

1244

11 juillet 1979

Extrait du procès-verbal (sans annexes à la proposition):

- BE 4 (M, Sr, Sa, Sc) pour exécution  
- EDA 15 pour exécution

Message concernant la gratuité du Centre international de conférences de Genève (CICG)

Département des affaires étrangères. Proposition du 26 avril 1979 (annexe)  
 Département de l'intérieur. Co-rapport du 4 mai 1979 (adhésion)  
 Département des finances. Co-rapport du 18 mai 1979 (adhésion)  
 Département de l'économie publique. Co-rapport du 11 mai 1979 (adhésion)  
 Département des transports et communications et de l'énergie. Co-rapport du 16 mai 1979 (adhésion)  
 Département de justice et police. Co-rapport du 15 mai 1979 (annexe)  
 Département des affaires étrangères. Rapport complémentaire du 29 mai 1979 (annexe)  
 Chancellerie fédérale. Co-rapport du 15 mai 1979 (annexe)  
 Département des affaires étrangères. Rapport complémentaire du 29 mai 1979 (annexe)  
 Département des finances. Co-rapport du 26 juin 1979 (adhésion)  
 Département des affaires étrangères. Proposition complémentaire du 26 juin 1979 (annexe)

Vu la proposition du Département des affaires étrangères, compte tenu de la procédure de co-rapport et après délibération, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. Le projet de "Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la gratuité du Centre international de conférences de Genève (CICG), géré par la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI), à Genève" est approuvé.
2. Le Conseil fédéral renonce à la lettre au Conseil d'Etat et la République du Canton de Genève.

Publication:  
Feuille fédérale

- 2 -

3003 Bernes, le 26 avril 1979

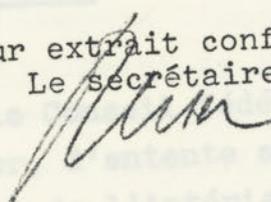
104.111.1 - 30/ch

Extrait du procès-verbal (sans annexes à la proposition):

- BK 4 (Hb, Br, Sa, Rc) pour exécution
- EDA 15 pour exécution
- EDI 5 pour connaissance
- EJPD 5 " "
- EFD 7 " "
- EVD 5 " "
- EVED 5 " "
- EFK 2 " "
- FinDel 2 " "

Au Conseil fédéral

Pour extrait conforme,  
Le secrétaire:



Par décision du 15 novembre 1976, le Conseil fédéral a chargé le département politique de préparer, en concertation avec les départements des finances et des douanes et de l'intérieur, un message portant sur la gratuité du CIOG en faveur des organisations intergouvernementales du système des Nations Unies et, exceptionnellement et sur la base de critères à spécifier, en faveur de certaines organisations internationales non gouvernementales.

Conformément à ce mandat, le département politique a rédigé un projet de message dont le texte, ci-joint en annexe en français (la traduction allemande est en préparation), est soumis au Conseil fédéral pour approbation. Ce projet tient compte, en particulier, des suggestions avancées par le département des finances et des douanes et par celui de l'économie publique dans leurs rapports sur la question, des 24 octobre et 1er novembre 1976 respectivement.

Le projet de message appelle la remarque particulière suivante concernant la forme juridique du projet d'arrêté fédéral proposé :

La pratique des autorités fédérales montre dans bon nombre de domaines de la "Leistungsverwaltung" que le parlement a souvent, lors de l'ouverture d'un crédit budgétaire<sup>1)</sup> par voie d'arrêté

1) note interne de l'Assemblée fédérale à l'adresse exclusive du Conseil fédéral, sans effet externe de droit matériel sur les rapports juridiques entre la Confédération et les tiers.

o.104.111.1 - GU/ch

3003 Berne, le 26 avril 1979

DistribuéeAu Conseil fédéralMessage concernant la gratuité du Centre international de conférences de Genève (CICG)

- Par décision du 15 novembre 1978, le Conseil fédéral a chargé le département politique de préparer, d'entente avec les départements des finances et des douanes et de l'intérieur, un message portant sur la gratuité du CICG en faveur des organisations intergouvernementales du système des Nations Unies et, exceptionnellement et sur la base de critères à spécifier, en faveur de certaines organisations internationales non gouvernementales.

