

83.041

**Message
concernant l'octroi d'un prêt à la Fondation
des immeubles pour les organisations internationales
(FIPOI) à Genève**

du 25 mai 1983

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous soumettons à votre approbation un projet d'arrêté fédéral concernant l'octroi d'un prêt à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI), à Genève, destiné à financer l'achat, par le Comité intergouvernemental pour les migrations (CIM), du nouveau bâtiment où il aura son siège.

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

25 mai 1983

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Aubert
Le chancelier de la Confédération, Buser

Dodis



Vue d'ensemble

L'action du Comité intergouvernemental pour les migrations (CIM) s'inscrit, avec celle du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), dans le cadre des efforts humanitaires tendant à améliorer le sort des personnes quittant leur patrie. Pour sa part, le CIM se voue à des tâches pratiques. Il assure le transport d'émigrants, il facilite leur intégration, notamment en les aidant à trouver un logement et un emploi ou en leur donnant des cours de recyclage; par l'apport de personnel qualifié, il contribue aussi au développement de pays défavorisés. Les réfugiés bénéficient également de ses services.

Avec l'amplification des courants de réfugiés, les tâches du CIM ont connu un développement considérable au cours de ces dernières années, de sorte que cette organisation – elle aussi – se trouve à l'étroit dans les locaux qu'elle loue présentement. Aussi est-il prévu que le CIM transférera son siège, au début de 1984, dans l'une des deux parties du nouveau Centre administratif de Morillon (CAM) à Genève, propriété de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI). Etant donné qu'à Genève la plupart des organisations internationales possèdent en propriété les immeubles où elles ont leur siège, il est souhaitable que le CIM bénéficie des mêmes conditions. La FIPOI est disposée à vendre au CIM le bâtiment dont elle est propriétaire et ce, au prix coûtant, soit 18 millions de francs. L'aide financière que requiert un tel achat pourrait consister en un prêt de la Confédération à la FIPOI, laquelle consentirait à son tour au CIM un prêt identique. Le montant de ces prêts devra correspondre au coût effectif, afin que toutes les organisations internationales se voient appliquer un traitement égal. Au surplus, il convient de tenir compte du fait que, depuis le début de son activité, le CIM a été logé de manière insatisfaisante. Le Conseil fédéral sollicite donc l'autorisation d'accorder à la FIPOI un prêt de 16 millions de francs, dont le taux d'intérêt et le mode de remboursement seraient calqués sur les conditions habituellement offertes à cette Fondation.

Message

1 Introduction

11 Le rôle de Genève en tant que siège d'organisations internationales et en tant qu'instrument de la politique étrangère de la Suisse

Voilà plus d'un siècle que Genève est le siège d'organisations internationales. Les premières à s'y établir, après la fondation du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en 1863, œuvraient pour la plupart dans le domaine humanitaire. La vocation internationale de la ville s'est diversifiée après la première guerre mondiale, grâce à la présence de la Société des Nations et du Bureau international du travail. Depuis 1946, l'implantation de l'Office européen des Nations Unies et d'autres organisations internationales a fait de Genève un centre renommé et déterminant de la coopération internationale.

Cette coopération s'applique actuellement, au niveau universel comme au niveau régional, à des tâches très variées, dont se chargent les institutions spécialisées du système des Nations Unies, de même que diverses organisations intergouvernementales ou non gouvernementales extérieures au système. Genève abrite aujourd'hui onze organisations internationales de caractère universel (ONU¹⁾, OIT, OMM, OMS, UIT, OMPI, BIE, GATT, CIM, OIPC, et APEF²⁾), deux institutions de dimension européenne (CERN et AELE), ainsi que l'Union interparlementaire, le CICR, la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, l'IATA et plus d'une centaine d'organisations non gouvernementales.

A la fin de 1982, les missions permanentes, délégations et bureaux d'observateurs accrédités auprès de l'ONU à Genève étaient au nombre de 123. Avec les organisations intergouvernementales, elles emploient environ 15 000 personnes. En comptant les familles de ces agents, l'effectif des «internationaux» de Genève s'élève à quelque 30 000 personnes. On ne saurait sous-estimer l'importance de cette population et celle des organisations internationales elles-mêmes pour l'économie genevoise et pour le marché du travail dans la région, mais aussi pour la Suisse en général. Selon une étude publiée en 1981 par le Service cantonal de statistique de Genève, les organisations internationales ont dépensé toutes ensemble, en 1979, 1,62 milliard de francs sous forme de salaires ainsi que pour des biens et des services, des équipements divers, des travaux d'entretiens et de construction; près d'un quart des nuitées enregistrées par l'hôtellerie genevoise correspondent au séjour de délégués et d'experts.

¹⁾ C'est à Genève que sont établis, en plus de l'Office européen des Nations Unies, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), la Commission économique pour l'Europe (CEE), le HCR, le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophes (UNDRO), le Comité du désarmement et le Centre des droits de l'homme.

²⁾ Pour les abréviations: voir annexe 1.

Le renom de Genève en tant que centre de politique internationale rejaillit sur la Suisse en tant qu'Etat hôte. Cette politique d'accueil à l'égard des organisations internationales a toujours été un élément important de notre politique étrangère. Le Conseil fédéral et le Parlement ont souligné à maintes reprises la volonté de la Suisse d'apporter de cette façon une contribution utile au fonctionnement du système organisé de la coopération internationale et à la compréhension entre les peuples.

