



Consulats honoraires

Évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des États

du 5 juin 2025

Mots clés



Consul honoraire / consule honoraire (cons. hon.)

Les consuls ou consulats honoraires (cons. hon.) assurent à titre honorifique, généralement parallèlement à une activité lucrative, la représentation consulaire d'un État. Les cons. hon. jouissent de privilèges et d'immunités limités.

État d'envoi et État de résidence

L'État d'envoi est l'État qui nomme des cons. hon. pour représenter ses intérêts et soutenir ses ressortissants et ressortissantes à l'étranger. L'État de résidence est l'État dans lequel les cons. hon. représentent leur État d'envoi. Les cons. hon. habitent généralement déjà dans l'État de résidence avant leur nomination.



Exequatur

Les cons. hon. doivent avoir été admis par l'État de résidence pour pouvoir accomplir leurs tâches. Cette admission est appelée exequatur. L'État de résidence peut refuser un exequatur ou le retirer ultérieurement sans avoir à justifier sa décision auprès de l'État d'envoi.

Représentation supérieure

Les consulats honoraires suisses dépendent d'une représentation suisse établie à l'étranger, le plus souvent une ambassade. Cette représentation supérieure recrute, encadre et surveille les cons. hon.



L'essentiel en bref

Dans l'ensemble, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) gère de manière adéquate les consulats honoraires suisses établis à l'étranger, qui apportent généralement une valeur ajoutée. S'agissant des consulats honoraires étrangers établis en Suisse, le DFAE estime que sa responsabilité est très limitée et n'agit qu'avec retenue.

En janvier 2024, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation des consulats honoraires. Il s'agit de représentations consulaires dirigés par une consule honoraire ou un consul honoraire (cons. hon.) à titre honorifique. Quelques cas problématiques au niveau international ont soulevé la question de la manière dont la Suisse traitait les cons. hon. Le 26 avril 2024, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG du Conseil des États (CdG-E), compétente en la matière, a décidé que le CPA devait procéder à une évaluation sur les consulats honoraires suisses établis à l'étranger ainsi que sur les consulats honoraires étrangers établis en Suisse.

Le CPA a analysé les consignes et les processus relatifs aux cons. hon. et s'est entretenu avec 47 personnes (essentiellement du DFAE). Une partie des entretiens s'est déroulée dans le cadre d'études de cas concernant six consulats honoraires suisses établis à l'étranger.

Les principaux résultats concernant les consulats honoraires suisses établis à l'étranger sont présentés ci-après, suivis de ceux relatifs aux consulats honoraires étrangers établis en Suisse.

Consulats honoraires suisses établis à l'étranger

Si la directive du DFAE est claire, il manque des bases stratégiques sur l'établissement de consulats honoraires suisses

Le DFAE a édicté une directive relative aux cons. hon. qui précise de manière adéquate la convention internationale en la matière (ch. 3.1.1). Cette directive est généralement respectée (ch. 3.2.2). Il manque toutefois des bases stratégiques qui permettraient de déterminer dans quels cas l'établissement de consulats honoraires est approprié (ch. 3.1.2). Dans la pratique, les consulats honoraires sont ouverts le plus souvent pour répondre à un besoin spécifique. Toutefois, lorsque ce besoin disparaît, leur fermeture n'est envisagée qu'avec réticence (ch. 3.2.1).

Lors de la nomination des cons. hon., les liens d'intérêts ne sont pas examinés de manière suffisamment systématique

Avant la nomination des cons. hon., la représentation suisse à l'étranger en charge doit vérifier si les candidates et les candidats conviennent à la fonction. Elle respecte généralement les consignes du DFAE. Les candidates et candidats n'ont toutefois pas d'obligation de déclarer leurs liens d'intérêts, avec pour conséquence que les risques de réputation et les conflits d'intérêts, comme les participations dans des entreprises,

peuvent passer inaperçus (ch. 3.2.3). L'examen dans le cadre de la nomination est d'autant plus important que les prolongations du mandat ne sont qu'une simple formalité (ch. 3.4.1).

L'encadrement et la conduite des cons. hon. par leurs supérieurs sont globalement adéquats, mais dépendent fortement des personnes concernées

Le DFAE ne donne que peu de consignes quant à l'encadrement et à la conduite des cons. hon. Les contacts sont ainsi fortement dépendants des supérieurs des cons. hon., ce qui entraîne des différences significatives. Les cons. hon. eux-mêmes sont malgré tout globalement satisfaits avec l'encadrement. Pour les cons. hon., les témoignages d'estime sont beaucoup plus importants pour leur engagement que la compensation financière (ch. 3.3.2 et 3.3.3).

Les consulats honoraires assurent une présence sur place à moindre coût sans toutefois remplacer un consulat de carrière ou une représentation diplomatique

Le DFAE établit les consulats honoraires comme antennes locales peu coûteuses dans le réseau extérieur suisse. Si les consulats honoraires complètent les consulats de carrière et les représentations diplomatiques, ils ne disposent pas des mêmes compétences et ont un poids politique moindre. La valeur ajoutée des cons. hon. reste malgré tout incontestable au sein du DFAE. Leurs prestations concrètes varient fortement d'un lieu à l'autre (ch. 3.3.3).

Dans les rares cas problématiques, le DFAE a réagi de manière adéquate et discrète

De manière générale, les cas problématiques concernant des cons. hon. suisses à l'étranger sont très rares. Jusqu'à présent, le DFAE a toujours cherché à régler la situation de manière discrète, ce qui a permis de limiter les atteintes à la réputation de la Suisse (ch. 3.4.2).

Consulats honoraires étrangers établis en Suisse

Par égard pour les relations bilatérales, le DFAE utilise sa marge de manœuvre avec beaucoup de retenue

Dans l'exercice de leur fonction, les cons. hon. étrangers bénéficient en Suisse de certains privilèges et immunités, qui sont toutefois limités. Ceux-ci devraient être accordés uniquement lorsque l'État d'envoi a effectivement besoin d'un consulat honoraire et que la personne concernée est digne de confiance. Le DFAE considère que son rôle est toutefois très limité en ce qui concerne les consulats honoraires étrangers en Suisse. Par égard pour les relations bilatérales avec les États d'envoi, il exploite sa marge de manœuvre avec beaucoup de retenue (ch. 4.2.3 et 4.3).

Les consignes du DFAE sont largement claires et similaires à celles d'autres pays, mais ne sont pas contraignantes

Les consignes du DFAE relatives aux consulats honoraires étrangers sont globalement claires et comparables à celles d'autres pays. D'autres États ont toutefois des consignes plus strictes sur certains aspects afin d'éviter notamment que

les cons. hon. ne s'immiscent dans les affaires intérieures. En fin de compte, les consignes de tous les pays considérés, tout comme celles de la Suisse, ne sont pas juridiquement contraignantes (ch. 4.1.1 et 4.1.2).

