre Etats et organisations intergouvernementales – qui lui confère la personnalité juridique internationale. Seuls des Etats ou des organisations intergouvernementales – c'est-à-dire des sujets de droit international – peuvent en être membres. Ces derniers

¹⁰ RS.0.191.01

poursuivent un but commun, généralement durable. L'organisation intergouvernementale dispose d'organes indépendants des membres de l'organisation susceptibles d'exprimer une opinion distincte de celle des Etats membres qui la composent. L'organisation intergouvernementale accomplit par ailleurs des tâches de nature étatique et son financement est assuré essentiellement par les contributions de ses membres (Etats et organisations intergouvernementales).

Le Conseil fédéral a, sur la base de l'Arrêté fédéral de 1955, conclu les accords de siège qui régissent le statut juridique des organisations intergouvernementales qui ont établi dans notre pays leur siège principal ou un siège secondaire (Annexe 2).

2.3.1.2 Les institutions internationales (art. 2, al. 1, let. b)

L'institution internationale est très proche de l'organisation intergouvernementale. Elle n'en remplit toutefois pas l'ensemble des critères tels qu'ils sont définis par la pratique internationale et la doctrine. C'est pourquoi la doctrine utilise la plupart du temps, pour ce type d'organisme, la notion d'organisation internationale. Toutefois, pour des raisons de clarté juridique, il s'avère nécessaire d'attribuer à cette catégorie d'acteur international une appellation qui lui soit propre, la notion d'organisation internationale étant par ailleurs aussi utilisée pour qualifier l'organisation intergouvernementale ou, parfois même, l'organisation internationale non gouvernementale.

L'organisation intergouvernementale dispose toujours de la personnalité juridique internationale, qui lui est conférée par le traité international qui la crée. Tel n'est pas le cas de l'institution internationale qui jouit toutefois d'une place particulière dans les relations internationales. Nous pouvons citer comme exemples des institutions telles que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FISCR) ou encore le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (GFATM). Le Conseil fédéral a conclu un accord de siège avec chacune de ces trois dernières institutions internationales, respectivement le 19 mars 1993 avec le CICR¹¹, le 29 novembre 1996 avec la FISCR¹² et le 13 décembre 2004 avec le GFATM¹³, en se fondant sur l'Arrêté fédéral de 1955. Les Commissions de politique extérieure du Conseil national et du Conseil des Etats, consultées sur le principe de conclure un accord de siège avec le CICR, n'avaient alors élevé aucune objection à ce que le Conseil fédéral approuve ledit accord de siège de sa propre compétence sur cette base.

L'institution internationale est une composante importante des relations internationales. Si, lors de sa création, ses membres n'ont pas souhaité la constituer en tant que véritable organisation intergouvernementale, il y a souvent à cela des raisons politiques qui ont par la suite perdu une partie de leur pertinence face au développement des activités de l'institution au fil des ans. Il arrive un moment où les membres de l'institution se trouvent devant le besoin de conférer à l'institution une position différente au sein de la communauté internationale justifiant le besoin de lui accorder des privilèges, immunités et facilités qui ne leur apparaissaient pas

¹¹ RS 0.192.122.50

¹² RS 0.192.122.51

¹³ RS 0.192.122.818.11

nécessaires lors de la création de l'institution; ils ne sont toutefois pas en mesure de transformer formellement l'institution internationale en une organisation intergouvernementale, la plupart du temps pour des raisons politiques et par crainte de toucher à l'équilibre obtenu au sein de l'institution. L'OSCE se trouve actuellement dans cette situation: ses membres cherchent le moyen d'accorder à l'Organisation des privilèges, immunités et facilités devenus nécessaires à son fonctionnement, mais ils sont confrontés aux difficultés juridiques d'une telle entreprise. La Suisse entend, au travers de la loi sur l'Etat hôte, se donner les moyens de répondre à ce genre d'attentes, dans l'intérêt des institutions concernées aussi bien que dans celui de la Suisse comme Etat hôte.

2.3.1.3 Les organisations internationales quasi gouvernementales (art. 2, al. 1, let. c)

Créée sur la base du droit interne d'un Etat, en particulier du droit suisse sous la forme de l'association – ou plus rarement de la fondation –, l'organisation internationale quasi gouvernementale se situe entre l'organisation intergouvernementale ou l'institution internationale et l'organisation non gouvernementale classique (ONG). Dans le cadre de la consultation, certains ont exprimé leur difficulté à distinguer l'organisation internationale quasi gouvernementale de l'organisation internationale non gouvernementale (OING). Ces deux types d'organisations se distinguent en particulier par la structure de leurs membres et de leur financement, ainsi que par les tâches qui leur sont confiées. En effet, les membres de l'organisation internationale quasi gouvernementale sont en majorité des Etats ou des entités de droit public et le financement de l'organisation est en majorité d'origine publique. L'organisation internationale quasi gouvernementale se voit en outre attribuer des tâches qui répondent à un intérêt public et devraient être prises en charge par les Etats si elles n'étaient pas assurées par l'organisation. De son côté, l'OING est généralement composée essentiellement de personnes morales de droit interne (associations, entreprises, etc.) et de particuliers. Son financement est d'origine privée et ses tâches n'ont pas de caractère étatique particulier.

Il est fréquent que l'organisation internationale quasi gouvernementale soit une émanation, à l'origine, d'initiatives privées qui ont toutefois suscité un intérêt particulier suffisant pour que les Etats en deviennent membres à part entière, afin d'y faire valoir des intérêts étatiques. L'OING cherche généralement à garder ses distances avec les Etats de façon à sauvegarder son indépendance. Au contraire, l'organisation internationale quasi gouvernementale cherche à se rapprocher des Etats, notamment en facilitant leur accession en qualité de membres de l'organisation, afin de donner une portée internationale différente à son action; une transformation en organisation intergouvernementale classique n'est toutefois pas possible. En effet, l'organisation intergouvernementale ne peut avoir comme membres que des Etats ou d'autres organisations intergouvernementales, alors que l'organisation internationale quasi gouvernementale permet aux Etats de collaborer à droits égaux avec des membres non étatiques. Il n'en demeure pas moins que le caractère interétatique prédominant de ce type d'organisation justifie l'octroi d'un statut particulier en Suisse, afin de lui permettre, tout comme à l'organisation intergouvernementale ou à l'institution internationale, d'accomplir ses tâches en

toute indépendance et sans que la Suisse, comme Etat hôte, ne tire des avantages financiers de sa présence sur son territoire.

La notion d'organisation internationale quasi gouvernementale a été reprise par le Tribunal fédéral dans un arrêt du 4 octobre 1978¹⁴. Il s'agissait en l'espèce d'un recours déposé contre l'approbation donnée par le Conseil d'Etat genevois à la conclusion d'un accord entre le Conseil fédéral et la IATA (Association du transport aérien international). Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral précise: «*On peut à cet égard relever qu'à l'avis de certains auteurs, l'IATA doit être considérée comme une organisation «quasi gouvernementale» (...). C'est dans le même sens, semble-t-il, que (...) le Conseil fédéral a conclu avec l'Union interparlementaire, organisation «semi-officielle» ayant son siège à Genève, mais non créée par un accord intergouvernemental, un accord destiné à régler le statut juridique de cette organisation en Suisse, et qui confère aux fonctionnaires du bureau de l'Union non seulement des exemptions fiscales, mais aussi, dans de certaines limites, une immunité de juridiction et d'autres privilèges accordés normalement aux diplomates (RO 1971 1602). Le Conseil fédéral a considéré que cette institution présentait un caractère intergouvernemental prédominant (...). C'est ainsi sans arbitraire que le Conseil d'Etat (genevois) a considéré l'IATA comme une organisation internationale publique au sens de l'art. 7 LCP. Dès lors, il lui appartenait de donner l'approbation du canton requise par l'arrêté fédéral (du 30 septembre 1955 concernant la conclusion ou la modification d'accords avec des organisations internationales en vue de déterminer leur statut juridique en Suisse)*».

Le Conseil fédéral, se fondant sur l'Arrêté fédéral de 1955, a conclu des accords avec l'Association du transport aérien international (IATA, accord du 20 décembre 1976¹⁵), l'Union mondiale pour la Nature (UICN, accord du 17 décembre 1986¹⁶), la Société internationale de télécommunications aéronautiques (SITA, accord du 4 juin 1992¹⁷), le Conseil international des aéroports (ACI, accord du 30 janvier 1997¹⁸) et l'Agence mondiale antidopage (AMA, accord du 5 mars 2001¹⁹). Les accords conclus jusqu'à présent avec ce type d'organisation ont toutefois une portée limitée en ce sens que, contrairement aux accords conclus avec les organisations intergouvernementales ou les institutions internationales, il s'agit d'accords de nature fiscale qui ne visent qu'à régler le statut fiscal en Suisse de l'organisation concernée et de son personnel non suisse.

2.3.1.4 Les missions diplomatiques, les postes consulaires, les missions permanentes et les missions spéciales (art. 2, al. 1, let. d à g)

La mission diplomatique est l'antenne officielle d'un Etat auprès d'un autre Etat (respectivement de la Suisse) dont les fonctions consistent essentiellement à

14 ATF 104 Ia 350

15 RS 0.192.122.748

16 RS 0.192.122.451

17 RS 0.192.122.784

18 RS 0.192.122.749

19 RS 0.192.120.240

représenter l'Etat accréditant (Etat d'envoi) auprès de l'Etat accréditaire (Etat hôte). Il s'agit en règle générale d'ambassades qui sont établies, en ce qui concerne les représentations accréditées auprès de la Suisse, soit à Berne, soit dans une capitale étrangère. Ses fonctions et son statut juridique sont déterminés, sur le plan du droit international, par la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques²⁰. Cette Convention, qui codifie le droit coutumier, prévoit les droits et obligations de l'Etat accréditant et de l'Etat accréditaire, ce qui n'exclut pas la possibilité pour les Etats de prévoir des privilèges, immunités ou facilités supplémentaires, découlant des usages internationaux. La Convention définit les fonctions d'une mission diplomatique, les différentes catégories de membres et les modalités liées à leur désignation. Elle prévoit notamment le droit pour la mission d'utiliser le drapeau et l'emblème, l'inviolabilité des locaux de la mission ou du domicile privé de ses membres, ainsi que des archives et documents, les exemptions fiscales et douanières accordées à la mission et à son personnel. L'agent diplomatique jouit d'une immunité de juridiction absolue (sous réserve de quelques exceptions en matière civile et administrative), alors que les membres du personnel administratif et technique ont une immunité de juridiction plus restreinte. Elle définit le statut accordé aux membres de famille et les règles relatives à la levée des immunités.

Le poste consulaire s'entend, aux termes de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires²¹, de tout consulat général, consulat, vice-consulat ou agence consulaire. Là également, il s'agit pour un Etat de représenter ses intérêts auprès d'un autre Etat sur une base purement bilatérale. En résumé, la mission diplomatique a des fonctions plutôt politiques alors que le poste consulaire s'occupe de questions commerciales, économiques, culturelles et scientifiques. La Convention de Vienne sur les relations consulaires codifie le droit coutumier pertinent et définit les règles minimales applicables pour l'ouverture d'un consulat, l'exercice des fonctions consulaires et le statut accordé aux fonctionnaires consulaires et autres membres de la représentation consulaire. Cette Convention prévoit des privilèges et immunités moins étendus que ceux qui sont consentis à la mission diplomatique et à son personnel par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

La mission permanente est la représentation d'un Etat auprès d'une organisation intergouvernementale. Elle s'établit donc à l'endroit où les organisations internationales ont leur siège, soit, pour la Suisse, à Genève où sont concentrées la majorité des organisations internationales actives dans notre pays. Même si le droit international ne prévoyait pas, à l'origine, l'obligation d'accorder des privilèges et immunités à ce genre de représentations, il est très vite devenu évident, au sein de la communauté internationale, que la reconnaissance d'un statut privilégié aux missions permanentes et à leurs membres s'imposait pour assurer le respect d'autres obligations de l'Etat hôte prévues dans les accords de siège, à savoir notamment celle d'assurer à l'organisation internationale une totale indépendance et la possibilité pour les Etats membres de l'organisation de participer activement aux travaux de cette dernière. C'est ainsi que le Conseil fédéral a été amené à prendre deux décisions, soit le 31 mai 1948 et le 20 mai 1958, mettant les missions permanentes des Etats auprès des organisations internationales au bénéfice des mêmes privilèges, immunités et facilités que les missions diplomatiques à Berne. Il

²⁰ RS 0.191.01

²¹ RS 0.191.02

s'ensuit que la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques est applicable par analogie aux missions permanentes depuis que ladite Convention est entrée en vigueur pour la Suisse le 24 avril 1964. Il ne s'agit pas d'une pratique propre à la Suisse. Les autres Etats hôtes d'organisations internationales accordent également un statut privilégié aux missions permanentes établies auprès des organisations internationales qu'ils accueillent, le plus souvent par une application – à l'instar de la Suisse – de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ou par des dispositions de droit interne reprenant le contenu de cette Convention.

Selon la pratique actuelle, la notion de mission permanente regroupe:

- les missions permanentes auprès de l'Office des Nations Unies ou d'autres organisations internationales;
- les missions permanentes auprès de l'Organisation mondiale du commerce;
- les représentations permanentes auprès de la Conférence du désarmement;
- les délégations permanentes d'organisations internationales auprès des organisations internationales;
- les bureaux d'observateurs et assimilés.

La mission spéciale est également régie par une convention internationale, à savoir la Convention du 8 décembre 1969 sur les missions spéciales²². Il s'agit d'une mission temporaire ayant un caractère représentatif de l'Etat, envoyée par un Etat auprès d'un autre Etat pour discuter de quelques points particuliers. La Convention sur les missions spéciales prévoit des privilèges, immunités et facilités analogues à ceux qui sont prévus par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, adaptés au fait qu'il s'agit de missions de nature temporaire.

La Convention sur les missions spéciales vise essentiellement les relations bilatérales, mais n'exclut pas, à son art. 18, la possibilité pour deux ou plusieurs Etats de se réunir sur le territoire d'un Etat tiers si ce dernier y consent. C'est ainsi que le Conseil fédéral a appliqué cette convention à des rencontres multilatérales entre Etats tiers, auxquelles la Suisse a participé ou non, qui se déroulaient sur le territoire suisse. Le Conseil fédéral a, par exemple, mis au bénéfice des dispositions pertinentes de la Convention sur les missions spéciales les délégations de la rencontre Reagan – Gorbatchev en 1985, de la rencontre Clinton – Assad de 1994 ou, plus récemment, les participants à des rencontres entre factions rivales visant à rétablir la paix dans certaines régions en proie à des troubles intérieurs.

Même si le statut juridique en Suisse des missions diplomatiques, des postes consulaires et des missions spéciales découle directement de conventions internationales, leur mention dans la loi sur l'Etat hôte reste nécessaire tant du point de vue de la transparence (la loi sur l'Etat hôte fournissant une liste complète des bénéficiaires de privilèges, immunités et facilités en Suisse) qu'en raison de la nécessité pour la Confédération de préciser parfois certains privilèges ou immunités mentionnés dans les conventions à la lumière de l'évolution de la pratique internationale, ou d'accorder à ces bénéficiaires des avantages qui, sans être inscrits expressément dans les conventions, relèvent toutefois des usages internationaux.

²² RS 0.191.2

2.3.1.5 Les conférences internationales (art. 2, al. 1, let. h)

La Suisse est depuis toujours considérée par la communauté internationale comme un lieu privilégié pour l'accueil de conférences internationales, notamment en raison de la qualité des services et des prestations qu'elle offre. Dans ce domaine également, la concurrence entre Etats hôtes est cependant très vive.

La notion de conférence internationale est largement connue. Il convient toutefois de bien distinguer celle-ci des réunions convoquées par des organisations non gouvernementales ou des séminaires d'entreprises. C'est ainsi qu'une conférence internationale est en règle générale réunie sous l'égide d'un organisme international à caractère interétatique, mais elle peut également être convoquée par un groupe d'Etats ou par la Suisse. Ses participants sont en majorité des représentants d'Etats ou d'organisations intergouvernementales, même si, de plus en plus souvent, les organisations internationales non gouvernementales (OING) sont associées à ses travaux comme observateurs. La tendance actuelle penche vers la participation des représentants des OING et de la société civile²³, en tant que membres à part entière de certaines conférences internationales, comme ce fut le cas, par exemple, pour le Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI).

Une conférence internationale peut avoir un caractère politique – telles les conférences visant à rétablir ou assurer la paix dans une région troublée –, ou poursuivre des buts plus techniques tels que l'élaboration et l'adoption d'une nouvelle convention internationale. Ses participants peuvent se limiter à un groupe d'Etats ou à diverses tendances actives au sein d'un même pays (conférences de paix). La Conférence peut aussi être ouverte à une participation universelle. A titre d'exemples, nous pouvons citer la Rencontre humanitaire sur l'Irak en février 2003, la réunion de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie en juillet 2002, la Conférence internationale sur l'agriculture durable et le développement rural dans les régions de montagne à Adelboden en juin 2002, mais aussi les Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ou les sessions spéciales et Sommets que l'Assemblée générale des Nations Unies peut juger bon de tenir en Suisse, comme la Session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies («Geneva 2000») consacrée à la mise en œuvre des résultats du Sommet mondial pour le Développement social et à l'examen de nouvelles initiatives, en juin 2000 à Genève ou le SMSI, dont la première phase s'est tenue à Genève en décembre 2003.

Lorsque la conférence internationale est convoquée par une organisation au bénéfice d'un accord de siège ou d'un accord de nature fiscale conclu avec la Suisse, cet

²³ La «société civile» est la sphère au sein de laquelle les citoyens et les initiatives sociales s'organisent en fonction d'objectifs, demandes et intérêts divers. Les éléments qui la composent agissent collectivement par le biais de leurs organisations, mouvements, groupements et institutions indépendants de l'Etat qui ont normalement un caractère bénévole et agissent sur le plan local, national et international pour défendre et promouvoir dans l'intérêt de tous des intérêts sociaux, économiques et culturels. Ces organisations se distinguent du secteur privé et des ONG notamment par le fait que, souvent, elles ne sont pas officiellement déclarées, qu'elles ne sont pas toujours strictement organisées, et qu'il est fréquent que leurs membres ne soient pas reconnus comme tels par les autorités.

accord s'applique également à la conférence et à ses participants. Pour les autres conférences – lorsqu'il n'existe pas de traité international qui prévoit l'octroi des privilèges et immunités d'usage –, le Conseil fédéral prend une décision dans chaque cas particulier. Il a pour pratique d'appliquer la Convention de Vienne de 1969 sur les missions spéciales aux représentants des Etats et des organisations intergouvernementales qui participent à la conférence (toutefois, les représentants d'organisations intergouvernementales établies en Suisse restent au bénéfice des privilèges et immunités prévus par l'accord de siège pertinent). Il est fréquent que l'établissement d'un secrétariat de la conférence soit nécessaire pour assurer le bon déroulement de cette dernière. Le Conseil fédéral applique alors par analogie au secrétariat de la conférence et à ses membres les dispositions pertinentes de l'accord de siège qui régit le statut juridique de l'Office des Nations Unies à Genève²⁴.

2.3.1.6 Les secrétariats ou autres organes créés par un traité international (art. 2, al. 1, let. i)

Le secrétariat ou autre organe créé par un traité international se distingue essentiellement de l'organisation intergouvernementale par l'absence de personnalité juridique internationale du secrétariat ou de l'autre organe. Il est en effet fréquent qu'un traité international crée un secrétariat ou d'autres organes internationaux tels que des commissions de recours ou d'experts, des organes consultatifs, etc, sans pour autant viser à la mise sur pied d'une organisation intergouvernementale au sens strict du terme, considérée dans le cas particulier comme trop complexe administrativement pour les tâches à accomplir. Dans de tels cas, les pouvoirs décisionnels restent de la compétence de la seule assemblée des Parties, le secrétariat ou les autres organes se voyant attribuer par le traité international des tâches techniques, administratives ou consultatives. Tel est le cas, par exemple, du secrétariat de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) ou du secrétariat de la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, dite Convention de Ramsar. Ces secrétariats ont en commun le fait d'avoir été créés par une convention internationale à laquelle seuls les Etats peuvent être parties.