C'est pour appuyer cette politique d'accueil que la Confédération et le canton de Genève, ont créé en 1964 la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI). Celle-ci accorde notamment des prêts aux organisations internationales sises à Genève, en sorte qu'elles puissent acquérir les immeubles où elles installent leur siège.

L'importance du rôle international de Genève dans le cadre de notre politique étrangère justifie la poursuite des efforts déployés jusqu'ici pour l'appuyer. La continuation de ces mesures s'impose aujourd'hui d'autant plus que, depuis quelques années, le rôle de Genève n'est plus contesté. La construction de grands centres internationaux de conférences indique en effet une tendance à la décentralisation. En instituant en 1980 déjà la gratuité de l'utilisation du Centre international de conférences de Genève (CICG), géré par la FIPOI, la Confédération visait précisément à renforcer l'attrait de la ville (FF 1980 I 1185). Au surplus, depuis un certain temps, d'autres Etats intensifient leurs efforts pour accueillir des organisations internationales sur leur territoire, ce qui ne sera pas sans conséquences pour les centres existants. Aussi le Conseil fédéral est-il fermement résolu à maintenir, conformément au principe de la disponibilité, le prestige et l'attrait de Genève en tant que siège d'organisations internationales ainsi que ceux de la Suisse en tant qu'Etat hôte; il estime nécessaire de faire tout ce qui est en son pouvoir pour améliorer, s'il en est besoin, les conditions de travail et d'accueil des organisations internationales à Genève. Cela correspond d'ailleurs à l'esprit des accords de siège conclus avec ces organisations.

12 Le Comité intergouvernemental pour les migrations (CIM)

Le 5 décembre 1951, 26 Etats – dont la Suisse – fondèrent à Bruxelles le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (CIME). Cette nouvelle organisation intergouvernementale, dotée de la personnalité juridique internationale, a gardé un caractère provisoire jusqu'à l'entrée en vigueur de son Acte constitutif, en 1954. Elle avait pour fonction de faciliter sur le plan opérationnel le transport et la réintégration, dans des pays d'immigration, des réfugiés dispersés en Europe après la guerre et des émigrants des pays à population excédentaire. Les objectifs du CIME se situaient aussi, d'une manière générale, dans le cadre de la coopération au développement: Il entendait contribuer au développement économique et à l'élévation du niveau de formation des pays d'immigration par des cours de langue et un enseignement technique destinés aux émigrants ainsi que par

l'apport de main d'œuvre qualifiée (transfert de technologie par le transfert de personnes).

Le CIME a été conçu comme un complément pratique du HCR avec lequel il collabore étroitement. C'est pourquoi il ne s'occupe que de questions opérationnelles: transport, logement, formation, subsistance, etc. Jusqu'en 1964, il avait permis à environ 700 000 migrants nationaux et 600 000 réfugiés de gagner une nouvelle patrie. Puis, grâce à l'essor économique de l'Europe reconstruite, le problème de l'émigration et celui des réfugiés perdirent de leur acuité, de sorte que l'activité du CIME se réduisit sensiblement.

Les exodes massifs de réfugiés en Asie et en Afrique, à la fin des années 70, ont ouvert au CIME un nouveau champ d'action où il peut mettre à profit son expérience et confirmer sa complémentarité par rapport au HCR. Cette concentration de son action sur des régions extra-européennes a conduit à la suppression de qualificatif «européenne» dans le nom de l'Organisation, appelée depuis 1980 «Comité intergouvernemental pour les migrations».¹⁾

Les objectifs relevant de l'aide humanitaire et de la coopération au développement sont maintenus, de même que les efforts tendant à encourager le retour au pays de spécialistes originaires d'Etats du tiers monde – en particulier latino-américains – et formés en Europe ou aux Etats-Unis. Dirigée à partir du siège central à Genève, l'exécution de ces tâches incombe aux 36 bureaux extérieurs que le CIM entretient aujourd'hui dans tous les continents.²⁾ Jusqu'ici, plus de trois millions de personnes ont pu, avec l'aide du CIM, gagner une nouvelle patrie ou retourner dans leur pays d'origine.

Conformément à la tradition humanitaire qui est une caractéristique de sa politique étrangère et sur la base des arrêtés fédéraux du 19 juin 1952, du 20 mars 1953 et du 17 mars 1954 (FF 1952 II 388, 1953 I 725 et 1954 I 512) la Suisse coopère avec le CIM depuis sa création. Aux termes du dernier arrêté précité, cette coopération, de durée indéterminée, se maintiendra aussi longtemps que le CIM existera. La Suisse siège actuellement dans les deux organes les plus importants du CIM, à savoir le Conseil et le Comité exécutif. Les contributions de la Confédération se répartissent, comme celles de tous les autres Etats membres, entre les budgets administratif et opérationnel de l'Organisation. Le financement du budget d'administration est assuré par des contributions obligatoires que paient tous les membres selon un barème convenu; celui-ci fixe à 2,75 pour cent la quote-part de la Suisse. En revanche, c'est à titre facultatif que les Etats participent au budget des opérations, sous la forme de contributions ordinaires, sans affectation particulière, ou extraordinaires, destinées à des actions spéciales. Le budget de 1983 prévoit que près de 90 pour cent des dépenses opérationnelles seront couvertes par les gouvernements et les agences bénévoles qui remboursent au CIM le montant de ses prestations – pour chaque

¹⁾ Par simplification, l'Organisation est désignée ci-après par le sigle CIM, même s'il s'agit d'activités ou de faits antérieurs au changement de nom.

