

## **CH\_VB 1999–5822 409 vom 17. November 1999**

Bundesverwaltung, 1999-11-17, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_1999\\_5822\\_409](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_1999_5822_409)

FR: CH\_VB 1999–5822 409 du 17 novembre 1999

IT: CH\_VB 1999–5822 409 del 17 novembre 1999

### **Erwägungen**

#### **E. 17**

RS 617.2; RO 1998 1460

#### **E. 18**

ACF du 21 avril 1998 (RO 1998 1461)

418 aux Chambres fédérales, en une fois, une vue complète des principales mesures financières prévues dans le domaine immobilier en faveur des organisations internationales établies à Genève. Les frais de la FIPOI au titre de l'entretien et l'exploitation de cette salle ont été les suivants: Francs 1998 (compte d'Etat) 487 500 Les frais prévus de 1999 à 2003 sont les suivants: 1999 (budget) 472 900 maximum 2000 (budget) 470 500 maximum 2001 (plan financier) 500 000 maximum 2002 (plan financier) 500 000 maximum 2003 (plan financier) 708 000 maximum Nous proposons de poursuivre l'aide financière accordée à la FIPOI pour l'exploitation et l'entretien de la salle de conférences du CWR après le 31 décembre 2000. Comme pour l'entretien périodique du CWR, la poursuite de l'aide financière n'est pas limitée dans le temps, puisque les obligations de la Confédération à l'égard de l'OMC ne sont pas limitées. Les dépenses seront prises en charge par le DFAE, lequel veillera, avec le DFF et la FIPOI, à ce qu'elles soient restreintes au strict nécessaire.

2.1.4 Loyers relatifs au Palais Wilson, à la Maison internationale de l'environnement, au IAM, au CCI et au IAV (arrêté fédéral) Les immeubles en question ont les caractéristiques suivantes : – Le Palais Wilson, sis au quai Wilson, ancien siège de la Société des Nations (de 1920 à 1926), appartient à la Confédération et est occupé depuis la fin de 1998 par le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Par arrêté fédéral du 15 juin 199419, les Chambres fédérales ont accordé un crédit d'engagement de 75 millions de francs pour la rénovation et la transformation de ce bâtiment, qui offre une surface nette de 6077 m2 répartis sur cinq étages. La FIPOI a été chargée par la Confédération de le gérer. – La Maison internationale de l'environnement (jusqu'au 14 septembre 199920 le Geneva Executive Centre, ou GEC), sise à Châtelaine/GE, a été achetée par la Confédération afin d'en faire don à la FIPOI. Par arrêté fédéral du 14 décembre 199421, les Chambres fédérales ont accordé un crédit d'engagement de 97 millions de francs pour l'acquisition de l'immeuble et du terrain, puis octroyé un prêt de 68 millions de francs à la FIPOI pour lui

#### **E. 19**

FF 1994 III 333

#### **E. 20**

La «Maison internationale de l'environnement» a été inaugurée officiellement le 14 septembre 1999 en présence du directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), M. Klaus Toepfer. Elle occupe le bâtiment appelé jusque là

Geneva Executive Center (GEC).