Conformément à ce mandat, le département politique a rédigé un projet de message dont le texte, ci-joint en annexe en français (la traduction allemande est en préparation), est soumis au Conseil fédéral pour approbation. Ce projet tient compte, en particulier, des suggestions avancées par le département des finances et des douanes et par celui de l'économie publique dans leurs co-rapports sur la question, des 24 octobre et 1er novembre 1978 respectivement.

- Le projet de message appelle la remarque particulière suivante concernant la forme juridique du projet d'arrêté fédéral proposé :

La pratique des autorités fédérales montre dans bon nombre de domaines de la "Leistungsverwaltung" que le parlement a souvent, lors de l'ouverture d'un crédit budgétaire<sup>1)</sup> par voie d'arrêté

<sup>1)</sup> acte interne de l'Assemblée fédérale à l'adresse exclusive du Conseil fédéral, sans effet externe de droit matériel sur les rapports juridiques entre la Confédération et les tiers.

simple, pris du même coup une décision concrète et individuelle<sup>1)</sup> accordant une contribution à un tiers, sans se soucier de sa base légale.

Le Conseil fédéral a pris une décision de principe le 5 mars 1979 dans la question du subventionnement du Fonds national suisse de la recherche scientifique pour les années 1980-1983 : le principe de la légalité exige pour l'octroi de contributions à des tiers tant une base constitutionnelle que légale. En effet, l'activité administrative toute entière, y compris l'octroi de contributions à des tiers, est subordonnée au principe de la légalité. L'art. 2, 1er al. de la loi sur les finances fédérales et l'art. 43, 1er al. de la loi sur les rapports entre les conseils le disent en toutes lettres. La doctrine met toujours plus en avant ce principe dans la "Leistungsverwaltung". La pratique, elle, s'est longtemps montrée réservée et hésitante à ce sujet. Le Tribunal fédéral s'est cependant prononcé - à vrai dire depuis peu - en faveur de la "réserve de la loi" dans la "Leistungsverwaltung" : les subventions doivent s'appuyer tant sur une base constitutionnelle que légale (ATF 100 Ia 195 ss., 100 Ib 343 ss. et 103 Ia 380 ss.).

La question qui se pose maintenant au vu des considérations précédentes est de savoir si le principe de la légalité, auquel est soumise la "Leistungsverwaltung", s'applique aussi au niveau des relations internationales, lorsqu'il s'agit de l'octroi de contributions financières. Le Conseil fédéral a décidé le 12 mars 1979 (affaire du Programme des Nations Unies pour l'Environnement) que la base légale pour une contribution accordée par la Confédération dans l'intérêt de la sauvegarde des relations extérieures de la Suisse pouvait, le cas échéant, aussi consister en un traité international. Il a dans la même décision chargé le département fédéral de justice et police et le département politique fédéral d'approfondir ce problème. En attendant que ces deux départements parviennent à donner une solution satisfaisante du point de vue juridique à cette question épineuse, il nous faut, vu l'urgence politique

---

1) acte externe fondant un droit subjectif du bénéficiaire; un tel acte est normalement le fait du Conseil fédéral ou de l'administration.

de la chose dans le cas présent, reprendre provisoirement la pratique des autorités fédérales en la matière, à savoir que le parlement, sans s'appuyer sur une base légale, prenne à l'occasion d'une ouverture de crédit du même coup une décision concrète et individuelle.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

- Le département politique a délibérément cherché, dans ce projet de message, à présenter la gratuité comme un geste généreux de la Confédération en faveur de la coopération internationale. A cette approche internationaliste s'ajoutent d'autres considérations de politique intérieure (exploitation déficitaire du bâtiment, récession économique, difficultés résultant des variations des taux de change entre le dollar et le franc suisse, etc.), auxquelles le projet de message fait discrètement allusion mais sur lesquelles les Commissions des affaires étrangères seront amplement informées sur la base d'une documentation complémentaire confidentielle.
- Afin de porter la décision du Conseil fédéral à la connaissance de l'opinion publique, le texte d'un communiqué de presse - dans sa version française - est soumis à l'approbation du Conseil fédéral.
- La présente proposition a été soumise aux départements des finances et des douanes, de l'intérieur et de l'économie publique, qui ont donné leur accord. Le département de justice et police s'est réservé de présenter un co-rapport sur la question.