²⁾ 29 Etats sont actuellement membres du CIM, 14 autres Etats ainsi que 33 organisations internationales et institutions ont auprès de lui le statut d'observateurs.

réfugié ou migrant transféré chez eux ou sous leur égide –, ainsi que par deux fonds d'aide aux réfugiés alimentés principalement par des contributions gouvernementales. Le solde du budget opérationnel est financé, dans la proportion de 5 pour cent, par des recettes provenant de diverses autres sources et, dans la même mesure, par les contributions forfaitaires des Etats; celle de la Suisse représente environ 4,5 pour cent des recettes prévues à ce titre dans le budget de 1983. On trouvera au tableau 1 de l'annexe 2, la récapitulation des contributions de la Suisse au CIM et la liste des pays qui lui versent les contributions les plus importantes.

Les dépenses du CIM sont consacrées à l'amélioration du sort de personnes défavorisées. Les apports de la Suisse à cette organisation doivent donc être considérés comme complément de l'engagement humanitaire en vertu duquel nous coopérons avec d'autres institutions poursuivant des objectifs analogues. C'est pourquoi, déjà lors de la fondation du CIM, le Conseil fédéral avait soutenu le choix de Genève comme siège de l'Organisation. De plus, par un échange de lettres des 7 avril/3 mai 1954 concernant le statut juridique en Suisse du Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (RS 0.192.122.935) le CIM s'est vu accorder les mêmes privilèges et immunités que l'ONU (Accord des 11 juin/1^{er} juillet 1946 sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies, RS 0.192.120.1).

2 La construction d'un nouveau bâtiment

21 Les locaux occupés par le CIM jusqu'ici

Depuis qu'il est établi à Genève, le CIM a toujours été logé à l'étroit et sur une base précaire. En dépit de plusieurs déménagements, l'Organisation n'était pas en mesure de trouver un bâtiment où elle aurait son siège définitif (voir le tableau 2 de l'annexe 2 qui montre l'évolution des loyers payés par le CIM avec, en regard, celle des surfaces qu'il occupe et du nombre de ses bureaux). Le bail conclu avec l'ONU en 1975 n'est prolongé que d'année en année, parce que l'ONU a hâte de recouvrer ces bureaux pour son propre usage.

L'installation du CIM dans des locaux permanents apparaît d'autant plus urgente que l'augmentation des tâches qui lui ont été confiées, a nécessité l'engagement ferme de nouveaux collaborateurs sans qu'il fût possible de créer des bureaux supplémentaires. Vu la persistance du problème des réfugiés, le CIM ne cesse d'avoir à accomplir de nouvelles tâches, de sorte que le nombre des agents qu'il emploie à Genève continue de s'accroître. Il est passé de 113 en 1980 à 128¹⁾ en 1982, ce qui représente une augmentation de 11,3 pour cent. A ce chiffre s'ajoutent quelque 40 personnes occupées à titre temporaire.

¹⁾ A titre de comparaison, les organisations les plus proches du CIM, par l'effectif de collaborateurs permanents occupés au siège à Genève, sont l'AELE d'une part (75, au mois d'août 1982) et le GATT d'autre part (213).

Pour remédier à cette situation insatisfaisante, les autorités fédérales compétentes, le canton de Genève, la FIPOI et le CIM ont élaboré d'un commun accord la solution suivante: le CIM serait installé dans l'un des deux bâtiments jumeaux du nouveau Centre administratif de Morillon (CAM), au Grand-Saconnex, lequel devrait pouvoir être occupé au début de 1984.

22 Le nouveau bâtiment du CIM

Érigé route des Morillons, sur le territoire de la commune du Grand-Saconnex (parcelle 162, feuille 8 du cadastre de la commune du Grand-Saconnex) le nouveau Centre administratif de Morillon (CAM) se trouve dans un site approprié, à proximité d'organisations internationales telles que l'OIT, l'OMS et le Conseil œcuménique des églises. Le terrain d'environ 14 000 m² où il est bâti est la propriété du canton de Genève, qui y a constitué un droit de superficie. Son aménagement extérieur comportera des arbres et des plantes variées ainsi que du gazon. Un important groupe d'arbres a pu être conservé.

Le Centre administratif de Morillon sera achevé à la fin de cette année. Il se compose de deux bâtiments triangulaires, comprenant l'un et l'autre cinq étages sur rez-de-chaussée. Les deux immeubles communiquent par le sous-sol, lequel se prolonge à l'ouest par un garage souterrain de 248 places. Le bâtiment situé à l'ouest appartient à la Fondation du centre international de Genève (FCIG), qui est une institution cantonale, et au Bureau international d'éducation (BIE). Ce dernier en occupera les trois étages inférieurs, tandis que les niveaux supérieurs seront loués à d'autres usagers.

Le bâtiment oriental, destiné au CIM, est propriété de la FIPOI. Il offre 4588 m² de locaux en surface nette (5162 m² en surface brute locative et 6566 m² en surface brute mesurée à l'extérieur selon la norme SIA 416), répartis comme suit:

1. Bureaux	2138 m ²
2. Salle de conférences	159 m ²
3. Bibliothèque	114 m ²
4. Locaux auxiliaires (dépôts, cafétéria, réception, etc.)	1316 m ²
5. Locaux techniques	861 m ²
	<hr/>
Total	4588 m ²

L'usage du garage souterrain, d'une surface nette de 5478 m², sera réparti entre les occupants des deux immeubles, suivant une proportion à déterminer.