Les consignes du DFAE ne sont pas appliquées de manière systématique

Dans les faits, le DFAE ne vérifie pas systématiquement si les consignes relatives aux consulats honoraires étrangers sont respectées. En particulier, il n'examine que de manière superficielle si l'État d'envoi a effectivement besoin d'un consulat honoraire (ch. 4.2.1). En outre, il n'est pas précisé par qui et comment certaines consignes doivent être vérifiées (ch. 4.2.2). Enfin, le DFAE fait régulièrement des exceptions à ses consignes. Il rejette rarement les demandes d'établissement de consulats honoraires étrangers afin de ne pas mettre à mal les relations bilatérales avec les États d'envoi (ch. 4.2.3).

Dans les rares cas problématiques, le DFAE s'est montré hésitant

Du point de vue du DFAE, les États d'envoi sont responsables de la surveillance de leurs cons. hon. Une fois que le DFAE a admis une personne en tant que cons. hon., il ne procède guère à des vérifications. De manière générale, les cas problématiques concernant des cons. hon. étrangers en Suisse sont rares et le DFAE ne se considère que très partiellement compétent en la matière (ch. 4.3.1). Ainsi, il s'est montré très hésitant dans son action lors d'un cas d'abus d'immunité. Même en cas de problèmes, l'action du DFAE vise clairement à ne pas nuire aux relations avec d'autres États dans la mesure du possible (ch. 4.3.2).

Table des matières

1	Introduction	8
1.1	Contexte et questions de l'évaluation	8
1.2	Procédure	9
1.3	Plus-value et limites de l'évaluation	11
1.4	Structure du rapport	12
2	Informations de base concernant les consulats honoraires	12
2.1	La notion de consulat honoraire	13
2.2	Bases légales	13
2.3	Consulats honoraires suisses à l'étranger	15
2.4	Consulats honoraires étrangers en Suisse	18
3	Consulats honoraires suisses à l'étranger	20
3.1	Consignes du DFAE	20
3.1.1	La directive est conforme à la Convention de Vienne, qu'elle précise de manière appropriée	20
3.1.2	Des bases stratégiques claires sur l'importance et l'établissement de consulats honoraires font défaut	21
3.2	Établissement des consulats honoraires	25
3.2.1	Les consulats honoraires sont ouverts pour répondre à un besoin, mais ne sont fermés qu'avec réticence lorsque ce besoin disparaît	26
3.2.2	La directive est en grande partie respectée, mais elle n'est pas connue de tous	27
3.2.3	Les personnes sont soumises à un contrôle, mais leurs liens d'intérêts ne sont pas pris en considération de manière assez systématique	29
3.3	Encadrement des cons. hon.	32
3.3.1	Dans la pratique, les compétences pour l'encadrement sont claires et opportunes	32
3.3.2	L'encadrement et la conduite des cons. hon. dépendent fortement du supérieur ou de la supérieure	34
3.3.3	Les cons. hon. apportent une valeur ajoutée à moindre coût	36
3.4	Surveillance des cons. hon.	40
3.4.1	Une fois que les cons. hon. ont pris leur fonction, le DFAE n'effectue que peu de contrôles	40
3.4.2	Dans les cas problématiques, le DFAE réagit de manière adéquate et limite les atteintes à la réputation de la Suisse	41
4	Consulats honoraires étrangers en Suisse	42
4.1	Consignes du DFAE	42
4.1.1	Les conditions sont conformes à la CVRC et majoritairement claires, mais non contraignantes	42
4.1.2	Les conditions sont en grande partie similaires à celles d'autres pays, mais certains pays vont plus loin	43

4.2 Établissement des consulats honoraires	45
4.2.1 Le DFAE n'exige pas de justification objective du besoin	45
4.2.2 La vérification des conditions est hétérogène	47
4.2.3 Le DFAE accorde souvent des exceptions à ses propres consignes	48
4.3 Surveillance des cons. hon.	49
4.3.1 En matière de surveillance, le DFAE s'attribue une responsabilité très limitée	49
4.3.2 Si le DFAE intervient, il agit avec une grande retenue	52
5 Conclusions	54
5.1 Consulats honoraires suisses à l'étranger	54
5.1.1 Si la directive du DFAE est claire, il manque des bases stratégiques sur l'établissement de consulats honoraires suisses	55
5.1.2 Lors de la nomination des cons. hon., les liens d'intérêts ne sont pas examinés de manière suffisamment systématique	55
5.1.3 L'encadrement et la conduite des cons. hon. par leurs supérieurs sont globalement adéquats, mais dépendent fortement des personnes	56
5.1.4 Les consulats honoraires assurent une présence sur place à moindre coût sans toutefois remplacer un consulat de carrière ou une représentation diplomatique	56
5.1.5 Dans les rares cas problématiques, le DFAE a réagi de manière adéquate et discrète	57
5.2 Consulats honoraires étrangers en Suisse	57
5.2.1 Par égard pour les relations bilatérales, le DFAE utilise sa marge de manœuvre avec beaucoup de retenue	57
5.2.2 Les consignes du DFAE sont largement claires et similaires à celles d'autres pays, mais elles ne sont pas contraignantes	58
5.2.3 Les consignes du DFAE ne sont pas appliquées de manière systématique	58
5.2.4 Dans les rares cas problématiques, le DFAE s'est montré hésitant	58
Liste des abréviations	60
Bibliographie et liste des documents	61
Liste des personnes interrogées	64
Annexes	
1 Approche de l'évaluation	67
2 Critères d'évaluation : consulats honoraires	68
3 Aperçu des conditions d'autres pays	70
Impressum	72

1 Introduction

1.1 Contexte et questions de l'évaluation

Les consulats honoraires sont des représentations consulaires dirigées par une consule honoraire ou un consul honoraire (cons. hon.)¹ à titre honorifique. En Suisse, 65 États sont représentés par 122 consulats honoraires au total². De son côté, la Suisse est actuellement représentée dans 105 États par 224 consulats honoraires³. Dans un tiers de ces États, les consulats honoraires sont les seules représentations de la Suisse. Sur le plan international, on observe une augmentation du nombre de consulats honoraires, tendance à laquelle la Suisse n'échappe pas : ces 30 dernières années, le nombre de consulats honoraires suisses à l'étranger a pratiquement doublé⁴.

Les privilèges et immunités des cons. hon. sont moins étendus que ceux des consulés et consulats de carrière. Par contre, le recours à des cons. hon. comporte des risques. Il y a quelques années, une enquête internationale a soulevé différents cas problématiques de cons. hon. impliqués dans des actes délictueux ou des affaires douteuses⁵. Parmi ces cas se trouvaient également des cons. hon. étrangers en Suisse, par exemple dans une affaire de trafic d'art. Pour leur part, les cons. hon. suisses à l'étranger représentent un risque pour la réputation de la Suisse.

Compte tenu de ces éléments, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont, en janvier 2024, chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de conduire une évaluation sur les consulats honoraires. Le 26 avril 2024, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG du Conseil des États (CdG-E), compétente en la matière, a décidé que le CPA devait procéder à une évaluation sur les consulats honoraires suisses établis à l'étranger ainsi que sur les consulats honoraires étrangers établis en Suisse afin de répondre aux questions suivantes :

1. Les *consignes* du DFAE concernant les consulats honoraires suisses à l'étranger et les consulats honoraires étrangers en Suisse sont-elles conformes à la loi et claires ?
2. Le DFAE respecte-t-il les consignes lors de l'*établissement* de consulats honoraires en Suisse et à l'étranger ?
3. L'*encadrement* des cons. hon. suisses à l'étranger est-il opportun ?
4. Le DFAE exerce-t-il une *surveillance* opportune des activités des cons. hon. à l'étranger et en Suisse ?