Jusqu'à présent, les Etats parties à ce type de conventions qui souhaitent établir le secrétariat de la convention en Suisse et bénéficier d'un statut privilégié se voyaient obligés de rattacher le secrétariat créé par la Convention à une organisation intergouvernementale ou à une organisation internationale quasi gouvernementale afin qu'il puisse bénéficier du statut conféré à ces dernières par l'Etat hôte. En effet, l'absence de personnalité juridique internationale du secrétariat faisait obstacle à la conclusion d'un accord de siège ou de nature fiscale. Toutefois, un tel rattachement à une organisation existante implique un pouvoir de contrôle de l'organisation hôte que les Etats parties à la convention souhaitent éviter. Il devient donc toujours plus évident que les secrétariats et autres organes doivent, tout comme les organisations intergouvernementales, pouvoir bénéficier de privilèges, immunités et facilités tout en conservant leur autonomie. Pour pouvoir conclure un accord de siège, le Secrétariat ou l'autre organe devra en avoir reçu le mandat par une décision de

²⁴ RS 0.192.120.1

l'Assemblée des Etats parties à la Convention instituant le Secrétariat ou l'autre organe, ou directement par la Convention elle-même.

2.3.1.7 Les commissions indépendantes (art. 2, al. 1, let. j)

La Suisse a accueilli par le passé plusieurs commissions indépendantes qui ont été mises au bénéfice d'un statut privilégié pour la durée de leurs activités en Suisse par décisions du Conseil fédéral. Il s'agit des commissions suivantes:

- la Commission Brandt, commission indépendante pour le développement international (1977–1983);
- la Commission Brundtland, commission mondiale pour l'environnement et le développement (1984–1987);
- la Commission Carlsson, commission on global governance, chargée des questions de restructuration des Nations Unies (1992–1995);
- la Commission indépendante sur les océans (1996–1998);
- la Commission Sud et son organisme de suivi le Centre Sud (1988–1996), lequel s'est ensuite transformé en organisation intergouvernementale.
- la Commission mondiale sur les migrations internationales (2003–2005).

Ce type de bénéficiaire institutionnel est rare, ainsi que le démontre la liste ci-dessus. Il n'en est pas moins important. Le rayonnement international dont jouit généralement une telle commission peut, si elle est établie en Suisse, avoir des effets positifs pour l'image du pays à l'étranger. Les commissions indépendantes sont composées de personnalités reconnues sur le plan international et ont un mandat déterminé – limité dans le temps – visant à l'examen d'une question importante pour la communauté internationale, tels le développement durable ou l'environnement. Elles ont ainsi pour mission d'élaborer des propositions à l'intention de la communauté internationale, respectivement de leur mandant, en vue de faciliter par la suite les discussions au niveau intergouvernemental sur les thèmes abordés. Elles fondent parfois leur légitimité sur une résolution d'une organisation intergouvernementale, en particulier de l'ONU, mais peuvent aussi être mandatées par un groupe d'Etats comme ce fut le cas pour la Commission indépendante sur les océans et pour la Commission Sud. L'intérêt suscité par les travaux de cette dernière a d'ailleurs abouti à sa transformation en une organisation intergouvernementale, ce qui démontre bien l'utilité de la mise en place d'une structure légère et indépendante comme une commission indépendante dans la perspective de créer les instruments nécessaires au renforcement de la collaboration interétatique dans un domaine spécifique. Le principal intérêt des commissions indépendantes réside dans le fait qu'elles ont des structures administratives légères et ont la compétence d'organiser leurs travaux et d'examiner les questions qui leur sont soumises sans influence des Etats, même si leur mandat se fonde sur une décision de ces Etats. Si elles ne sont pas constituées par un traité international, elles bénéficient néanmoins d'un large soutien tant politique que financier au sein de la communauté internationale. L'octroi de privilèges, immunités et facilités à de telles commissions est une contribution que la Suisse peut apporter au bon résultat de leurs travaux en assurant

que leur travail se déroule en toute indépendance, loin de toute ingérence de l'Etat hôte.

2.3.1.8 Les tribunaux internationaux (art. 2, al. 1, let. k)

Un tribunal international est créé par un traité international ou une résolution d'une organisation intergouvernementale ou d'une institution internationale. Il ne saurait être confondu avec un tribunal commercial destiné à juger des litiges entre entreprises privées. Le dernier exemple en date est évidemment la Cour pénale internationale créée par le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, du 17 juillet 1998, entré en vigueur pour la Suisse le 1^{er} juillet 2002²⁵. Nous pouvons également citer les tribunaux créés par des résolutions d'organisations intergouvernementales, tels le Tribunal pénal international pour l'Ex-Yougoslavie ou le Tribunal pénal international pour le Rwanda. Ces tribunaux ont pour mandat de juger les auteurs de crimes particulièrement graves qui touchent la communauté internationale dans son ensemble. Les tribunaux susmentionnés sont établis à La Haye, aux Pays-Bas, où ils bénéficient de privilèges, immunités et facilités en vertu des actes internationaux qui les ont créés et des accords de siège conclus avec eux par le gouvernement néerlandais.

2.3.1.9 Les tribunaux arbitraux (art. 2, al. 1, let. l)

Un tribunal arbitral est créé en application d'une clause d'arbitrage figurant dans un traité international ou par un accord entre les Etats parties à l'arbitrage. Il s'agit ici d'un tribunal chargé de trancher un point de droit entre Etats, qu'il ne faut pas confondre avec le tribunal arbitral commercial mis sur pied par des entreprises dans le cadre d'un litige de nature commerciale, sur la base d'un contrat de droit privé.

Nous pouvons citer comme exemple le Tribunal de Taba. Rappelons que le compromis d'arbitrage du 11 septembre 1986 entre le Gouvernement de la République Arabe d'Egypte et le Gouvernement d'Israël a institué un tribunal arbitral afin de régler un différend concernant le territoire de Taba. Les parties ont choisi Genève comme siège du tribunal. Le canton de Genève a mis les locaux nécessaires à disposition du tribunal et la Confédération a accordé les privilèges et immunités nécessaires en appliquant au tribunal, à ses membres et aux personnes participant à ses travaux la Convention sur les missions spéciales du 8 décembre 1969. La Suisse a également accueilli en 1978 le Tribunal d'arbitrage désigné par les Gouvernements de la République française et des Etats-Unis d'Amérique pour statuer sur des questions liées à des mesures prises par les deux Gouvernements et intéressant le trafic aérien entre les deux pays et, en 1977, le Tribunal arbitral chargé de la délimitation du plateau continental entre la France et le Royaume-Uni. Dans ces deux derniers cas, le Conseil fédéral a conclu avec chacun des Etats concernés par l'arbitrage un accord sur les privilèges et immunités du tribunal et de ses

²⁵ RS 0.312.1

membres, en reprenant pour l'essentiel les dispositions de la Convention sur les missions spéciales de 1969.

La Convention du 15 décembre 1992 relative à la conciliation et à l'arbitrage au sein de l'OSCE²⁶ établit une Cour de conciliation et d'arbitrage aux fins de régler, par la voie de la conciliation ou de l'arbitrage, les différends qui lui sont soumis par les Etats parties. La Convention fixe le siège de la Cour à Genève et le Conseil fédéral a conclu un accord de siège avec la Cour le 17 novembre 1997²⁷.

2.3.1.10 Les autres organismes internationaux (art. 2, al. 1, let. m)

La notion d'autre organisme international complète la liste exhaustive des bénéficiaires institutionnels de privilèges, immunités et facilités. Elle vise à tenir compte du fait que les relations internationales multilatérales sont en constante évolution; il n'est donc pas possible de prévoir aujourd'hui les nouvelles formes de coopération internationale qui émergeront demain. Il importe ainsi de donner au Conseil fédéral les moyens de répondre aux défis futurs lorsqu'il s'agira de faire face à une demande spécifique et concrète d'établissement en Suisse d'un nouvel organisme ne répondant pas aux définitions des autres bénéficiaires institutionnels au sens de la loi sur l'Etat hôte. Ce n'est donc qu'à titre exceptionnel que le Conseil fédéral pourra, sur la base de la loi sur l'Etat hôte, accorder des privilèges, immunités et facilités à un autre organisme international.

Si, à l'origine, la coopération internationale était essentiellement interétatique, elle est de nos jours davantage ouverte aux milieux non gouvernementaux, voire aux entreprises qui souhaitent faire valoir leur expérience et apporter leurs moyens financiers à la recherche de solutions aux problèmes mondiaux, sans viser des profits commerciaux en retour de leur investissement. De nouvelles plates-formes de coopération se créent ainsi entre le secteur public (Etats et organisations intergouvernementales) et le secteur privé (ONG et entreprises). L'apport des ONG – s'agissant en particulier de leurs connaissances des contingences sur le terrain, de leurs réseaux pour la mise en œuvre des programmes ou encore de leur expertise technique et scientifique – et l'apport notamment financier des entreprises constituent un élément important à une époque où les budgets étatiques se resserrent et où les thèmes d'intérêt mondial sont de plus en plus complexes. Il est vraisemblable que ces nouvelles plates-formes de coopération se développeront essentiellement dans le domaine de la santé publique, tâche éminemment étatique; il s'agit de mettre en commun les moyens financiers considérables qui sont nécessaires à la recherche scientifique visant à éradiquer les maladies qui déciment surtout les pays en développement et ruinent les efforts en vue d'un développement durable. La lutte contre les maladies et les épidémies est un élément essentiel en complément de l'aide au développement apportée par les pays riches aux pays plus pauvres. Cette lutte nécessite des moyens importants, notamment financiers, que les Etats et les organisations intergouvernementales ne peuvent assurer seuls. Ces nouvelles plates-formes sont donc indispensables pour permettre aux Etats de mener à bien les tâches qui leur incombent.

²⁶ RS 0.193.235

²⁷ RS 0.192.120.193.1

Des conditions d'accueil que la Suisse pourra offrir à ces nouvelles plates-formes de coopération dépendra le développement de la politique d'Etat hôte de la Suisse dans la perspective de maintenir les organisations qui sont déjà établies dans notre pays. Les organisations travaillent en étroite corrélation les unes avec les autres et créent des synergies utiles à leurs activités tout en assurant une économie des moyens mis en œuvre. Si la Suisse n'est pas en mesure, à l'avenir, d'accueillir sur son territoire les nouvelles plates-formes de coopération internationale qui verront le jour, elle court le risque de voir les organisations actuellement établies sur son territoire quitter la Suisse pour rejoindre les Etats qui auront su consentir à ces plates-formes de coopération des conditions d'accueil correspondant à leurs objectifs de coopération internationale. Ces conditions seront consenties aux autres organismes internationaux au sens de la loi sur l'Etat hôte et non en faveur de leurs membres. Ainsi notamment, les ONG ou les entreprises privées qui participeraient à de tels projets internationaux ne bénéficieront pour elles-mêmes d'aucun avantage particulier et continueront à être soumises, notamment, aux lois fiscales applicables.

La notion d'autre organisme international a été généralement appréciée dans le cadre de la procédure de consultation. Plusieurs intervenants ont relevé tout particulièrement l'intérêt qu'elle représente pour permettre au Conseil fédéral de faire face aux futurs développements dans le domaine multilatéral. Certains ont cependant souligné la nécessité pour le Conseil fédéral d'en faire usage avec retenue. Telle est bien son intention et tels sont les termes de l'art. 14, lequel précise le caractère exceptionnel de cette notion.

2.3.1.11 Les personnes appelées, à titre permanent ou non, en qualité officielle auprès d'un bénéficiaire institutionnel (art. 2, al. 2, let. a)

L'octroi de privilèges, immunités et facilités aux personnes appelées en qualité officielle auprès des bénéficiaires institutionnels de l'art. 2, al. 1, a les mêmes justifications qu'en ce qui concerne l'octroi d'un statut privilégié aux bénéficiaires institutionnels eux-mêmes: il s'agit de créer les conditions leur permettant d'exercer leurs fonctions en toute indépendance, sans que l'Etat hôte n'ait le moyen, par une application trop stricte de sa législation nationale, d'influencer la façon dont elles exerceront leur mandat international. Ainsi que cela a été souligné plus haut, le droit coutumier prévoit l'octroi de privilèges, immunités et facilités à ces personnes et ceci non pas à titre individuel, mais dans l'intérêt du bénéficiaire institutionnel concerné. Dès lors, les personnes appelées en qualité officielle ne jouiront d'un statut privilégié qu'à la condition que l'organisme qui justifie leur présence en Suisse remplisse lui-même les conditions nécessaires à l'octroi de privilèges, immunités et facilités.

Les personnes appelées en qualité officielle varient selon la catégorie du bénéficiaire institutionnel. Si certaines vivent dans l'Etat hôte pour des périodes relativement longues et y établissent leur résidence pour la durée de leurs fonctions, d'autres en revanche n'y séjournent que pour une durée limitée, sans y transférer leur domicile légal.

Ainsi, en ce qui concerne l'organisation intergouvernementale, l'institution internationale et l'organisation internationale quasi gouvernementale, ce sont traditionnellement les représentants de leurs membres, les membres de leur

personnel, mais également les experts et d'autres personnes appelées en qualité officielle, en règle générale de façon temporaire (il peut s'agir notamment de personnes participant à titre personnel en tant qu'observateurs ou orateurs). Il s'agit de la liste traditionnelle des personnes considérées comme étant appelées en qualité officielle, qui est reprise aussi bien dans les traités multilatéraux pertinents que dans les accords de siège ou les accords de nature fiscale conclus par la Suisse.

En ce qui concerne les missions diplomatiques, les postes consulaires et les missions permanentes, les personnes appelées en qualité officielle sont définies dans les conventions internationales concernées. Il s'agit essentiellement de leurs membres et, pour les missions spéciales, des membres des délégations et du secrétariat de la mission spéciale.

Pour la conférence internationale, les personnes appelées en qualité officielle sont notamment les membres des délégations et le personnel du secrétariat, mais également toute autre personne appelée par les organisateurs de la conférence à y participer (en tant qu'orateur, expert, observateur, etc.). Etant donné que la conférence exerce son mandat sur une durée limitée (de quelques jours à quelques semaines), les personnes qui y participent ne transfèrent en principe pas leur domicile – en particulier leur domicile fiscal – dans l'Etat où se tient la conférence et n'y séjournent que pour la durée de la conférence, sans exercer sur le territoire de l'Etat hôte d'activité de nature commerciale. Dès lors, même lorsque les privilèges, immunités et facilités octroyés à une conférence internationale dans un cas déterminé comportent formellement l'octroi d'exonérations fiscales en faveur des personnes appelées en qualité officielle, une telle clause – destinée à confirmer à l'entité organisatrice de la conférence que la Suisse ne percevra pas l'impôt en question – n'aura le plus souvent pas de conséquences directes en termes de pertes fiscales. Les privilèges, immunités et facilités ne sont bien entendu accordés que pour la durée de la conférence et du voyage d'aller et retour.

En ce qui concerne le secrétariat ou autre organe créé par un traité international, il s'agit bien évidemment des membres du personnel, des membres des organes créés par le traité, d'experts etc. Les catégories de personnes appelées auprès d'un tel secrétariat ou autre organe sont comparables à celles qui sont appelées auprès des organisations intergouvernementales. Il en est de même pour la commission indépendante, s'agissant d'accueillir en Suisse ses membres, les membres de son personnel et toutes personnes nécessaires à son fonctionnement.

Les tribunaux internationaux disposent de catégories particulières de personnes appelées en qualité officielle et il convient de fixer dans l'accord de siège entre la Suisse et le tribunal international l'étendue des privilèges, immunités et facilités accordés par la Suisse, dans les limites définies par le traité portant création dudit tribunal international. A titre d'exemple, l'Accord sur les privilèges et immunités de la Cour pénale internationale, signé par la Suisse le 10 septembre 2002, prévoit des privilèges et immunités non seulement pour la Cour elle-même, mais également pour les représentants des Etats Parties au Statut de la Cour qui assistent aux séances de l'Assemblée et de ses organes subsidiaires ou aux représentants des autres Etats ou d'organisations intergouvernementales invités à y participer à titre d'observateurs. Sont également mis au bénéfice de privilèges et d'immunités en vertu dudit Accord les juges, le procureur, les procureurs adjoints et le greffier, le greffier adjoint et le personnel du Bureau du Procureur, ainsi que le personnel du greffe, les

conseils de la défense (avocats), les témoins, les victimes, les experts et toutes autres personnes dont la présence est requise au siège de la Cour. Il va de soi que toutes ces catégories de personnes ne bénéficient pas des mêmes privilèges et immunités. Ceux-ci sont modulés en fonction du rôle que doit jouer la personne concernée. Il est également tenu compte, notamment en matière fiscale, de la question de savoir si la personne était déjà domiciliée dans l'Etat où elle exerce sa fonction officielle avant que ladite fonction ne lui soit attribuée. Enfin, une grande partie des personnes susmentionnées ne sont pas appelées à s'établir dans l'Etat hôte, mais ne devront y séjourner que dans la mesure nécessaire à l'exercice de leur mandat, de sorte qu'elles n'établiront pas de domicile – notamment fiscal – en Suisse. Dès lors, là également, même lorsqu'il est nécessaire de préciser conventionnellement l'octroi d'exonérations fiscales, une telle clause n'aura pas de conséquences directes en termes de pertes fiscales s'agissant de toutes les personnes qui ne séjournent que brièvement en Suisse dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions officielles.

Les tribunaux arbitraux font eux aussi appel à des arbitres, greffiers et membres du greffe. Les parties à l'arbitrage, leurs avocats, experts et témoins doivent également pouvoir bénéficier de la protection conférée par les privilèges et immunités pour la durée de leurs fonctions.

2.3.1.12 Les personnalités exerçant un mandat international (art. 2, al. 2, let. b)

L'octroi de privilèges, immunités et facilités à des personnalités exerçant un mandat international devra nécessairement revêtir un caractère exceptionnel. Il peut en effet arriver que des personnalités internationalement reconnues se voient confier un mandat international – limité dans le temps – par une organisation intergouvernementale, une institution internationale ou un groupe d'Etats. Il peut s'agir d'anciens secrétaires généraux de l'ONU par exemple ou d'anciens directeurs généraux de l'Office des Nations Unies à Genève ou d'autres organisations intergouvernementales qui, tout en n'exerçant plus de fonction officielle, sont toujours à même de faire profiter la communauté internationale des compétences acquises au cours de leur carrière internationale en exerçant des mandats particuliers ou ponctuels dans l'intérêt de la communauté internationale. L'octroi de privilèges, immunités et facilités doit leur permettre d'accomplir leur mandat en toute indépendance.

Il n'existe actuellement pas de précédent en la matière. Si des demandes ont bien été présentées par le passé, il n'a pas été possible d'y donner suite en raison du manque de base légale adéquate. Il convient toutefois, dans le cadre de la loi sur l'Etat hôte, de prévoir cette situation afin que le Conseil fédéral dispose de l'instrument nécessaire le jour où il sera indispensable d'accorder un statut privilégié à une personnalité exerçant un mandat international.

Dans le cadre de la consultation, certains intervenants ont souligné la nécessité pour le Conseil fédéral de faire usage de cette disposition avec retenue. Telle est bien son intention et tels sont les termes de l'art. 15, lequel précise le caractère exceptionnel de cette notion.

2.3.1.13 Les personnes accompagnantes (art. 2, al. 2, let. c)

Il va de soi que les personnes appelées en qualité officielle auprès des bénéficiaires institutionnels de l'art. 2, al. 1, ou les personnalités éminentes exerçant un mandat international doivent pouvoir se faire accompagner des membres de leur famille. Si elles sont appelées à établir leur domicile en Suisse pour la durée de leurs fonctions, elles doivent également pouvoir engager des domestiques privés, comme le prévoient d'ailleurs la plupart des conventions internationales pertinentes et en particulier la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques.

