



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI
DEPARTAMENT FEDERAL D'AFFARS EXTERIURS

**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
(loi sur l'Etat hôte, LEH)**

Rapport sur les résultats de la consultation

1. Remarques générales relatives à la procédure de consultation

Le 11 janvier 2006, le Conseil fédéral a décidé d'ouvrir une procédure de consultation relative au 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 (Loi sur l'Etat hôte, LEH). Il a autorisé le DFAE à consulter les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui oeuvrent au niveau national, les associations faîtières de l'économie qui oeuvrent au niveau national, les milieux concernés et Swiss Olympic. Cette procédure a pris fin le 20 avril 2006.

Tous les cantons ont répondu, à l'exception de BS. Sept d'entre eux ont renoncé à une prise de position matérielle ou indiqué ne pas avoir de remarques particulières sur le projet, tout en soutenant les objectifs poursuivis par le Conseil fédéral (UR, SZ, OW, NW, ZG, FR, SG,). Six partis sur les seize consultés (PDC, PRD, PS, UDC, PEV, PLS) et cinq associations faîtières sur onze (Association des Communes Suisses, Union des villes suisses, economiesuisse, USAM, Union patronale suisse) ont pris position. Swiss Olympic n'a pas répondu. Deux réponses ont été fournies spontanément (Fédération des entreprises romandes et Centre patronal).

2. Objet du projet mis en consultation

La Suisse a une longue tradition d'accueil d'organisations et de conférences internationales. La politique d'Etat hôte constitue un aspect important de la politique étrangère de la Suisse. 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 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 a décidé de codifier et de consolider sa pratique en la matière, et de régler dans une seule loi les outils principaux de la politique d'Etat hôte. Le 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 multilatérales a fait apparaître de nouveaux acteurs sur la scène internationale, dont l'article 2 du projet de loi est le reflet. Les privilèges et immunités énumérés à l'article 3 découlent du droit international coutumier et sont repris dans de nombreuses conventions internationales; en outre, tout comme le droit international, le projet de loi prévoit une pondération de la portée des privilèges et immunités accordés selon la qualité du bénéficiaire. Dans le domaine financier, le projet de loi vise à permettre au Conseil fédéral de poursuivre la pratique qu'il suit en la matière depuis de nombreuses années.

3. Résumé des résultats, remarques générales

De manière générale, tous les milieux intéressés qui ont répondu, à l'exception de l'UDC, sont 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, notamment afin de sauvegarder les intérêts économiques, politiques, culturels et scientifiques de la Suisse, ainsi que de permettre à la Suisse de rester concurrentielle dans ce domaine de la politique étrangère. Des commentaires ont été exprimés sur quelques articles. Certaines prises de position des cantons ont été coordonnées, notamment sur les questions financières.

L'UDC est le seul parti à s'opposer au principe d'une nouvelle loi qu'il juge inutile. Il salue la poursuite de la politique d'Etat hôte comme partie de la politique étrangère et estime juste que certains sujets de droit international et leurs employés soient mis au bénéfice de privilèges, immunités et facilités. Il est toutefois d'avis que les bases légales actuelles (traités internationaux, tels que la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, loi FIPOI) sont suffisantes. Il propose par ailleurs de supprimer certaines dispositions (voir ci-dessous). Il estime nécessaire d'éviter d'étendre la pratique actuelle à de nouveaux acteurs internationaux.

Le PRD a particulièrement souligné le caractère clair et transparent des articles 3 à 15 et ZH a apprécié les précisions apportées aux notions de droit international dans les articles 7 à 15. Le PS souligne que la formulation relativement stricte des conditions posées aux art. 6 à 14 permettra d'éviter d'accorder trop facilement des privilèges et immunités ou des aides financières.

4. Remarques par article

Article 2: bénéficiaires des privilèges, immunités et facilités

Le caractère exhaustif de la liste des bénéficiaires est généralement apprécié. Il a tout particulièrement été relevé par ZH, AI, VD, le PDC et le PRD. VD s'interroge, en lien avec les articles 23 et 24, sur le statut et la nature juridique des fédérations sportives internationales. Le PS apprécie la distinction claire opérée entre les bénéficiaires de privilèges, d'immunités et de facilités et les organisations internationales non gouvernementales (OING), telles que les fédérations sportives internationales.