¹ En allemand, l'abréviation « HK » est couramment utilisée au DFAE pour désigner les consulés ou consulats honoraires (Honorarkonsul/-konsulin), tandis que la désignation « cons. hon. » utilisée ici en français est rarement employée.

² DFAE (2024c) : Liste du corps diplomatique et consulaire en Suisse du 11.6.2024.

³ Calculs du CPA basés sur les données du DFAE (état au 31.10.2024).

⁴ Données du DFAE (état au 31.10.2024).

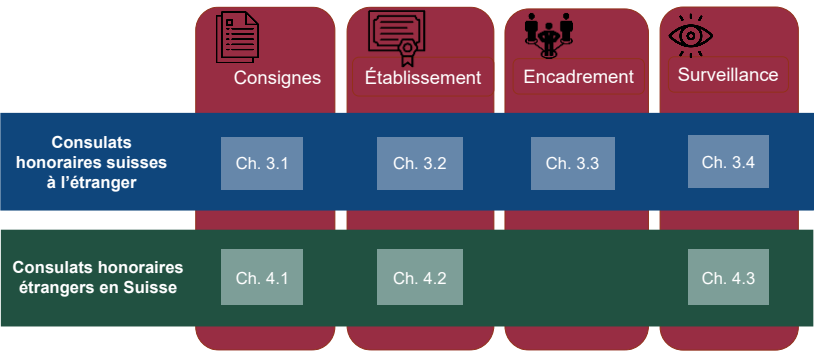
⁵ International Consortium of Investigative Journalists (2022) : Shadow Diplomats, [icij.org > Investigations > Shadow Diplomats](https://www.icij.org/investigations/shadow-diplomats) (état au 3.10.2024).⁶ DFAE (2008) : lettre de la Direction des ressources et du réseau extérieur aux représentations suisses du 28.4.2008 concernant les modifications dans la gestion des affaires des représentations honoraires.

1.2 Procédure

Tenant compte des questions soulevées, l'analyse se concentre sur quatre aspects représentés schématiquement dans la figure 1 : consignes, établissement, encadrement et surveillance. En relation avec les consulats honoraires suisses à l'étranger, le DFAE est responsable de chacun de ces quatre aspects. S'agissant des consulats honoraires étrangers en Suisse, son rôle se limite avant tout aux consignes, à l'établissement et à la surveillance. L'État d'envoi est en revanche seul responsable de l'encadrement des cons. hon. étrangers, raison pour laquelle la présente évaluation ne traite cet aspect que pour les cons. hon. suisses à l'étranger. Les résultats relatifs aux différents aspects évalués sont présentés dans les chiffres indiqués ci-après.

Figure 1

Schéma d'analyse pour l'évaluation des consulats honoraires



Légende : les chiffres renvoient aux parties du présent rapport dans lesquelles sont présentés les résultats pour chacun des aspects évalués.

Pour répondre aux questions de l'évaluation, le CPA a enquêté sur les consulats honoraires en ayant recours à diverses méthodes de collecte de données et d'analyse. L'annexe 1 donne une vue d'ensemble de l'approche de l'évaluation et l'annexe 2 présente les critères d'évaluation utilisés par le CPA. Comme on peut le voir dans le tableau 1, le CPA a analysé des documents et des exemples de processus et a mené des entretiens pour les deux parties de l'enquête, à savoir celle sur les consulats honoraires suisses à l'étranger et celle sur les consulats honoraires étrangers en Suisse. Il a en outre évalué les consulats honoraires suisses à l'étranger en se basant sur des études de cas et des analyses statistiques. Les différentes méthodes sont décrites plus en détail ci-après.

Tableau 1

Aperçu des méthodes

Questions d'évaluation	Analyse de documents	Exemples de processus	Entretiens semi-directifs	Études de cas	Analyses statistiques
1. Consignes (juridiques et stratégiques)	* / #		* / #		*
2. Établissement des consulats honoraires	* / #	* / #	* / #	*	*
3. Encadrement des cons. hon.	*		*	*	
4. Surveillance des cons. hon.	* / #	* / #	* / #	*	

Légende : * = contribution à l'analyse des consulats honoraires suisses à l'étranger ; # = contribution à l'analyse des consulats honoraires étrangers en Suisse.

Pour l'*analyse de documents*, le CPA a procédé à une analyse qualitative de contenu d'après les critères d'évaluation. Il a examiné les bases juridiques et d'autres consignes, les stratégies de politique extérieure à différents niveaux et les consignes du DFAE relatives aux processus d'établissement et de fermeture de consulats honoraires (cf. liste des documents). En ce qui concerne les consulats honoraires étrangers en Suisse, le CPA a également procédé à une comparaison internationale des consignes existantes pour des pays occidentaux économiquement développés comparables pour lesquels ces informations étaient disponibles en ligne (Australie, Belgique, Danemark, États-Unis, France, Islande, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas).

Le CPA a par ailleurs analysé quelques *exemples de processus*. À cette fin, il s'est penché sur le déroulement concret des processus au DFAE dans les cas récents d'établissement et de fermetures de consulats honoraires. En outre, il a analysé la manière dont avaient été gérés des cas problématiques de cons. hon. suisses à l'étranger et de cons. hon. étrangers en Suisse, qu'il avait identifiés sur la base de déclarations faites lors d'entretiens et d'une recherche dans les médias.

Le CPA a également mené des *entretiens semi-directifs* avec différentes personnes impliquées. Il s'agissait principalement de collaboratrices et de collaborateurs de la centrale du DFAE, à savoir de la Direction des ressources (DR), de la Direction du droit international public (DDIP), de la Direction consulaire (DC), du Protocole du DFAE et des divisions géographiques du Secrétariat d'État du DFAE (SEE-DFAE). De plus, le CPA s'est entretenu avec d'autres services fédéraux impliqués ainsi qu'avec quelques chancelleries cantonales (cf. liste des interlocutrices et interlocuteurs).

Afin d'analyser de manière plus approfondie l'établissement, l'encadrement et la surveillance des cons. hon. suisses à l'étranger, le CPA a réalisé six *études de cas*. Pour choisir les cas à étudier, le CPA a réparti tous les consulats honoraires suisses en six groupes, correspondant chacun à un type d'encadrement et de surveillance exercés par le DFAE. Le CPA a ensuite retenu un cas typique par groupe, en regard

de l'importance économique et touristique du pays pour la Suisse et de la taille de la communauté suisse présente sur place. Concrètement, il a sélectionné des cas de consulats honoraires au Gabon, en Indonésie, aux Pays-Bas, en Norvège, au Suriname et aux États-Unis. Le CPA a évalué des documents essentiels pour chacun de ces cas (par ex. convention entre la représentation supérieure et les cons. hon., rapports annuels des cons. hon.) et a mené des entretiens avec les cons. hon. concernés ainsi qu'avec leurs supérieures ou supérieurs consulaires et diplomatiques (consul/consule ou gestionnaire de représentation ; ambassadrice/ambassadeur ou consule générale / consul général).