Un soin particulier a été porté à l'économie d'énergie, assurée par le choix d'isolations optimales. Afin de permettre la diversification des sources d'énergie, la chaufferie commune aux deux bâtiments est équipée de chaudières fonctionnant aussi bien au gaz qu'au mazout. De plus, elle permettra de chauffer chacun des deux immeubles séparément selon l'un ou l'autre mode. La ventilation et la climatisation sont limitées aux locaux spéciaux

tels que le centre d'informatique et la cafétéria, ainsi qu'à la salle de conférences.

Grâce à des cloisons complètement amovibles, avec installations électriques adaptées, les usagers peuvent diviser librement les locaux et modifier cette répartition selon l'évolution de leurs besoins.

Les instructions du Conseil fédéral relatives aux mesures à prendre en faveur des handicapés physiques (infirmes moteurs) dans le domaine de la construction ont été dûment observées.

La direction du projet de bâtiment du CIM incombe à une commission composée de représentants du département des travaux publics du canton de Genève, de la direction de la FIPOI et de l'Office des constructions fédérales.

3 Aspects financiers

31 Justification du prêt à la FIPOI

Le soutien apporté au CIM, par le biais d'un prêt à la FIPOI, en vue de l'achat du nouveau bâtiment où il transférera son siège se situe dans la ligne des mesures déjà prises pour assurer aux organisations internationales sises à Genève des conditions de travail appropriées. On rappellera ici une série de messages¹⁾ sur la base de chacun desquels les Chambres fédérales ont adopté un arrêté fédéral autorisant le Conseil fédéral à octroyer un prêt à la FIPOI. En procédant ainsi, dans le cas concret, la Confédération poursuivrait la politique qu'elle a menée depuis les années 50 et elles renonceraient à recourir à des expédients tels que des crédits bancaires qui ne sont guère conformes à l'esprit et aux statuts de la FIPOI.

Plusieurs raisons justifient une aide au CIM. Une telle aide remédierait au manque de locaux dont il a été question et elle mettrait le CIM au bénéfice des mêmes conditions de travail et de financement que d'autres organisations qui ont leur siège à Genève. Il convient de rappeler que le CIM, qui ne dispose pas de fonds propres pour ce genre de dépenses, est une organisation à vocation humanitaire dont les activités correspondent aux préoccupations qui sont traditionnellement celles de la Suisse.

Le rôle international de Genève constitue un élément important de la politique étrangère de la Suisse et la Confédération se doit d'assumer les tâches qui en découlent et qui sont également l'expression de son attachement à la solidarité internationale. Pour sa part, le canton de Genève a consenti ces dernières années un gros effort dans ce domaine. C'est ainsi que c'est grâce aux autorités genevoises qu'il a été possible de reloger le Centre du com-

¹⁾ Messages des 18 septembre 1964 (en faveur de la FIPOI, du GATT et de l'AELE), 6 juin 1966 (OIT), 5 juin 1967 (ONU, UIT, OMM, Union Postale Universelle), 17 février 1971 (AELE, CICG, OMPI, OIT), 1^{er} mai 1974 (CERN), 7 août 1974 (UIT, OIT, OMPI), 2 mars 1977 (OMPI) et 11 juillet 1979 (CICG) (FF 1964 II 801, 1966 I 993, 1967 I 1141, 1971 I 441, 1974 I 1337, 1974 II 441, 1977 I 1296 et 1979 II 793).

merce international (CCI) et le Bureau international d'éducation (BIE) et, pour ce qui est de ce dernier, de maintenir son siège à Genève.

Il convient de rappeler dans ce contexte qu'à l'instar du CIM, d'autres organisations internationales qui ont leur siège à Genève se trouvent à l'étroit dans leurs locaux. Pour leur assurer des conditions de travail satisfaisantes, il faudra donc, dans un assez proche avenir, ériger de nouveaux bâtiments ou agrandir certains immeubles existants. Aussi est-il vraisemblable que la Confédération sera sollicitée, au cours des prochaines années, de financer tout ou partie des travaux de construction ou d'agrandissement des immeubles de certaines organisations. Selon toute probabilité, le CICR, l'UIT, le CERN et le HCR auront recours à l'aide fédérale, car ces quatre organismes sont ceux qui connaissent le plus grave manque de locaux. Mais d'autres demandes semblables, aujourd'hui encore imprévisibles, pourraient être adressées à la Confédération.

Aussitôt que le montant des fonds nécessaires sera plus clairement appréciable, il en sera tenu compte dans le plan financier. Par la suite, des messages distincts seront soumis à l'approbation des Chambres fédérales.

32 La Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI)

La FIPOI est une fondation de droit suisse créée en 1964 (voir FF 1964 II 1544). Le canton de Genève et la Confédération la soutiennent conjointement et désignent chacun trois membres du conseil de fondation. D'après ses statuts, la FIPOI a pour but de mettre des immeubles dans le canton de Genève à la disposition des organisations intergouvernementales sises à Genève ou tenant des conférences internationales dans cette ville. A cet effet, elle peut soit construire elle-même ces immeubles, les acheter, les prendre ou les donner en location et les gérer, soit faciliter aux organisations internationales, par des prêts à un taux d'intérêt de faveur, l'acquisition, la construction ou l'agrandissement de bâtiments. Conformément aux statuts de la FIPOI, les fonds dont celle-ci a besoin pour exécuter ces opérations lui sont procurés par la Confédération, au gré des besoins, sous forme de prêts portant intérêt et remboursables, dont le montant total atteint aujourd'hui 467,7 millions de francs (y compris les intérêts intercalaires). A la fin de 1982, elle avait déjà remboursé 158,4 millions de francs. Si l'on y ajoute 86,6 millions de francs à titre d'intérêts, ce sont ainsi 245 millions de francs qui ont été restitués à la caisse fédérale entre 1965 et 1982, dont 22,5 millions de francs en cette dernière année. De son côté, le canton de Genève a contribué à l'accomplissement des tâches de la FIPOI en fournissant des terrains d'une valeur de plus de 50 millions de francs.

