



31 mars 2021

Rapport explicatif relatif à la révision partielle de la loi sur l'Etat hôte

Ouverture de la procédure de consultation

Condensé

La Suisse a une longue tradition d'accueil d'organisations et de conférences internationales. La loi sur l'Etat hôte (LEH) est un instrument de la politique d'accueil de la Suisse qui permet au Conseil fédéral de mener une politique d'Etat hôte transparente, prévisible et orientée vers les intérêts de la Suisse. La LEH règle notamment l'octroi de privilèges, immunités et facilités aux organisations internationales sises en Suisse. Ladite loi doit être révisée afin de tenir compte de la situation particulière du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en matière de prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité. Il s'agit d'ancrer dans la LEH la compétence du Conseil fédéral d'accorder au CICR le privilège de soumettre à la législation sur la prévoyance professionnelle les membres de son personnel qui ne sont pas assurés à l'assurance-vieillesse et survivants fédérale (AVS). Le présent projet permet de prendre en compte les besoins spécifiques d'une organisation centrale dans le domaine humanitaire et s'inscrit en conséquence dans le cadre de la politique d'Etat hôte de la Suisse menée par le Conseil fédéral.

1. Contexte

1.1. Politique d'Etat hôte

La Suisse joue un rôle central comme Etat hôte d'organisations internationales et centre de gouvernance mondiale. L'accueil sur son sol d'organisations et de conférences internationales est fortement ancré dans sa tradition et son identité. Siège de 45 organisations internationales et des missions permanentes de 177 Etats membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU), la Suisse, et en particulier Genève, est le cœur opérationnel du système multilatéral. Cette situation représente un atout de taille pour la politique extérieure suisse. Elle permet également à notre pays d'avoir une visibilité importante sur la scène internationale.

La politique d'Etat hôte constitue un aspect important de la politique étrangère de la Suisse¹. Elle permet de renforcer l'attrait et la compétitivité de la Suisse et d'assurer des conditions optimales d'installation et de travail aux acteurs internationaux. La stratégie du Conseil fédéral à cet égard est précisée dans le Message concernant les mesures à mettre en œuvre pour renforcer le rôle de la Suisse comme Etat hôte pour la période 2020 à 2023². La loi fédérale du 22 juin 2007 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)³ est un instrument de la politique d'accueil de la Suisse qui permet au Conseil fédéral de mener une politique d'Etat hôte transparente, prévisible et orientée vers les intérêts de la Suisse. A travers sa politique d'Etat hôte, la Suisse apporte une contribution importante au bon fonctionnement des relations internationales.

1.2. Loi sur l'Etat hôte

La loi sur l'Etat hôte fixe le cadre légal et les outils principaux de la politique d'Etat hôte. La loi est composée de sept chapitres et le projet de révision concerne une seule disposition du chapitre 2. Ce chapitre définit les bénéficiaires, le contenu, l'étendue, la durée et les conditions d'octroi des privilèges, immunités et facilités. Un aperçu des articles pertinents pour la révision est présenté dans ce rapport⁴.

Les bénéficiaires de privilèges, immunités et facilités sont définis à l'art. 2. L'alinéa 1 liste les entités qui peuvent être considérées comme bénéficiaires institutionnels au sens de la LEH. Il s'agit par exemple de l'ONU en tant qu'organisation intergouvernementale, du CICR en tant qu'institution internationale, ou des missions diplomatiques et des missions permanentes d'Etats étrangers. La pratique internationale et les conventions internationales pertinentes prévoient l'octroi de privilèges, immunités et facilités non seulement à l'organe lui-même, mais également aux personnes qui sont appelées officiellement auprès

¹ Cf. not. l'objectif 7.4 de la stratégie de politique extérieure 2020-2023, adoptée par le Conseil fédéral le 29 janvier 2020.