Le CPA a aussi effectué différentes *analyses statistiques* afin d'en savoir davantage sur le développement des consulats honoraires suisses à l'étranger et sur les particularités des cons. hon. telles que leur nationalité ou leur langue. Au début de l'enquête, le DFAE ne disposait pas de chiffres sur l'évolution du nombre de représentations au fil du temps. Il a toutefois rassemblé ces données et les a nettoyées après que le CPA a découvert des incohérences.

Le CPA a collecté et analysé les données entre avril et octobre 2024. En janvier 2025, il a soumis au DFAE un projet du présent rapport, pour consultation.

1.3 Plus-value et limites de l'évaluation

La présente évaluation permet d'apprécier les risques liés au recours et à l'accueil de cons. hon. et montre comment le DFAE aborde cette thématique. Comme le rôle du DFAE porte davantage sur les consulats honoraires suisses à l'étranger que sur les consulats étrangers en Suisse, l'évaluation se concentre sur les premiers. Concernant les consulats étrangers en Suisse, l'aspect de l'encadrement n'a pas été considéré, car il ne relève pas de la compétence du DFAE, mais de l'État d'envoi concerné (cf. figure 1). L'analyse des trois autres aspects (consignes, établissement, surveillance) est similaire à celle portant sur les consulats honoraires suisses à l'étranger.

Compte tenu de l'augmentation du nombre de consulats honoraires suisses à l'étranger au cours des dernières décennies (cf. ch. 3.1.2), la question se pose de savoir si la Suisse suit une stratégie claire en la matière. Dans le contexte de l'évolution des prestations consulaires, la question de la valeur ajoutée des cons. hon. se pose également : en raison surtout des risques juridiques et de l'absence d'une formation formelle, les cons. hon. suisses ne peuvent plus délivrer de visas ou légaliser des demandes de passeport ou des documents d'état civil depuis l'adhésion de la Suisse à l'espace Schengen en 2008⁶. En particulier depuis l'introduction des données biométriques pour les passeports et les visas en 2010 et en 2011, une infrastructure technique complexe et onéreuse est requise pour l'émission de ces documents, qui pose des exigences accrues en matière de sécurité des données et de formation du personnel⁷. Pour cette raison, le DFAE a parfois créé des centres

⁶ DFAE (2008) : lettre de la Direction des ressources et du réseau extérieur aux représentations suisses du 28.4.2008 concernant les modifications dans la gestion des affaires des représentations honoraires.

⁷ DFAE (2025) : avis du DFAE du 17.2.2025 sur le projet du présent rapport.

régionaux qui proposent des prestations consulaires pour plusieurs pays. Parallèlement, il a fermé certains consulats de carrière et a ouvert davantage de consulats honoraires. Comme l'éventail de prestations fournies est désormais restreint, l'évaluation analyse les tâches que les cons. hon. accomplissent dans la pratique.

Au cours de la période sous revue, la DC a élaboré un projet de nouvelle stratégie consulaire pour les années 2025-2028⁸. Comme le projet de stratégie n'a été disponible qu'à la fin des enquêtes réalisées pour la présente évaluation, le CPA a dû se contenter de l'intégrer en l'état à l'analyse des documents et de consulter la DC à ce sujet. La nouvelle stratégie consulaire n'a en revanche pas été discutée lors des entretiens. Un objectif formulé dans le projet de stratégie est d'étendre les compétences consulaires des cons. hon. dans des cas particuliers. La gestion des risques du recours aux cons. hon. devrait donc encore prendre davantage d'importance à l'avenir.

En 2022, le Contrôle fédéral des finances (CDF) avait déjà mené une enquête auprès des cons. hon. suisses sur leur charge de travail, leurs attributions et la collaboration avec la représentation supérieure dans le cadre d'une évaluation des prestations consulaires fournies par la Suisse⁹. Dans son évaluation, le CPA s'appuie sur les résultats de cette enquête¹⁰ et les a complétées par des méthodes de recherche qualitatives. Le CPA prend aussi en compte les consulats honoraires étrangers en Suisse qui n'ont, à ce jour, jamais fait l'objet d'une évaluation. Puisque les cons. hon. étrangers jouissent de certains privilèges et immunités en Suisse, la question se pose de savoir comment la Suisse procède à l'admission et la surveillance de ces personnes.

1.4 Structure du rapport

Au ch. 2, le rapport présente les informations de base concernant les consulats honoraires. Les deux parties suivantes présentent les résultats relatifs aux consulats honoraires suisses à l'étranger (ch. 3) et ceux relatifs aux consulats honoraires étrangers en Suisse (ch. 4). Les conclusions sont exposées dans la dernière partie (ch. 5).

2 Informations de base concernant les consulats honoraires

Cette partie définit d'abord la notion de consulat honoraire (ch. 2.1), avant de présenter les bases légales régissant les consulats honoraires (ch. 2.2), puis de donner

⁸ DC (2024) : Stratégie consulaire 2025-2028, projet, version « Préavis » du 16.10.2024 (*ci-après* : projet de stratégie consulaire).

⁹ CDF (2022a) : Évaluation des services consulaires fournis par les représentations suisses à l'étranger, [efk.admin.ch > Publications > Rapports > Relations avec l'étranger > CDF-19404](https://efk.admin.ch/efk/fr/publications/rapports/relations-avec-l-etranger/cdf-19404) (état au 9.10.2024, *ci-après* : évaluation du CDF).

¹⁰ CDF (2022b) : Évaluation des services consulaires : enquête auprès des consuls honoraires – Auswertung der Ergebnisse (document de travail non publié, *ci-après* : enquête du CDF).

une vue d'ensemble des consulats honoraires suisses à l'étranger (ch. 2.3) et des consulats honoraires étrangers en Suisse (ch. 2.4).

2.1 La notion de consulat honoraire

Les consulats sont, comme les ambassades, une représentation de l'État d'envoi auprès de l'État de résidence. Leur compétence ne s'étend toutefois généralement pas à tout le pays, mais à une partie de celui-ci, appelée circonscription consulaire. Contrairement aux ambassades, les consulats n'entretiennent que ponctuellement des relations diplomatiques avec le gouvernement national de l'État de résidence et sont responsables principalement du contact avec les autorités de leur circonscription consulaire¹¹.

Les consulats honoraires sont des consulats dirigés à titre honorifique par des particuliers – un consul honoraire ou une consule honoraire (cons. hon.) – pour le compte d'un État. En règle générale, les cons. hon. exercent leur mandat en plus d'une activité professionnelle. Ils résident généralement déjà dans l'État de résidence avant d'être investis de la charge de cons. hon. Contrairement aux consules et consuls de carrière, les cons. hon. ne doivent pas nécessairement être ressortissants de l'État d'envoi. Ils peuvent aussi être citoyennes ou citoyens de l'État de résidence ou d'un État tiers.

Comme pour les consulats de carrière, il existe en principe quatre rangs de consulats honoraires : consulat général, consulat, vice-consulat et agence consulaire. Les représentations consulaires des quatre rangs peuvent être dotées des mêmes compétences et ne se distinguent que par leur classement hiérarchique. Par exemple, un consulat général peut avoir dans sa circonscription consulaire plusieurs consulats qui lui sont rattachés. La plupart des consulats honoraires suisses à l'étranger ont le rang de consulat, parfois de consulat général (cf. ch. 2.3)¹². Dans le présent rapport, le terme *consulat honoraire* englobe les représentations consulaires de tous les rangs.