La FIPOI ne poursuit pas de but lucratif. Sa situation financière est saine, mais elle ne dispose pas des moyens financiers lui permettant d'octroyer elle-même un prêt de l'importance de celui que sollicite le présent message.

Avec un bilan présentant un total de 476,5 millions de francs au 31 décembre 1982, la FIPOI, dont le capital de dotation est de 100 000 francs, dis-

pose d'environ 19 millions de francs de réserves générales destinées en première priorité à l'entretien et à la rénovation de ses bâtiments et des installations et équipements qui s'y trouvent, le tout représentant un investissement total de plus de 190 millions de francs. C'est ainsi que la FIPOI doit réserver l'essentiel de ses moyens financiers pour le renouvellement des installations complexes et coûteuses du CIGC; cet entretien n'est pas couvert par la prise en charge annuelle des frais courants d'exploitation du CIGC par la Confédération.

33 Modalités de la prise de possession du bâtiment, établissement des coûts et financement

331 Projet initial de bail et mode de vente finalement choisi

Il avait été prévu à l'origine de louer le bâtiment au CIM pour un prix annuel couvrant les frais financiers de la FIPOI. Or, il en serait résulté dès la première année un loyer excédant un million de francs, sans compter les frais accessoires. Avec le budget qui est le sien, le CIM n'est pas en mesure de payer un tel prix, dont le haut niveau est dû au coût élevé du prêt bancaire. C'est pourquoi il a fallu renoncer, à la fin de l'été 1982, à cette solution qui apparaissait irréalisable. Le Conseil fédéral a conçu alors une formule consistant en l'achat du bâtiment avec des fonds prêtés par la FIPOI, aux conditions qu'elle pratique habituellement (intérêt de 3 %, amortissement en 40 ans). Un tel prêt correspond à la pratique constamment observée à l'endroit des organisations internationales et assure au CIM un traitement égal à celui dont bénéficient d'autres organisations. Cette formule déchargerait aussi la FIPOI des frais d'entretien et de régie. Elle impliquerait pour le CIM des frais financiers d'environ 780 000 francs par an, sans compter les frais accessoires, ce qui lui permettrait d'économiser chaque année près de 280 000 francs. Cela correspond à la politique prônée par la Suisse dans toutes les enceintes internationales, selon laquelle les frais d'administration doivent être maintenus au niveau le plus bas possible.

332 Coût et financement

La FIPOI prévoit un coût total de 18 millions de francs, répartis comme suit:

	Montant en francs
Terrain	—
Travaux préparatoires	1 313 000
Bâtiment et garage	14 666 000
Aménagements extérieurs	357 000
Frais secondaires (vacations etc.)	351 000
Imprévus et renchérissement	893 000
Frais de financement (intérêts intercalaires)	420 000
Total	18 000 000

Le canton de Genève garde la propriété du terrain, sur lequel il constitue en faveur du CIM un droit de superficie d'une durée de 99 ans, pour le prix symbolique d'un franc par an. Cet effort du canton représente une prestation en capital de 1,3 million de francs, montant qui se serait ajouté aux autres frais, s'il avait fallu acquérir le terrain.

Le financement du bâtiment sans le terrain avait été envisagé à l'origine de la manière suivante:

	Montant en francs
FIPOI, engagement de fonds propres	5 000 000
Confédération suisse, prêt (ACF 13 août 1980)	2 000 000
Canton de Genève, prêt	2 000 000
Prêt hypothécaire d'une banque (montant du crédit 10 mio. de fr.)	9 000 000
	<hr/>
Investissement total, sans terrain	18 000 000

Dès que le prêt qui est demandé à la Confédération aura été octroyé à la FIPOI, le prêt de la banque sera immédiatement remboursé. Il en ira de même en ce qui concerne la part de 5 millions de francs de la FIPOI qui avait été prêtée à titre de solution exceptionnelle et temporaire pour permettre de diminuer les apports de capitaux étrangers. A moyen terme la FIPOI utilisera ce montant pour financer la rénovation de ses propres bâtiments. Enfin, le prêt consenti par le canton de Genève en 1980, simultanément avec celui de la Confédération, sera également remboursé. Ceci s'impose du fait qu'en consentant ce prêt le canton de Genève qui, traditionnellement, participe à ces opérations en mettant à disposition des terrains, avait accepté dans ce cas d'assumer une tâche qui incombe normalement à la Confédération. Le prêt qui est demandé se conformera dans toutes ses modalités à la pratique suivie jusqu'ici dans ce domaine (voir à l'annexe 2, tableau 3, les conditions des différents prêts).

34 Incidences pour la Confédération

341 Conséquences financières

L'octroi du prêt proposé entraînera pour la Confédération, dans les comptes de 1984, une dépense de 16 millions de francs (art. 1^{er} du projet d'arrêté fédéral). Cette somme devra figurer au budget. Comme on l'a exposé ci-dessus, la solution envisagée, soit un prêt de la Confédération à la FIPOI, n'est connue que depuis peu; de ce fait, les ressources qu'elle suppose n'ont pas été prévues dans la planification financière. Les modalités du prêt seront celles dont la Confédération fait habituellement bénéficier la FIPOI: amortissement en 40 ans, intérêt annuel de 3 pour cent. Quant au prêt de 2 millions de francs déjà consenti à la FIPOI (ACF du 13 août 1980), un nouvel arrêté du Conseil fédéral lui appliquera les mêmes modalités et l'affectera au même emploi.

