

## **Annex 7**

Pages 2-4 of the explanatory report to the proposed Swiss law

## **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. Les peuples en présence s'envoyaient des émissaires pour régler des questions bilatérales, ancêtres des diplomates actuels. Si, à l'origine, il s'agissait d'envoyés itinérants échangés lorsqu'un point particulier devait être réglé, il est peu à peu devenu nécessaire d'avoir recours à des missions diplomatiques permanentes pour se tenir mutuellement au courant de la situation politique et économique des Etats. L'établissement de relations diplomatiques temporaires ou permanentes a rendu nécessaire l'instauration de règles particulières. Il s'agissait essentiellement, par le statut qui était accordé à l'agent diplomatique, de marquer le respect dû au souverain qu'il représentait et d'assurer les conditions nécessaires à un exercice indépendant de ses fonctions officielles. 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 accordés aux agents diplomatiques. 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 diplomatiques<sup>1</sup> et la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires<sup>2</sup>. 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 ont pris toujours davantage d'importance et sont devenues un élément essentiel pour régler les différentes questions politiques et techniques qui préoccupent la communauté internationale. En effet, les Etats n'ont plus les moyens de régler seuls des affaires dont les implications dépassent les frontières. 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 politique traditionnelle d'accueil d'organisations internationales en Suisse remonte au XIX<sup>e</sup> siècle. La présence de ces organisations en Suisse a contribué au

<sup>1</sup> RS 0.191.01  
<sup>2</sup> RS 0.191.02

rayonnement de notre pays dans le monde et a permis à la Suisse d'apporter une contribution importante au développement du droit international et à son application. La présence des organisations internationales offre en outre une plate-forme précieuse pour 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 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 leurs familles) 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 chiffre 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, pour des raisons historiques et politiques, 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 essentiellement 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 oeuvre. 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.

La Suisse n'est pas le seul Etat à consentir des privilèges et immunités aux organismes qui s'établissent sur son territoire. 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 sur différents instruments, en premier lieu les conventions et traités internationaux tels que la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques<sup>3</sup>, la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires<sup>4</sup> et la Convention du 8 décembre 1969 sur les missions spéciales<sup>5</sup>. Il y a également lieu de mentionner les nombreux protocoles multilatéraux qui sont fréquemment adoptés en parallèle à la convention créant une organisation internationale et qui prévoient pour les Etats membres l'obligation d'accorder à l'organisation et à toutes les personnes appelées en qualité officielle auprès d'elle les privilèges et immunités d'usage. Par ailleurs, le Conseil fédéral a – à l'instar des autres Etats hôtes – conclu avec les organisations internationales établies en Suisse de nombreux accords de siège. Il a aussi conclu des accords de nature fiscale avec quelques organisations internationales quasi gouvernementales. Pour ce faire, il s'est appuyé 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 Suisse<sup>6</sup>.

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, d'une part et, d'autre part, pour permettre au Conseil fédéral de poursuivre sa politique d'Etat hôte et sa tradition d'accueil d'organes internationaux.

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 Genève<sup>7</sup> (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.

<sup>3</sup> RS 0.191.01

<sup>4</sup> RS 0.191.02

<sup>5</sup> RS 0.191.2

<sup>6</sup> RS 192.12

<sup>7</sup> RS 617.0