² FF 2019 2283

³ RS 192.12

⁴ Pour le surplus, voir le Message du 13 septembre 2006 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 (FF 2006 7603).

de lui. Les personnes bénéficiaires sont définies à l'art. 2, al. 2, et comprennent en particulier les membres du personnel des bénéficiaires institutionnels. Le but des privilèges et immunités n'est pas d'avantager des individus, mais d'assurer l'accomplissement efficace de leurs fonctions officielles.

Les privilèges, immunités, et facilités qui peuvent être accordés sont indiqués à l'art. 3. Ils découlent du droit international coutumier et sont repris dans de nombreuses conventions internationales bilatérales et multilatérales. Ils visent notamment à assurer l'indépendance du bénéficiaire institutionnel et 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 ses membres. Il s'agit, par exemple, de l'inviolabilité des locaux, de l'immunité de juridiction et d'exécution, de l'exemption des impôts, de l'exemption du régime de la sécurité sociale suisse, ou de l'exemption des prescriptions relatives à l'accès et au séjour en Suisse.

L'étendue personnelle et matérielle ainsi que la durée des privilèges, immunités et facilités sont précisées aux art. 4 et 5. Conformément au droit international, la LEH 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. Il appartient au Conseil fédéral de moduler le statut juridique qu'il accorde aux différents bénéficiaires en fonction de leur importance dans les relations internationales. Pour ce faire, il tient compte des obligations découlant des règles de droit international applicables ainsi que des privilèges et immunités consentis jusqu'à présent.

Les conditions d'octroi de privilèges, immunités et facilités sont fixées aux art. 6 à 15. Le fait pour une organisation de remplir les conditions posées par la LEH ne confère aucun droit subjectif à obtenir des privilèges, immunités et facilités, sous réserve des droits et obligations découlant de traités internationaux auxquels la Suisse est partie. Il appartient au Conseil fédéral, conformément à l'art. 26, d'accorder les privilèges, immunités et facilités aux bénéficiaires institutionnels. A cette fin, il peut conclure des accords internationaux, soit notamment des accords de siège. A ce jour, 45 organisations internationales ayant leur siège en Suisse bénéficient d'un accord avec le Conseil fédéral⁵. Le Comité international de la Croix-Rouge est l'une d'entre elles.

1.3. Comité International de la Croix-Rouge

Le Comité international de la Croix-Rouge, créé à Genève en 1863, occupe une place primordiale sur la scène internationale dans la protection des victimes de conflits armés et la mise en œuvre des Conventions de Genève⁶. Sa mission humanitaire consiste à protéger la vie et la dignité des victimes de conflits armés et à atténuer la souffrance humaine. La Suisse et le CICR sont partenaires de longue date. Ils partagent les mêmes principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance dans leurs engagements humanitaires. Par ailleurs, le respect, le renforcement et la promotion du droit international humanitaire comptent parmi les priorités de la Suisse en matière de politique étrangère⁷.

Le CICR est un bénéficiaire institutionnel au sens de la LEH. L'accord du 19 mars 1993 entre le Conseil fédéral et le Comité international de la Croix-Rouge en vue de déterminer le statut juridique du Comité en Suisse (ci-après : accord de siège CICR)⁸ définit les privilèges et les immunités accordés à l'organisation et aux personnes appelées en qualité officielle auprès de celle-ci. L'accord de siège CICR a été modifié pour la première fois en novembre 2020 dans le but de renforcer l'indépendance et les capacités d'action du CICR⁹. La modification de l'accord permet d'assurer au CICR des conditions favorables à l'exécution de son mandat international. Elle tient notamment compte de l'évolution que le CICR a connue au fil du temps concernant la composition et la gestion de son personnel.

⁵ Liste des accords conclus par le Conseil fédéral avec les bénéficiaires institutionnels ayant leur siège en Suisse (état au 10 mars 2021) : https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/DV-liste-abkommen-org_DE_FR_EN.pdf

⁶ Les quatre Conventions de Genève de 1949, les deux Protocoles additionnels de 1977 et le Protocole additionnel de 2005 constituent les piliers du droit international humanitaire. Ces traités sont destinés à la protection des personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités.