En conclusion, le département politique a l'honneur de

p r o p o s e r :

1. Le projet de "Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la gratuité du Centre international de conférences de Genève (CICG), géré par la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI), à Genève" est approuvé.

- 4 -

- ./ 2. Le projet de "Communiqué de presse", ci-joint, est approuvé.  
La Chancellerie fédérale est chargée de sa diffusion.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL



Pierre Aubert

Annexes :

- 1 projet de message
- 1 projet de communiqué de presse

Pour co-rapport à tous les départements (sauf au DMF)

Extrait du procès-verbal :

- à la Chancellerie fédérale (pour exécution)
- au Département politique (en 15 exemplaires)
- au Département des finances et des douanes (en 10 exemplaires)
- au Département de l'intérieur (en 5 exemplaires)
- au Département de justice et police (en 5 exemplaires)
- au Département des transports et communications et de l'énergie (en 5 exemplaires)
- au Département de l'économie publique (en 5 exemplaires)

IV Constitutionnalité et forme juridique

1. Constitutionnalité

(cf. message du DPF, p.14, ch. IV)

M. 884/Vy/zu

3003 Berne, le 15 mai 1979

DistribuéAu Conseil fédéral

Message et arrêté fédéral concernant la gratuité du Centre international de conférences de Genève

---

Co-rapport

relatif à la proposition du Département politique fédéral du 26 avril 1979

---

Lors de la procédure de consultation au niveau des offices, la Division de justice avait proposé d'introduire dans le message un chapitre intitulé "Constitutionnalité et forme juridique", qui aurait eu pour but d'informer le parlement du problème que pose l'application du principe de légalité au niveau des relations internationales. Le DPF a préféré reprendre (dans sa plus grande partie) notre texte dans sa proposition au Conseil fédéral (cf. p. 1 à 3).

Nous continuons à être de l'avis que l'Assemblée fédérale doit également savoir qu'un problème juridique se pose, ceci afin de lui donner la possibilité de prendre une décision en toute connaissance de cause en attendant que les offices fédéraux concernés apportent une solution valable audit problème.

Proposition: compléter le message de la manière suivante:

IV Constitutionnalité et forme juridique

1. Constitutionnalité

(cf. message du DPF, p.14, ch. IV)

## 2. Forme juridique

3003 Bern, den 29. Mai 1979

(cf. texte en annexe repris d'une lettre de la Division  
de la justice du 17 avril 1979, ch. 2, p. 4 à 5)

An den Bundesrat

Ausgangspunkt:

NB. Il va de soi que notre proposition entraîne la suppression du passage correspondant de la proposition du DPF au Conseil fédéral.

Botschaft über die kostenlose  
Inverfügungstellung des Inter-  
nationalen Konferenzentrums  
von Genf (CICG)

DEPARTEMENT FEDERAL DE JUSTICE ET POLICE

Stellungnahme

zum Mitbericht des Justiz- und

Polizeidepartementes vom 15. Mai 1979

Annexe: mentionnée


Antrag:

Die von EJPD geforderten Ergänzungen des Abschnitts über die "Verfassungsmässigkeit und Rechtsform" sind nicht in die Botschaft aufzunehmen.

Begründung:

Der Bundesrat hat am 12. März 1979 in seinem Beschluss über die Weiterführung der Beteiligung der Schweiz an Fonds des Umweltprogramms der Vereinten Nationen das folgende angeordnet:

"Die Justizabteilung und die Direktion für Völkerrecht EPD werden die Grundaatsfrage der Notwendigkeit einer doppelten, verfassungs- und gesetzesmäßigen Grundlage eingehend erörtern, und für zukünftige ähnliche Fälle einvernehmliche Lösungen ausarbeiten."

o.104.111.1-SCM/ac

3003 Bern, den 29. Mai 1979

An den B u n d e s r a tAusgeteilt

Botschaft über die kostenlose  
Zuverfügungstellung des Inter-  
nationalen Konferenzentrums  
von Genf (CICG)

S t e l l u n g n a h m e  
zum Mitbericht des Justiz- und  
Polizeidepartementes vom 15. Mai 1979

Antrag:

Die vom EJPD geforderten Ergänzungen des Abschnitts über die  
"Verfassungsmässigkeit und Rechtsform" sind nicht in die Botschaft  
aufzunehmen.