2.2 Bases légales

Les fonctions et l'établissement des consulats honoraires ainsi que les privilèges et les immunités des cons. hon. sont définis dans la Convention de Vienne sur les relations consulaires (CVRC) de 1963¹³, que la Suisse a elle aussi signée.

En principe, les cons. hon. peuvent accomplir les mêmes tâches que les consules ou consuls de carrière. Ainsi, selon la CVRC (art. 5), ils protègent les intérêts de l'État d'envoi dans l'État de résidence et entretiennent les relations entre les deux États ainsi qu'avec les milieux économiques et culturels. Une autre tâche consiste à protéger les intérêts des ressortissants et ressortissantes de l'État d'envoi (c'est-à-dire les citoyens et citoyennes vivant à l'étranger et les touristes) et à leur prêter secours en situation

¹¹ Widmer, Paul (2014) : Diplomatie: ein Handbuch. Verlag NZZ, pp. 203 et 204.

¹² Widmer (2014) : pp. 205 et 214.

¹³ Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24.4.1963 (CVRC ; RS **0.191.02**).

d'urgence. Enfin, les cons. hon. peuvent s'acquitter de tâches consulaires spécifiques, comme délivrer des passeports et des visas. Dans les faits, de nombreux États d'envoi ne confèrent toutefois pas à leurs cons. hon. toutes les attributions qui seraient possibles selon la CVRC¹⁴. Ainsi, depuis 2008, les cons. hon. de la Suisse ne peuvent plus délivrer de visas ni légaliser les demandes de passeport et les documents d'état civil (cf. ch. 1.3).

L'État d'envoi ne peut ouvrir un consulat honoraire qu'avec le consentement de l'État de résidence (art. 4 CVRC). Les cons. hon. sont nommés par l'État d'envoi pour lequel ils exercent leur mandat. Ils doivent toutefois être admis à l'exercice de leurs fonctions par une autorisation de l'État de résidence dénommée *exequatur* (art. 12 CVRC). L'État de résidence peut refuser un exequatur ou le retirer ultérieurement sans avoir à justifier sa décision auprès de l'État d'envoi.

Chaque État est libre de décider s'il nommera ou recevra des cons. hon. (art. 68 CVRC). Les États-Unis, par exemple, autorisent les cons. hon. d'autres États sur leur territoire, mais n'établissent pas eux-mêmes de consulats honoraires dans d'autres pays¹⁵. Si un État autorise les cons. hon. sur son territoire, le principe de non-discrimination s'applique : les droits des cons. hon. ne peuvent pas être restreints pour certains pays (art. 72 CVRC).

Par rapport aux consuls et consules de carrière, les cons. hon. ne jouissent que de privilèges limités¹⁶. Les cons. hon. bénéficient par exemple d'exemptions fiscales uniquement pour les revenus provenant de leurs activités officielles. L'immunité de juridiction qui leur est conférée se limite aux actes officiels accomplis dans l'exercice de leurs fonctions ; elle ne couvre pas leurs activités privées. À noter que les procédures doivent être conduites avec les égards qui sont dus aux cons. hon. en raison de leur position officielle de manière à gêner le moins possible l'exercice des fonctions consulaires (art. 63 CVRC). Les locaux du consulat honoraire ne sont pas inviolables : seuls le sont les documents consulaires conservés séparément des documents privés¹⁷. L'État de résidence doit toutefois protéger les locaux consulaires et les cons. hon. (art. 59 et 64 CVRC). En outre, la correspondance officielle du consulat honoraire est inviolable et la liberté de communication s'applique. Les documents consulaires peuvent être envoyés de manière chiffrée ou comme « valise consulaire », qui ne peut être ouverte que pour des raisons valables et en présence d'une représentante ou d'un représentant de l'État d'envoi. Les membres de la famille des cons. hon. ne bénéficient d'aucun privilège ni immunité¹⁸.

En pratique, de nombreux États de résidence accordent toutefois aux cons. hon. un plus grand nombre de privilèges que ceux prévus par la CVRC¹⁹. Par exemple, les cons. hon. suisses à l'étranger reçoivent un passeport de service et les cons. hon. étrangers en Suisse peuvent apposer un sigle autocollant « CC » sur l'arrière de l'un

¹⁴ Widmer (2014) : p. 214.

¹⁵ International Consortium of Investigative Journalists (2022) : Shadow Diplomats, [icij.org > Investigations > Shadow Diplomats](https://www.icij.org/investigations/shadow-diplomats) (état au 3.10.2024).

¹⁶ CVRC, chap. 3. Voir aussi Widmer (2014), pp. 112 à 116.

¹⁷ Selon les déclarations de la DDIP, l'inviolabilité s'applique également aux documents numériques, conformément à l'interprétation moderne de la CVRC.

¹⁸ Widmer (2014) : pp. 112 à 116.

¹⁹ Widmer (2014) : p. 116.

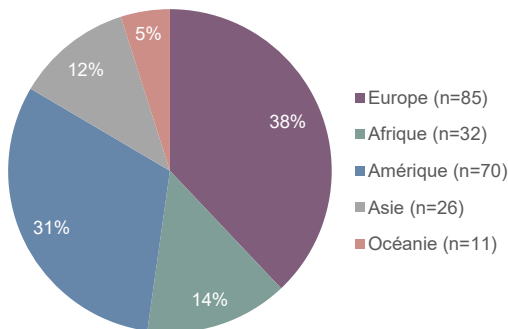
de leurs véhicules privés pour indiquer aux autorités que la personne bénéficie de certaines immunités.

2.3 Consulats honoraires suisses à l'étranger

La Suisse dispose de 224 consulats honoraires répartis dans 105 pays²⁰. Les consulats honoraires suisses à l'étranger complètent le réseau extérieur du DFAE, qui comprend outre les consulats honoraires quelque 170 ambassades, consulats de carrière, bureaux de coopération et missions permanentes auprès d'organisations internationales²¹. La majeure partie des consulats honoraires suisses sont établis dans des États européens et sur le continent américain, comme le montre la figure 2. En Europe, c'est en France (11) et en Italie (10) que la Suisse compte le plus de consulats honoraires. Parmi les 70 consulats honoraires établis sur le continent américain, 20 se trouvent aux États-Unis et 5 au Canada, les autres en Amérique centrale et en Amérique du Sud. Sur les continents asiatique et africain, la Suisse est normalement représentée au maximum par un consulat honoraire par pays²².

Figure 2

Répartition des consulats honoraires suisses sur les continents



Remarques : les consulats honoraires vacants sont inclus (Europe : 7 ; Afrique : 1 ; Asie : 2).

Source : calculs du CPA basés sur les données du DFAE (état au 31.10.2024).

Le DFAE a édicté une directive qui s'appuie sur la CVRC et qui règle les relations avec les consulats honoraires suisses à l'étranger²³. Selon cette directive, les

²⁰ Calculs du CPA basés sur les données du DFAE (état au 31.10.2024).