Les personnes accompagnantes sont en particulier, comme le veut la pratique généralement suivie par les Etats hôtes, les conjoints et compagnons, les ascendants à charge faisant ménage commun avec la personne appelée en qualité officielle, les enfants et d'autres personnes à charge. La justification des privilèges, immunités et facilités accordés aux personnes appelées en qualité officielle auprès d'un bénéficiaire institutionnel vaut également pour les personnes faisant partie de leur ménage: il s'agit d'éviter toute possibilité d'ingérence de l'Etat hôte dans le fonctionnement du bénéficiaire institutionnel concerné. Dès lors, la personne accompagnante se verra accorder en principe le même statut que la personne appelée en qualité officielle qu'elle accompagne, conformément à la pratique internationale.

2.3.2 Contenu des privilèges, immunités et facilités (art. 3)

Les privilèges et immunités énumérés à l'art. 3 découlent du droit international coutumier et sont repris dans de nombreuses conventions internationales bilatérales et multilatérales. Le droit international prévoit également une pondération de la portée des privilèges et immunités accordés selon la qualité de l'organe international dont il s'agit, d'une part, et les fonctions occupées par la personne appelée en qualité officielle, d'autre part. La pratique constante du Conseil fédéral, en application de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques²⁸, de la Convention de Vienne sur les relations consulaires²⁹ et de la Convention sur les missions spéciales³⁰, et telle que reflétée par les accords de siège, les accords de nature fiscale et les différentes décisions unilatérales qu'il a adoptées, reprend ces distinctions.

2.3.2.1 Inviolabilité

L'inviolabilité des locaux utilisés à des fins officielles par le bénéficiaire institutionnel et de la résidence privée de certaines personnes, tels les diplomates ou les hauts fonctionnaires d'organisations intergouvernementales, a pour but d'interdire à l'Etat hôte de pénétrer dans lesdits locaux sans une autorisation expresse, afin d'éviter toute tentative de l'Etat hôte de s'immiscer dans les affaires internes du bénéficiaire. Il en est de même en ce qui concerne l'inviolabilité de la personne, des biens, archives, documents et correspondance ou encore de la valise diplomatique, l'Etat hôte ne pouvant ainsi s'arroger le droit de surveiller les

²⁸ RS 0.191.01

²⁹ RS 0.191.02

³⁰ RS 0.101.2

informations à disposition des bénéficiaires institutionnels et des personnes appelées en qualité officielle auprès d'eux.

La théorie de l'«exterritorialité» est parfois invoquée par les bénéficiaires de l'inviolabilité. Toutefois, cette théorie a été abandonnée depuis de très nombreuses années et les bénéficiaires de l'inviolabilité restent soumis à l'ensemble du droit applicable dans l'Etat accréditaire (Etat hôte), même si l'inviolabilité empêche cet Etat de prendre les mesures d'exécution prévues par sa législation.

2.3.2.2 Immunité de juridiction et d'exécution

L'immunité de juridiction et d'exécution pénale, civile et administrative vise également à empêcher l'Etat hôte de faire pression sur le bénéficiaire institutionnel ou les personnes appelées en qualité officielle auprès de lui par des poursuites judiciaires qui entraveraient sa capacité d'exercer son mandat. En parallèle, il existe toutefois, en droit international, des procédures de levée de l'immunité; les Etats pour les membres de leurs missions et leurs représentants dans les enceintes internationales, ainsi que les organisations pour les personnes qui leur sont soumises, sont invités à lever l'immunité des intéressés à chaque fois que cela peut être fait sans entraver le bon fonctionnement de l'organisation ou de la représentation. Dans les cas particulièrement graves d'abus des privilèges et immunités, l'Etat hôte peut demander le rappel d'une personne au bénéfice de privilèges et immunités dont l'employeur a refusé de lever l'immunité. Cette possibilité – reconnue en droit international coutumier et dans les traités internationaux – est précisée à l'art. 31 du projet de loi.

En outre, la Suisse coopère avec le Tribunal pénal international pour l'Ex-Yougoslavie et le Tribunal pénal international pour le Rwanda, ainsi qu'avec la Cour pénale internationale. Elle pourrait être amenée à coopérer à l'avenir avec d'autres tribunaux pénaux internationaux s'ils devaient être créés. Une telle coopération implique que les personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt délivré par l'un de ces tribunaux pénaux internationaux ne pourront pas invoquer en Suisse les immunités de juridiction et d'exécution dont elles pourraient bénéficier dans le cadre de leurs fonctions officielles, de sorte que les autorités suisses compétentes seront habilitées à exécuter les mandats d'arrêt en question.

2.3.2.3 Exemptions fiscales et douanières

Le droit international public, qu'il s'agisse des traités portant création d'une organisation ou de protocoles relatifs aux privilèges et immunités, prévoit un certain nombre de privilèges en matière fiscale et douanière. Ils ont pour fondement le fait que l'Etat hôte ne saurait tirer un avantage particulier du seul fait qu'il accueille sur son territoire le siège d'un bénéficiaire institutionnel. Cette justification est valable pour tous les bénéficiaires de l'art. 2, al. 1, y compris pour les organisations internationales quasi gouvernementales, du fait en particulier que leur financement provient majoritairement de sources publiques et que les tâches attribuées à l'organisation devraient être exercées par les Etats si elles n'étaient pas assumées par l'organisation.

Ainsi, l'Etat hôte accorde des exonérations fiscales aux organismes internationaux afin de ne pas profiter financièrement de la présence sur son territoire de ces organismes financés par l'ensemble des membres et pas seulement par les pouvoirs publics suisses. De même, les personnes appelées en qualité officielle se voient accorder l'exemption des impôts directs, soit sur l'ensemble de leurs revenus et de leur fortune (dans les limites prévues par le droit international), soit uniquement sur les salaires découlant de leur activité internationale. La portée de cette exonération va dépendre de la fonction occupée par la personne bénéficiaire. L'exemption des impôts indirects dépendra elle aussi du bénéficiaire. Les bénéficiaires institutionnels auxquels l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est accordée ne peuvent en bénéficier que sur les acquisitions de biens et de services à leur usage officiel, comme cela est précisé dans l'Ordonnance relative à la loi sur la TVA (OLTVA)³¹. L'exemption de la TVA n'est par ailleurs accordée qu'aux personnes appelées en qualité officielle qui se sont vu accorder le statut diplomatique (agents diplomatiques des représentations étrangères, fonctionnaires consulaires de carrière, hauts fonctionnaires des organisations intergouvernementales), ainsi qu'aux membres de leur famille faisant ménage commun avec elles. Il va de soi que cette exemption de la TVA n'est accordée aux personnes bénéficiaires que pour les acquisitions de biens et de services faites à leur usage strictement personnel. Enfin, la notion d'impôt indirect couvre non seulement la TVA, mais également les droits de timbre, alors que l'impôt anticipé relève quant à lui de la catégorie des impôts directs.

Dans le domaine fiscal, une distinction est en règle générale opérée, dans la pratique suisse, entre les ressortissants suisses et les ressortissants étrangers qui viennent de l'étranger pour accomplir en Suisse leurs fonctions, à moins qu'un traité international n'interdise une telle distinction. Ainsi, conformément à l'art. 38 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques³², les membres d'une représentation étrangère qui sont de nationalité suisse ou qui étaient des résidents permanents en Suisse au moment de leur engagement, c'est-à-dire qui bénéficiaient déjà d'un permis de séjour (permis B) ou d'un permis de résidence (permis C) ne jouissent que d'immunités fonctionnelles, mais restent soumis aux impôts en Suisse, et ceci quelles que soient leurs fonctions au sein de la représentation étrangère (agent diplomatique, membre du personnel administratif et technique, membre du personnel de service). Le salaire des domestiques privés des personnes bénéficiaires au sens de l'art. 2, al. 2, est également exonéré fiscalement lorsque ces domestiques privés ne sont ni ressortissants, ni résidents de l'Etat accréditaire (Etat hôte). Les fonctionnaires internationaux de nationalité suisse ne peuvent bénéficier d'exonérations fiscales qu'à la condition que le bénéficiaire institutionnel qui les emploie ait introduit un système d'imposition interne, pour autant que le droit international permette de poser une telle condition. L'exonération des impôts directs accordée par la Suisse vise alors en quelque sorte à éviter une double imposition. L'ONU, toutes les institutions spécialisées du système des Nations Unies et l'OMC ont instauré une telle imposition interne.

En matière douanière, les bénéficiaires peuvent importer certaines marchandises – en particulier leurs effets de déménagement et les articles destinés à leur usage

³¹ RS 641.201

³² RS 0.191.01

officiel ou strictement personnel – sans avoir à s’acquitter de droits à l’importation. Là également, des distinctions sont opérées à l’égard des ressortissants suisses.

Les lois actuellement applicables définissent, dans la mesure où le droit international le permet, la portée des privilèges fiscaux et douaniers³³.

2.3.2.4 Libre disposition des fonds, devises, numéraires et autres valeurs mobilières

Il va de soi qu’un bénéficiaire institutionnel et les personnes appelées en qualité officielle auprès de lui doivent pouvoir disposer librement des moyens financiers mis à disposition par les membres du bénéficiaire institutionnel. Si le droit suisse ne prévoit pas de limitation en la matière, tel n’est pas le cas de toutes les législations nationales, raison pour laquelle tous les traités internationaux relatifs aux privilèges et immunités mentionnent expressément cette liberté. Il est également habituel que le Conseil fédéral confirme l’octroi de cette liberté lorsqu’il conclut un accord de siège.

2.3.2.5 Liberté de communication, de déplacement et de circulation

Il en va de même de la liberté de communication, de déplacement et de circulation, garantie par le droit international coutumier et les traités internationaux pertinents. Cette liberté est également systématiquement mentionnée dans les accords de siège conclus par le Conseil fédéral.

2.3.2.6 Exemption du régime de la sécurité sociale suisse

En règle générale, les conventions internationales créant un organisme international prévoient l’exclusion – pour l’organisme et son personnel – de toute obligation découlant de la législation en matière d’assurances sociales de l’Etat hôte. Les bénéficiaires institutionnels mettent en place leur propre régime de sécurité sociale à l’intention de leur personnel, ceci afin, d’une part, d’assurer une même couverture sociale à leurs employés quel que soit le lieu de leurs activités dans le monde et, d’autre part, de ne pas dépendre de la législation de l’Etat hôte dans la définition des

³³ Voir en particulier:

- Art. 15 et 56 LIFD (RS **642.11**)
- Art. 90, al.2, litt. a, LTVA (RS **641.20**) et art. 20 ss OLTVA (RS **641.201**)
- Art. 14, al. 4 et 5, loi sur les douanes (RS **631.0**) et art. 10 OLD (RS **631.01**)
- Ordonnance concernant les privilèges douaniers des missions diplomatiques à Berne et des postes consulaires en Suisse (RS **631.144.0**)
- Ordonnance concernant les privilèges douaniers des organisations internationales, des Etats dans leurs relations avec ces organisations et des Missions spéciales d’Etats étrangers (RS **631.145.0**).

droits sociaux de leurs fonctionnaires. Par ailleurs, ces assurances sociales sont financées par les contributions des membres des organismes internationaux, ce qui justifie la création d'un système propre à l'organisme, du moins lorsque celui-ci a atteint une certaine «masse critique» quant au nombre de personnes couvertes par un tel système d'assurances sociales. Il est donc logique que les personnes couvertes par le régime de sécurité sociale propre à l'organisation qui les emploie soient exemptées du régime de sécurité sociale de l'Etat hôte, afin d'éviter que les intéressés ne soient soumis à deux régimes cumulativement, et donc à l'obligation de verser deux fois des cotisations sociales.

En vertu des accords de siège, l'organisme international n'est pas soumis, en tant qu'employeur, aux assurances sociales suisses (AVS/AI/APG/AC, prévoyance professionnelle et assurance-maladie). Les fonctionnaires qui n'ont pas la nationalité suisse ne sont pas soumis à la législation AVS/AI/APG/AC et prévoyance professionnelle. Les accords de siège conclut exemptent les fonctionnaires internationaux – quelle que soit leur nationalité – de l'assurance-accidents obligatoire suisse seulement si l'organisation leur accorde une protection équivalente contre les suites d'accidents professionnels et non professionnels et les maladies professionnelles. Les fonctionnaires internationaux ne sont en outre pas soumis à la législation suisse sur l'assurance-maladie obligatoire.

Les fonctionnaires de nationalité suisse ne sont considérés comme n'étant pas assurés obligatoirement à l'AVS/AI/APG et l'AC qu'à condition qu'ils soient affiliés à un système de prévoyance prévu par l'organisme qui les emploie. Ils conservent toutefois la possibilité d'adhérer, à titre volontaire, soit à l'AVS/AI/APG/AC, soit à l'AC seule, étant entendu qu'une telle affiliation individuelle n'entraîne aucune contribution financière obligatoire de la part de l'organisme employeur. Ces modalités font l'objet d'un échange de lettres entre la Suisse et l'organisme concerné en parallèle à la conclusion de l'accord de siège³⁴.

La situation des représentations diplomatiques et consulaires au regard des assurances sociales se présente de manière un peu différente de celle des organismes internationaux. En effet, la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques³⁵ et la Convention de Vienne sur les relations consulaires³⁶ posent comme principe l'exemption des dispositions de sécurité sociale en vigueur dans l'Etat accréditaire. Toutefois, ces dispositions ne sont pas directement applicables à l'égard des Etats avec lesquels la Suisse a conclu des accords bilatéraux de sécurité sociale, lesquels règlent en général, dans les relations entre la Suisse et lesdits Etats, le statut au regard des assurances sociales des membres des représentations diplomatiques et consulaires de ces Etats, respectivement la situation en matière de sécurité sociale des ressortissants de ces Etats travaillant sur le territoire suisse pour des représentations diplomatiques ou consulaires d'Etats tiers. L'Accord du 21 juin 1999 sur la libre circulation des personnes conclu avec la Communauté européenne et ses Etats membres³⁷ prévoit également des dispositions particulières pour les Etats parties à l'Accord, par un renvoi au Règlement (CEE) 1408/71 relatif à l'application

³⁴ Voir l'Arrêté fédéral du 22 mars 1996 déléguant au Conseil fédéral la compétence de conclure avec des organisations internationales des accords relatifs au statut des fonctionnaires internationaux de nationalité suisse en matière d'assurances sociales suisses (AVS/AI/APG et AC) RO **1996** 2116.

³⁵ RS **0.191.01**

³⁶ RS **0.191.02**

³⁷ RS **0.142.112.681**

des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté³⁸. Conformément à la Convention instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE), telle qu'amendée par l'Accord de Vaduz du 21 juin 2001³⁹, le Règlement 1408/71 susmentionné s'applique également dans les relations entre les Etats membres de l'AELE.

La situation des domestiques privés des internationaux au regard des assurances sociales a suscité des questions dans le cadre de la consultation, s'agissant de trouver le moyen de protéger cette catégorie de travailleurs. La Directive du DFAE sur l'engagement des domestiques privés par les membres du personnel des missions diplomatiques, des missions permanentes, des postes consulaires et des organisations internationales en Suisse a été mise à jour le 1^{er} mai 2006⁴⁰; elle précise que les domestiques privés sont en principe affiliés obligatoirement en Suisse aux assurances sociales, à moins de pouvoir, en vertu du droit international applicable, être affiliés à la sécurité sociale d'un autre Etat. Les Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires prévoient que ce type de personnel est exempté du régime suisse d'assurances sociales à condition que le domestique privé ne soit pas ressortissant suisse ou n'ait pas sa résidence permanente en Suisse au moment de son engagement et qu'il soit soumis aux dispositions de sécurité sociale dans un autre Etat. Cependant, ce principe général est largement rendu inapplicable par les règles spéciales découlant des conventions bilatérales de sécurité sociale auxquelles la Suisse est partie, ainsi que par les traités mentionnés au paragraphe précédent, qui imposent généralement l'affiliation du domestique privé au régime d'assurances sociales du lieu de son activité professionnelle (avec certaines possibilités d'option). Le Conseil fédéral n'a pas l'intention d'exempter les domestiques privés du régime suisse des assurances sociales lorsqu'il n'y est pas contraint par des règles de droit international.

2.3.2.7 Prescriptions relatives à l'accès et au séjour en Suisse

L'Etat hôte assume l'obligation d'assurer aux bénéficiaires institutionnels toute la liberté d'action nécessaire à leur indépendance. Les organismes internationaux en particulier doivent ainsi pouvoir veiller à une certaine répartition géographique de leurs fonctionnaires qui soit représentative de la composition de leurs membres. On ne saurait obliger un organisme international à n'engager que du personnel suisse, résidant ou répondant aux critères restrictifs de la législation nationale en vigueur. Si l'Etat hôte soumettait l'engagement des fonctionnaires internationaux à des limitations, notamment en relation avec la législation suisse sur la limitation des travailleurs étrangers, les organismes internationaux seraient empêchés indûment d'assurer la représentativité géographique souhaitée et nécessaire. Les représentations étrangères doivent, pour leur part, pouvoir employer le personnel de leur choix, en particulier les ressortissants de l'Etat accréditant. Les personnes admises en dehors du cadre législatif ordinaire relatif à la limitation des travailleurs étrangers sont mises au bénéfice d'un titre de séjour spécial, appelé carte de

³⁸ RS 0.831.109.268.1

³⁹ RS 0.632.31

⁴⁰ La Directive peut être consultée aux adresses Internet suivantes: www.dfae.admin.ch/geneva_miss/f/home/guide/dir.html et www.dfae.admin.ch/protocole

légitimation, délivré par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Cette carte de légitimation ne leur donne le droit de séjourner en Suisse que pour la durée de leurs fonctions officielles, à l'issue desquelles ils doivent soit quitter le territoire suisse, soit présenter une demande de titre de séjour relevant du droit ordinaire. Dans ce dernier cas, ils sont alors entièrement soumis aux droits et obligations fixés par la législation applicable. En particulier, le nombre d'années passées en Suisse au bénéfice d'une carte de légitimation n'est pas pris en compte dans la détermination du droit à l'obtention d'un permis d'établissement (permis C).

2.3.2.8 Exemption de tout service public ou de toute charge militaire

L'exemption de tout service public ou de toute charge militaire découle également de l'obligation d'assurer l'indépendance du bénéficiaire institutionnel. Il s'agit ainsi d'exclure l'obligation d'accomplir le service militaire ou de payer la taxe militaire dont sont habituellement redevables ceux qui sont exemptés du service. Cette disposition est également valable pour les obligations de fournir d'autres services publics, tels que les services du feu, lorsque la législation nationale prévoit une telle obligation à charge des citoyens et résidents. Toutefois, cette exemption de tout service public ou de toute charge militaire n'est pas applicable aux ressortissants suisses qui sont appelés en qualité officielle auprès d'un organisme international établi en Suisse, de sorte qu'ils restent entièrement astreints aux obligations prévues par la législation suisse. Il est de pratique constante d'inclure dans les accords de siège conclus par le Conseil fédéral une clause prévoyant cette obligation. Toutefois, l'organisation employeur peut présenter des demandes de congé pour l'étranger ou des demandes de permutation du service d'instruction si elles sont dûment motivées par les besoins de l'organisation.

2.3.2.9 Facilités

Outre les privilèges et immunités, il est habituel d'accorder certaines facilités. Parmi celles-ci figure en bonne place la possibilité pour les personnes accompagnantes d'avoir accès au marché du travail de l'Etat hôte. De nos jours, il n'est plus concevable que les personnes accompagnantes, et tout particulièrement les conjoints, soient empêchés de poursuivre une carrière professionnelle propre durant la période où la personne appelée en qualité officielle (communément appelée «titulaire principal») exerce son mandat auprès d'un bénéficiaire institutionnel au sens de l'art. 2, al. 1. Du fait de la nature internationale du bénéficiaire institutionnel, les personnes accompagnantes peuvent être de n'importe quelle nationalité. Il ne serait pas admissible de les traiter différemment en fonction de leur nationalité alors que le motif de leur présence en Suisse est le même. Il n'est ainsi pas envisageable que le conjoint de nationalité française d'un fonctionnaire de l'ONU puisse sans entrave travailler en Suisse en application de l'Accord sur la libre circulation des personnes conclu avec la Communauté européenne et ses Etats membres alors que s'il était de nationalité australienne, il se verrait refuser tout accès au marché du travail suisse parce qu'il n'est pas ressortissant d'un Etat avec lequel la Suisse a conclu un traité international en la matière. Selon la pratique actuelle, les conjoints et les enfants entrés en Suisse au titre du regroupement familial avant l'âge de 21 ans peuvent

bénéficier d'un accès facilité au marché suisse du travail; ils ne sont en particulier pas soumis au contingentement, à la priorité en matière de recrutement, ni aux prescriptions relatives au marché du travail et ils bénéficient ainsi de facilités équivalentes à celles qui sont accordées aux titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C). A cet effet, ils obtiennent un permis spécial appelé «permis Ci», dont ils ne peuvent disposer qu'aussi longtemps que le «titulaire principal» exerce des fonctions officielles auprès d'un organisme international au sens de la loi sur l'Etat hôte. Il s'agit donc d'un permis lié aux activités officielles du «titulaire principal». La personne accompagnante qui bénéficie d'un permis Ci ne jouit pas de privilèges et immunités dans le cadre de son activité professionnelle.