## **E. 21**

FF 1995 I 2

419 permettre d'en financer l'achat (le terrain restant propriété de la Confédération). Le bâtiment est occupé surtout par des organisations actives dans le domaine de l'environnement (PNUE-Europe, PNUE-Substances chimiques, Convention de Bâle, CITES), du développement (PNUD-Europe), de la formation (UNITAR). En outre la Mission permanente des Pays-Bas (qui était déjà locataire lors de l'acquisition du bâtiment par la Confédération) y est établie jusqu'au 31 mai 2001. Sa surface nette est de 13 355 m<sup>2</sup> sur huit étages (plus 944 m<sup>2</sup> de dépôts et 460 places de stationnement). – L'immeuble administratif de Montbrillant (IAM), à la Place des Nations, appartient à la FIPOI et est occupé par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Il a été construit par la FIPOI au moyen d'un prêt de la Confédération de 121 millions de francs<sup>22</sup>. Le bâtiment offre une surface nette de 17 212 m<sup>2</sup> sur huit étages et demi (plus 4066 m<sup>2</sup> de dépôts et locaux techniques, et 248 places de stationnement). – L'immeuble appelé Centre du commerce international (CCI), à la rue de Montbrillant, appartient à la FIPOI et est occupé par l'organisation du même nom, une émanation de la CNUCED et de l'OMC. Il a été acheté par la FIPOI au moyen d'un prêt de la Confédération de 32,7 millions de francs<sup>23</sup>. Il offre une surface nette de 7720 m<sup>2</sup> sur huit étages (plus 1584 m<sup>2</sup> de dépôts et locaux techniques, et 131 places de stationnement). – L'immeuble administratif de Varembe (IAV), sis entre la Place des Nations et le CICG, appartient à la FIPOI et est occupé par l'AELE, l'UIT, la Mission permanente de la Suisse et celles de l'Autriche et de l'Islande. Les baux à loyers avec les deux missions étrangères, qui seront échus au 1er juillet 2000, n'ont pas été renouvelés afin que la FIPOI puisse désormais mettre les locaux à la disposition d'organisations internationales. Le bâtiment a été construit par la FIPOI avec un crédit de la Confédération de 16,7 millions de francs<sup>24</sup>. Il offre une surface nette de 7661 m<sup>2</sup> sur neuf étages (plus 765 m<sup>2</sup> de dépôts et 71 places de stationnement). Ces cinq bâtiments ont en commun: – d'avoir été financés entièrement par la Confédération, – d'être loués essentiellement à des organisations intergouvernementales (soit par la Confédération, soit par la FIPOI). Les organisations locataires sont généralement de taille plus petite que les organisations propriétaires; elles ne sont pas intéressées à détenir un bien en propriété ou à entreprendre la construction d'un immeuble sur mesure. Elles sont nettement plus sujettes à mobilité, aussi, que celles qui sont propriétaires de leur bâtiment. Les loyers que la FIPOI perçoit des organisations locataires comprennent, selon l'usage, les charges financières liées à l'immeuble, à savoir un montant correspondant à l'amortissement annuel du capital investi. Or, comme l'a relevé le Conseil fédéral dans son rapport sur la politique de la Confédération concernant l'accueil d'organisations internationales à Genève du

## **E. 22**

AF du 15 décembre 1989 (FF 1989 III 1626)

## **E. 23**

ACF du 14 décembre 1989

## **E. 24**

AF du 11 décembre 1964 (FF 1964 II 1544) et AF du 6 octobre 1971 (FF 1971 II 944)