⁷ Cf. not. les objectifs 1.4 et 7.2 de la stratégie de politique extérieure 2020-2023.

⁸ RS 0.192.122.50

⁹ Le Protocole modifiant l'accord de siège CICR a été signé le 27 novembre 2020 et les modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2021 (RO 2020 5765).

1.4. Nécessité d’agir et objectifs visés

La révision de la loi sur l’Etat hôte est nécessaire afin de prendre en compte la situation particulière du Comité international de la Croix-Rouge en matière de prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité. La compétence du Conseil fédéral d’octroyer des privilèges, immunités et facilités dans le cadre de la LEH doit être élargie de manière ciblée et restrictive. Le présent projet permet de fournir la base légale qui donne au Conseil fédéral la compétence d’accorder au Comité international de la Croix-Rouge le privilège de soumettre à la législation sur la prévoyance professionnelle les membres de son personnel qui ne sont pas assurés à l’assurance-vieillesse et survivants fédérale (AVS), en dérogation à l’art. 5, al. 1, de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)¹⁰. La révision a pour objectif de prendre en compte les besoins spécifiques d’une organisation centrale dans le domaine humanitaire. Elle s’inscrit dans le cadre de la politique d’Etat hôte de la Suisse menée par le Conseil fédéral.

2. Aperçu de la sécurité sociale suisse et du régime applicable aux bénéficiaires institutionnels

2.1. Système de sécurité sociale suisse

La Suisse dispose d’un système de sécurité sociale qui comprend la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, la couverture d’assurance en cas de maladie et d’accident, les allocations pour perte de gain en cas de service, de maternité et de paternité, l’assurance-chômage et les allocations familiales. La prévoyance vieillesse, survivants et invalidité repose sur les trois piliers que sont l’assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale, la prévoyance professionnelle et la prévoyance individuelle¹¹. Ces trois piliers sont complémentaires. L’objet de la présente révision concerne la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité.

Le premier pilier – l’AVS et l’assurance invalidité (AI) – assure les besoins de base et accorde des prestations lors de la réalisation des risques vieillesse, invalidité ou décès (prestations aux survivants). Il est obligatoire et couvre la population résidente active et les personnes sans activité lucrative, sous réserve de quelques exceptions. La loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l’assurance-vieillesse et survivants (LAVS)¹² et la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l’assurance-invalidité (LAI)¹³ définissent le cadre légal du 1^{er} pilier. Le deuxième pilier – la prévoyance professionnelle – complète l’AVS. Il doit permettre aux personnes âgées, aux survivants et aux invalides de maintenir leur niveau de vie de manière appropriée lors de la réalisation d’un cas d’assurance. Sont obligatoirement assurés au 2^e pilier les employés qui sont assurés à l’AVS et qui perçoivent un revenu annuel de 21'510 francs (chiffre état 2021). La loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) définit les exigences minimales pour les institutions de prévoyance. Le troisième pilier – la prévoyance privée – sert à couvrir des besoins individuels supplémentaires et est facultatif.

2.2. Exemption du régime de la sécurité sociale suisse pour les bénéficiaires institutionnels

Selon l’art. 3, al. 1, let. h, LEH, les privilèges et immunités comprennent l’exemption du régime de la sécurité sociale suisse. Ainsi, les bénéficiaires institutionnels, en fonction de leur statut juridique, peuvent se voir octroyer par le Conseil fédéral l’exemption du régime de la sécurité sociale. L’art. 19 de l’ordonnance sur l’Etat hôte¹⁴ précise les obligations à charge du bénéficiaire institutionnel en cas d’exemption.

¹⁰ RS 831.40

¹¹ Cf. art. 111 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101).