²¹ DFAE (2024e) : Stratégie de politique extérieure 2024-2027, p. 38.

²² Calculs du CPA basés sur les données du DFAE (état au 31.10.2024).

²³ DFAE (2021a) : Directive relative aux postes consulaires honoraires et aux représentants consulaires honoraires du 1.1.2021. *Ci-après* : directive concernant les cons. hon.

cons. hon. suisses exercent leurs fonctions de manière honorifique et ne sont donc pas rémunérés (art. 14, al. 1, de la directive concernant les cons. hon.). Ils ne font ainsi pas partie du personnel de la Confédération, mais exercent un mandat pour la Suisse. Le DFAE leur verse toutefois une indemnité annuelle de 6500 francs (art. 28) pour l'exercice de leurs attributions. Les dépenses liées à leur fonction, par exemple l'infrastructure de bureau nécessaire, sont à leur charge (art. 14, al. 3). Un mandat dure en général quatre ans et peut être prolongé autant de fois que souhaité, pour autant que le ou la cons. hon. n'ait pas atteint la limite d'âge de 70 ans (art. 12).

Les cons. hon. dépendent d'une représentation supérieure (art. 1, al. 1, let. f, de la directive concernant les cons. hon.), généralement l'ambassade suisse de l'État en question. S'il existe dans cet État un consulat général suisse en plus d'une ambassade suisse et que le consulat honoraire est situé dans sa circonscription, il en dépend ; l'ambassade n'est alors compétente que pour les démarches formelles, par exemple lors de la nomination des cons. hon. S'il n'y a pas de représentation suisse dans le pays, c'est en général l'ambassade suisse dans un pays voisin qui est la représentation supérieure.

Les tâches des cons. hon. sont également définies dans la directive concernant les cons. hon. (art. 20) et synthétisées dans l'encadré 1 ci-après. La représentation supérieure concernée conclut avec les cons. hon. une convention qui règle les tâches spécifiques qu'ils doivent accomplir dans le cadre des attributions générales.

Tâches des cons. hon. selon la directive concernant les cons. hon.²⁴**A. Affaires diplomatiques**

- entretenir des liens avec les autorités locales et les milieux culturels, scientifiques et d'affaires locaux,
- promouvoir l'image de la Suisse à l'étranger,
- collecter de renseignements commerciaux en faveur d'entreprises et d'organisations suisses,
- signaler à la représentation supérieure les possibilités d'affaires.

B. Contacts avec la communauté des Suisses et Suissesses de l'étranger

- promouvoir l'esprit de solidarité au sein de la communauté et renforcer ses liens avec la Suisse,
- signaler à la représentation supérieure les concitoyens et concitoyennes qui vivent dans la pauvreté ou en situation de détresse,
- organiser la célébration de la Fête nationale ou d'autres manifestations,
- conseiller les ressortissants et ressortissantes sur les conditions locales,
- fournir un soutien pour certaines prestations consulaires.

C. Assistance aux ressortissants et ressortissantes suisses en cas d'urgence ou de crise (en accord avec la représentation supérieure)

- fournir un soutien lorsqu'une ressortissante ou un ressortissant suisse résidant sur place est menacé dans son intégrité corporelle ou dans son patrimoine,
- porter assistance aux Suisses et Suissesses de passage en cas de maladie, d'accident, de vol ou de détention,
- apporter un soutien dans la préparation aux crises et la gestion des crises,
- informer le DFAE de tout événement susceptible d'avoir une influence sur la communauté des Suisses et Suissesses de l'étranger, sur les relations entre l'État de résidence et la Suisse ou sur les conseils du DFAE pour les voyages.

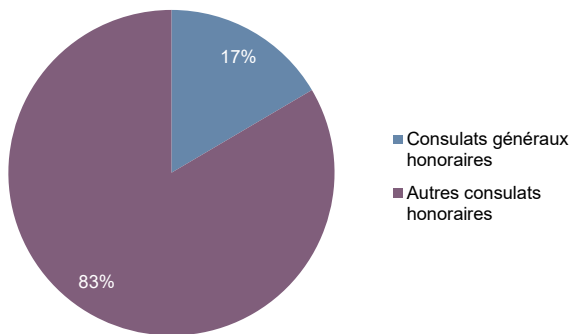
Si un consulat honoraire est la seule représentation suisse dans un pays et qu'il se trouve dans la capitale, il a en principe le rang de consulat général (art. 4, al. 2, de la directive concernant les cons. hon.). Dans 37 États, la Suisse est représentée exclusivement par un consulat général honoraire. Les consulats généraux honoraires représentent donc 17 % de tous les consulats honoraires, comme le montre la figure 3. Leur proportion est la plus élevée sur le continent africain et en Amérique centrale et du Sud²⁵.

²⁴ Directive concernant les cons. hon., art. 20.

²⁵ Calculs du CPA basés sur les données du DFAE (état au 31.10.2024).

Figure 3

Proportion de consulats honoraires et de consulats généraux honoraires suisses



Légende : N=224 représentations honoraires suisses.

Source : calculs du CPA basés sur les données du DFAE (état au 31.10.2024).

Au sein de la centrale du DFAE, la DR est responsable du pilotage et de la coordination des processus relatifs aux cons. hon. suisses à l'étranger (ouverture et fermeture de consulats honoraires ainsi que nomination, prolongation de mandat et révocation de cons. hon.)²⁶. Les représentations supérieures, qui dépendent du SEE-DFAE, doivent toutefois demander l'ouverture de nouveaux consulats honoraires. Elles recrutent les cons. hon. et sont chargées de leur encadrement. Le chef ou la cheffe du DFAE décide de l'ouverture et de la fermeture des consulats honoraires ; le directeur ou la directrice de la DR décide de la nomination des personnes. La DC est le point de contact central pour les prestations et les affaires consulaires concernant les Suisses et Suissesses de l'étranger. À ce titre, elle est responsable de la coordination des tâches²⁷ qui, dans une certaine mesure, sont également assurées par des cons. hon.

2.4 Consulats honoraires étrangers en Suisse

La Suisse compte 122 consulats honoraires de 65 pays différents. Sur ces 122 consulats honoraires, environ deux tiers représentent d'autres États européens²⁸.

²⁶ Art. 10, al. 2 et al. 3, let. b, de l'ordonnance du 20.4.2011 sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères (Org DFAE ; RS 172.211.1)

²⁷ Art. 11, al. 1, org DFAE.

²⁸ Décompte du CPA à partir de : DFAE (2024c) : Liste du corps diplomatique et consulaire en Suisse du 11.6.2024.²⁹ DFAE (site Internet) : www.dfae.admin.ch > Politique extérieure > Diplomatie > Régime des privilèges et immunités diplomatiques et consulaires en Suisse > Arrivée en Suisse (état au 5.12.2024). *Ci-après* : site du DFAE « Arrivée en Suisse ». Ces conditions sont quasiment identiques à celles imposées aux consulats de carrière étrangers en Suisse.

La CVRC définit des principes généraux, stipulant que l'établissement d'un consulat honoraire nécessite le consentement des deux États concernés. De plus, l'admission des personnes nommées doit suivre la procédure de l'État de résidence. Ce dernier peut édicter des règles qui précisent l'application de la CVRC sur son territoire.