Begründung:

Der Bundesrat hat am 12. März 1979 in seinem Beschluss über die  
Weiterführung der Beteiligung der Schweiz am Fonds des Umwelt-  
programmes der Vereinten Nation das folgende angeordnet:

"Die Justizabteilung und die Direktion für  
Völkerrecht EPD werden die Grundsatzfrage  
der Notwendigkeit einer doppelten, ver-  
fassungs- und gesetzmässigen Grundlage  
eingehend erörtern, und für zukünftige  
ähnliche Fälle einvernehmliche Lösungen  
ausarbeiten."

Die Grundsatzfrage, ob das Prinzip der Gesetzesmässigkeit vom innerstaatlichen Bereich *tel quel* auf die auswärtigen Angelegenheiten übertragen werden kann oder soll, konnte in der Zwischenzeit noch nicht entschieden werden. Es ist dies auch eine äusserst komplexe Frage, da die Funktion der Wahrung der auswärtigen Gewalt auf weiten Strecken situationsbezogen ist und sich für im voraus programmierte Regelbildungen nicht oder nur schlecht eignet (vgl. etwa G. Müller, Inhalt und Formen der Rechtsetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung, Basel 1979, S. 31-37). Inwieweit eine generalisierende Regelung folglich möglich bzw. sinnvoll ist, bedarf einer vertieften Abklärung. Auch wenn das Rechtsmässigkeitsprinzip im innerstaatlichen Bereich auf die Leistungsverwaltung erstreckt wird, so kann einer vorbehaltlosen Gleichschaltung im auswärtigen Bereich nicht unbesehen zugestimmt werden. Auch das Bundesgericht, das in dieser Hinsicht schrittmachend ist, hat bis heute noch nicht die Forderung aufgestellt, dass der Gesetzesvorbehalt "total" sein müsse, sondern im Gegenteil einer nuancierten Betrachtungsweise das Wort geredet (BGE 100 Ia 195: "Il paraît d'ailleurs douteux que l'ordre juridique existant soumette à l'exigence d'une base légale toute activité administrative; car s'il autorise bien l'application du principe de réserve de la loi à certains domaines de la 'Leistungsverwaltung', il semble s'y opposer dans d'autres..").

Bevor die Bereiche, die sich allenfalls für eine vorausnehmende Legiferierung eignen, abgesteckt sind, erscheint es wenig opportun, die heute noch bestehende Meinungsdivergenz den Räten vorzulegen. Würde aber die Botschaft ergänzt, wie dies das EJPD vorschlägt, so würde sie damit wesentlich beschwert, obschon Regierung und Verwaltung noch nicht Gelegenheit hatten, diesen Problemkreis umfassend auszuleuchten.

-3-

Bis anhin entsprach es ständiger Praxis (die auch von den eidgenössischen Räten in keiner Weise angefochten, sondern vielmehr übernommen worden ist) derartige Beschlüsse auf die "allgemeine Zuständigkeit des Bundes im Bereiche der auswärtigen Beziehungen" zu stützen. Wenn es auch denkbar wäre, hievon abzuweichen, so wäre der vorliegende Fall hierfür jedoch nicht geeignet. Die zeitliche Dringlichkeit sowie die vorne ausgeführten politischen Ueberlegungen (vgl. unsere Stellungnahme zum Mitbericht der Bundeskanzlei in dieser Sache vom . Mai 1979) legen es nahe, die Frage des Legalitätsprinzipes in der Botschaft nicht aufzuwerfen, wenn sie noch nicht befriedigend beantwortet werden kann.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT



Pierre Aubert

- 2 -

3003 Bern, 15. Mai 1979 Ki/Rc/Sp

Ausgeteilt

An den B u n d e s r a t

Message concernant la  
gratuité du Centre  
international de confé-  
rences de Genève (CICG)

M i t b e r i c h t

zum Antrag des Politischen Departements  
vom 26. April 1979

1. Am 25. April 1979 hat der Bundesrat Massnahmen zur Wahrung seines Handlungsspielraumes bei der Vorbereitung der Richtlinien der Regierungspolitik und des Finanzplans der Legislaturperiode 1979-1983 beschlossen. Dem Bundesrat sollen bis zur Verabschiedung der Regierungsrichtlinien keine Vorlagen unterbreitet werden, "die neue oder grössere finanzielle Verpflichtungen bringen oder die gesetzgebenden Behörden (insbesondere Parlament und Volk) wesentlich belasten."