¹² RS 831.10

¹³ RS 831.20

¹⁴ Ordonnance du 7 décembre 2007 relative 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 (OLEH ; RS 192.121)

Dans le domaine bilatéral, la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques¹⁵ et la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires¹⁶ posent comme principe l'exemption des dispositions de sécurité sociale en vigueur dans l'Etat de résidence.

Dans le domaine multilatéral, les conventions internationales créant une organisation internationale prévoient généralement l'exclusion – pour l'organisation et son personnel – de toute obligation découlant de la législation en matière d'assurances sociales de l'Etat hôte. En règle générale, les organisations internationales mettent en place leur propre système de prévoyance sociale afin de s'assurer que le même système soit applicable de manière uniforme à l'ensemble du personnel de l'organisation, quel que soit le pays dans lequel ils exercent leurs fonctions. Cela permet également de ne pas dépendre de la législation de l'Etat hôte dans la définition des droits sociaux des fonctionnaires internationaux.

Les accords de siège conclus par le Conseil fédéral avec les organisations internationales qui ont établi leur siège en Suisse précisent les critères et modalités d'exemption. Ainsi, la majorité des organisations internationales sises en Suisse ne sont pas soumises, en tant qu'employeur, aux assurances sociales suisses – soit à l'AVS, à l'AI, aux allocations pour pertes de gain (APG), à l'assurance-chômage (AC) et à la prévoyance professionnelle. Les fonctionnaires qui n'ont pas la nationalité suisse ne sont pas soumis à la législation AVS/AI/APG/AC et prévoyance professionnelle. Les fonctionnaires de nationalité suisse ne sont pas assurés obligatoirement à l'AVS/AI/APG/AC et prévoyance professionnelle, s'ils sont affiliés à un système de prévoyance prévu par l'organisation 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'organisation employeur.

2.3. Particularités du régime de sécurité sociale appliqué au CICR

Historiquement, le personnel du CICR était majoritairement composé de ressortissants suisses. En raison de cette particularité et contrairement à la pratique des autres organisations internationales, le CICR n'avait pas demandé à être exempté de l'obligation d'affiliation au système suisse d'assurances sociales. Ainsi, l'accord de siège conclu en 1993 prévoyait que le personnel du CICR, suisse et étranger, affecté au siège en Suisse était soumis au système suisse d'assurances sociales. En cas d'affectation à l'étranger pour le compte du CICR, le personnel suisse du CICR restait obligatoirement affilié au système suisse. Quant au personnel de nationalité étrangère, il était couvert par un système de sécurité sociale mis en place à l'interne par le CICR ou, le cas échéant, conformément aux dispositions de conventions de sécurité sociale.

Depuis lors, l'organisation s'est passablement développée. Une grande diversité géographique dans la nationalité des collaborateurs s'est instaurée et le personnel est régulièrement transféré entre les opérations du terrain et le siège en Suisse. Le régime prévu initialement dans l'accord de siège n'était plus en adéquation avec la composition et la gestion du personnel. En effet, ce régime amenait les collaborateurs du CICR de nationalité étrangère à subir de nombreux changements de régime d'assurances sociales au cours de leur carrière au sein du CICR et engendrait un problème majeur dans la gestion des ressources humaines.

Depuis le 1^{er} janvier 2021, l'accord de siège CICR prévoit que les collaborateurs restent affiliés au même régime d'assurances sociales tout au long de leur engagement, quel que soit leur lieu d'affectation et leur nationalité. Il prévoit que les personnes déjà affiliées au système suisse d'assurances sociales lors de leur engagement au CICR, restent affiliées audit système¹⁷. Pour ces personnes, le CICR est considéré comme un employeur au sens de l'art. 1a, al. 1, let. c, ch. 2, LAVS. Quant aux personnes qui ne sont pas affiliées au système suisse d'assurances sociales lors de leur engagement, elles sont affiliées au régime mis en place à l'interne du CICR. Ce système permet la continuité et la cohérence de l'affiliation des collaborateurs à un système d'assurances sociales tout au long de leur carrière au sein du

¹⁵ RS 0.191.01

¹⁶ RS 0.191.02

¹⁷ Comprenant AVS/AI/APG/AC et prévoyance professionnelle.