Le DFAE a publié des « conditions » concernant les consulats honoraires sur son site Internet²⁹. Contrairement aux consulats honoraires suisses à l'étranger, il n'existe pas de directives en la matière. Les conditions du DFAE sont résumées dans le tableau 2.

Tableau 2

Aperçu des conditions du DFAE concernant les consulats honoraires étrangers

Thématique (art. CVRC)	Conditions
Consentement au consulat (art. 4, al 1)	– Nécessité du consulat honoraire objectivement démontrée par des statistiques actuelles et prévisionnelles (importance de la communauté étrangère et des relations commerciales, touristiques, culturelles et scientifiques)
Approbation du siège et de la circonscription consulaire (art. 4, al. 2)	– Au max. un consulat par région linguistique en principe – Implantation du siège dans un chef-lieu cantonal (sauf pour le Tessin, où Lugano est aussi acceptée) – Implantation du siège dans la circonscription consulaire – Circonscriptions consulaires correspondant aux frontières cantonales
Admission des cons. hon. (art. 10, al. 2)	– Résidence dans la circonscription consulaire – Envoi d'un CV complet – Envoi de l'extrait du casier judiciaire
Nationalité (art. 22)	– Suisse ou permis C. Permis B si les cons. hon. ont la nationalité de l'État d'envoi
Non-immixtion dans affaires intérieures (art. 55, al. 1)	– Restrictions applicables aux membres d'un pouvoir exécutif, législatif ou judiciaire au niveau fédéral et cantonal
Exemption de charges militaires (art. 67)	– Non astreint à l'obligation de servir ou approbation préalable parle DDPS

Source : site du DFAE : « Arrivée en Suisse ».

29 DFAE (site Internet) : www.dfae.admin.ch > Politique extérieure > Diplomatie > Régime des privilèges et immunités diplomatiques et consulaires en Suisse > Arrivée en Suisse (état au 5.12.2024). *Ci-après* : site du DFAE « Arrivée en Suisse ». Ces conditions sont quasiment identiques à celles imposées aux consulats de carrière étrangers en Suisse.

Pour ouvrir un nouveau consulat honoraire, les autorités de l'État d'envoi doivent en faire la demande au DFAE. Au DFAE, c'est la division Protocole qui est chargée de vérifier que les conditions sont remplies. Si le Protocole approuve la proposition, il soumet une demande au Conseil fédéral. Celui-ci délivre l'exequatur. Après avoir obtenu l'exequatur, les cons. hon. reçoivent du DFAE une carte de légitimation valable cinq ans. Pour la prolonger, la représentation étrangère doit fournir une « note verbale » et une copie du passeport du ou de la cons. hon.

Pour gérer le personnel diplomatique et consulaire sur le territoire suisse, y compris les cons. hon., le Protocole dispose d'un système électronique appelé Ordipro³⁰. Le Protocole tient également une liste des demandes relatives aux consulats honoraires.

3 Consulats honoraires suisses à l'étranger

Cette partie s'organise autour des questions de l'évaluation. Elle traitera donc des consignes du DFAE concernant les consulats honoraires suisses à l'étranger (ch. 3.1), de l'établissement des consulats honoraires (ch. 3.2), de l'encadrement des cons. hon. (ch. 3.3) et, enfin, de la surveillance exercée sur leurs activités (ch. 3.4).

3.1 Consignes du DFAE

Cette partie répond à la première question de l'évaluation : les consignes du DFAE concernant les consulats honoraires suisses à l'étranger sont-elles conformes à la loi et claires ?

Réponse : les bases juridiques du DFAE régissant les consulats honoraires suisses à l'étranger sont claires, ce qui n'est pas le cas des bases stratégiques.

- La directive édictée par le DFAE concernant les cons. hon. est conforme à la CVRC, qu'elle précise de manière appropriée (ch. 3.1.1).
- Il manque cependant des bases stratégiques claires sur l'importance et l'établissement de consulats honoraires suisses à l'étranger (ch. 3.1.2).

3.1.1 La directive est conforme à la Convention de Vienne, qu'elle précise de manière appropriée

La directive concernant les cons. hon. édictée par le DFAE (cf. ch. 2.3) définit les exigences envers les cons. hon., leurs tâches et les processus. Elle est juridiquement contraignante pour le personnel du DFAE et les cons. hon., et s'appuie sur la CVRC (cf. ch. 2.2). L'analyse de documents montre que la directive concernant les cons. hon. est conforme à la CVRC, renvoyant directement à la convention à certains endroits. Formulée clairement, elle reflète les principes fondamentaux de la CVRC en ce qui concerne les cons. hon. Par exemple, elle liste les fonctions des cons. hon.

³⁰ Ordonnance du 22.3.2019 sur le système d'information Ordipro (RS **235.21**).

suisses (art. 16, 19 et 20 de la directive concernant les cons. hon., cf. ch. 2.3) en restant proche de l'art. 5 de la convention. Elle précise cependant les principes fondamentaux et édicte des consignes particulières en matière de procédure ainsi que d'autres consignes pour les consulats honoraires suisses. Mis à part la condition d'avoir la nationalité suisse et de la limite d'âge de 70 ans (cf. art. 6, al. 3 et art. 12, al. 3 de la directive concernant les cons. hon.), elle ne définit pas des critères à remplir par les candidates et candidats. Elle ne détermine pas non plus dans quels cas on peut établir un consulat honoraire et dans quels cas un consulat de carrière serait préférable.

3.1.2 Des bases stratégiques claires sur l'importance et l'établissement de consulats honoraires font défaut

Des bases stratégiques concernant les consulats honoraires sont importantes pour évaluer les bénéfices et les risques que comporte l'établissement de consulats honoraires. Elles font pourtant défaut. Les consulats honoraires ne sont pas mentionnés dans les stratégies actuelles du DFAE comme la stratégie de politique extérieure³¹ et la vision de la politique étrangère à l'horizon 2028³² ou encore dans les stratégies géographiques (par ex. la stratégie Asie du Sud-Est ou la stratégie pour l'Afrique subsaharienne³³), contrairement aux autres types de représentations suisses qui sont, par exemple, citées au paragraphe « Réseau extérieur et proximité » de la stratégie de politique extérieure 2024-2027 et représentées sur la carte du réseau extérieur suisse (figure 4). De nombreuses personnes interrogées par le CPA ont expliqué cette absence par le fait que les stratégies étaient très générales, tout en soulignant que la référence aux consulats honoraires était implicite et que ceux-ci faisaient évidemment partie du réseau extérieur. L'importance des consulats honoraires ne transparaît toutefois pas dans les bases stratégiques.

³¹ DFAE (2024) : Stratégie de politique extérieure 2024-2027 ; DFAE (2020) : Stratégie de politique extérieure 2020-2023.

³² Groupe de travail AVIS28 (2019) : La Suisse dans le monde en 2028. Rapport du groupe de travail « Vision prospective de la politique étrangère de la Suisse à l'horizon 2028 » à l'intention du conseiller fédéral Ignazio Cassis.

³³ DFAE (2024d) : Stratégie Asie du Sud-Est 2023-2026 ; DFAE (2021c) : Stratégie pour l'Afrique Subsaharienne 2021-2024.