Le prêt à accorder est destiné à couvrir dans sa totalité le coût de l'achat de l'immeuble; il correspond à la somme effectivement nécessaire pour l'achat de ce bâtiment. Le CIM n'est pas en mesure de compenser par d'autres res-

sources d'éventuelles diminutions de cette aide. Aussi le Conseil fédéral a-t-il l'intention de ne pas soumettre le crédit demandé à la réduction linéaire de 10 pour cent applicable aux subventions fédérales.

342 Effets sur l'état du personnel fédéral

L'octroi du prêt proposé par le présent message n'aura aucun effet sur l'état du personnel fédéral.

4 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le projet qui est l'objet du présent message est prévu implicitement dans les grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979–1983 (FF 1980 I 586, 2^e partie, ch. 113). Nous avons clairement exprimé dans ce rapport notre détermination à assurer les responsabilités qui nous incombent, en tant qu'Etat hôte d'organisations internationales, et à soutenir le rôle international de Genève en tant qu'instrument de notre politique étrangère.

5 Constitutionnalité

La compétence constitutionnelle de la Confédération pour accorder le présent prêt découle de la compétence générale de la Confédération en matière de relations extérieures. La coopération avec les organisations internationales représente un aspect très important de nos relations extérieures, et les prêts accordés à la FIPOI sont une forme de cette collaboration. Peu importe à cet égard que les prêts soient accordés aux organisations internationales par l'entremise d'une institution telle que la FIPOI, qui est une fondation de droit suisse. Le but seul doit être pris en considération.

Selon la doctrine moderne et la jurisprudence la plus récente du Tribunal fédéral (ATF 103 Ia 380 cons. 5c et 6, 402 cons. 3a; 104 Ia 232 cons. 2c, 309 cons. 3a, 445 cons. 4c), l'administration «dispensatrice de prestations» («Leistungsverwaltung»), de même que l'administration «intervenant impérativement» («Eingriffsverwaltung») ont besoin non seulement d'une base constitutionnelle, mais également d'une base légale (principe de la légalité). Nous avons déjà expliqué dans le message concernant la contribution ordinaire de la Confédération au CICR, du 27 mai 1981 (FF 1981 II 981), que la question de savoir si et, le cas échéant, dans quelle mesure cette règle en principe valable pour l'ensemble de l'administration (FF 1980 II 1484) s'applique également au domaine des relations internationales, est controversée. Nous vous avons aussi informés dans le message susmentionné qu'un groupe de travail interdépartemental a été chargé de passer en revue les diverses contributions volontaires versées par la Confédération dans l'intérêt de ses relations extérieures et d'examiner si ces contributions pourraient faire l'objet de règles générales et abstraites.

Entre-temps, le groupe de travail a terminé ses travaux. Le Conseil fédéral traitera prochainement des questions en suspens. Sans préjuger de sa décision dans cette affaire, il est proposé que le prêt pour lequel un crédit est demandé par le présent message soit – conformément à la pratique antérieure (voir FF 1980 III 719 721 722 et 1981 III 1093) – accordé sans base légale. Selon l'article 8 de la loi sur les rapports entre les conseils, le crédit demandé sera donc accordé en vertu d'un arrêté fédéral simple. La compétence de l'Assemblée fédérale découle de sa prérogative générale en matière budgétaire (art. 85, ch. 10, cst.).

28428

Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
APEF	Association des pays exportateurs de minerai de fer
BIE	Bureau international d'éducation
CAM	Centre administratif de Morillon
CCI	Centre du commerce international
CERN	Organisation européenne pour la recherche nucléaire
CICG	Centre international de conférences de Genève
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIM (E)	Comité intergouvernemental pour les migrations (européennes)
FCIG	Fondation pour le centre international de Genève
FIPOI	Fondation des immeubles pour les organisations internationales
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IATA	Association du transport aérien international
OIT	Organisation internationale du travail
OIPC	Organisation internationale de protection civile
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

I. Contributions versées au CIM par la Suisse

Tableau 1

Budget administratif (contributions obligatoires)

1979	183 700 dollars (308 983 fr.)
1980	183 700 dollars (293 001 fr.)
1981	192 500 dollars (349 772 fr.)
1982	202 125 dollars (374 032 fr.)
1983	218 625 dollars (441 513 fr.)