Si l'accès au marché du travail concerne essentiellement les personnes accompagnantes, les personnes appelées en qualité officielle auprès d'un bénéficiaire institutionnel qui résident en Suisse pour l'exercice de leurs fonctions peuvent également – à titre exceptionnel, dans des cas particuliers et à certaines conditions –, être autorisées à exercer une activité accessoire en plus de leurs fonctions officielles, telle que quelques heures d'enseignement dans un domaine spécifique de compétence. Toutefois, l'activité accessoire ne peut être autorisée que si elle n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions officielles et les personnes concernées doivent exercer leurs fonctions officielles à plein temps. Sont notamment considérées comme incompatibles avec les fonctions officielles toutes les activités de nature commerciale, qu'elles soient principalement exercées en Suisse ou hors de Suisse, accomplies par des personnes appelées à titre permanent en qualité officielle auprès d'un bénéficiaire institutionnel.

Il n'est guère possible de donner une liste exhaustive des facilités qui pourraient être accordées. La loi prévoit donc la possibilité pour le Conseil fédéral d'accorder d'autres facilités que celles qui sont prévues à l'art. 3, al. 2, mais elles devront nécessairement avoir une portée moindre que celles qui figurent à l'al. 2. Il s'agit de permettre au Conseil fédéral de suivre l'évolution des pratiques qui peuvent exister dans d'autres Etats hôtes, afin de poursuivre une politique d'Etat hôte concurrentielle. Il n'est pas question d'accorder aux bénéficiaires des privilèges et immunités supplémentaires sous le couvert de cette disposition, mais de prévoir des facilités d'ordre pratique permettant d'améliorer leurs conditions d'accueil.

2.3.3 Etendue des privilèges, immunités et facilités (art. 4)

Comme cela a déjà été souligné, le droit international prévoit une pondération des privilèges, immunités et facilités selon la nature du bénéficiaire institutionnel et les fonctions de la personne appelée en qualité officielle auprès de lui. Cette pondération est déjà effectuée actuellement et tous les bénéficiaires institutionnels de l'art. 2, al. 1, ne bénéficieront pas dans la même mesure des privilèges, immunités et facilités prévus à l'art. 3. De même, les personnes mentionnées à l'art. 2, al. 2, ne seront pas non plus mises au bénéfice de l'ensemble des privilèges, immunités et facilités envisagés.

Il appartiendra au Conseil fédéral, conformément à l'art. 4, de moduler le statut juridique qu'il accordera aux différents bénéficiaires en fonction de leur importance dans les relations internationales multilatérales. Pour ce faire, il devra bien entendu tenir compte des obligations découlant pour lui des règles de droit international

applicables – en particulier des traités auxquels la Suisse est partie. Il tiendra également compte des privilèges, immunités et facilités consentis jusqu'à présent.

L'art. 4, al. 2, prévoit, conformément à la pratique, que l'exonération des impôts directs ne sera accordée aux ressortissants suisses qu'à la condition que le bénéficiaire institutionnel auprès duquel ils sont appelés ait introduit un système d'imposition interne effective, pour autant que le droit international permette une telle limitation. Actuellement, toutes les organisations internationales qui emploient des ressortissants suisses au bénéfice de l'exonération des impôts directs ont introduit un système d'imposition interne effective. Comme jusqu'à présent, le Conseil fédéral n'accordera une telle exemption aux ressortissants suisses que si elle est liée à une imposition interne au sein de l'organisation concernée, à moins que des règles de droit international, telles qu'un protocole multilatéral réglant les privilèges et immunités de l'organisation, ne lui interdisent de poser une telle condition. L'art. 4, al. 3, spécifie que l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ne sera accordée, comme c'est le cas actuellement, qu'aux personnes qui jouissent d'un statut diplomatique. Conformément à l'art. 20, al. 2, de l'Ordonnance du 29 mars 2000 relative à la TVA (OLTVA)⁴¹, les ressortissants suisses n'ont pas droit au dégrèvement de la TVA. L'Ordonnance du 23 août 1989 concernant les privilèges douaniers des missions diplomatiques à Berne et des postes consulaires en Suisse⁴² et l'Ordonnance du 13 novembre 1985 concernant les privilèges douaniers des organisations internationales, des Etats dans leurs relations avec ces organisations et des Missions spéciales d'Etats étrangers⁴³ ne sont pas applicables aux personnes de nationalité suisse (art. 39, respectivement 41, desdites ordonnances).

Comme mentionné ci-dessus, il appartiendra au Conseil fédéral de déterminer l'étendue personnelle et matérielle des privilèges, immunités et facilités de l'art. 3. Le Conseil fédéral a choisi toutefois de spécifier au niveau de la loi certaines limites concernant les exonérations fiscales et douanières dans un souci de transparence, compte tenu de l'importance de ce domaine et de l'impact qu'il peut avoir notamment pour les cantons. On ne saurait en déduire a contrario que le Conseil fédéral ne peut pas déterminer l'étendue personnelle et matérielle des autres privilèges et immunités qui font l'objet de l'art. 3.

Selon la pratique actuelle, les organisations intergouvernementales et les institutions internationales peuvent conclure avec le Conseil fédéral un accord de siège fixant les privilèges et immunités d'usage pour l'organisation, respectivement l'institution elle-même, et pour les personnes appelées en qualité officielle. Alors que l'organisation ou l'institution se voit accorder l'inviolabilité des locaux, biens, archives, documents, etc. ainsi que l'exonération des impôts directs et indirects, son personnel est divisé en différentes catégories. Les hauts fonctionnaires se voient attribuer le statut diplomatique et les autres fonctionnaires des privilèges et immunités fonctionnels, y compris l'exonération fiscale sur les salaires.

La Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques prévoit un statut juridique différent selon qu'il s'agit des agents diplomatiques, du personnel administratif et technique ou du personnel de service de la mission diplomatique. Les autres conventions internationales établissent des différences analogues.

⁴¹ RS 641.201

⁴² RS 631.144.0

⁴³ RS 631.145.0

Ainsi que cela a été relevé plus haut, le Conseil fédéral a conclu des accords de nature fiscale avec des organisations internationales quasi gouvernementales. Alors que les accords de siège régissent l'ensemble du statut juridique en Suisse des organismes avec lesquels ils ont été conclus, les accords de nature fiscale règlent uniquement le statut fiscal de l'organisation (exonération des impôts directs et indirects fédéraux, cantonaux et communaux, l'exonération de la TVA étant limitée aux acquisitions de biens et de services à l'usage officiel de l'organisation) et de son personnel étranger en Suisse (exonération des impôts directs fédéraux, cantonaux et communaux sur les salaires); ils contiennent également des dispositions sur la situation du personnel non suisse au regard des assurances sociales suisses lorsque ce personnel n'est pas soumis à l'impôt dans notre pays. Les ressortissants suisses, quant à eux, ne bénéficient pas d'exonérations fiscales particulières, ni d'exemptions du régime d'assurances sociales. En règle générale, l'accord de nature fiscale réserve le principe de la progressivité (taux global), à savoir la possibilité pour les autorités fiscales de tenir compte des revenus exonérés pour déterminer le taux d'impôt applicable aux revenus non exonérés du personnel de l'organisation. Le Conseil fédéral a l'intention de poursuivre sa pratique en la matière. Il n'est cependant pas exclu qu'il soit amené à l'avenir à accorder à ce type d'organisation certains privilèges et immunités de nature diplomatique (par exemple l'immunité de juridiction et d'exécution en faveur de l'organisation elle-même) en sus des exonérations fiscales déjà consenties.

Le statut juridique des missions diplomatiques, des postes consulaires, des missions permanentes et des missions spéciales découle des conventions internationales applicables et la conclusion d'un accord spécifique n'est dès lors pas nécessaire.

S'agissant des conférences internationales, le Conseil fédéral a pour pratique de décider sur une base unilatérale le statut qu'il y a lieu d'accorder à une conférence et à ses participants en l'absence d'un accord de siège avec l'entité organisatrice ou d'un traité international comportant des obligations à la charge de l'Etat hôte. En règle générale, le DFAE confirme par écrit à l'organisateur de la conférence l'octroi des privilèges et immunités d'usage soit, selon la pratique actuelle, l'application à la conférence et à ses participants, de la Convention sur les missions spéciales⁴⁴ et, pour le secrétariat de la conférence, l'application par analogie des dispositions pertinentes de l'accord de siège régissant le statut juridique de l'ONU en Suisse⁴⁵. Le DFAE a été à plusieurs reprises confronté à des demandes visant à conclure un accord sur l'octroi des privilèges, immunités et facilités à la conférence, car certains des organisateurs ont pour pratique de conclure des accords formels en la matière et entendent l'appliquer de manière uniforme à tous les Etats dans lesquels ils tiennent une conférence. Il est donc envisagé à l'avenir que des accords puissent être conclus en la matière lorsque cela s'avère nécessaire. Les privilèges et immunités accordés aux conférences internationales et à leurs participants ne devraient pas engendrer de conséquences fiscales, s'agissant particulièrement des personnes physiques. En effet, les personnes qui ne résident pas habituellement en Suisse ne créent pas de rattachement pour imposition avec la Suisse en raison de la courte durée de leur séjour, lié à leur participation à ladite conférence. Les ressortissants suisses et les résidents permanents demeurent quant à eux soumis aux règles fiscales ordinaires.

⁴⁴ RS 191.2

⁴⁵ RS 0.192.120.1

Selon la pratique actuelle, seuls les participants aux conférences qui représentent des Etats ou des organisations intergouvernementales peuvent se voir accorder des privilèges, immunités et facilités. Les représentants des organisations internationales non gouvernementales (OING) et du secteur privé ne bénéficient d'aucun statut particulier. Or, l'évolution actuelle au plan international tend à associer toujours d'avantage les OING et le secteur privé en tant que membres à part entière de la conférence et de moins en moins en tant que simples observateurs. Il découle de cette évolution que des organisations intergouvernementales ont demandé à la Suisse d'accorder à ce type de participants des privilèges et immunités pour leur garantir qu'ils ne seront pas poursuivis en raison des propos qu'ils peuvent tenir lors de leurs discours au sein de la conférence. La Suisse a toujours refusé l'octroi d'un statut privilégié aux représentants des OING et du secteur privé participant à une conférence internationale. Il n'est toutefois pas exclu que l'octroi d'un statut privilégié aux représentants des OING soit une condition préalable posée à la tenue de la conférence internationale en Suisse. Il pourrait alors être envisagé, si les circonstances le justifient, d'accorder à ce type de participants une immunité de juridiction restreinte quant à sa portée et pour la seule durée de la conférence; il y aura lieu, dans cette hypothèse, de convenir avec les responsables de la conférence internationale des modalités de levée de cette immunité pour le cas où un représentant d'une OING abuserait de la protection qui lui serait ainsi consentie. Le statut particulier qui pourrait être conféré aux représentants des OING participant à une conférence internationale déterminée serait consenti en faveur de la conférence internationale concernée et non pas en faveur de l'OING en tant que telle.

L'étendue des privilèges, immunités et facilités consentis à un secrétariat ou tout autre organe créé par un traité international devrait correspondre au statut accordé à une organisation intergouvernementale et faire l'objet d'un accord de siège, étant donné les similitudes entre ces types d'organismes. Il en sera de même pour le tribunal international et le tribunal arbitral, sous réserve des adaptations éventuellement nécessaires en raison des fonctions particulières attribuées à un tribunal, notamment s'agissant du statut applicable aux parties et aux avocats. Il convient de souligner à cet égard que les traités internationaux ou résolutions de l'ONU à l'origine des tribunaux internationaux existants fixent déjà très clairement les obligations des Etats en la matière. Ces documents déterminent une pratique internationale généralement reconnue et serviront certainement de bases à la création d'éventuels autres tribunaux internationaux. La Suisse se fondera sur les standards du droit international, et en particulier sur les dispositions prévues en faveur de la Cour pénale internationale, pour déterminer le moment venu l'étendue des privilèges, immunités et facilités qu'il y aura lieu d'accorder à un tribunal international qui établirait son siège en Suisse. En principe et sous réserve de dispositions différentes de l'acte constitutif du tribunal, d'un protocole sur les privilèges et immunités ou de tout autre traité international, les ressortissants suisses et les résidents permanents en Suisse qui ne feraient pas partie du personnel du tribunal devraient rester soumis aux règles ordinaires du droit fiscal applicable; ceci pourrait concerner par exemple les avocats des parties qui seraient établis en Suisse et seraient appelés à plaider devant un tribunal international en Suisse.

L'étendue des privilèges, immunités et facilités de la commission indépendante sera, comme jusqu'à présent, déterminée par le Conseil fédéral. Selon la pratique actuelle, la commission indépendante, ses membres et les membres de son secrétariat, ainsi que les experts auxquels elle pourrait faire appel se voient appliquer par analogie les

dispositions pertinentes de l'accord de siège conclu avec l'ONU. Toutefois, l'exonération fiscale n'est pas accordée aux personnes de nationalité suisse qui travaillent pour le compte de la commission ou de son secrétariat. Conformément à la pratique suivie jusqu'à présent, les résidents permanents (bénéficiaires d'un permis B ou C lors de leur engagement au sein de la commission indépendante ou de son secrétariat) jouissent des mêmes privilèges, immunités et facilités que les autres étrangers membres de la commission, ceux de son secrétariat ou ses experts.

Enfin, s'agissant de l'autre organisme international, le Conseil fédéral devra déterminer les privilèges, immunités et facilités à lui accorder en tenant compte du caractère exceptionnel de ces cas et des circonstances prévalant au moment de l'examen d'un cas particulier. Les privilèges, immunités et facilités seront les plus restreints possibles et pourraient comporter, outre l'inviolabilité des bâtiments, archives, documents etc. en faveur de l'organisme, notamment, une exonération des impôts directs et indirects en faveur de l'organisme lui-même, voire une exonération des impôts directs sur les salaires versés au personnel non suisse de l'organisme, pour autant qu'il ne s'agisse pas de résidents permanents. En tous les cas, les privilèges, immunités et facilités consentis devront répondre à un réel besoin au regard des circonstances juridiques et politiques prévalant lors de la décision.

2.3.4 Durée des privilèges, immunités et facilités (art. 5)

En principe, les privilèges, immunités et facilités sont conférés sans limitation dans le temps, jusqu'à ce que le bénéficiaire institutionnel cesse ses activités en Suisse. Il est toutefois prévu que le Conseil fédéral peut limiter la durée des privilèges, immunités et facilités, notamment s'agissant des commissions indépendantes, des missions spéciales ou des conférences, dont le mandat est par nature de durée restreinte.

2.3.5 Conditions d'octroi des privilèges, immunités et facilités

2.3.5.1 Conditions générales (art. 6)

L'art. 6 prévoit certaines conditions générales – cumulatives – qui doivent être remplies par tous les bénéficiaires institutionnels de l'art. 2, al. 1, qui souhaitent se voir accorder des privilèges, immunités et facilités en Suisse. Le fait pour un organisme de remplir les conditions posées par la loi sur l'Etat hôte ne confèrera à ce dernier aucun droit subjectif à obtenir des privilèges, immunités et facilités, sous réserve des droits et obligations découlant à cet égard de traités internationaux auxquels la Suisse est partie, à commencer par les Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires ou les traités constitutifs d'organisations intergouvernementales qui prévoient des dispositions en la matière à charge des Etats membres. Le projet de loi retient des formules potestatives, de sorte qu'il s'agira de déterminer dans chaque cas particulier s'il est opportun en l'espèce d'accorder à un tel organisme les privilèges, immunités et facilités correspondants.

Ainsi, ils doivent avoir un siège en Suisse ou y exercer des activités. En effet, les décisions que la Suisse peut prendre en la matière ou les accords de siège qu'elle peut conclure n'ont d'effets que sur le territoire suisse puisqu'un Etat ne saurait imposer des obligations à un autre Etat qui ne serait pas partie à un accord international. La loi sur l'Etat hôte doit permettre de régler le statut juridique des organismes qui établissent un siège en Suisse. Toutefois, des organisations ayant leur siège dans un autre Etat peuvent également avoir certaines activités en Suisse sans y établir un siège, notamment s'agissant de tenir régulièrement dans notre pays des réunions des organes, groupes de travail, etc. dans le cadre du mandat qui leur est attribué par leur acte constitutif. Tel est par exemple le cas d'une organisation intergouvernementale comme l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) dont le siège est à Rome, mais qui tient régulièrement en Suisse des réunions internationales. Les personnes bénéficiaires de privilèges, immunités et facilités doivent également soit résider en Suisse, soit y exercer des activités sans pour autant y établir leur domicile légal. Il peut s'agir de personnes actives en Suisse de façon temporaire, mais également de fonctionnaires internationaux qui, travaillant à Genève, auraient décidé de résider en France voisine. Il va de soi que le régime juridique qui leur est consenti par la Suisse ne saurait imposer des obligations à la France dans un tel contexte.

Les bénéficiaires institutionnels doivent bien entendu poursuivre des buts non lucratifs d'utilité internationale. Cette notion est celle qui est utilisée dans la Convention européenne du 24 avril 1986 sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales⁴⁶, entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} janvier 1991. Ce critère permet de distinguer les bénéficiaires au sens de la loi sur l'Etat hôte des sociétés commerciales ou d'autres entités qui ont pour but de distribuer les bénéfices économiques entre les membres. Un bénéficiaire institutionnel peut cependant, sans changer de nature, faire des bénéfices à l'occasion d'une opération déterminée (vente d'une publication par exemple), pour autant que cette opération serve à réaliser un but non lucratif. C'est ainsi que l'ONU peut vendre, dans les locaux de son siège genevois, des publications en lien avec ses activités ou qu'elle est autorisée à émettre des timbres-poste par exemple. Le but poursuivi par le bénéficiaire doit également avoir une utilité internationale et non pas simplement nationale ou locale. Autrement dit, le but doit être utile à la communauté internationale. Sont donc exclues des entités telles que les partis politiques ou les autres organisations politiques dont les buts et les activités sont centrés sur les problèmes internes d'un pays donné⁴⁷.

Il découle de ce but d'utilité internationale que le bénéficiaire institutionnel doit exercer des activités dans le domaine des relations internationales. Par ailleurs, sa présence sur le territoire suisse doit avoir un intérêt particulier pour la Suisse. Cette présence peut être temporaire ou permanente et l'intérêt de la Suisse à cet égard peut être de nature politique ou directement lié aux activités du bénéficiaire.

L'art. 56, let. g, de la loi sur l'impôt fédéral direct⁴⁸ et l'art. 23, al. 1, let. f, de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes

⁴⁶ RS 0.192.111

⁴⁷ Voir le Message relatif à l'approbation de la Convention du Conseil de l'Europe du 24 avril 1986 sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales (STE n° 124) dans FF 1989 III 1473 et ss.