CICR. A relever que l'affiliation des collaborateurs est régie par des critères fixes et objectifs qui ne donnent pas de droit subjectif aux collaborateurs de choisir leur régime de prévoyance.

Dans le cadre du 2^e pilier, le CICR affine les membres de son personnel auprès de la Caisse de pension du CICR. Cette caisse est une institution de prévoyance soumise aux prescriptions de la LPP. Elle est inscrite au registre de la prévoyance professionnelle auprès de l'autorité de surveillance du canton de Genève, en application de l'art. 48 LPP. De pratique constante, le CICR assure tous les membres de son personnel, qu'ils soient assurés à l'AVS ou non, à ladite Caisse. Or, en vertu de l'art. 5, al. 1, LPP, seules les personnes assurées à l'AVS sont soumises à la LPP. L'assujettissement des personnes non assurées à l'AVS dans la Caisse de pension du CICR constitue donc une dérogation audit art. 5, al. 1, LPP. L'accord de siège, tel que modifié le 27 novembre 2020, prévoit que les collaborateurs qui ne sont pas affiliés au système suisse d'assurances sociales (AVS/AI/APG/AC) sont soumis à la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité obligatoire en dérogation à l'art. 5, al. 1, LPP et sont assurés par la Caisse de pension du CICR. L'octroi de cette dérogation nécessite une révision minimale de la LEH, d'où l'objet du présent projet.

3. Présentation du projet

La présente révision vise à ancrer dans la LEH la situation exceptionnelle du CICR au regard du 2^e pilier. Il s'agit de prévoir un régime spécifique et expressément limité au CICR en matière de prévoyance professionnelle. Ce régime d'exception doit porter uniquement sur la condition d'assujettissement à la législation sur la prévoyance professionnelle prévue à l'art. 5, al. 1, LPP. Il doit permettre aux membres du personnel du CICR qui ne sont pas assurés à l'AVS d'être assujettis à la législation sur la prévoyance professionnelle et assurés par la Caisse de pension du CICR. Les autres conditions d'assujettissement prévues dans la LPP ne peuvent pas faire l'objet d'une dérogation dans le cadre de la LEH. Cette « exception CICR » est justifiée par l'importance de cette organisation et son lien particulier avec la Suisse. Elle s'explique par le lien historique très fort du CICR avec la Suisse et le système unique d'assujettissement partiel aux assurances sociales suisses du CICR.

La réglementation proposée concerne le contenu des privilèges, immunités et facilités, tel que prévu à l'art. 3 LEH. En conséquence, il est proposé d'introduire le privilège particulier accordé au CICR dans un nouvel alinéa 1^{bis} de l'art. 3 selon la formulation suivante : « Le Conseil fédéral peut accorder au Comité international de la Croix-Rouge le privilège de soumettre à la législation sur la prévoyance professionnelle les membres de son personnel qui ne sont pas assurés à l'assurance-vieillesse et survivants fédérale, en dérogation à l'art. 5, al. 1, de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité ».

4. Conséquences

4.1. Conséquences pour la Confédération

Le projet n'a pas de conséquence sur les finances ni sur l'état du personnel de la Confédération.

4.2. Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Le projet n'a pas de conséquence pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

4.3. Conséquences économiques

Le projet n'a pas de conséquence économique.

5. Aspects juridiques

5.1. Constitutionnalité

Le projet de révision partielle de la loi sur l'Etat hôte se fonde sur l'art. 54, al. 1, Cst., qui attribue à la Confédération une compétence générale dans le domaine des affaires étrangères.

5.2. Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet est conforme avec les obligations internationales de la Suisse.

5.3. Formes de l'acte à adopter

Aux termes de l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. La révision de la LEH proposée par le présent projet suit par conséquent la procédure législative usuelle.