Da das vorliegende Geschäft nicht in den Regierungsrichtlinien 1975-1979 enthalten ist und aus dem Botschaftstext auch sonst kein Grund für eine vordringliche Behandlung ersichtlich wird, scheint es uns, dass der Entscheid über das Vorhaben im Sinne des Vorlagenstopps vom 25. April 1979 aufzuschieben ist.

- 2 -

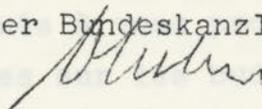
Sollte sich der Bundesrat unserer Auffassung nicht anschliessen, so müsste der Botschaftstext zumindest erläutern, weshalb das Geschäft den eidg. Räten unterbreitet wird, obschon dies in der laufenden Legislaturperiode nicht vorgesehen war.

2. Bezüglich Gestaltung des Ingresses im Bundesbeschluss verweisen wir auf unsere Ausführungen im Mitbericht vom 10. Mai 1979 zum Antrag des Eidg. Politischen Departementes vom 27. April 1979 zur "Message concernant l'ouverture d'un troisième crédit de programme en vue de soutenir financièrement divers instituts de formation et de recherche des Nations Unies dans le domaine économique et social".

Für die Beurteilung der Frage, ob der Bundesbeschluss rechtsetzende Normen enthält oder nicht - die Rechtsform des einfachen Bundesbeschlusses würde in diesem Fall nicht genügen - wäre aufschlussreich zu wissen, was das in Art. 1 erwähnte Benützungsglement beinhaltet. Wir beantragen, dass das EPD hierüber näheren Aufschluss gibt (die Botschaft enthält über den Inhalt und die nähere Bedeutung dieses Reglementes keine Ausführungen).

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI

Der Bundeskanzler:



o.104.111.1. - PO/vz

3003 Berne, le 29 mai 1979

Au Conseil fédéralDistribuée

Message concernant la gratuité du  
Centre international de conférences  
de Genève (CICG)

---

P r i s e d e p o s i t i o nau co-rapport de la Chancellerie fédérale du 15 mai 1979

Le co-rapport de la Chancellerie fédérale appelle de notre part les remarques suivantes :

1. Le message concernant la gratuité du CICG se base sur une décision de principe du Conseil fédéral du 15 novembre 1978. Par cette décision, le Conseil fédéral a chargé le Département politique de préparer, d'entente avec les Départements des finances et des douanes et de l'intérieur, un message portant sur la gratuité du CICG.
2. Les circonstances qui nous ont amenés à vous proposer ce message (effets des fluctuations des changes sur les budgets des organisations internationales, tendances à la décentralisation des conférences internationales, risques d'érosion du rôle international de Genève, mauvaises perspectives d'utilisation du CICG à l'avenir, etc.) n'étaient pas toujours prévisibles et sont en

grande partie postérieures à l'élaboration et à l'entrée en vigueur des grandes lignes de la politique gouvernementale 1975-79, de sorte qu'il n'a pas été possible d'y mentionner expressément ce projet. En revanche, l'importance du rôle de Genève pour notre politique étrangère et la volonté du Conseil fédéral de poursuivre sa politique traditionnelle d'accueil y ont été rappelées clairement.

3. Le message souligne à plusieurs reprises les risques d'érosion de la position de Genève comme centre international et, par voie de conséquence, la nécessité de prendre sans tarder certaines mesures en vue de lutter contre ce développement. L'urgence de ce projet nous paraît donc évidente, ceci d'autant plus que les perspectives de location du centre à titre onéreux sont défavorables.