⁴⁸ RS 642.11

(LHID)⁴⁹ contiennent une disposition analogue. Ils prévoient que les personnes morales qui poursuivent des buts de service public ou d'utilité publique sont exonérées de l'impôt fédéral direct – respectivement des impôts cantonaux – sur le bénéfice exclusivement et irrévocablement affecté à ces buts. Danièle Yersin, dans la Revue fiscale suisse, n° 5/2002, page 316, précise à cet égard:

«La doctrine et la jurisprudence considèrent que la notion de <but d'utilité publique> se caractérise par deux éléments: l'intérêt général que doit présenter l'institution qui prétend à l'exonération et le désintéressement de son activité. Est d'intérêt général l'activité déployée en faveur et à l'avantage de la communauté internationale et reconnue comme telle par l'opinion publique. L'intérêt général comprend dès lors ce qui est considéré par des cercles relativement larges de la population comme nécessaire, souhaitable et utile à la collectivité, c'est-à-dire à un cercle indéterminé de bénéficiaires. Les tâches d'utilité publique ne sont pas limitées à celles dont se chargerait l'Etat, la poursuite de l'intérêt général n'étant pas réservée à celui-ci. Quant au caractère désintéressé de l'activité, il est réalisé lorsque les membres de l'institution consentent des sacrifices financiers, c'est-à-dire lorsqu'ils font des prestations ou renoncent à une contre-prestation ou à un bénéfice personnel (D. Yersin, le statut fiscal des partis politiques, de leurs membres et sympathisants in Archives 58, p. 97, 104 et nombreuses références).

Enfin, l'affectation de la fortune et du revenu d'une corporation ou d'un établissement à des buts d'utilité publique suppose, d'une part, qu'ils soient consacrés irrévocablement à de tels buts d'après les statuts et, d'autre part, qu'ils soient effectivement utilisés dans ces buts (ATF 120 Ib 374, 376, consid. 2b).»

Les définitions retenues pour les termes utilisés dans la LIFD et la LHID devront servir, *mutatis mutandis*, aux autorités compétentes pour l'interprétation de la notion de buts non lucratifs retenue dans la loi sur l'Etat hôte.

2.3.5.2 Conditions supplémentaires spécifiques à certains bénéficiaires (art. 7 à 15)

Pour certains des bénéficiaires institutionnels mentionnés à l'art. 2, al. 1, les conditions générales énumérées à l'art. 6 sont suffisantes. Pour d'autres en revanche, il y a lieu de prévoir des conditions supplémentaires pour que le Conseil fédéral puisse leur octroyer des privilèges, immunités et facilités. Les art. 7 à 15 posent des conditions spécifiques complémentaires à celles de l'art. 6, également cumulatives, pour ceux des bénéficiaires de l'art. 2, al. 1, dont la définition en droit international nécessite des précisions.

⁴⁹ RS 642.14

2.3.5.2.1 Les institutions internationales (art. 7)

L'institution internationale est très proche de l'organisation intergouvernementale classique, mais n'en comporte cependant pas tous les éléments juridiques constitutifs (voir ch. 2.3.1.2). C'est pourquoi il s'avère nécessaire de fixer des conditions spécifiques que toute institution internationale devra remplir pour pouvoir bénéficier en Suisse de privilèges, immunités et facilités.

Ainsi, l'institution internationale doit disposer de structures similaires à celles d'une organisation intergouvernementale, en particulier des organes habilités à prendre des décisions indépendantes de la volonté propre de chaque membre pris individuellement, parmi lesquels figure une assemblée générale des parties. Elle doit par ailleurs accomplir des tâches étatiques ou habituellement dévolues à une organisation intergouvernementale et jouir d'une reconnaissance internationale dans l'ordre juridique international, ce que soit par un traité international, une résolution d'une organisation intergouvernementale ou un document politique agréé par un groupe d'Etats.

2.3.5.2.2 Les organisations internationales quasi gouvernementales (art. 8)

Le Conseil fédéral a, au cours des années, fixé un certain nombre de critères que l'organisation internationale quasi gouvernementale doit remplir pour pouvoir conclure un accord de nature fiscale sur la base de l'Arrêté fédéral de 1955. Ces critères cumulatifs sont maintenant repris dans la loi sur l'Etat hôte. Ainsi, outre les conditions générales de l'art. 6, l'organisation internationale quasi gouvernementale doit avoir pour membres une majorité d'Etats, d'organisations de droit public ou d'entités exerçant des tâches qui incombent à des Etats. Il s'agit par là de marquer le caractère intergouvernemental de l'organisation, même si certains de ses membres sont des personnes morales relevant du droit interne d'un Etat ou des personnes physiques, et de la distinguer de l'organisation internationale non gouvernementale (voir ch. 2.3.1.3). L'organisation doit disposer de structures similaires à celles d'une organisation intergouvernementale, ce qui implique que l'organisation possède une volonté propre exprimée à travers des organes indépendants de ses membres. Elle doit avoir des activités sur le territoire de deux ou plusieurs Etats, afin de marquer son caractère international et distinguer ce type d'organisation des organisations purement nationales. L'organisation internationale quasi gouvernementale se voit attribuer des tâches qui, si elles n'étaient pas assurées par l'organisation, devraient être prises en charge par les Etats eux-mêmes parce qu'elles répondent à un intérêt public. Conformément à l'art. 6, l'organisation internationale quasi gouvernementale doit poursuivre un but non lucratif d'utilité internationale. A cet égard, une organisation ne peut bénéficier de privilèges fiscaux que pour autant qu'elle n'exerce pas principalement une activité commerciale. Si une organisation devait exercer une activité commerciale, accessoire ou auxiliaire, de manière importante mais non principale, et être néanmoins considérée comme une organisation internationale quasi gouvernementale poursuivant principalement un but non lucratif, elle ne devrait demeurer imposable que sur son activité commerciale. Dans ce dernier cas, les employés non suisses ne devraient pas bénéficier de privilèges fiscaux. L'organisation internationale quasi gouvernementale, en trouvant des financements en dehors des seules prestations de ses membres pour assurer la

poursuite de ses buts statutaires non lucratifs d'utilité internationale, contribue à alléger les budgets de ses Etats membres, dans la mesure où elle exerce des tâches que les Etats devraient prendre à leur charge si elle ne les assumait pas.

2.3.5.2.3 Les conférences internationales (art. 9)

Comme mentionné au ch. 2.3.1.5, il y a lieu de distinguer la conférence internationale des réunions d'entreprises ou d'ONG qui peuvent être organisées en Suisse. Dès lors, des privilèges, immunités et facilités ne peuvent être accordés à la conférence internationale et à ses participants que si elle est réunie sous l'égide d'une organisation intergouvernementale, d'une institution internationale, d'une organisation internationale quasi gouvernementale, d'un secrétariat ou d'un autre organe créé par un traité international, de la Suisse ou à l'initiative d'un groupe d'Etats. L'octroi de privilèges, immunités et facilités n'est pas automatique et nécessite une décision spécifique dans chaque cas, ce qui implique en particulier qu'un groupe d'Etats ne pourra pas organiser en Suisse une conférence internationale sans le consentement exprès des autorités compétentes. Par ailleurs, les participants à la conférence doivent être en majorité des représentants d'Etats, d'organisations intergouvernementales, d'institutions internationales, d'organisations internationales quasi gouvernementales ou de secrétariats ou autres organes créés par un traité international. Ceci n'exclut pas la participation, à un titre ou à un autre, de représentants des ONG, de la société civile ou d'experts appelés à participer à la conférence sur invitation des organisateurs; toutefois, de telles ONG ou personnes privées ne sauraient constituer la majorité des participants à ladite conférence.

2.3.5.2.4 Les secrétariats ou autres organes créés par un traité international (art. 10)

Compte tenu du mode de création des secrétariats ou autres organes, ceux-ci doivent, pour pouvoir bénéficier de privilèges, immunités et facilités, avoir été créés par un traité international qui leur attribue des tâches en vue de la mise en œuvre du traité. Il convient de souligner à cet égard qu'un traité international ne peut, selon la définition du droit international public, être conclu qu'entre des Etats ou entre des Etats et des organisations intergouvernementales, de sorte que le caractère intergouvernemental du secrétariat ou de l'autre organe ne peut pas être mis en doute.

2.3.5.2.5 Les commissions indépendantes (art. 11)

Pour pouvoir bénéficier d'un statut privilégié en Suisse, la commission indépendante doit fonder sa légitimité sur une résolution d'une organisation intergouvernementale (par exemple l'ONU ou l'OMC) ou d'une institution internationale, mais elle peut également être mandatée par un groupe d'Etats ou par la Suisse. Il importe toutefois qu'elle bénéficie d'un large soutien politique et financier au sein de la communauté

internationale et qu'elle ait pour mandat d'examiner une question qui soit importante pour la communauté internationale. A cet égard, il est significatif que les commissions qui se sont réunies par le passé en Suisse se sont occupées de questions de développement durable et d'environnement, questions qui sont indéniablement d'un intérêt marqué pour l'ensemble de la communauté internationale. Une commission indépendante doit bien évidemment avoir un mandat limité dans le temps. Si ses mandataires voulaient lui conférer un caractère permanent, il leur appartiendrait de choisir une autre forme juridique, telle que l'organisation intergouvernementale. Enfin, il reviendra au Conseil fédéral d'examiner de cas en cas si l'octroi de privilèges, immunités et facilités est de nature à contribuer substantiellement à la réalisation de son mandat.

2.3.5.2.6 Les tribunaux internationaux (art. 12)

Un tribunal international ne peut bénéficier de privilèges, immunités et facilités que s'il est créé par un traité international ou par une résolution d'une organisation intergouvernementale ou d'une institution internationale. Le traité international ou la résolution ne se limitent en principe pas au seul principe de la création du tribunal international. Ils en définissent en particulier les fonctions, la constitution, son mode de fonctionnement, ainsi que les personnes qui seront appelées en qualité officielle auprès du tribunal, qu'il s'agisse des juges et greffiers ou des parties et de leurs avocats ou experts. Il est par ailleurs usuel que le traité international ou la résolution mentionne expressément l'obligation pour l'Etat hôte d'accorder des privilèges et immunités, comme cela est notamment prévu dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale⁵⁰.

2.3.5.2.7 Les tribunaux arbitraux (art. 13)

Le tribunal arbitral ne peut siéger en Suisse et se voir accorder des privilèges, immunités et facilités que si les sujets de droit international qui y sont parties justifient d'un besoin particulier que le tribunal siège en Suisse. Il peut s'agir par exemple de l'intérêt de siéger dans un Etat neutre ou dans un Etat tiers non partie au litige, ou encore de profiter de la proximité d'organisations intergouvernementales ou d'institutions internationales établies en Suisse dont les activités peuvent être utiles aux arbitres ou aux parties à l'arbitrage. La présence à Genève de nombreuses missions permanentes peut également constituer un argument plaçant en faveur du siège du tribunal arbitral en Suisse étant donné que les Etats parties pourraient bénéficier d'infrastructures existantes pour les soutenir dans la procédure arbitrale. Par ailleurs, le traité international qui crée le tribunal arbitral peut imposer aux parties le lieu du siège du tribunal. C'est ainsi, notamment, que la Convention du 15 décembre 1992 relative à la conciliation et à l'arbitrage au sein de l'OSCE⁵¹, entrée en vigueur pour la Suisse le 5 décembre 1994, prévoit à l'art. 10 que le siège de la Cour est fixé à Genève. Dès lors, un accord a été conclu le 17 novembre 1997 entre le Conseil fédéral suisse et les Etats parties à la Convention relative à la

⁵⁰ RS 0.312.1

⁵¹ RS 0.193.235

conciliation et à l'arbitrage au sein de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en vue de déterminer le statut juridique en Suisse de la Cour de conciliation et d'arbitrage au sein de l'OSCE⁵². Un Echange de lettres a également été conclu les 23 octobre et 12 novembre 1997 entre la Suisse et la Cour de conciliation et d'arbitrage au sein de l'OSCE portant sur les dépenses relatives aux locaux de la Cour et à leur équipement initial⁵³.

2.3.5.2.8 Les autres organismes internationaux (art. 14)

La présente loi a pour but de dresser une liste des bénéficiaires de privilèges, immunités et facilités qui soit en principe exhaustive. Cependant, le monde des organisations internationales est en constante évolution. En appliquant le principe de l'exhaustivité dans toute sa rigueur, la Suisse risquerait de ne pas pouvoir héberger un organisme international parce qu'il ne répondrait pas aux définitions des bénéficiaires institutionnels de l'art. 2, al. 1, let. a à l, alors même que sa présence en Suisse répondrait à un intérêt politique important. Par conséquent, la notion d'autre organisme international telle qu'elle est prévue à l'art. 2, al. 1, let. m, et à l'art. 14 vise à conférer au Conseil fédéral les moyens de défendre les intérêts de la Suisse en lui permettant, dans des cas exceptionnels, d'accorder un statut privilégié à un tel organisme. Ainsi, il sera en mesure de donner suite à des demandes qui répondent à un intérêt particulier de notre pays, lorsqu'il apparaîtra réellement important de pouvoir accueillir le siège d'un organisme déterminé. Cette notion n'a pas pour but de faire bénéficier des organisations nationales ou des organisations internationales non gouvernementales d'un statut privilégié.

Etant donné que cette notion n'est pas définie en droit international et au vu de la nécessité de ne l'utiliser qu'à titre tout à fait exceptionnel, cet «autre organisme» devra, pour pouvoir bénéficier en Suisse d'un statut privilégié, collaborer étroitement avec une ou plusieurs organisations intergouvernementales ou institutions internationales établies en Suisse, ou avec des Etats, pour exécuter des tâches qui incombent en principe à ces organisations, institutions ou Etats. Une telle collaboration peut découler, par exemple, de la participation de l'organisme concerné à des programmes et activités spécifiques des organisations, institutions ou Etats; de cette façon, l'organisme contribue à l'accomplissement de tâches publiques, en apportant ses connaissances et compétences spécifiques, mais également ses moyens financiers. Il devra aussi jouer un rôle majeur dans un domaine important des relations internationales et bénéficier d'une large notoriété sur le plan international. Enfin, il devra justifier le besoin de bénéficier des privilèges, immunités et facilités pour la réalisation de son mandat.

Il y a lieu de souligner ici le fait qu'il s'agit d'une disposition dont le Conseil fédéral fera usage avec retenue, compte tenu du caractère exceptionnel conféré à la notion d'autre organisme international. Le Conseil fédéral partage donc les vues exprimées en la matière par certains des intervenants lors de la consultation.

⁵² RS 0.192.120.193.1

⁵³ RS 0.193.235.1

2.3.5.2.9

Les personnalités exerçant un mandat international (art. 15)

Le fait pour une personne d'exercer un mandat international ne sera pas en soi suffisant pour justifier l'octroi d'un statut privilégié en Suisse. La personnalité doit tout d'abord avoir reçu son mandat d'une organisation intergouvernementale, d'une institution internationale ou d'un groupe d'Etats. Au vu du caractère exceptionnel de ce type de décision, seules les personnalités de nationalité étrangère qui sont domiciliées en Suisse pendant la durée de leur mandat pourront se voir accorder des privilèges, immunités et facilités, pour autant qu'elles n'exercent pas d'activité lucrative à côté de leur mandat international et que leur présence en Suisse soit jugée nécessaire au bon accomplissement du mandat en question. Un statut particulier ne pourra pas être accordé à une personnalité étrangère qui se voit accorder un mandat international si cette personne était déjà résidente permanente en Suisse au moment de l'attribution dudit mandat.

Là aussi, le Conseil fédéral fera un usage modéré de cette disposition, reconnaissant la nécessité de ne réserver ce statut qu'à des situations exceptionnelles particulières.

2.4

Chapitre 3 Acquisitions d'immeubles à des fins officielles

La loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE)⁵⁴ soumet les acquisitions d'immeubles par des personnes à l'étranger à une autorisation. L'art. 7, let. h, LFAIE exempte toutefois de l'assujettissement au régime de l'autorisation «*les Etats étrangers et les organisations internationales relevant du droit des gens, lorsqu'ils acquièrent l'immeuble dans un but d'intérêt public reconnu en Suisse, ou d'autres acquéreurs lorsque l'intérêt supérieur de la Confédération le commande; la surface ne doit cependant pas être supérieure à ce qu'exige l'affectation de l'immeuble*». En vertu de l'art. 16, al. 2, LFAIE, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) est compétent pour constater si l'acquéreur est un Etat étranger ou une organisation internationale relevant du droit des gens et si l'acquisition est effectuée dans un but d'intérêt public reconnu en Suisse.

Une modification de la terminologie utilisée dans la LFAIE serait nécessaire pour l'adapter à celle qui est utilisée à l'art. 2, al. 1, de la loi sur l'Etat hôte. Par ailleurs, il faut tenir compte de la libéralisation progressive du marché de l'immobilier suisse qui aboutit à des simplifications des procédures en matière d'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger et il n'est pas exclu que l'on parvienne à terme à une libéralisation totale du marché immobilier. Dans ces circonstances, il est apparu nécessaire de simplifier les règles applicables à l'acquisition d'immeubles à des fins officielles par des bénéficiaires institutionnels au sens de l'art. 2, al. 1. En outre, dans l'hypothèse d'une libéralisation totale du marché immobilier, il s'avère nécessaire, pour des raisons politiques, de conserver un certain contrôle des acquisitions effectuées à des fins officielles par des bénéficiaires institutionnels de privilèges, immunités et facilités. Ce contrôle pourrait également permettre, le cas échéant, au DFAE, de faire valoir le principe de la réciprocité à l'égard d'un Etat qui

⁵⁴ RS 211.412.41

ferait des difficultés à l'acquisition par la Suisse des locaux nécessaires aux besoins de ses représentations diplomatiques et consulaires dans ledit Etat. Il s'avère donc opportun de régler la question de l'acquisition d'immeubles par des bénéficiaires institutionnels exclusivement dans la loi sur l'Etat hôte.

2.4.1 Acquisition d'immeubles (art. 16)

L'art. 16 pose le principe selon lequel les bénéficiaires institutionnels visé l'art. 2, al. 1, peuvent acquérir les immeubles nécessaires à leurs besoins officiels. Dans la mesure où les missions diplomatiques, les postes consulaires et les missions permanentes ou autres représentations auprès des organisations intergouvernementales (art. 2, al. 1, let. d à f) n'ont pas de personnalité juridique, les immeubles qu'ils pourraient vouloir acquérir le seront, comme actuellement, au nom des Etats qu'ils représentent. Par ailleurs, certains bénéficiaires institutionnels pourraient ne jamais être amenés à acquérir un immeuble en Suisse dès lors que leurs fonctions sont limitées dans le temps, comme c'est le cas par exemple de la conférence internationale.

Comme cela est prévu dans la LFAIE actuellement, il appartiendra au DFAE de vérifier, après avoir consulté les autorités compétentes du canton concerné, si l'acquéreur est un bénéficiaire institutionnel au sens de la loi sur l'Etat hôte et si l'acquisition est effectuée à des fins officielles, et de rendre une décision. Les autorisations nécessaires devront avoir été délivrées au préalable, soit en particulier les autorisations de construire relevant des autorités cantonales et celles requises en matière de sécurité. Le registre foncier ne pourra procéder à l'inscription de l'acquisition à des fins officielles que s'il dispose de la décision susmentionnée du DFAE (art. 16, al. 4).

Ainsi, les bénéficiaires institutionnels auront deux voies à disposition pour acquérir un bien immobilier: soit ils l'acquièrent à des fins officielles, en application des art. 16 et 17 de la loi sur l'Etat hôte, et ils peuvent bénéficier notamment des exonérations fiscales prévues par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et autres traités applicables, soit ils l'acquièrent à titre privé et sont soumis aux règles ordinaires de la LFAIE ou, en cas d'abrogation de cette dernière, pourront acquérir librement le bien immobilier convoité, sans avoir besoin d'une décision du DFAE pour faire inscrire l'acquisition au registre foncier. Dans le cas d'une acquisition à titre privé, les bénéficiaires institutionnels ne pourront pas faire valoir les exonérations fiscales liées à l'acquisition à des fins officielles. Lorsqu'il s'agira d'une acquisition à des fins officielles par un changement d'affectation d'un immeuble acquis précédemment (art. 17, al. 2), le bénéficiaire institutionnel devra présenter sa requête d'utilisation à des fins officielles au DFAE, mais une modification des inscriptions au registre foncier ne sera en principe pas nécessaire, à moins que le but de l'utilisation n'y soit inscrit, notamment s'il s'agit d'utiliser à des fins de logement un immeuble de bureaux ou inversement. Le bénéficiaire institutionnel ne pourra pas, le cas échéant, se voir rembourser, suite au changement d'affectation, les impôts qu'il aurait payés précédemment pour l'acquisition à des fins privées.