GE et AR souhaitent voir préciser la notion d'organisation internationale quasi gouvernementale (art. 2, al. 1, let. c, en lien avec l'art. 8). L'UDC demande sa suppression et economiesuisse ne voit pas la distinction entre cette notion et l'OING (art. 23 et 24).

AR souhaite voir préciser la notion de commission indépendante (art. 2, al. 1, let. j, en lien avec l'art. 11). L'UDC demande la suppression de cette notion et economiesuisse fait part de ses hésitations en la matière.

La notion d'autre organisme international (art. 2, al. 1, let. m, en lien avec l'art. 14) est généralement appréciée. ZH, AI, VD, GE, le PDC, le PRD, le PS et la Fédération des entreprises romandes relèvent tout particulièrement l'intérêt de cette notion qui garantit au Conseil fédéral la marge de manoeuvre nécessaire pour faire face aux futurs développements dans le domaine multilatéral. GE, le PS et la Fédération des entreprises romandes, comme SH, soulignent néanmoins la nécessité d'en faire usage avec retenue. SO salue cette notion sur le plan de la technique législative, tout en estimant que cette disposition est trop ouverte.

AR souhaite voir préciser la notion de personnalité exerçant un mandat international (art. 2, al. 2, let. b, en lien avec l'art. 15). L'UDC demande sa suppression et economiesuisse a des hésitations en la matière.

S'agissant des domestiques privés (art. 2, al. 2, let. c) et en lien avec l'art. 29, plusieurs intervenants demandent que des mesures soient prises pour que cette catégorie de travailleurs puisse bénéficier de conditions de travail, de salaire, de logement et de sécurité sociale correctes (LU, AI, le PDC et le PS); des remarques similaires ont aussi été formulées en ce sens au regard de l'art. 25, GE et la Fédération des entreprises romandes demandant que le Conseil fédéral ait la compétence d'édicter un contrat-type de travail fédéral pour les domestiques privés des internationaux. Le PDC rappelle notamment les travaux du Conseil de l'Europe, dont la Commission de l'égalité des chances avait proposé aux Etats membres de modifier la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Le PS estime que la Confédération devrait être obligée par la loi à informer les bénéficiaires de privilèges, immunités et facilités sur les standards en matière de droit du travail applicables aux domestiques privés, p. ex. sous la forme d'un contrat-type de travail.

L'UDC demande d'exclure les personnes non mariées (compagnons) du cercle des personnes autorisées à accompagner les personnes bénéficiaires (art. 2, al. 2, let. c).

Article 3: contenu des privilèges, immunités et facilités

Le PS estime inadmissible de prévoir des exemptions du régime suisse d'assurances sociales pour les domestiques privés (art. 3, al. 1, let. h, en lien avec l'art. 2, al. 2, let. c).

L'UDC demande, à l'art. 3, al. 2, d'exclure les personnes non mariées (compagnons) du cercle des personnes accompagnantes pouvant avoir accès au marché suisse du travail, estimant que ces facilités ne peuvent être accordées qu'aux conjoints. La Fédération des entreprises romandes précise que l'accès au marché du travail pour les agents diplomatiques devrait se limiter à des activités accessoires.

AI et le PDC demandent des précisions sur les facilités que le Conseil fédéral pourrait être amené à accorder en application de l'art. 3, al. 3.

Article 4: étendue des privilèges, immunités et facilités

Le PS demande que les Suisses ne puissent bénéficier de l'exemption des impôts directs que s'ils sont soumis à une imposition interne effective au sein de l'organisation qui les emploie; il souhaite également exclure explicitement l'exonération des impôts indirects, des droits de douane et des redevances à l'importation en faveur des ressortissants suisses.

Article 8: organisations internationales quasi gouvernementales

Comme mentionné ci-dessus (ad. art. 2), AR estime que cette notion n'est pas suffisamment définie et laisse une marge de manoeuvre trop importante. L'UDC demande la suppression de cette disposition et economiesuisse ne voit pas la distinction entre cette notion et l'OING (art. 23 et 24).

GE souhaite affiner la définition de cette notion en précisant que les entités exerçant des tâches publiques qui peuvent être membres de telles organisations doivent exercer lesdites tâches sur délégation d'un Etat.