Il convient par ailleurs de rappeler que, sur instructions du Conseil fédéral, notre Observateur permanent auprès des Nations Unies à New York a fait savoir, en décembre 1978, à l'Assemblée générale que, sous réserve de l'approbation des Chambres fédérales, les autorités suisses avaient décidé de mettre gratuitement le CICG à la disposition des Nations Unies et de leurs institutions spécialisées.

4. La gratuité du CICG a fait l'objet d'une large publicité de la part des autorités genevoises. On se souviendra, en effet, que la décision du Conseil fédéral du 15 novembre 1978 a été annoncée le jour même au Conseil d'Etat dans une lettre où le Conseil fédéral le remerciait du don du terrain où est construit le CICG.

Il ne fait pas de doute que la décision du Conseil fédéral a eu un effet heureux sur les relations de la Confédération et du

canton de Genève; celui-ci - pour le moment tout au moins - a mis une sourdine à ses revendications concernant les compensations pour pertes fiscales découlant de la présence des organisations internationales établies à Genève. En effet, la gratuité du CICG dans la mesure où elle permet d'accueillir ou de retenir des conférences internationales à Genève peut être considérée comme un apport économique pour le canton.

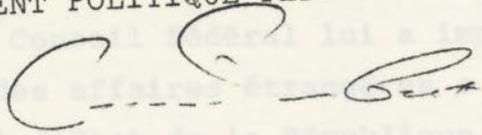
5. A propos du préambule de l'arrêté fédéral, la Chancellerie fédérale renvoie à son co-rapport du 10 mai 1979 relatif au Message concernant l'ouverture d'un troisième crédit de programme en vue de soutenir financièrement divers instituts de formation et de recherche des Nations Unies dans le domaine économique et social. Nous avons certes proposé de fonder sur l'article 8 de la Constitution fédérale l'arrêté concernant l'UNITAR, l'UNRISD et l'UNSDRI; cependant, nous ne pensons pas que cette base convienne dans le cas du présent arrêté. L'article 8 de la Constitution fédérale ne fournit une base adéquate que si le destinataire d'une contribution fédérale se trouve être un sujet de droit international public ou un organisme intergouvernemental. Or, tel n'est pas le cas de la FIPOI, qui est une fondation du droit suisse. Pour cette raison, ce n'est pas sur l'article 8 que doit être fondé l'arrêté proposé; nous estimons préférable de le rattacher, comme nous l'avons prévu, à "la compétence générale de la Confédération en matière de relations extérieures".
6. Le chapitre II du message (Gratuité du CICG : principes) contient des précisions sur la nature et le contenu du règlement d'utilisation que le Conseil fédéral devrait élaborer, d'entente avec le Conseil de fondation de la FIPOI. Une fois le principe de la gratuité du CICG arrêté par les Chambres fédérales, ce règlement se bornera à fixer les modalités d'exécution de cette gratuité. Après évocation du but du CICG, le règlement

- 4 -

d'utilisation fixe les conditions de sa mise à disposition et délimite en particulier le cercle des bénéficiaires. Comme ceux-là sont mentionnés de manière énumérative, nous ne sommes pas en présence de règles générales (au sens de "rechtsetzende Normen").

7. Vu ce qui précède, le Département politique propose de s'en tenir au texte du message dans sa version originale et de ne pas différer la discussion de cet objet.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

  
Pierre Aubert

o.104.111.1 - PO/ke

3003 Berne, le 26 juin 1979

DistribuéeAu Conseil fédéral

Projet de message sur la gratuité  
du Centre international de conférences  
de Genève (CICG)

---

Conformément au mandat que le Conseil fédéral lui a imparti le 11 juin 1979, le Département des affaires étrangères a préparé un projet de lettre au Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève concernant la gratuité du Centre international de conférences de Genève (CICG). Cette lettre a pour but de demander un effort financier supplémentaire aux autorités genevoises.

Le Département des affaires étrangères tient à rappeler que la décision de mettre gratuitement le CICG à la disposition des conférences et des organisations intergouvernementales a été conçue et motivée en premier lieu par des considérations de politique étrangère et qu'il serait faux à son avis de ne la considérer que sous l'angle budgétaire.