2.4.2 Définitions (art. 17)

La définition de la notion d'acquisition d'immeubles est celle qui figure actuellement à l'art. 4 LFAIE. Lorsqu'un bénéficiaire institutionnel est propriétaire d'un immeuble acquis pour d'autres fins et décide de l'affecter ultérieurement à des besoins officiels, ce changement d'affectation est assimilé à une acquisition au sens de la loi sur l'Etat hôte et le canton concerné doit notamment donner son approbation s'il s'agit d'un changement d'utilisation de bureaux en logements ou inversement. Cette disposition est particulièrement importante dans l'hypothèse d'une abrogation future de la LFAIE qui permettrait à toutes les personnes à l'étranger d'acquérir librement des immeubles en Suisse.

La définition de la notion d'affectation à des fins officielles découle du droit international, notamment de l'article premier, let. i, de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques et des dispositions pertinentes des accords de siège conclus par la Suisse.

2.5 Chapitre 4 Aides financières et autres mesures de soutien

2.5.1 Buts (art. 18)

Actuellement, les décisions prises par le Conseil fédéral en ce qui concerne les aides financières et autres mesures de soutien dans le domaine de la politique d'Etat hôte se fondent en règle générale directement sur la compétence constitutionnelle de ce dernier en matière d'affaires étrangères. Cette solution s'est avérée problématique au regard du principe de la légalité. La loi fédérale du 23 juin 2000 concernant les aides financières à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève⁵⁵ (ci-après: «loi FIPOI») et la loi fédérale du 5 octobre 2001 concernant la participation et l'aide financière à la Fondation du Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge⁵⁶ (ci-après: «loi MICR») ont entre-temps partiellement fourni des bases légales formelles, mais ces bases légales ne couvrent que des domaines spécifiques des aides financières accordées par la Confédération à l'appui de sa politique d'Etat hôte. C'est pourquoi la loi sur l'Etat hôte précise le cadre dans lequel la Confédération peut accorder des aides financières dans le domaine de la politique d'Etat hôte.

Il s'agit en particulier, par des aides financières ciblées, d'améliorer les conditions, d'accueil, de travail, d'intégration et de sécurité en Suisse des bénéficiaires visés à l'art. 19. Une bonne intégration de ceux que l'on appelle communément les «internationaux» est l'une des clés de la réussite de la politique d'Etat hôte de la Suisse et contribue au bon fonctionnement des organisations établies dans notre pays, dans l'intérêt également de la Suisse en tant que membre de ces dernières. A titre d'exemple, nous pouvons citer la participation de la Confédération au Centre d'accueil – Genève internationale. Ce Centre est une association de droit privé à but non lucratif fondé en 1996 par la Confédération et le canton de Genève auquel participent notamment le canton de Vaud et la Ville de Genève. Il a pour mission d'offrir une assistance pratique aux nouveaux arrivants et de répondre aux diverses

⁵⁵ RS 617.0/RO 2000 2979

⁵⁶ RS 432.41/RO 2002 1902

questions des internationaux tout au long de leur séjour en Suisse ou de soutenir des projets visant à favoriser les échanges culturels et sociaux entre la «Genève internationale» et les communautés locales. Certains organismes existants fournissent également un apport considérable à la Genève internationale. Tel est notamment le cas du «Centre d'accueil pour les délégations et organisations non gouvernementales» géré par «Mandat international», qui vise à faciliter la participation des délégués non gouvernementaux aux conférences internationales ayant lieu à Genève. D'autres initiatives pourraient voir le jour, visant à compléter l'offre proposée actuellement.

Tout Etat a, à l'égard de ses nationaux et des étrangers qui se trouvent sur son territoire, un devoir de protection. Alors que, pour les simples particuliers, il s'agit d'un devoir de protection normale, celle-ci doit être renforcée en ce qui concerne les bénéficiaires mentionnés à l'art. 2. Il s'agit d'un devoir de protection spéciale qui découle du droit international public et engage la responsabilité internationale de la Suisse. Les questions relatives à la sécurité sont réglées dans la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)⁵⁷. La mention de la sécurité dans les buts des aides financières accordées par la Suisse dans le domaine de la politique d'Etat hôte ne vise pas à remplacer la LMSI, base légale détaillée qui couvre par ailleurs d'autres aspects sécuritaires de la Suisse, ni à supplanter les compétences du Département fédéral de justice et police (DFJP) en la matière. Il s'agit au contraire de prévoir la possibilité de financer des mesures de sécurité complémentaires à celles qui sont ordonnées par le DFJP en exécution des obligations de protection qui incombent à la Suisse en vertu du droit international public, telles que prévues par la LMSI. En aucun cas, les mesures complémentaires qui pourraient être demandées sur la base de la loi sur l'Etat hôte ne sauraient justifier une réduction des mesures que le DFJP a le devoir de prendre en application de la LMSI. Il peut en effet arriver que des mesures supplémentaires s'avèrent nécessaires, notamment au regard de contingences politiques, alors même que l'analyse du DFJP fondée exclusivement sur le degré de risque objectif strict de la situation aboutirait à la conclusion qu'elles ne sont pas indispensables. Les mesures demandées par le DFAE seront mises en place après consultation du DFJP (Service fédéral de sécurité) afin notamment d'assurer la coordination en la matière.

Les conditions d'accueil et de travail peuvent également être améliorées par des aides financières ponctuelles accordées aux bénéficiaires institutionnels lors de leur établissement en Suisse. Ces aides peuvent prendre par exemple la forme de contributions financières aux frais d'installation.

Enfin, la loi sur l'Etat hôte constitue une base légale pour les activités de promotion de la politique d'Etat hôte, pour mieux faire connaître la Suisse en tant qu'Etat hôte et promouvoir les candidatures de notre pays à l'accueil des bénéficiaires visés à l'art. 2.

Il va de soi que le financement de ces activités reste assujéti à l'existence des crédits disponibles et à la compétence budgétaire des Chambres fédérales (art. 22).

⁵⁷ RS 120

2.5.2 Bénéficiaires des aides financières et autres mesures de soutien (art. 19)

Les bénéficiaires des aides financières et autres mesures de soutien doivent être les mêmes que les bénéficiaires de privilèges, immunités et facilités. C'est pourquoi l'art. 19 renvoie à l'art. 2. Par ailleurs, il est prévu de pouvoir faire bénéficier de telles aides également des OING au sens du chapitre 5 ou des associations et fondations dont les activités répondent aux buts définis à l'art. 18, par exemple celles qui créent des structures d'accueil des délégués internationaux gouvernementaux ou non gouvernementaux. Les OING sont un soutien important pour le travail des organisations intergouvernementales et des autres bénéficiaires au sens de l'art. 2. Il est donc nécessaire de contribuer à leur établissement et de favoriser leurs activités à proximité de ces derniers.

Parmi les bénéficiaires actuels d'aides financières, il y a lieu de mentionner en particulier la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI), laquelle se voit accorder des prêts pour la construction d'immeubles en faveur des organisations internationales comme futures propriétaires ou locataires. Par ailleurs, la FIPOI assume, entre autres, la gestion du Centre international de conférences de Genève (CICG) et de la salle de conférences du Centre William Rappard. Les moyens nécessaires à la FIPOI pour l'exercice de ses tâches statutaires telles qu'elles sont définies par la Confédération et le canton de Genève doivent donc lui être fournis par ses membres. La Confédération assure le soutien financier adéquat, alors que le canton de Genève met les terrains nécessaires à disposition en droit de superficie gratuit. De même, la Fondation du Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge bénéficie d'une aide financière annuelle de la part de la Confédération. Ces contributions font actuellement l'objet, respectivement, de la loi FIPOI⁵⁸ et de la loi MICR⁵⁹. Ces deux lois seront abrogées lors de l'entrée en vigueur de la loi sur l'Etat hôte, qui servira désormais de base légale auxdites aides financières.

2.5.3 Formes des aides financières et autres mesures de soutien (art. 20)

Les formes des aides financières présentées à l'art. 20 sont celles qui sont actuellement communément utilisées. Ainsi, il peut s'agir d'aides financières uniques – telles que des aides aux frais d'installation – ou périodiques. Un tel financement tire sa justification, en particulier, dans les frais supplémentaires importants liés à l'établissement d'un nouvel organisme international ou au transfert du siège d'un organisme existant d'un Etat à l'autre, en sus des frais de fonctionnement usuels de l'organisation. Il vise souvent à favoriser les premières années de fonctionnement de l'organisation jusqu'à ce que son financement à long terme soit entièrement assuré par ses membres. Certaines aides financières sont

⁵⁸ RS 617.0

⁵⁹ RS 432.41

toutefois également assurées sans limitation dans le temps. Tel est notamment le cas de la participation de la Confédération aux frais de fonctionnement du Centre international de conférences de Genève (CICG) conformément à l'Arrêté fédéral du 18 mars 1980 approuvant la gratuité de l'utilisation du CICG⁶⁰, de l'entretien périodique du Centre William Rappard occupé par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), du financement des frais d'entretien et d'exploitation de la salle de conférences du Centre William Rappard ou encore de l'aide financière à la Fondation du Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

La Confédération peut également accorder des prêts de construction sans intérêts remboursables dans un délai de 50 ans au plus; cette forme d'aide financière fait actuellement l'objet de la loi fédérale concernant les aides financières à la FIPOI à Genève⁶¹, loi qui devrait dès lors être abrogée lors de l'entrée en vigueur de la loi sur l'Etat hôte. La politique d'Etat hôte ne se limite pas au territoire genevois, même si ce canton est un partenaire privilégié de la Confédération en la matière. Il s'agit d'une politique fédérale et des organisations intergouvernementales sont d'ores et déjà établies à Berne (UPU, OTIF) et à Bâle (BRI). Actuellement, la FIPOI a, de par ses statuts, un mandat portant sur le territoire genevois; elle peut exercer ses activités dans le canton de Vaud en cas de besoin (p. ex. UICN) et des discussions sont en cours concernant les modalités de la participation du canton de Vaud à cet instrument important de la politique d'Etat hôte. Il n'est pas exclu qu'à l'avenir, il s'avère nécessaire ou utile d'étendre les compétences de la FIPOI à d'autres cantons, voire à la Suisse entière. Une telle extension sera, le moment venu, rendue possible par une modification des statuts de la FIPOI par les membres de la Fondation, dès lors que ce sont ces statuts qui déterminent le champ d'activité de la Fondation. L'éventuelle extension géographique des compétences de la FIPOI doit permettre d'utiliser les compétences de cette dernière au cas où des constructions devraient être érigées pour des organisations établies en dehors des cantons de Genève et Vaud, soit notamment l'UPU et l'OTIF à Berne ou la BRI à Bâle; ceci permettra d'éviter de devoir créer à cet effet un nouvel organisme du même type pour gérer les prêts et les constructions. Le Conseil fédéral n'a pas l'intention de modifier les priorités qu'il met sur la région de l'Arc lémanique dans le développement de la politique d'Etat hôte; il est cependant nécessaire de prévoir la possibilité pour la FIPOI d'agir en dehors du canton de Genève pour se donner les moyens de répondre à d'éventuelles demandes. Par ailleurs, le canton de Genève, en particulier, sera obligatoirement appelé à se prononcer, en tant que membre de la FIPOI, sur l'éventuelle extension géographique des compétences de cette dernière, respectivement sur la modification y relative des statuts de la Fondation. Compte tenu des limites territoriales actuelles des compétences de la FIPOI, le projet de loi prévoit l'octroi des prêts de construction sans intérêts, remboursables dans un délai de 50 ans, soit par l'intermédiaire de la FIPOI, soit directement aux bénéficiaires institutionnels visés à l'art. 2, al. 1, afin notamment de répondre à des demandes spécifiques d'organisations établies en dehors de Genève. Il est également prévu de continuer à financer des conférences internationales qui se tiennent en Suisse.

Par ailleurs, la Confédération doit pouvoir continuer à accorder des aides en nature telles que la mise à disposition de personnel, de locaux ou de matériel pour une durée déterminée ou indéterminée, comme cela s'est déjà fait à diverses reprises.

⁶⁰ FF 1980 1185

⁶¹ RS 617.0

C'est ainsi notamment qu'elle met les locaux nécessaires à disposition de la Cour de conciliation et d'arbitrage au sein de l'OSCE conformément aux modalités prévues dans l'Echange de lettres des 23 octobre/12 novembre 1997 entre la Suisse et la Cour de conciliation et d'arbitrage au sein de l'OSCE portant sur les dépenses relatives aux locaux de la Cour et à leur équipement initial⁶². Enfin, la Confédération doit pouvoir créer des associations ou des fondations de droit privé et participer à de telles associations ou fondations. A titre d'exemple, nous pouvons mentionner la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève, le Centre d'accueil – Genève internationale, ou le Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Enfin, la Confédération doit pouvoir instruire les autorités de police compétentes de mettre en place des mesures de sécurité complémentaires aux mesures qui sont prises en application de la LMSI. Il s'agit de mesures que les autorités responsables de la sécurité n'estiment pas justifiées par un risque particulier, mais qui sont rendues nécessaires par des impératifs politiques, à la lumière des usages internationaux. De manière générale, l'accueil des chefs d'Etat et de gouvernement en Suisse peut être qualifié de sobre, à la différence de la plupart des pays. Ainsi, la Suisse accorde peu souvent des mesures telles que la protection rapprochée de personnalités ou des escortes et guidages de véhicules officiels. D'autre part, les autorités responsables de la sécurité arrivent parfois à la conclusion qu'une personne menacée à l'étranger n'est pas menacée en Suisse et que des mesures spécifiques de protection ne sont pas nécessaires durant son séjour officiel en Suisse, notamment lorsqu'elle participe à une conférence internationale. Ceci est difficile à expliquer à la personne qui craint pour sa vie et ressent une grande insécurité, en raison du manque de présence policière à proximité. Cette compétence est accordée au Conseil fédéral, mais ce dernier peut la déléguer au DFAE (art. 26). Le DFAE doit être l'instance de décision puisque les mesures découlent essentiellement de contingences politiques et qu'elles visent à compléter celles qui relèvent du DFJP en vertu de la LMSI.

2.5.4 Indemnités en faveur des cantons (art. 21)

Onze cantons ont demandé expressément que soit inscrite dans la loi l'obligation pour la Confédération de dédommager les cantons pour les tâches qu'ils auraient à accomplir en rapport avec la loi sur l'Etat hôte. Une nouvelle disposition a été ajoutée dans le projet. Dans la mesure où, dans les faits, seules les mesures de sécurité sont concernées, cette nouvelle disposition prévoit la possibilité pour la Confédération d'accorder une indemnité équitable aux cantons pour les tâches qu'ils accomplissent en exécution de l'art. 20, let. f, et qui ne relèvent pas de leurs compétences découlant de la Constitution fédérale.

Les modalités d'application de l'art. 20, let. f, et donc les indemnités au sens de l'art. 21, devront faire l'objet de discussions avec les cantons concernés pour déterminer les besoins concrets de la Confédération et des cantons. La collaboration avec le Service fédéral de sécurité sera indispensable afin de coordonner les mesures de sécurité mises en place; il s'agira également de déterminer les mesures qui découlent de la LMSI et celles qui sont prises en application de la loi sur l'Etat hôte.

⁶² RS 0.193.235.1

Il est bien compris que les mesures de sécurité qui découlent des obligations que la Confédération assume en vertu du droit international public (protection des sites diplomatiques et des personnes ayant une fonction officielle) sont prises sur la base de la LMSI. Toutefois, la Suisse n'accueille pas seulement des chefs d'Etat, des ministres ou des délégués à des conférences internationales, mais également d'autres personnes politiquement importantes qui n'assument pas ou plus de fonctions officielles gouvernementales. Il peut s'agir, par exemple, d'un ancien président des Etats-Unis tenant une conférence en Suisse ou d'un chef d'un mouvement de libération invité à la table de négociations confidentielles, qui se tiennent en Suisse en particulier pour sa neutralité, avec l'agrément des autorités suisses. Même si la Suisse n'est, stricto sensu, pas obligée de prévoir des mesures de sécurité spéciales dans ces situations, étant donné qu'il ne s'agit pas de personnalités bénéficiant d'une protection particulière en vertu du droit international et tombant expressément sous les mesures prévues par la LMSI, elle ne saurait toutefois accueillir sur son territoire des personnes menacées ou particulièrement exposées dans un contexte politique donné, sans protection adéquate, de peur qu'un attentat puisse être perpétré contre elles. En effet, l'expérience montre que de telles personnalités n'acceptent pas de se rendre en Suisse sans bénéficier d'une protection suffisante. Si un incident devait se produire sans que la Suisse puisse démontrer qu'elle a fait tout ce qui est en son pouvoir pour le prévenir, sa réputation en tant que pays offrant ses bons offices au règlement de conflits ou accueillant de nombreuses conférences internationales en souffrirait fortement. Notre pays se doit ainsi d'offrir des conditions-cadre en matière de sécurité qui répondent de manière optimale aux besoins requis internationalement. C'est pour ce genre de situations que des mesures complémentaires sont requises, afin d'atteindre un niveau de protection acceptable. De nos jours, de telles mesures ont déjà été demandées, souvent dans l'urgence, sans toutefois être comprises dans le calcul des dédommagements qui sont versés actuellement aux cantons.

2.5.5 Financement (art. 22)

Les moyens nécessaires à la mise en œuvre de la loi seront octroyés par le budget. Pour les obligations dont le financement ira au-delà d'un exercice budgétaire des crédits d'engagement seront demandés. Les prêts de construction devront notamment faire l'objet de tels crédits d'engagement, comme jusqu'à présent. Le Conseil fédéral se réserve en outre la possibilité de demander des crédits d'engagement sous forme de crédits-cadres en fonction des besoins spécifiques de financement de sa politique d'Etat hôte, afin notamment de pouvoir accorder des aides financières sur plusieurs années, conformément à la loi sur les finances de la Confédération⁶³.

2.5.6 Conditions, procédures et modalités d'octroi (art. 23)

Le Conseil fédéral réglera les conditions, la procédure et les modalités d'octroi des aides financières et des autres mesures de soutien. Il s'agit de lui permettre de disposer d'un instrument efficace et flexible pour mener une politique active d'Etat

⁶³ RS 611.0

hôte. Il est toutefois en cela limité par les compétences budgétaires des Chambres fédérales et ne pourra agir que dans le cadre des crédits ouverts (art. 22), de sorte que les Chambres fédérales conserveront le contrôle des aides financières et autres mesures de soutien accordées.

2.6 Chapitre 5 Organisations internationales non gouvernementales

2.6.1 Principes (art. 24)

Les organisations internationales non gouvernementales (OING) occupent une place toujours plus importante dans les relations internationales. Elles sont notamment souvent invitées à participer à des conférences internationales et à contribuer aux travaux des organisations intergouvernementales ou des institutions internationales. Les Etats les consultent plus fréquemment et plus régulièrement.

Jusqu'à présent, les OING n'ont bénéficié d'aucune reconnaissance spécifique au niveau du droit fédéral. Sans être mentionnées expressément, elles se voient appliquer des dispositions relatives aux associations et fondations (art. 60 et suivants du Code civil) ou aux personnes morales d'utilité publique (notamment dans le cadre des législations fiscales). Il s'agit maintenant de leur accorder une reconnaissance politique en tant qu'acteurs dans le domaine de la politique d'Etat hôte.

Pour autant, cette reconnaissance ne confère pas aux OING le droit de réclamer des privilèges et immunités. C'est pourquoi elles ne figurent pas dans la liste des bénéficiaires de l'art. 2. Néanmoins, l'art. 24 permet à la Confédération de faciliter l'établissement et les activités des OING en Suisse, dans les limites du droit applicable, lorsqu'elles représentent un intérêt particulier dans le cadre de la politique d'Etat hôte. La loi sur l'Etat hôte rappelle que les OING bénéficient des mesures prévues par les autres lois fédérales, telles que la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD)⁶⁴ ou les dispositions relatives à l'engagement de personnel étranger, étant entendu que les conditions d'octroi et les compétences déterminées par lesdites lois fédérales doivent être respectées. L'OING pourra notamment demander à bénéficier de dispositions telles que l'art. 56, let. g, LIFD, aux conditions posées par la LIFD, la décision étant prise par les autorités compétentes désignées par la LIFD. Il n'est pas envisagé d'accorder des exemptions fiscales en application de cette disposition à des organisations qui exerceraient des activités commerciales principales, dès lors qu'elles ne rempliraient pas les conditions posées par la LIFD.