Article 11: commissions indépendantes

Comme mentionné ci-dessus (ad. art. 2), AR estime que cette notion n'est pas suffisamment définie et laisse une marge de manoeuvre trop importante. L'UDC demande la suppression de cette disposition et economiesuisse a des hésitations en la matière.

Article 14: autres organismes internationaux

Comme mentionné ci-dessus (ad. art. 2), cette notion est généralement appréciée. ZH, AI, VD, GE, le PDC, le PRD, le PS et la Fédération des entreprises romandes relèvent tout particulièrement son intérêt pour garantir au Conseil fédéral la marge de manoeuvre nécessaire pour faire face aux futurs développements dans le domaine multilatéral. GE, le PS et la Fédération des entreprises romandes, comme SH, soulignent néanmoins la nécessité d'en faire usage avec retenue. SO salue cette notion sur le plan de la technique législative, tout en estimant que cette disposition est trop ouverte.

Article 15: personnalités exerçant un mandat international

Comme mentionné ci-dessus (ad. art. 2), l'UDC demande la suppression de cette disposition et economiesuisse a des hésitations en la matière. AR estime que cette notion n'est pas suffisamment définie et laisse une marge de manoeuvre trop importante.

Articles 16 et 17: acquisition d'immeubles à des fins officielles

ZH approuve la reprise des principes prévus dans la loi fédérale sur l'acquisition d'immeuble par des personnes à l'étranger (LFAIE) et souhaite inverser les art. 16 et 17 pour une raison de systématique. TG salue cette disposition, de même que VD, qui demande une modification de terminologie (remplacer "changement d'affectation" par "changement de destination").

GE approuve l'introduction d'une disposition relative à l'acquisition d'immeubles dans la perspective de l'abolition de la LFAIE, mais regrette que le projet de loi sur l'Etat hôte prévoie uniquement une procédure de constatation. GE souhaite un véritable régime d'autorisation d'acquisition, avec préavis du Conseil d'Etat, conformément aux procédures découlant actuellement de la LFAIE. GE demande par ailleurs une modification de terminologie en remplaçant "soit" par "notamment" à l'art. 17, al. 1.

La Fédération des entreprises romandes demande que le DFAE constate que l'acquisition est faite à des fins officielles avant les autorisations cantonales de construire, de sécurité, etc. mais après avoir obtenu le préavis du Conseil d'Etat.

Article 18: buts des aides financières et autres mesures de soutien

TG salue particulièrement cette disposition. La Fédération des entreprises romandes salue l'introduction d'une base légale formelle relative aux aides financières et autres mesures de soutien, qui permettra d'octroyer aux cantons des aides qu'elle ne peut pas accorder aujourd'hui, faute de base légale (art. 18 et suivants).

Article 19: bénéficiaires des aides financières et autres mesures de soutien

L'UDC s'oppose à l'octroi d'aides financières aux OING et aux associations et fondations de droit suisse. Il demande la suppression de l'art. 19, let. b et c.

La Fédération des entreprises romandes salue particulièrement l'art. 19, let. c.

Article 20: formes des aides financières et autres mesures de soutien

AI et le PDC demandent que cette disposition soit soumise au frein aux dépenses.

VD rappelle que le Conseil fédéral a axé le développement de sa politique d'Etat hôte sur l'Arc lémanique; il souhaite que les possibilités d'extension des activités de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à l'ensemble du territoire suisse, telles que mentionnées dans le rapport explicatif à l'appui du projet de loi, n'entraînent pas un changement de ces priorités.

GE demande à être consulté sur les décisions d'étendre les activités de la FIPOI à d'autres cantons.

La Fédération des entreprises romandes salue particulièrement la mention de la FIPOI.

BE, GE, le PLS et la Fédération des entreprises romandes demandent des précisions sur les mesures supplémentaires de sécurité (art. 20, let. f) qui pourraient être demandées et sur les modalités de financement y relatives (en lien avec l'art. 21). GE souhaite en particulier voir préciser que les frais y relatifs seront pris en charge par la Confédération.

Article 21: financement

Plusieurs intervenants demandent de préciser les compétences en matière financière, respectivement l'obligation pour la Confédération de compenser les dépenses supplémentaires qui pourraient découler pour les cantons de la mise en oeuvre de la loi sur l'Etat hôte, notamment en matière de sécurité et d'infrastructures immobilières.