La gratuité du CICG est une mesure destinée à atténuer les difficultés budgétaires des conférences intergouvernementales résultant de la dépréciation du dollar et de la hausse du franc suisse, un geste politique propre à renforcer le rôle international de Genève tout en résolvant le problème pratique qui se posera en tout état de cause à la Confédération puisque le centre est de moins en moins utilisé et risque d'être constamment

déficitaire au cours de ces prochaines années.<sup>1)</sup>

Par décision du Conseil fédéral du 15 novembre 1978, l'Observateur de la Suisse auprès des Nations Unies à New York a été autorisé à annoncer à l'Assemblée générale des Nations Unies, qui débattait alors des transferts d'organes des Nations Unies à Vienne, que le Conseil fédéral était disposé jusqu'à nouvel ordre, et sous réserve de l'approbation des Chambres fédérales, à mettre gratuitement le CICG à la disposition des organisations intergouvernementales du système des Nations Unies.

La décision est aussi connue des institutions spécialisées à Genève; elle fournit un argument de poids aux partisans de Genève. La tendance à la décentralisation des organisations internationales devient de plus en plus forte (cf. les problèmes que nous ont causés le Donaupark et la proposition de 1979 de la Tanzanie de transférer le siège de l'OMS en Afrique).

A Genève même, la politique du Conseil fédéral a reçu un accueil très favorable. Sans vouloir le reconnaître formellement, le Conseil d'Etat y voit une mesure compensant à certains égards la disparition de la subvention fédérale de 30 millions qui lui avait été accordée de 1970 à 1975 en vertu de l'Arrêté fédéral du 12 décembre 1969.

On ne saurait certes nier le profit économique que Genève retire des organisations internationales, mais il n'en reste pas moins que le canton a accompli un effort très considérable en leur faveur et qu'il a consenti des sacrifices importants (exonéra-

---

1) Le déficit du CIGG a été de Fr. 502'554.50 en 1978. Il descendra à Fr. 200'000 en 1979, car l'UIT, qui est maintenant le seul utilisateur régulier du CIGG, y tiendra une conférence mondiale. Dans les années à venir, il faut compter sur un déficit moyen de 200 à 300'000 Fr., somme qui ne comprend pas l'amortissement annuel de Fr. 250'000 et ne tient pas compte de la hausse probable du prix du mazout. Que le CIGG soit utilisé ou non, les frais de chauffage et de conditionnement d'air sont en effet considérables.

tions fiscales, frais de sécurité, infrastructure et services).

Le canton, en outre, a mis à la disposition de la FIPOI et des organisations internationales tous les terrains sur lesquels sont construits les sièges de ces dernières. Il est prêt à faire don du terrain du CICG. Jusqu'en 1977-1978, c'est la Confédération, en revanche, qui assumait la charge de loger les organisations internationales en octroyant à la FIPOI des prêts à des conditions avantageuses.

La solution des problèmes de logement des organisations internationales constitue, en effet, un élément important de la politique des Etats hôtes d'organisations internationales, lesquelles estiment avoir droit à certaines facilités vu les bénéfices que l'Etat hôte retire du fait de leur présence.

Faute de moyens financiers, la Confédération n'est plus en état de mener cette politique depuis quelques années. Il y a là un phénomène qui nous préoccupe si l'on songe par exemple que c'est le manque de bureaux à Genève qui a été avancé par le Secrétaire général des Nations Unies pour justifier les transferts à Vienne.

Conscient de l'importance du problème, le canton a pris la relève de la Confédération:

- Il finance actuellement par des prêts à taux d'intérêt très favorables la construction d'un siège pour le Centre du commerce international (CCI), institution internationale qui dépend du GATT et de la CNUCED.
- Le Conseil d'Etat a accepté, en outre, de financer par le biais d'une fondation qu'il contrôle la construction d'un bâtiment pour le Bureau international de l'éducation (BIE), institution d'origine suisse, qui dépend de l'UNESCO. Ce faisant, il s'est substitué à la Confédération qui s'était engagée par lettre du 25 mars 1969 à conclure avec l'UNESCO un accord à ce sujet.

- D'autre part, le Conseil d'Etat s'est déclaré prêt à financer, "par un prêt réduit ou même sans intérêt, dans la mesure de ses moyens, la construction d'un bâtiment pour le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (CIME)", construction pour laquelle le Conseil fédéral a décidé, le 31 août 1977, le principe d'un prêt de deux millions (il s'agit là de la seule contribution de cette nature prévue par la Confédération au cours de ces prochaines années) pour la construction d'une organisation internationale.