Dans le cadre de la consultation, la situation des fédérations sportives internationales a été soulignée. En tant qu'OING, elles occupent en effet une place particulière dans le monde du sport, tant dans le sport d'élite que dans la promotion d'activités sportives au sein de la population. Elles sont très différentes les unes des autres, notamment quant à leurs capacités financières et leurs modes de fonctionnement. Certains auraient souhaité que leur soient appliqués des critères particuliers supplémentaires, notamment par une modification de la LIFD, afin de leur imposer l'obligation de présenter leurs bilans et les salaires versés à leurs dirigeants. Dans la mesure où les fédérations sportives internationales ne sont pas des bénéficiaires de

⁶⁴ RS 642.11

privilèges et immunités au sens de l'art. 2 et où les exonérations fiscales dont elles pourraient bénéficier découlent de la LIFD, le Conseil fédéral est d'avis que les modifications de la LIFD demandées relèvent de la politique fiscale et non de la politique d'Etat hôte. Par ailleurs, il faut éviter de créer, par ce moyen, une inégalité de traitement entre les OING pouvant prétendre à se voir appliquer l'art. 56, let. g, LIFD. En conséquence, le Conseil fédéral estime qu'il n'y a pas lieu d'intégrer de telles modifications de la LIFD en marge de l'adoption de la loi sur l'Etat hôte.

2.6.2 Définition de l'OING (art. 25)

Les différences essentielles entre l'OING et l'ONG classique relèvent du cercle géographique de leurs activités et de leurs membres. La définition de l'OING donnée à l'art. 25 vise tout d'abord à distinguer l'ONG classique, active au niveau national ou régional, de l'OING qui exerce une activité effective dans plusieurs Etats. Par ailleurs, compte tenu du grand nombre d'OING existantes qui œuvrent dans des domaines très divers d'intérêt particulier pour la société civile, il est nécessaire de déterminer le cercle des OING pouvant se voir accorder les facilités prévues par le droit fédéral en raison de leur intérêt pour la politique d'Etat hôte de la Confédération, sans toutefois restreindre la portée des autres lois fédérales.

L'art. 25 rappelle que l'OING doit, comme l'ONG, être constituée en la forme de l'association ou de la fondation de droit suisse et jouir ainsi d'une capacité juridique en droit interne. Elle doit cependant avoir des membres de différentes nationalités et mener des activités effectives dans plusieurs Etats, pour marquer son caractère international. L'OING doit poursuivre des buts de service public ou d'utilité publique, se distinguant ainsi de l'organisme économique ou politique (voir ch. 2.3.5.1). Elle doit collaborer avec une organisation intergouvernementale ou une institution internationale; une telle collaboration peut être déterminée par un statut d'observateur, mais il peut également s'agir d'autres formes de collaboration, telles que la participation à des groupes de travail, des programmes, etc. Enfin, la présence de l'OING sur le territoire suisse doit présenter un intérêt particulier pour la Suisse.

2.7 Chapitre 6 Compétences

2.7.1 Octroi (art. 26)

Le Conseil fédéral gardera la compétence d'accorder les privilèges, immunités et facilités. De même, il lui appartiendra d'accorder les aides financières et de décider des autres mesures de soutien, dans le respect des compétences budgétaires des Chambres fédérales. Il est en effet indispensable de confier ces compétences au Conseil fédéral. Les délais pour présenter une candidature visant à accueillir en Suisse un nouveau bénéficiaire institutionnel sont souvent très courts et le Conseil fédéral doit être en mesure d'élaborer rapidement le contenu de son offre, lorsqu'il estime approprié de présenter une telle candidature, à la lumière des offres présentées par les autres candidats. Par ailleurs, la politique d'Etat hôte est une composante importante de la politique étrangère de la Confédération et l'art. 184 de la Constitution charge le Conseil fédéral de la gestion des affaires étrangères.

Pour accomplir sa tâche lors de la mise en œuvre de la loi sur l'Etat hôte, le Conseil fédéral doit pouvoir conclure de sa propre autorité des accords internationaux. Tel est déjà le cas s'agissant des accords de siège ou des accords de nature fiscale avec des organisations internationales, sur la base de l'Arrêté fédéral de 1955. L'art. 26, al. 2, prévoit donc que le Conseil fédéral peut conclure des accords internationaux portant sur l'octroi de privilèges, immunités et facilités. A cette fin, il pourra conclure des accords de siège, des accords de nature fiscale, des protocoles multilatéraux sur les privilèges, immunités et facilités, des accords en la matière avec des conférences internationales, ou des accords bilatéraux avec des Etats visant à garantir que ces derniers accorderont aux représentations suisses établies sur leur territoire et à leurs membres un traitement au moins aussi favorable que celui qui est accordé à leurs représentations établies en Suisse (par exemple en matière de regroupement familial ou d'accès au marché du travail pour les conjoints et enfants). Dans le domaine des assurances sociales, le Conseil fédéral a la compétence de conclure avec des organisations internationales des accords relatifs au statut des fonctionnaires internationaux de nationalité suisse en matière d'assurances sociales suisses, en vertu d'un arrêté fédéral du 22 mars 1996⁶⁵. Cette compétence est reprise à l'art. 26, al. 2, let. c.

Les privilèges, immunités et facilités ne sont pas les seules questions qui doivent faire l'objet de dispositions conventionnelles. Le Conseil fédéral doit également avoir la compétence de régler, dans des accords séparés, les modalités d'octroi des aides financières et des autres mesures de soutien.

La coopération avec les pays limitrophes doit pouvoir être renforcée dans le domaine de la politique d'Etat hôte. Les organisations internationales sont actuellement concentrées essentiellement dans la région genevoise et de nombreux fonctionnaires internationaux choisissent de s'établir en France voisine. Des liens étroits se sont tissés au niveau régional dès les années 1970 pour trouver des solutions aux défis quotidiens des collectivités locales, tels que l'adaptation des besoins en matière de routes, d'écoles, de logements, d'hôpitaux, etc. Ces besoins découlent non seulement de la présence des organisations internationales dans la région, mais également des flux transfrontaliers qui augmentent sous l'effet de la libéralisation de la circulation des personnes. Il pourrait ainsi s'avérer utile de renforcer cette coopération régionale par des accords spécifiques au niveau national, étant entendu que de tels accords, relevant de la compétence du Conseil fédéral, seront élaborés en collaboration avec les départements fédéraux concernés et les instances cantonales compétentes. Si la France apparaît comme le premier partenaire dans ce domaine, des accords de coopération pourraient également s'avérer utiles avec les autres pays voisins, selon la façon dont la politique d'Etat hôte évoluera, notamment autour de la présence de la Banque des Règlements internationaux à Bâle.

Afin de décharger le Conseil fédéral, il est prévu qu'il délègue au DFAE la compétence d'accorder, pour une durée limitée, des privilèges, immunités et facilités. Il s'agit ici essentiellement de permettre au DFAE de prendre rapidement des décisions en la matière pour accueillir une conférence internationale souhaitant siéger en Suisse ou à l'accueil de laquelle le DFAE a posé sa candidature. Le DFAE n'aura en revanche pas la compétence de conclure de sa propre autorité des accords de siège ou des accords de nature fiscale destinés à s'appliquer de manière illimitée

⁶⁵ RO 1996 2116

dans le temps. De même, le DFAE doit pouvoir se voir attribuer certaines compétences financières déterminées par le Conseil fédéral dans le cadre des crédits ouverts, par souci d'efficacité et de rapidité dans les décisions à prendre en la matière. Il doit également, compte tenu de l'urgence de telles questions, avoir la compétence de charger les autorités de police compétentes de mettre en place des mesures de sécurité complémentaires à celles qui sont décidées par le DFJP en vertu de la LMSI.

L'octroi de privilèges, immunités et facilités aux bénéficiaires institutionnels ne constitue pas une décision au sens de l'art. 5 de la loi sur la procédure administrative. Il s'agit davantage de décisions de principe relevant de l'activité législative du Conseil fédéral ou d'actes gouvernementaux. Le statut juridique qui est accordé aux personnes bénéficiaires dépend de celui qui est accordé aux bénéficiaires institutionnels puisque les privilèges et immunités ne sont pas consentis en vue d'avantager des individus, mais d'assurer l'accomplissement efficace de leurs fonctions officielles. De l'avis du Conseil fédéral, les décisions concrètes qui peuvent être prises à l'égard des personnes bénéficiaires telles que l'octroi ou le refus de visas, de titres de séjour (cartes de légitimation) ou le retrait du statut privilégié en raison d'un abus qui aurait été constaté échappent dès lors au recours juridictionnel. En effet, les personnes appelées en qualité officielle auprès d'un bénéficiaire institutionnel ne sont autorisées à séjourner en Suisse que dans la mesure où leur séjour est justifié par les besoins du bénéficiaire institutionnel; s'il devait y avoir un litige en ce qui concerne leur situation juridique en Suisse, celui-ci devrait être réglé par la voie diplomatique entre la Suisse et le bénéficiaire institutionnel concerné. Il en est, en règle générale, de même en ce qui concerne le statut des personnes autorisées à accompagner les personnes appelées en qualité officielle, puisque leur présence en Suisse est uniquement justifiée par la présence du bénéficiaire institutionnel concerné et de la personne qu'elles accompagnent. Par ailleurs, il y a lieu de relever que les décisions qui concernent la sûreté intérieure et extérieure du pays, la neutralité, la protection diplomatique et les autres affaires intéressant les relations extérieures seront soumises, en règle générale, au recours devant le Conseil fédéral.

Il n'est pas possible, en revanche, de déterminer abstraitement et globalement quelles aides financières ou autres mesures de soutien entrent dans le champ d'application de la règle d'exclusion des décisions relevant des relations extérieures. La question devra être examinée de cas en cas. Néanmoins, il paraît évident que certaines d'entre elles, telles les contributions volontaires à des bénéficiaires institutionnels, entrent dans le champ d'application de la règle d'exclusion, car elles présentent un caractère politique prépondérant.

2.7.2 Conditions de travail des personnes bénéficiaires (art. 27)

Dans le cadre de la consultation, plusieurs intervenants ont demandé que l'on définisse les moyens nécessaires pour assurer aux domestiques privés des conditions correctes de travail, de logement, de salaire et de sécurité sociale. Le DFAE a mis en place, depuis plusieurs années, un certain nombre de mesures, telles que la Directive du DFAE sur l'engagement des domestiques privés par les membres du personnel des missions diplomatiques, des missions permanentes, des postes consulaires et des

organisations internationales en Suisse, laquelle a été mise à jour le 1^{er} mai 2006 (voir ch. 2.3.2.6). Les personnes souhaitant travailler en Suisse en tant que domestique privé d'un «international» se voient remettre, lors de la demande de visa déjà, une note informative qui les renseigne sur les conditions générales applicables en droit suisse, les règles salariales et l'existence de la Directive susmentionnée du 1^{er} mai 2006.

Des problèmes subsistent, qui découlent notamment des immunités de juridiction conférées aux employeurs par le droit international. Dans ce domaine, des démarches de nature diplomatique peuvent avoir une certaine influence, mais ont aussi leurs limites. Une partie des difficultés actuelles découlent des réglementations divergentes des cantons, mal comprises par les internationaux. Ainsi, certains contrats-types cantonaux renvoient aux salaires prévus par les usages locaux et il est difficile pour les personnes concernées de déterminer leurs droits et obligations, d'autres mentionnent des salaires minimaux indicatifs, auxquels le contrat de travail écrit peut déroger pour autant que les conditions contractuelles ne constituent pas une lésion au sens du droit suisse, et le contrat-type du canton de Genève prévoit un salaire minimum obligatoire, qui ne permet pas de tenir compte d'éventuelles prestations supplémentaires que l'employeur pourrait verser au domestique privé, telles que la prise en charge des frais de retour au pays à l'occasion de vacances ou à la fin de l'engagement, ou le paiement des frais médicaux. Il s'agit d'un résultat du fédéralisme, mais il existe un moyen d'y remédier, que le canton de Genève entre autres, particulièrement concerné, appelle de ses vœux: donner la compétence au Conseil fédéral d'édicter des contrats-types de travail pour les domestiques privés des internationaux.

En effet, l'art. 359, al. 2, du Code des obligations (CO)⁶⁶ prévoit que les cantons ont l'obligation d'édicter des contrats-types de travail, notamment pour le service de maison. Les domestiques privés qui travaillent au service de maison des membres des représentations étrangères ou des fonctionnaires des organes internationaux sont soumis au droit suisse du travail dans les limites définies par le droit international public. Il en découle que les contrats-types cantonaux leur sont applicables.

L'art. 27 de la loi sur l'Etat hôte vise à donner la compétence exclusive au Conseil fédéral d'édicter des contrats-types de travail ou de régler d'une autre manière les conditions de travail en Suisse des personnes bénéficiaires au sens de l'art. 2, al. 2, pour autant que le droit international le permette. Les contrats-types cantonaux ne seront ainsi plus applicables à cette catégorie de travailleurs, dès lors que les conditions de travail des personnes bénéficiaires au sens de l'art. 2, al. 2, relèveront de la seule compétence du Conseil fédéral. Il s'agit en effet d'une règle spéciale par rapport à la règle générale de l'art. 359 CO. Sont en priorité visées les conditions de travail des domestiques privés.

2.7.3 Règlement des différends d'ordre privé en cas d'immunité de juridiction et d'exécution (art. 28)

Lorsqu'il conclut un accord de siège, le Conseil fédéral a pour pratique de prévoir dans ledit accord une clause relative au règlement des différends d'ordre privé. Il s'agit de fixer conventionnellement l'obligation de l'organisation concernée de

⁶⁶ RS 220

prévoir un système de règlement des différends résultant de contrats auxquels elle serait partie – étant donné que l'organisation bénéficie, en vertu de l'accord de siège, d'une immunité de juridiction – ou de différends dans lesquels serait impliqué un fonctionnaire de l'organisation qui jouit d'une immunité empêchant le règlement du différend par les voies judiciaires ordinaires, lorsque l'organisation n'est pas en mesure de lever ladite immunité. L'art. 28 fixe au plan législatif une obligation que le Conseil fédéral a déjà prévue dans tous les accords de siège qu'il a conclus, afin de tenir compte des obligations découlant de l'art. 6 de la Convention européenne des droits de l'homme⁶⁷.

2.7.4 Consultation des cantons (art. 29)

L'Arrêté fédéral du 30 septembre 1955 concernant la conclusion ou la modification d'accords avec des organisations internationales en vue de déterminer leur statut juridique en Suisse⁶⁸ prévoit à l'art. 4 que le canton du siège de l'organisation doit approuver les accords de siège ou les accords de nature fiscale qui comportent des dispositions contraires au droit cantonal. Tel est le plus souvent le cas dans la mesure où les accords en question prévoient des exonérations fiscales portant sur les impôts directs et indirects fédéraux, cantonaux et communaux. Cet arrêté sera abrogé lors de l'entrée en vigueur de la loi sur l'Etat hôte.

L'art. 29 va au-delà de ce qui a été appliqué jusqu'à présent en vertu de l'Arrêté fédéral de 1955 puisqu'il prévoit l'obligation pour le Conseil fédéral de consulter le canton du siège du bénéficiaire, ainsi que les cantons limitrophes, dans tous les cas où il prévoit de conclure un accord portant sur l'octroi de privilèges, immunités et facilités pour une durée d'une année au moins ou lorsque l'accord n'est pas limité dans le temps, même dans l'hypothèse où l'accord envisagé ne dérogerait pas au droit cantonal. Ce faisant, le Conseil fédéral a donné suite aux demandes exprimées dans le cadre de la consultation visant à ce que la consultation des cantons ne se restreigne pas aux accords non limités dans le temps, mais porte également sur les accords d'une certaine durée. Si l'accord à conclure prévoit une dérogation au droit fiscal du canton du siège du bénéficiaire, ce canton doit non seulement être consulté, mais il doit également formellement donner son autorisation à la conclusion de l'accord. La disposition concerne essentiellement la conclusion d'accords de siège ou d'accords de nature fiscale. Alors que la consultation du canton du siège du bénéficiaire est déjà consacrée dans l'Arrêté fédéral de 1955 – qui prévoit que l'approbation du canton intéressé devra être obtenue si l'accord comporte des dispositions contraires au droit cantonal du siège de l'organisation internationale –, la consultation des cantons limitrophes est une nouveauté introduite par la loi sur l'Etat hôte. Ainsi, cette dernière va plus loin que les exigences posées par la loi sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC)⁶⁹, dont l'art. 1, al. 1, prévoit que «les cantons sont associés à la préparation des décisions relevant de la politique extérieure qui affectent leurs compétences ou leurs intérêts essentiels».

⁶⁷ RS 0.101

⁶⁸ RS 192.12

⁶⁹ RS 138.1

En principe, les privilèges, immunités et facilités sont conférés sans limitation dans le temps. Toutefois, le projet de loi prévoit également à l'art. 5 la possibilité pour le Conseil fédéral de limiter leur durée, notamment s'agissant des commissions indépendantes, des missions spéciales ou des conférences internationales, dont le mandat est par nature de durée restreinte. Ce type de bénéficiaires se voyait accorder jusqu'à présent un statut privilégié par une décision unilatérale du Conseil fédéral sans consultation préalable du canton du siège. Faute de base légale adéquate, le Conseil fédéral n'était pas en mesure de conclure des accords en la matière, même lorsque les bénéficiaires le demandaient. Il se pourrait qu'il soit amené à l'avenir à conclure avec certains de ces bénéficiaires, notamment avec des conférences internationales, des accords portant sur l'octroi de privilèges, immunités et facilités si de tels accords devaient constituer une condition à la tenue de la réunion en Suisse. Les cantons seront également consultés dans ces cas si les accords sont prévus pour une année au moins. Il n'est en revanche pas envisagé de les consulter lorsqu'il s'agit de conclure un accord de courte durée, par exemple pour une conférence internationale, car les délais pour ce faire sont souvent trop restreints et les conséquences éventuelles pour les cantons limitées, notamment dans le domaine fiscal. Par ailleurs, les procédures de consultation du canton pourraient retarder une décision qui doit souvent être prise dans l'urgence, lorsque la Suisse est en concurrence avec d'autres Etats hôtes pour accueillir une conférence internationale dont la tenue est imminente.

Des demandes ont été présentées lors de la consultation, visant à ce que les cantons concernés soient associés aux négociations d'accords de coopération avec les pays limitrophes au sens de l'art. 26, al. 2, let. e. La LFPC règle déjà les droits de participation des cantons. L'art. 29, al. 3, de la loi sur l'Etat hôte prévoit donc que les cantons frontaliers participent à la négociation d'accords internationaux portant sur la coopération avec les pays limitrophes dans le domaine de la politique d'Etat hôte conformément à la LFPC.

Enfin, l'Association des Communes Suisses et l'Union des villes suisses ont, dans le cadre de la consultation, souhaité que les communes et les villes soient consultées au même titre que les cantons. Le Conseil fédéral est d'avis que les cantons devraient déterminer eux-mêmes dans quelle mesure ils souhaitent prévoir une obligation de consulter les communes et les villes concernées lorsqu'ils sont appelés à se prononcer en application de la LEH.

2.7.5 Information (art. 30)

Le DFAE fournit régulièrement des informations sur les privilèges, immunités et facilités, sur leurs bénéficiaires et sur leur étendue. Il s'agit en particulier de répondre aux demandes présentées en la matière par des créanciers qui souhaitent savoir quelles sont les possibilités qui leur sont ouvertes pour poursuivre en justice leur débiteur lorsque ce dernier est au bénéfice de privilèges et immunités, et notamment de l'immunité de juridiction et d'exécution. De telles demandes sont parfois soumises au DFAE par les autorités policières ou judiciaires fédérales et cantonales dans le cadre d'enquêtes ou de poursuites judiciaires. Des demandes peuvent aussi être présentées par d'autres autorités, par exemple par les autorités communales s'agissant de déterminer les obligations pour un bénéficiaire de privilèges et immunités de s'annoncer à l'Office de la population ou les possibilités

de bénéficier des dispositions relatives au droit de vote des étrangers dans les cantons qui accordent de tels droits. Ces demandes peuvent concerner des actions dirigées directement contre les bénéficiaires de privilèges et immunités ou ces derniers peuvent être appelés à apporter leur témoignage dans des affaires concernant des tiers, auquel cas il importe de déterminer si et à quelles conditions ils peuvent ou doivent se présenter devant une autorité judiciaire ou administrative suisse. L'art. 30 vise à poser clairement la compétence d'information du DFAE. Il va de soi que les départements concernés conservent leur compétence d'information pour les questions techniques relevant de leur domaine (p. ex. des questions fiscales ou douanières).