ZH, GL, SH, AI, GR, TG, VD et VS demandent de formuler l'art. 21 de la façon suivante:

Art. 21: financement

¹ *La Confédération dédommage entièrement les cantons pour toute tâche en rapport avec cette loi.*

² *Les moyens financiers nécessaires à la mise en oeuvre de la loi sont inscrits au budget. Des crédits d'engagement sont demandés pour les obligations dont le financement va au-delà d'un exercice budgétaire.*

AR va dans le même sens et propose la formulation suivante:

Art. 21 Financement

¹ *La Confédération dédommage entièrement les cantons qui assument des tâches en application de cette loi ou qui sont associés à sa mise en oeuvre.*

² *Les moyens financiers nécessaires à la mise en oeuvre de la loi sont inscrits au budget. Des crédits d'engagement sont demandés pour les obligations dont le financement va au-delà d'un exercice budgétaire.*

BE demande des précisions sur les compensations financières prévues dans le cadre des mesures de sécurité supplémentaires pouvant être demandées en application de l'art. 20, let. f et de l'art. 25, al. 3, let. c.

GE regrette que la loi ne règle pas la question du partage des responsabilités entre la Confédération et les cantons en matière de répartition des frais, notamment pour le financement des infrastructures et de la sécurité. Il s'étonne par ailleurs que l'Ordonnance concernant les prestations financières allouées aux cantons pour le maintien de la sûreté intérieure (RS 120.6) ne mentionne que BE et ZH.

Le PRD est satisfait de constater que les Chambres fédérales conserveront le contrôle sur les conséquences financières de la politique d'Etat hôte du Conseil fédéral.

Le PS demande que le financement de la politique d'Etat hôte soit assuré exclusivement par des crédits-cadres de quatre ans, tant au niveau fédéral que cantonal. Il propose la formulation suivante de l'art. 21:

Art. 21 Financement

¹ *Les moyens financiers nécessaires à la mise en oeuvre de cette loi sont octroyés sous forme de crédits-cadres portant sur plusieurs années.*

² *Les cantons sur le territoire desquels des bénéficiaires au sens de cette loi ont leur siège ou résident, octroient les moyens financiers nécessaires à la mise en oeuvre de cette loi sous forme de crédits-cadres pour la même période que la Confédération conformément à l'al. 1.*

³ *Le Conseil fédéral veille à une utilisation efficace des moyens octroyés. Il procède régulièrement à une évaluation et fait rapport à l'Assemblée fédérale pour chaque période de crédit.*

Article 23 et 24: organisations internationales non gouvernementales (OING)

SO estime que ces dispositions doivent être supprimées parce qu'elles ne prévoient pas des avantages supplémentaires par rapport au droit actuellement applicable.

AR s'oppose à ce que les OING puissent se voir accorder des exonérations fiscales plus facilement que les ONG suisses.

VD approuve ces dispositions. La mention des OING constitue un progrès sensible et permettra de faciliter l'établissement ou les activités des OING en Suisse. Le canton s'interroge sur le statut et la nature juridiques des fédérations sportives internationales. GE salue ces dispositions et la possibilité offerte aux OING d'accéder à des aides financières et autres mesures de soutien (en lien avec l'art. 19, let. b).

Le PS salue la prise en compte des OING comme acteurs internationaux. Il estime toutefois que des conditions supplémentaires devraient être posées en ce qui concerne les fédérations sportives internationales, dont les revenus sont importants. Le PS souhaite modifier la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD) et la loi fédérale d'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LIHD), afin de soumettre les fédérations sportives internationales à l'obligation de présenter leur bilan et l'échelle de leurs salaires, y compris les salaires de leurs dirigeants. Le PS souhaite également exclure la possibilité pour les cantons de prévoir des facilités supplémentaires différentes en faveur des fédérations sportives internationales, afin d'éviter la concurrence entre cantons au moyen des exonérations fiscales.

L'UDC s'oppose à toute exonération fiscale en faveur des OING et demande la suppression de ces dispositions. Il estime, comme economiesuisse, qu'il n'y a pas de raison de mieux traiter les OING, notamment en matière fiscale, que les ONG suisses.