420 11 novembre 1998<sup>25</sup>, les loyers ainsi obtenus ne sont aujourd'hui plus concurrentiels par rapport aux conditions offertes par d'autres villes désireuses d'accueillir des organisations internationales. C'est pourquoi le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que le calcul du loyer ne devrait plus prendre en compte l'amortissement, mais uniquement assurer la couverture des frais d'entretien et d'exploitation des bâtiments. Par décision du 25 juin 1997, il a ainsi fait bénéficier les organisations occupant les deux derniers immeubles mis en service, à savoir le Palais Wilson et le GEC (aujourd'hui Maison internationale de l'environnement), d'un loyer ne comprenant pas d'amortissement. Cette mesure a été introduite pour une période limitée à trois ans, soit jusqu'au 31 décembre 2000. Les organisations concernées sont le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et les organisations internationales actives dans le domaine de l'environnement et du développement durable. Il apparaît aujourd'hui que cette politique était opportune. Il est très probable en effet que ni le Haut Commissariat aux droits de l'homme, ni les organisations établies dans la Maison internationale de l'environnement, n'auraient accepté d'occuper ces locaux si le loyer perçu avait inclu les amortissements: la pression des Etats membres et de certains Etats hôtes aurait vraisemblablement été forte et des «solutions» de rechange offertes dans d'autres villes. De plus, cette politique nous semble justifiée. Dans un contexte de concurrence accrue entre Etats hôtes et à un moment où les organisations internationales réduisent au maximum leurs frais de fonctionnement, il est devenu nécessaire pour nous de faire la différence entre le cas où la Confédération (ou la FIPOI) est propriétaire d'un immeuble et le cas où les organisations elles-mêmes sont propriétaires. Dans le premier cas, l'organisation établie en Suisse comme locataire de la FIPOI ou de la Confédération n'a pas d'emprise sur l'immeuble. Le Conseil fédéral estime que la Confédération, dans le cadre de sa politique actuelle d'Etat hôte, doit renoncer à reporter sur l'utilisateur, à travers le loyer, les coûts d'acquisition ou de construction du bâtiment. En revanche, il est raisonnable de facturer au locataire les frais d'entretien (y compris l'entretien périodique) ainsi que l'ensemble des frais d'exploitation. Il en résulte qu'à part le coût initial pour l'acquisition de l'immeuble ou sa construction, aucun coût n'est plus à porter ultérieurement aux budgets de la Confédération pour ces immeubles, la FIPOI assumant l'entretien et l'exploitation grâce aux montants versés par les locataires à cet effet. Par ailleurs, la valeur des immeubles est maintenue puisque la FIPOI, à qui la gestion a été confiée, est garante de la qualité des travaux d'entretien effectués. Dans le cas où les organisations sont elles-mêmes propriétaires, elles continuent et continueront à l'avenir, de rembourser les prêts sans intérêt qu'elles ont contractés pour la construction de leurs immeubles. Elles peuvent en effet disposer librement de leur bâtiment, construit selon leurs vœux et leurs besoins spécifiques, gérer elles-mêmes les travaux d'entretien et rentabiliser les sommes utilisées pour sa construction ou son acquisition (location à des tiers, vente), ce que les organisations locataires ne peuvent pas faire. En résumé, une telle politique, qui se veut généreuse pour les bénéficiaires, supportable pour la Confédération et uniforme pour les utilisateurs (mis à part le cas spécial de l'OMC), nous semble la mieux à même de consolider, sur la durée, les rela-

## E. 25

Voir ch. 10.1 dudit rapport

421 tions et la confiance réciproque entre les organisations établies en Suisse et le pays hôte. C'est aussi, de l'avis du Conseil fédéral, la meilleure base pour mettre notre politique à l'abri des pressions. Vu l'expérience acquise durant les années où le Conseil fédéral a

renoncé à prendre en compte l'amortissement pour le calcul des loyers du Palais Wilson et du GEC, nous pouvons conclure qu'il est nécessaire non seulement de reconduire cette mesure pour ces deux immeubles, mais encore de l'étendre aux autres immeubles dont la FIPOI est propriétaire – à l'exclusion du Parking des Nations –, ainsi que cela a été annoncé en 1998 dans le rapport du Conseil fédéral sur sa politique d'accueil: premièrement, il s'agit d'éviter que les organisations locataires du Palais Wilson et du GEC (désormais Maison internationale de l'environnement) ne soient tentées de chercher ailleurs des conditions plus favorables (puisque le non-renouvellement de la mesure occasionnerait une augmentation des sommes qu'elles doivent prévoir dans leur budget au titre des locaux administratifs); deuxièmement, il importe d'assurer l'égalité de traitement entre organisations locataires de la FIPOI, de la même façon qu'elle est actuellement garantie entre les organisations ayant contracté des prêts de construction auprès de la Fondation. En conséquence, nous proposons que la Confédération renonce dorénavant à percevoir des organisations internationales locataires du Palais Wilson, de la Maison internationale de l'environnement, du CCI, du IAV et du IAM, un loyer incluant un amortissement du capital investi pour la rénovation, l'acquisition ou la construction de ces immeubles. Cela implique la transformation en don du solde des prêts qui ont été accordés à la FIPOI, entre 1971 et 1996, pour les quatre immeubles dont elle est propriétaire, à savoir le GEC (Maison internationale de l'environnement), le CCI, le IAV et le IAM. Aucune mesure particulière n'est en revanche à prendre dans le cas du Palais Wilson, puisque ce bâtiment est propriété de la Confédération.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

3.1 Conséquences financières

(i) La politique d'octroi de prêts à la FIPOI ne peut pas être chiffrée à l'avance car elle dépend des besoins futurs des organisations internationales, d'une part, et de la disponibilité de la Confédération à répondre à chaque demande, d'autre part. Chaque nouveau prêt fera comme jusqu'ici l'objet d'une décision spécifique.