De même, dans la mesure où le Conseil fédéral et le DFAE ont des compétences en ce qui concerne l'octroi d'aides financières et d'autres mesures de soutien, le DFAE peut être appelé à fournir des renseignements en la matière, notamment pour encourager des contributions financières de la part d'autres entités.

Il va de soi que ceux qui demandent des renseignements sur les bénéficiaires de privilèges, immunités et facilités ou d'aides financières doivent justifier d'un intérêt particulier à obtenir l'information en question.

2.7.6 Respect des privilèges, des immunités et des facilités (art. 31)

Les privilèges, immunités et facilités sont conférés aux bénéficiaires institutionnels de l'art. 2, al. 1. Les personnes appelées en qualité officielle auprès de ces derniers se voient accorder des privilèges et immunités en raison de leurs fonctions officielles et non à leur avantage personnel. La Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques⁷⁰, suivie en cela par les autres conventions internationales pertinentes, reconnaît déjà ce principe dans son préambule qui précise que *«Le but desdits privilèges et immunités est non pas d'avantager des individus mais d'assurer l'accomplissement efficace des fonctions des missions diplomatiques en tant que représentant des Etats»*.

Le droit international prévoit la possibilité pour le bénéficiaire institutionnel de renoncer à ses immunités afin de permettre le bon fonctionnement de la justice ou l'obligation pour les organisations internationales de mettre sur pied des procédures de règlement des différends d'ordre privé (voir ch. 2.7.3). De même, les personnes au bénéfice de privilèges et immunités peuvent faire l'objet d'une demande de levée de leur immunité présentée par l'Etat hôte à l'organe dont ils dépendent (Etat ou organisation). Toutefois, il peut arriver que le bénéficiaire institutionnel ne souhaite pas renoncer à l'immunité dans un cas particulier. Par ailleurs, certains bénéficiaires de privilèges et immunités pourraient être tentés d'en abuser à des fins personnelles contraires aux buts pour lesquels ils ont été accordés. L'art. 31 exprime en la matière la pratique actuelle, à savoir que le Conseil fédéral veille au respect des privilèges, immunités et facilités et prend, dans le cadre défini par le droit international, les mesures nécessaires lorsqu'il en constate un usage abusif et répété. Le retrait des privilèges, immunités et facilités ne devrait être décidé, conformément au droit international, que si les autres moyens à disposition n'ont pas permis de régler la situation, notamment si le bénéficiaire institutionnel dont relève la personne

⁷⁰ RS 0.191.01

concernée a refusé de lever l'immunité de l'intéressé ou de le rappeler – respectivement si le bénéficiaire institutionnel concerné n'a pas répondu dans un délai raisonnable à une demande de levée d'immunité ou de rappel – et si le but à atteindre justifie une telle mesure. Sont réservées les circonstances particulières qui peuvent nécessiter de prendre immédiatement une telle mesure. Elle concerne plus souvent des individus que des bénéficiaires institutionnels, mais la dénonciation d'un accord conclu en la matière n'est pas exclu; le Conseil fédéral a déjà été appelé par le passé à prendre une fois une telle décision. Cette disposition vise donc à consolider la compétence du Conseil fédéral et du DFAE pour veiller au bon usage des avantages consentis en matière de privilèges, immunités et facilités.

Comme mentionné au ch. 2.7.2, plusieurs intervenants ont souhaité, lors de la consultation, que des mesures soient prises pour protéger les droits des domestiques privés des internationaux face notamment à des employeurs qui bénéficient de l'immunité de juridiction. Il s'agit d'un domaine particulièrement délicat, compte tenu des différences culturelles et juridiques qui peuvent exister en la matière. Le Conseil fédéral continuera, comme par le passé, à veiller à ce que les personnes concernées soient clairement informées de leurs droits et obligations en la matière et à intervenir conformément au droit international public pour faire respecter les dispositions légales applicables.

2.7.7 Suspension, retrait et remboursement des aides financières et des autres mesures de soutien (art. 32)

De la même manière, le Conseil fédéral ou le DFAE peut suspendre le versement des aides financières ou la mise en œuvre des mesures de soutien, ou exiger le remboursement total ou partiel des aides déjà versées si le bénéficiaire n'exécute pas la tâche pour laquelle l'aide financière était prévue. Cette compétence est déjà exercée en pratique. L'art. 32 a pour but de la confirmer.

2.8 Chapitre 7 Dispositions finales

2.8.1 Dispositions d'exécution (art. 33)

Le Conseil fédéral est chargé d'édicter les dispositions d'exécution de la loi sur l'Etat hôte. Il sera en effet nécessaire de préciser, en particulier, le type de privilèges, immunités et facilités dont pourra bénéficier chaque catégorie de bénéficiaire dans les limites imposées à l'Etat hôte par les conventions internationales auxquelles la Suisse est partie.

En outre, le Conseil fédéral peut associer les cantons ou des personnes morales de droit privé à l'exécution de la loi, par exemple en collaborant avec eux, comme c'est déjà le cas actuellement, dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre de la politique d'Etat hôte. C'est dans ce même contexte qu'il pourra déléguer des tâches administratives dans le domaine de la politique d'Etat hôte à des personnes morales de droit privé, par exemple en ce qui concerne l'amélioration des conditions d'accueil et d'intégration des «internationaux». Tel est déjà le cas, notamment, en ce qui concerne le «Centre d'accueil – Genève internationale». Cette disposition est indispensable étant donné que l'art. 178, al. 3, de la Constitution rend obligatoire

l'existence d'une base légale formelle pour confier des tâches de l'administration à des organismes et à des personnes de droit public ou de droit privé qui sont extérieurs à l'administration fédérale.

2.8.2 Abrogation et modification du droit en vigueur (art. 34)

L'abrogation et la modification du droit en vigueur sont réglées dans l'annexe du projet de loi. Il faudra, lors de l'entrée en vigueur de la loi sur l'Etat hôte, abroger les dispositions actuelles qui seront couvertes par la nouvelle loi.

Par ailleurs, un certain nombre de lois fédérales devront être modifiées. Ces modifications ont toutefois pour but essentiel d'adapter la terminologie et non d'en étendre la portée ou d'en modifier la substance.

Modification de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure⁷¹

Art. 5, al. 1, let. b

La modification vise à adapter la terminologie à la loi sur l'Etat hôte.

Modification de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers⁷²

Art. 25, al. 1, let. f

La modification vise à adapter la terminologie à la loi sur l'Etat hôte. Une modification équivalente devra être apportée à l'art. 98, al. 2, de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr), dont l'entrée en vigueur dépendra du résultat de la votation du 24 septembre 2006.

Modification de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger⁷³

Art. 7, let. h

La réglementation relative à l'acquisition d'immeubles par des bénéficiaires institutionnels visés à l'art. 2, al. 1, de la loi sur l'Etat hôte doit désormais relever exclusivement de ladite loi. Il y a donc lieu d'abroger la première partie de l'art. 7, let. h, LFAIE.

Art. 7a (nouveau)

Cette nouvelle disposition a pour but de préciser que l'acquisition d'immeubles par des bénéficiaires institutionnels visé à l'art. 2, al. 1, de la loi sur l'Etat hôte relève exclusivement de ladite loi.

⁷¹ RS 120

⁷² RS 142.20

⁷³ RS 211.412.41

Art. 16, al. 2

Pour les mêmes raisons, il y a lieu d'abroger l'art. 16, al. 2, LFAIE, qui est repris à l'art. 16 de la loi sur l'Etat hôte.

Modification de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les subventions⁷⁴

Art. 2, al. 4, let. a

La modification vise à adapter la terminologie à la loi sur l'Etat hôte.

Modification de la loi fédérale du 2 septembre 1999 régissant la taxe sur la valeur ajoutée⁷⁵

Art. 90, al. 2, let. a

La modification vise à adapter la terminologie à la loi sur l'Etat hôte. En effet, les dispositions actuelles font référence à la notion d'organisation internationale, laquelle n'est plus reprise telle quelle par la loi sur l'Etat hôte. Elles ne distinguent pas les différentes catégories de bénéficiaires prévues à l'art. 2 de la loi sur l'Etat hôte qui pourraient se voir accorder l'exonération de la TVA par le Conseil fédéral suite à la conclusion d'un accord de siège ou d'un accord de nature fiscale (voir également le ch. 2.3.2.3).

Modification de la loi fédérale du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales⁷⁶

Art. 17, al. 1, let. g et h (nouvelles)

Il s'agit de dispositions nouvelles qui n'ont toutefois pour but que d'inscrire explicitement dans la loi la pratique actuelle en matière d'exonération sur l'imposition des huiles minérales. Cette exonération découle du droit international public, notamment de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques qui prévoit l'exonération de tout impôt direct ou indirect, fédéral, cantonal ou communal. Cette modification est proposée pour des raisons de clarté juridique.

Modification de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct⁷⁷

Art. 15, al. 1

La modification vise à adapter la terminologie à la loi sur l'Etat hôte.

Art. 56, let. i

La modification vise à adapter la terminologie à la loi sur l'Etat hôte. La teneur actuelle de la LIFD ne correspond pas à la situation actuelle, s'agissant notamment des exonérations fiscales dont bénéficient les organisations intergouvernementales

⁷⁴ RS 616.1

⁷⁵ RS 641.20

⁷⁶ RS 641.61

⁷⁷ RS 642.11

en vertu du droit international. Par ailleurs, la réserve de la réciprocité a été supprimée parce qu'elle ne peut pas être assurée par des bénéficiaires institutionnels tels que les organisations intergouvernementales, les institutions internationales ou les tribunaux internationaux.

Modification de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes⁷⁸

Les modifications visent à assurer la coordination avec les modifications de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct et poursuivent donc les mêmes objectifs.

Art. 4a (nouveau) Exonérations

Contrairement à la loi sur l'impôt fédéral direct, la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes ne contient pas de disposition relative aux exonérations pour les personnes bénéficiaires visées à l'art. 2, al. 2, de la loi sur l'Etat hôte. Il s'agit de prévoir ici que les bénéficiaires d'exemptions fiscales en vertu de l'art. 2, al. 2, de la loi sur l'Etat hôte sont exemptés des impôts. La nouvelle disposition n'a pour but que d'inscrire explicitement dans la loi la pratique actuelle en matière d'exonération fiscale qui découle du droit international. Cette modification est proposée pour des raisons de clarté juridique.

Art. 23, al. 1, let. h

La modification vise à adapter la terminologie à la loi sur l'Etat hôte (voir également les commentaires relatifs à la modification de la LIFD).

Modification de la loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé⁷⁹

Art. 28, al. 2

La modification vise à adapter la terminologie à la loi sur l'Etat hôte.

Modification de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants⁸⁰

Art. 1a, al. 4, let. b

La modification vise à adapter la terminologie à la loi sur l'Etat hôte et ne touche pas à la portée matérielle de la disposition. Elle précise que seuls les membres du personnel de nationalité suisse d'un bénéficiaire institutionnel au sens de l'art. 2, al. 1, de la loi sur l'Etat hôte pourront adhérer volontairement à l'assurance-vieillesse et survivants s'ils ont été exemptés de l'affiliation obligatoire au régime suisse d'assurances sociales en vertu d'un accord conclu entre le Conseil fédéral suisse et ledit bénéficiaire institutionnel.

Modification de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie⁸¹

Art. 3, al. 2

La modification vise à adapter la terminologie à la loi sur l'Etat hôte.

⁷⁸ RS 642.14

⁷⁹ RS 642.21

⁸⁰ RS 831.10

⁸¹ RS 832.10

Modification de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents⁸²

Art. 1a, al. 2

La modification vise à adapter la terminologie à la loi sur l'Etat hôte.

Modification de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI)⁸³

Art. 2a

La modification vise à adapter la terminologie à la loi sur l'Etat hôte.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières

Il est largement reconnu que la présence d'organisations internationales constitue un avantage économique important pour l'Etat hôte du fait des dépenses effectuées par ces organisations et par les personnes appelées en qualité officielle auprès d'elles. Selon les données actuellement disponibles⁸⁴, le budget annuel total des organisations intergouvernementales établies en Suisse est d'environ 8 milliards de francs suisses et les dépenses qu'elles ont engagées en 2003 s'élèvent à quelque 4,9 milliards de francs. Une grande partie de ces sommes revient à la Suisse sous forme de salaires versés aux personnes travaillant pour ces organisations et résidant en Suisse ou sous forme de montants versés à des entreprises établies dans le pays pour des achats de biens et de services. La communauté internationale en Suisse (fonctionnaires internationaux, membres des représentations étrangères, membres de leur famille) compte environ 35 000 personnes et l'on estime à quelque 14 000 les emplois générés à Genève par la présence des organisations internationales et des missions permanentes. A cela, il y a lieu d'ajouter l'apport économique important engendré par la tenue des conférences internationales et, partant, par la venue en Suisse de nombreux délégués internationaux. Ceux-ci constituent une clientèle appréciée des services hôteliers et de restauration. Ainsi, ce sont plus de 128 000 délégués et experts qui ont participé en 2003 à quelque 2500 réunions et conférences en Suisse. Environ 3000 visites à Genève de chefs d'Etat ou de gouvernement, de ministres et d'autres dignitaires ont été enregistrées. Pour leur part, les principales OING établies en Suisse ont tenu environ 1500 réunions.

La loi sur l'Etat hôte vise à codifier et consolider la pratique du Conseil fédéral concernant l'octroi de privilèges, immunités et facilités, ainsi que d'aides financières et autres mesures de soutien à une catégorie bien déterminée de bénéficiaires. Elle n'a pas d'incidences négatives pour les entreprises établies en Suisse, lesquelles n'assument aucune tâche supplémentaire liée à la mise en œuvre de la loi sur l'Etat hôte. Les entreprises bénéficient en revanche des dépenses effectuées sur le territoire suisse par les organisations internationales, les représentations étrangères et leur personnel.

⁸² RS 832.20

⁸³ RS 837.0

⁸⁴ Voir notamment les statistiques publiées chaque année par l'Office cantonal de la statistique – Genève (OCSTAT) «Enquête sur les organisations internationales».

3.1.1 En matière de privilèges, immunités et facilités

En matière de privilèges, immunités et facilités, la loi sur l'Etat hôte n'aura pas de conséquences financières directes. Toutefois, les privilèges fiscaux accordés ont des conséquences sur les recettes fédérales, cantonales et communales s'agissant pour les autorités de renoncer à prélever des impôts sur certains éléments de revenu et de fortune en mains des bénéficiaires. Il n'est guère possible de chiffrer l'effet des exonérations fiscales étant donné que les bénéficiaires de privilèges, immunités et facilités n'ont pas l'obligation de remplir une déclaration d'impôt. Seules des estimations peuvent être faites, dont les résultats sont très aléatoires et dépendent des critères utilisés à cet effet.

3.1.2 En ce qui concerne les aides financières et les autres mesures de soutien

3.1.2.1 Pour la Confédération

La loi sur l'Etat hôte ne prévoit aucune obligation pour la Confédération d'accorder des aides financières ou d'autres mesures de soutien, mais elle l'autorise à le faire en fixant le cadre dans lequel elle peut le faire. Les conséquences financières dépendront donc de la volonté de la Confédération de promouvoir sa politique d'Etat hôte. Il y a lieu toutefois de tenir compte des engagements, notamment internationaux, qui ont été pris en la matière, s'agissant en particulier de la participation de la Confédération aux frais de fonctionnement du CICG, de l'entretien périodique du Centre William Rappard (CWR) et des frais d'entretien et d'exploitation de la salle de conférences du CWR (voir ch. 2.5.3).

Actuellement, les aides financières et autres mesures de soutien sont financées par le crédit «Tâches de la Suisse en tant qu'Etat hôte d'organisations internationales» (article A2310.0276), par les crédits en faveur du MICR (article A2310.0277), par l'hébergement de la Cour d'arbitrage OSCE (article A2310.0279), par la prise en charge de frais d'infrastructures (article A2310.0391), par les contributions aux mesures de sécurité architecturales (article A2310.0392) et par les prêts accordés au travers de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève (article A4200.0117). Pour la période entre 2007 et 2010, des montants de l'ordre de 18,4 millions, respectivement de 11,8 à 14,2 millions de francs par an sont inscrits dans le budget 2007 et le plan financier 2008 à 2010 en tant que contributions.

En ce qui concerne les prêts à la FIPOI, ceux-ci dépendent des besoins des organisations internationales, d'une part, et de la disponibilité de la Confédération à répondre à chaque demande, d'autre part. Chaque nouveau prêt fera comme jusqu'à présent l'objet d'une décision spécifique. En tenant compte des projets en cours (notamment bâtiment OMS/ONUSIDA), les montants prévus au budget 2007 et au plan financier 2008 à 2010 sont de l'ordre de 21 à 45 millions de francs par an.

Comme mentionné au ch. 2.5.4, les modalités d'application de l'art. 20, let. f, et donc les indemnités en faveur des cantons au sens de l'art. 21, devront faire l'objet de discussions avec les cantons concernés pour déterminer les besoins concrets en la matière. Il n'est pas possible de fournir à ce stade des informations détaillées sur les coûts pouvant en découler pour la Confédération. Ceux-ci peuvent toutefois être

estimés, sur la base d'une évaluation grossière qui reste à confirmer, à quelque 2 ou 3 millions de francs par année.

Les Chambres fédérales conserveront le contrôle des conséquences financières de la politique d'Etat hôte du Conseil fédéral dès lors que, comme le prévoit l'art. 22, les moyens financiers nécessaires seront octroyés par le budget ou par le biais de crédits d'engagement.

3.1.2.2 Pour les cantons

Le projet de loi sur l'Etat hôte ne prévoit aucune obligation financière à la charge des cantons. Ces derniers sont donc libres d'accorder, en application de leur législation, des aides financières aux organisations qui s'établissent sur leur territoire. Comme mentionné aux ch. 2.5.4 et 3.1.2.1, le projet de loi prévoit à l'art. 21 la possibilité pour la Confédération d'accorder une indemnité équitable aux cantons pour les tâches qu'ils accomplissent en exécution de l'art. 20, let. f, et qui ne relèvent pas de leurs compétences découlant de la Constitution fédérale.

3.2 Application du frein aux dépenses

L'art. 20 prévoit différentes formes d'aides financières et autres mesures de soutien. Les prêts accordés à des conditions préférentielles et les prestations à fonds perdus sont des aides financières aux termes de l'art. 3, al. 1, de la loi sur les subventions du 5 octobre 1990⁸⁵. L'art. 20 qui autorise la Confédération à accorder des prêts sans intérêts et des aides financières périodiques introduit de nouvelles subventions périodiques. Le montant de ces subventions ne peut pas être déterminé a priori. Il n'est toutefois pas exclu que la limite de 2 millions de francs soit dépassée dans un cas d'espèce. Il est donc recommandé de soumettre l'art. 20 au frein aux dépenses prévu à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.

3.3 Effets sur l'état du personnel

La loi fédérale proposée n'aura aucun effet sur l'état du personnel de la Confédération, des cantons ou de la FIPOI.

4 Plan de la législature

La loi sur l'Etat hôte figure au programme de la législature 2003 à 2007 (FF 2004 1087).

⁸⁵ RS 616.1

5 Relations avec le droit européen

La loi sur l'Etat hôte ne touche pas le droit européen et, dans la mesure où elle aurait un lien indirect avec certaines dispositions du droit européen, notamment dans le domaine des assurances sociales, elle est conforme à ces dispositions.

6 Constitutionnalité

Le projet de loi se fonde sur la compétence générale de la Confédération dans le domaine des affaires étrangères (art. 54, al. 1, Cst.).⁸⁶