Les détails techniques de ces opérations, qui sont très complexes, sont exposés dans notre proposition du 17 août 1977 et font l'objet de la décision du Conseil fédéral du 31 août 1977, chargeant notamment le Département des affaires étrangères de remercier le Conseil d'Etat "pour les efforts qu'il a entrepris afin de faciliter le relogement du BIE, du CCI et du CIME".

Il ne fait pas de doute, en effet (voir aussi à ce sujet le rapport du 24 août 1977 du Département fédéral de l'économie publique), que le Conseil d'Etat n'ait rendu de grands services à la Confédération en assumant de telles responsabilités dans la construction des sièges d'organisations internationales. Le problème cependant demeure lancinant, car il s'agit non pas seulement de financer la construction de bâtiments pour le BIE et pour le CIME, mais encore de s'assurer que les conditions d'octroi des prêts à la construction soient telles que le niveau des baux soit acceptable pour les organisations et pour leurs Etats membres. C'est là, vu l'absence de ressources de la Confédération, que le canton peut rendre les plus grands services par des prêts à des conditions avantageuses.

C'est pourquoi, plutôt que de lui demander une contribution supplémentaire spécifique pour le CICG, contribution qui, si elle venait à être acceptée, nous obligerait à remanier encore le projet de message, nous préférons demander au canton, en termes

assez généraux, un effort supplémentaire en faveur du relogement du CIME et du BIE (le problème du CCI est résolu).

En outre, en ce qui concerne le CICG, il nous paraît préférable de ne pas accroître le poids politique du canton pour ce qui est des décisions d'application du principe de la gratuité. Il s'agit, en effet, de décisions de caractère politique qui, dans le cas notamment des dérogations, peuvent être délicates.

Tout renvoi ultérieur de la décision de présenter le message sur le CICG risquerait d'avoir des conséquences défavorables, soit vis-à-vis des organisations internationales, soit vis-à-vis du Conseil d'Etat, car elle ne pourrait plus être justifiée par de simples raisons techniques, retardant simplement la gratuité de quelques mois.<sup>1)</sup>

Le Département des affaires étrangères, tout en étant conscient des difficultés budgétaires de la Confédération, tient à relever que Genève est un instrument important de la politique étrangère de la Suisse et que le maintien de ce qui est acquis exigera nécessairement des sacrifices financiers au cours de ces prochaines années. Toutefois, comme il est peu probable que de nouvelles institutions internationales s'installent à Genève, ceux-ci demeureront sans doute dans des limites acceptables.

Vu ce qui précède, le Département des affaires étrangères

pro pose (en 3 ex.)

au Conseil fédéral :

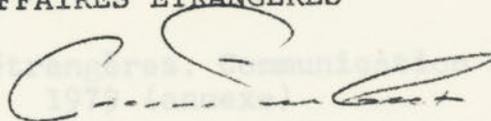
---

1) Les perspectives d'occupation du CICG pour 1980 sont bonnes (environ 140 jours d'occupation), mais les locataires savent qu'en principe ils bénéficieraient de la gratuité et il est probable que les réservations seraient annulées si celle-ci n'était pas mise en vigueur,

1245

- 1) de prendre note en l'approuvant de la présente proposition;
- 2) d'approuver le projet de lettre du Président de la Confédération au Président de la République et Canton de Genève.

DEPARTEMENT FEDERAL DES  
AFFAIRES ETRANGERES



Pierre Aubert

Annexe:

- 1 projet de lettre

Pour co-rapport:

- au Département des finances
- au Département de l'intérieur (Constructions fédérales)

Extrait du procès-verbal:

- à la Chancellerie fédérale (pour exécution)
- au Département des affaires étrangères (en 15 ex.)
- au Département des finances (en 10 ex.)
- au Département de l'intérieur (en 5 ex.)
- au Département de justice et police (en 5 ex.)
- au Département des transports, des communications et de l'énergie (en 5 ex.)
- au Département de l'économie publique (en 5 ex.)