(ii) L'entretien périodique du bâtiment du CWR coûtera à la Confédération pour les prochaines années, selon les estimations actuelles: Par an: 1 million de francs au maximum.

(iii) Les frais d'exploitation et d'entretien de la salle de conférence du CWR coûteront à la Confédération pour les prochaines années, selon les estimations actuelles: Par an: 500 000 fr. au maximum jusqu'en 2002 700 000 fr. au maximum ensuite.

422 (iv) La transformation en don des quatre prêts accordés à la FIPOI pour les bâtiments loués et la renonciation à la prise en compte d'un amortissement pour le calcul du loyer du Palais Wilson se traduiront par une perte de recettes qui se répartira sur plusieurs décennies de la manière suivante:

Immeuble	Solde du prêt/ Investissement	Perte de recettes/ Réduction du loyer	Echéance	Etat au 31.12.2000	Montants annuels	En francs	En francs
Palais Wilson	75 000 000	1 500 000	2049	GEC/MIE	65 169 077	1 357 700	2048
				CCI			

## **E. 29**

FF 1993 II 1058

## **E. 30**

FF 1991 IV 589, FF 1993 II 1045

## **E. 31**

FF 1994 V 269

425 Depuis, le DFJP et le DFAE se sont attelés à cette tâche et examinent notamment les moyens d'élaborer une base légale concernant le versement de contributions financières

dans le domaine de la politique étrangère, en particulier en ce qui concerne la politique d'Etat hôte de la Confédération. Au moment de la rédaction du présent message, les réflexions sont déjà très avancées mais pas encore terminées. Au stade actuel des travaux, on peut partir de l'idée que les mesures proposées dans ce message feront partie, au terme du processus, d'une nouvelle base légale, à créer, relative au versement de contributions financières dans le domaine de la politique étrangère; ainsi elles se fonderont dans cette nouvelle législation. Les mesures proposées présentement en faveur des organisations internationales à Genève devraient toutefois pouvoir entrer en vigueur le 1er janvier 2001 déjà, soit bien avant que cette nouvelle base légale soit adoptée, afin d'assurer la poursuite sans interruption de notre politique actuelle. C'est pourquoi nous soumettons à votre approbation la loi fédérale et l'arrêté fédéral en annexe. Les mesures qu'il s'agit de reconduire étaient initialement limitées à cinq ans. Le Conseil fédéral est aujourd'hui d'avis qu'une limitation dans le temps ne se justifie plus, au regard des expériences acquises.

### 5.2 Forme des actes à adopter

L'art. 164, al. 1, let. e, de la nouvelle constitution prescrit que toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit relatives aux tâches et aux prestations de la Confédération doivent être édictées sous la forme d'une loi. L'octroi d'aides financières à la FIPOI entrant dans cette catégorie, il convient que l'acte pertinent soumis au Parlement prenne la forme d'une loi soumise au référendum. L'art. 163, al. 2, de la nouvelle constitution prévoit, en revanche, que lorsqu'il ne s'agit pas de fixer des règles de droit, l'acte édicté revêt la forme d'un arrêté simple, s'il n'est pas soumis au référendum. Comme la transformation en don du solde des prêts consentis à la FIPOI pour l'acquisition ou la construction du GEC (Maison internationale de l'environnement), du IAM, du CCI et du IAV équivaut à l'octroi d'une aide financière unique qui n'implique pas, comme nous l'avons vu plus haut, une base légale formelle spécifique (cf. ch. 51), la forme que la décision doit revêtir est ici celle de l'arrêté fédéral simple.