Budget opérationnel*a. Contribution volontaire ordinaire*

1979	400 000 francs
1980	400 000 francs
1981	400 000 francs
1982	500 000 francs (ACF du 20 janv. 1982)
1983	500 000 francs (ACF du 20 janv. 1982)
1984	500 000 francs (ACF du 20 janv. 1982)

b. Contributions volontaires extraordinaires destinées à des actions spéciales (au titre de l'aide humanitaire)

1979	60 000 francs	Renforcement des services médicaux en Asie du Sud-Est
1980	88 300 francs	Réfugiés de Bolivie
1981	50 000 francs	Réfugiés d'Europe de l'Est
1982	100 000 francs	Programme de migration vers l'Amérique du Sud
	200 000 francs	Frais de transport pour la réinstallation de réfugiés polonais à partir de l'Autriche

II. Pays versant au CIM les contributions les plus importantes
(en pour-cent du budget administratif)

Etats-Unis d'Amérique	33,33
République fédérale d'Allemagne	10,57
Italie	10,57
Israël	5
Pays-Bas	4,6
Belgique	3,3
Suisse	2,75
Argentine	2,6

Tableau 2

**Evolution de la surface et du nombre de salles occupées par le CIM
ainsi que des loyers à payer**

Année	Surface (en m ²)	Nombre des salles	Loyer min. Loyer max.	
			(en francs par an)	
1952 à 1963	3065	126	22 000	
1963 à 1967	4179	135	358 115	412 115
1967 à 1973 ¹⁾	3331	114	324 347	562 000
1973 à 1975 ¹⁾	3000	100	506 154	579 069
1975 à 1983	3639	130	367 000	

¹⁾ De 1969 à 1975, le CIM a bénéficié de subsides de la Confédération et du canton de Genève d'un montant variant entre 60 000 et 120 000 francs par an.

Tableau 3

Garantie du financement

	En francs	Taux d'intérêt (état au mois de mars 1983)	Amortissement (en années)
Prêt de la Confédération	2 000 000	3 ¹⁾	99
Prêt du canton de Genève	2 000 000	3 ¹⁾	99
Prêt de la FIPOI	5 000 000	3 ^{1/4}	50
Prêt bancaire	9 000 000	5 ^{1/2} ²⁾	50

¹⁾ N'est dû qu'à partir de la prise de possession de l'immeuble.

²⁾ Taux préférentiel, inférieur d'1/4% au taux hypothécaire usuel.

Vue du Centre administratif de Morillon (CAM) pendant la construction

- ① Immeuble FIPOI - CIM
- ② Immeuble FCIG
- ③ Parking
- ④ Annexe OMS
- ⑤ Route des Morillons

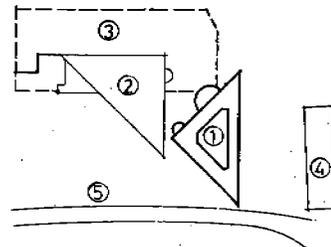
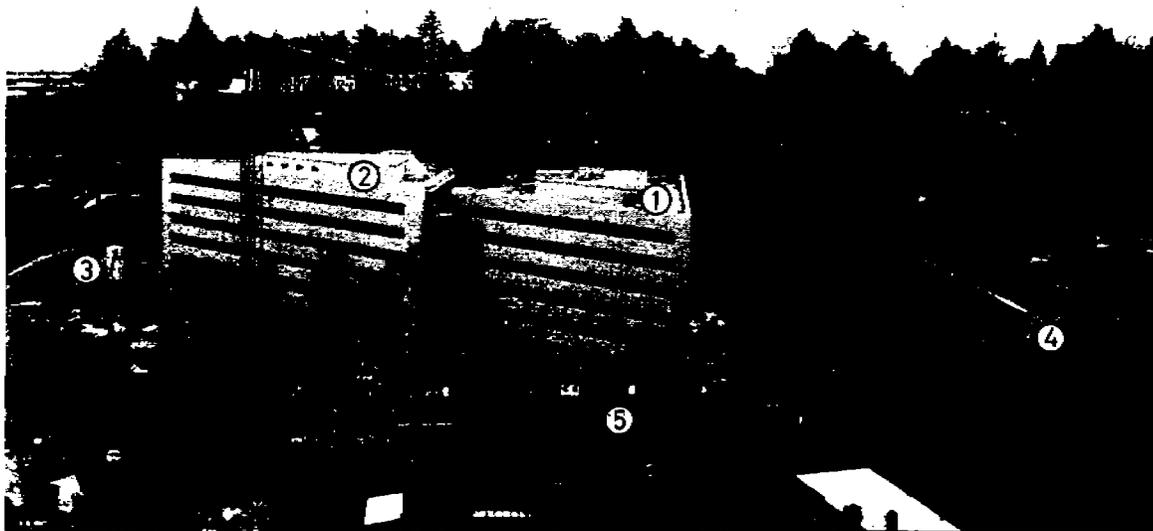