L'USAM et la Fédération des entreprises romandes approuvent l'objectif de faciliter l'établissement des OING, mais estiment nécessaire de limiter cette possibilité à des cas particuliers. Les critères posés en la matière devront être interprétés de façon restrictive.

Article 25: compétences

Comme mentionné ci-dessus (ad. art. 2), GE et la Fédération des entreprises romandes souhaitent donner au Conseil fédéral la compétence d'édicter un contrat-type de travail fédéral pour les domestiques privés des internationaux (nouvelle lettre à l'art. 25, al. 2). Le PS suggère d'utiliser la forme du contrat-type de travail pour assurer une bonne information sur les standards minimums de droit du travail applicables aux domestiques privés.

SO s'oppose à toute délégation au DFAE (art. 25, al. 3).

Article 27: consultation des cantons

ZH, SH, GR et TG approuvent cette disposition et particulièrement l'extension de la consultation aux cantons limitrophes. BE relève l'importance de cette disposition.

GL se demande s'il ne faudrait pas limiter la consultation aux seuls cantons de siège, mais, comme AR, salue l'obligation d'obtenir l'approbation du canton du siège lorsque les privilèges et immunités dérogent au droit fiscal cantonal.

AR, VD, GE, le PLS, l'USAM et le Centre patronal demandent que le canton du siège du bénéficiaire et les cantons limitrophes soient consultés non seulement pour les accords non limités dans le temps portant sur l'octroi de privilèges, d'immunités et de facilités, mais également lorsque de tels accords sont limités dans le temps, du moins lorsqu'ils sont prévus pour une certaine durée (art. 27, al. 1). GE propose de retenir une durée minimale d'un an. La Fédération des entreprises romandes demande que le canton concerné donne son accord formel pour toute décision touchant au droit fiscal cantonal.

GE et le PLS demandent que les cantons soient consultés et associés aux négociations des accords portant sur la coopération avec les pays limitrophes (en lien avec art. 25, al. 2, let. e).

L'Association des Communes Suisses et l'Union des villes suisses demandent que les communes, respectivement les villes, soient consultées au même titre que les cantons et se réfèrent à l'art. 50, al. 2 et 3 Cst.).

Article 28: information

AI et le PDC saluent cette disposition. GE demande que la notion d'intérêt particulier soit précisée dans l'ordonnance d'application.

Article 29: respect des privilèges, des immunités et des facilités

Comme mentionné ci-dessus (ad. art. 2 et 25), plusieurs intervenants demandent que des mesures soient prises pour que les domestiques privés puissent bénéficier de conditions de travail, de salaire, de logement et de sécurité sociale correctes (LU, AI, GE, le PDC, le PS et la Fédération des entreprises romandes). AI et le PDC insistent en particulier pour que la Suisse intervienne conformément à l'art. 29 lorsqu'elle constate des abus y relatifs; AI souhaite que soient présentés de façon détaillée les moyens d'action à disposition du Conseil fédéral.

GL souhaite une attitude plus stricte du DFAE à l'égard des violations des règles de la circulation routière commises par des bénéficiaires de privilèges et immunités.

Modification du droit en vigueur (art. 32 et annexe)

De manière générale, les milieux consultés approuvent les modifications législatives proposées, dans la mesure où elles visent un but de clarification et d'adaptation de la terminologie et n'ont pas pour but une modification de leur portée matérielle ou de leur substance.

VD s'interroge sur l'opportunité de prévoir une modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE, chiffre 3 de l'annexe) dans la mesure où il est envisagé de l'abroger.

L'UDC s'oppose à la modification envisagée du Code des obligations (chiffre 4 de l'annexe), estimant que les contrats-type de travail relèvent de la seule compétence des cantons et que la problématique des domestiques privés ne concerne que le canton de Genève.

Le PS demande la modification de la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD, chiffre 8 de l'annexe) et de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LIHD, chiffre 9 de l'annexe) afin d'obliger les fédérations sportives internationales à présenter leur bilan et leurs échelles de salaire (y compris les salaires des membres de la direction). Il s'agirait également d'exclure la possibilité pour les cantons de prévoir des facilités supplémentaires en faveur des fédérations sportives internationales, afin d'éviter une concurrence entre cantons au moyen d'exonérations fiscales.