426

Annexe 1 Liste des abréviations

AELE Association européenne de libre-échange APEF Association des pays exportateurs de minerai de fer BIE Bureau international d'éducation/UNESCO BRI Banque des règlements internationaux CCI Centre du commerce international CNUCED/OMC CDI Commission du droit international CEE/ONU Commission économique pour l'Europe CERN Organisation européenne pour la recherche nucléaire CICG Centre international de conférences de Genève CICR Comité international de la Croix-Rouge CITES Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction CNUCED Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement CWR Centre William Rappard DFAE Département fédéral des affaires étrangères DFF Département fédéral des finances FIPOI Fondation des immeubles pour les organisations internationales FISCR Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge GATT Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce GE République et Canton de Genève GEC/MIE Geneva Executive Center/Maison internationale de l'environnement HCR Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés IAM Immeuble administratif de Montbrillant IAV Immeuble administratif de Varembe IUHEI Institut universitaire de hautes études internationales LFC Loi fédérale sur les finances de la Confédération MIE Maison internationale de l'environnement OIM Organisation internationale pour les migrations OIT Organisation internationale du travail OIPC Organisation internationale de protection civile OMC Organisation mondiale du commerce OMM Organisation météorologique mondiale OMPI Organisation mondiale de la propriété intellectuelle OMS Organisation mondiale de la santé ONG Organisation non gouvernementale ONU

Organisation des Nations Unies ONUG Office des Nations Unies à Genève OSCE  
Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe PNUD Programme des Nations  
Unies pour le développement PNUE Programme des Nations Unies pour l'environnement  
PPN Parking de la Place des Nations PVD Pays en voie de développement RS Recueil  
systématique du droit fédéral SIA Société suisse des ingénieurs et des architectes TVA  
Taxe sur la valeur ajoutée

427 UICN Union mondiale pour la nature UIT Union internationale des  
télécommunications UNESCO Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science  
et la culture UNHCHR Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme  
UNIDIR Institut de recherche des Nations Unies sur le désarmement UNITAR Institut des  
Nations Unies pour la formation et la recherche UNRISD Institut de recherche des Nations  
Unies pour le développement so- cial UPOV Union internationale pour la protection des  
obtentions végétales UPU Union postale universelle

428 Annexe 2 Liste des prêts de la Confédération à la FIPOI ou gérés par la FIPOI (par  
décennie) mio. de francs Années 50 OIT AF 07.06.56 3,4 ONU AF 18.09.57 4 OMS AF  
18.12.59 20 Total 27,4 Années 60 ONU AF 17.06.64 4,2 OMS AF 17.06.64 6,5 GATT AF  
11.12.64 0,6 ONU AF 19.12.67 58 OMM 1 AF 19.12.67 6,7 UIT 1 AF 19.12.67 22,9 Total  
98,9 Années 70 FIPOI (IAV) AF 06.10.71 16,7 FIPOI (PPN) AF 06.10.71 16 UIT 2 AF  
06.03.75 2,5 OIT AF 06.03.75 144 OMPI 1 AF 26.09.77 54,9 Total 234,1 Années 80 OIM  
AF 13.12.83 18 CERN 1 AF 27.09.84 10 OMPI AF 22.09.87 8,4 UIT 2 AF 19.06.86 19,6  
FIPOI (CCI) AF 14.12.89 32,7 FIPOI (IAM) AF 15.12.89 121 Total 209,7 Années 90  
CERN 2 AF 15.12.93 33,5 Palais Wilson AF 15.06.94 75 FISCR AF 14.12.94 11,3 GEC  
AF 14.12.94 68 OMM AF 13.03.95 79 UIT 3 AF 27.11.96 49 Total 315,8 Total général  
885,9

429 Annexe 3 Liste des contributions à fonds perdus accordées par la Confédération mio. de  
francs Années 50 GE (UIT+OMM) AF 18.12.56 2 OMPI AF 13.03.57 0,2 Années 60 ONU  
AF 19.12.67 3 Années 70 FIPOI (CERN) AF 05.12.74 12 Années 80 CICG AF 18.03.80 63  
Années 90 CWR (salle de conférences) AF 13.03.95 31,2 CWR AF 06.10.95 31,5 Total  
142,9

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses,  
Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali  
digitali Message concernant les aides financières à la Fondation des immeubles pour les  
organisations internationales (FIPOI) à Genève In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In  
Foglio federale Jahr 2000 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 06 Cahier Numero  
Geschäftsnummer 99.087 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 15.02.2000 Date  
Data Seite 409-429 Page Pagina Ref. No 10 124 234 Die elektronischen Daten der  
Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv  
übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises  
par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono  
stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte  
Originaltext. Quellen-URL siehe oben.