Figure 1

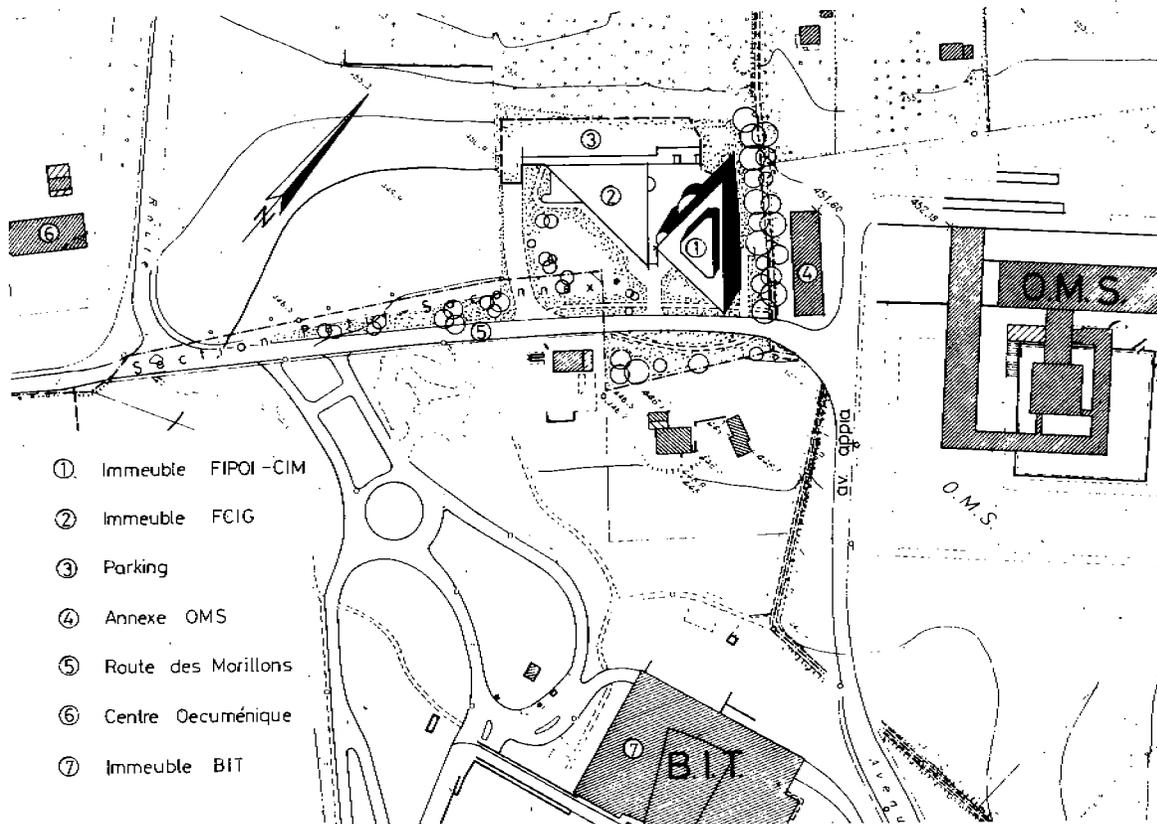


Plans de situation générale (photographie)

Annexe 3

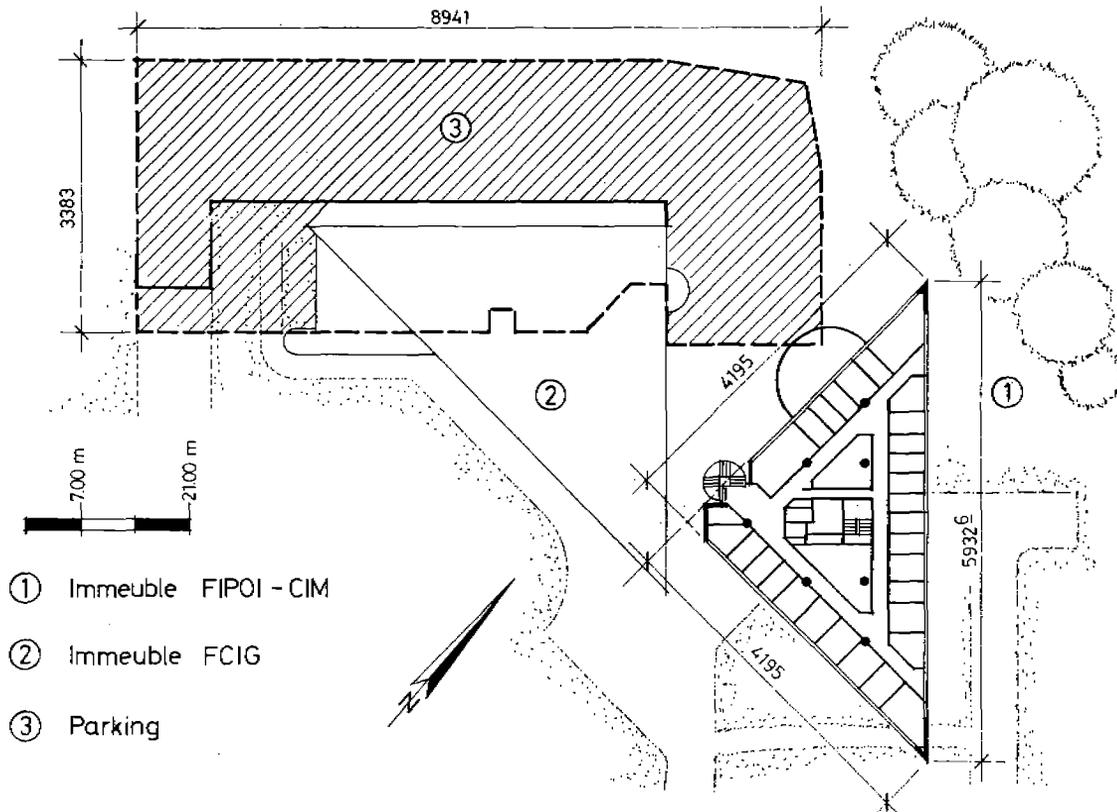
Plan de situation générale du Centre administratif de Morillon (CAM)

Figure 2



Plan horizontal du Centre administratif de Morillon (CAM)

Figure 3



**Arrêté fédéral
concernant l'octroi d'un prêt à la Fondation
des immeubles pour les organisations internationales
(FIPOI) à Genève**

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 85, chiffre 10, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 25 mai 1983¹⁾,
arrête:

Article premier

Le Conseil fédéral est autorisé à accorder à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI), à Genève, un prêt de 16 millions de francs, portant intérêt et amortissable, destiné à financer l'achat, par le Comité intergouvernemental pour les migrations (CIM), du nouveau bâtiment où il aura son siège.

Art. 2

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

28428