Figure 4

Types de représentations du réseau extérieur suisse selon la stratégie de politique extérieure 2024-2027 (extrait de carte avec légende)



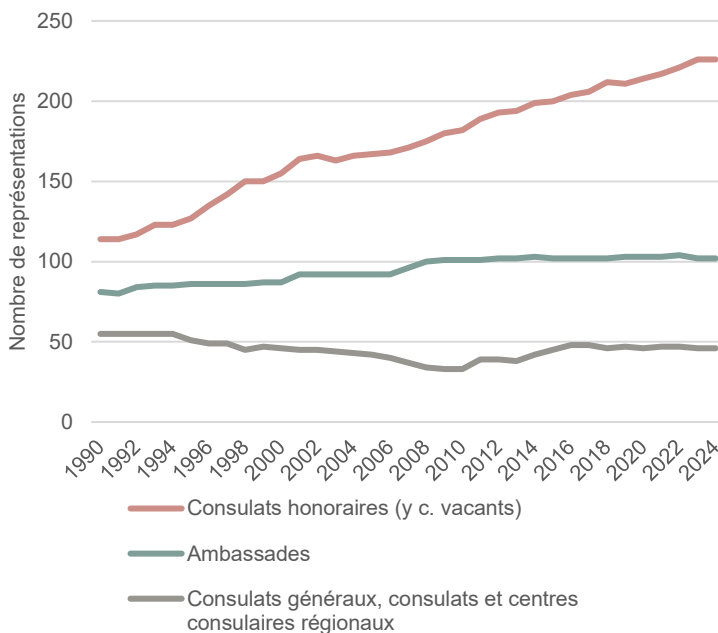
Source : DFAE (2024) : Stratégie de politique extérieure 2024-2027, p. 49.

Au total, le nombre de consulats honoraires a constamment augmenté. Il a plus que doublé depuis 1990 (cf. figure 5), ce qui souligne l'importance des consulats honoraires en tant que représentations au sein du réseau extérieur de la Suisse. L'augmentation du nombre de consulats honoraires ne s'est toutefois pas accompagnée d'une diminution des consulats de carrière et des représentations diplomatiques, contrairement à certaines déclarations faites lors d'entretiens. Pour les

représentations consulaires, on ne constate qu'une diminution temporaire, et pour les ambassades, une légère augmentation. Les chiffres ne permettent donc pas de conclure que les consulats honoraires remplacent directement les représentations consulaires ou diplomatiques. En outre, selon une liste du DFAE sur l'évolution des consulats honoraires à partir de 1990, il est plutôt rare que des ambassades, des consulats généraux et de consulats soient transformés en consulats honoraires (20 cas).

Figure 5

Évolution du nombre de représentations suisses de 1990 à 2024



Légende : CCR = centres consulaires régionaux (introduits à partir de 2011).

Source : calculs du CPA basés sur les données du DFAE (état au 26.11.2024).

Il arrive toutefois que le DFAE, lorsqu'il ferme une représentation suisse, ouvre un consulat honoraire à la place, même si celui-ci ne peut assumer qu'une partie des tâches de la représentation (cf. ch. 3.3.3). Par exemple, en 2024, un consulat honoraire a été ouvert à Oulan-Bator, la capitale de la Mongolie, après la fermeture du bureau de coopération suisse, au motif que cela permettrait d'assurer une présence sur place. À la suite de l'introduction des données biométriques pour les passeports et les visas, qui implique une infrastructure coûteuse (cf. ch. 1.3), la Suisse a en outre mis sur pied, à partir de 2011, 16 centres consulaires régionaux (CCR) au total, qui proposent

des prestations pour plusieurs États à la fois. Parallèlement, elle a fermé des consulats de carrière³⁴. Dans ces cas-là aussi, des consulats honoraires ont souvent été établis afin d'assurer une présence sur place et de disposer d'une « boîte aux lettres » consulaire. Par exemple, le CCR de Stockholm assure les fonctions consulaires pour les cinq pays nordiques et les trois pays baltes. Depuis lors, en Islande et en Estonie, la Suisse est représentée seulement par un consulat honoraire³⁵.

S'agissant de la contribution des consulats honoraires au principe d'universalité, des décalages apparaissent entre les stratégies et la pratique. Ce principe, mentionné dans la plupart des stratégies de politique extérieure, est qualifié d'« idée centrale » de la politique étrangère de la Suisse dans la vision de la politique étrangère à l'horizon 2028. Selon les stratégies, la Suisse aspire à entretenir des *relations diplomatiques avec tous les pays du monde*³⁶. Il ressort des entretiens menés par le CPA que, dans la pratique, le principe d'universalité est interprété de la manière suivante : la Suisse doit *être présente le plus universellement possible* pour défendre ses intérêts, mais aussi pour fournir des prestations consulaires aux citoyennes et citoyens et aux touristes suisses à l'étranger. Selon la plupart des personnes interrogées, les cons. hon. permettent à la Suisse d'assurer une présence à moindres coûts dans les lieux où l'établissement d'un consulat de carrière ou une représentation diplomatique ne se justifie pas. De leur point de vue, les cons. hon. contribuent clairement au principe d'universalité. Cette contribution des cons. hon., reconnue dans la pratique, ne se reflète toutefois pas dans les stratégies, car, dans celles-ci, le principe d'universalité se limite aux relations diplomatiques, et les représentations consulaires, dont font partie les consulats honoraires, ne sont pas des représentations diplomatiques.

Le projet de stratégie consulaire 2025-2028 mentionne explicitement les consulats honoraires³⁷, mais ne comprend pas non plus de consignes claires concernant le recours à ce type de représentation. Selon le projet de stratégie, les consulats honoraires sont un instrument permettant de soutenir les représentations suisses. Le projet mentionne à cet égard les principales tâches des cons. hon., notamment la préservation des intérêts de la Suisse et le soutien apporté sur place aux citoyennes et citoyens suisses en cas d'urgence. Il ne précise cependant pas les circonstances qui appellent l'établissement d'un consulat honoraire, par exemple une grande distance par rapport à la représentation consulaire suisse la plus proche ou une communauté de Suisses et Suissesses de l'étranger particulièrement importante. Il n'existe donc toujours pas de bases stratégiques permettant d'évaluer la valeur ajoutée des consulats honoraires et les risques que ceux-ci présentent.

Depuis 2008, les cons. hon. suisses n'ont plus guère de compétences consulaires ; ils ont surtout une fonction de « boîte aux lettres » (cf. ch. 1.3 sur la transformation du système consulaire), ce qui signifie qu'ils transmettent les affaires consulaires au consulat de carrière concerné. Le projet de stratégie consulaire a entre autres comme

³⁴ DFAE (2012) : Rapport sur les axes stratégiques de la politique étrangère pour la législature (stratégie de politique étrangère 2012-2015), p. 12.

³⁵ Données du DFAE (état au 26.11.2024).

³⁶ AVIS28, p. 45.

³⁷ Projet de stratégie consulaire. Comme le projet de stratégie n'a été disponible qu'après la fin des enquêtes réalisées pour la présente évaluation, il n'a pu être intégré que de manière limitée (cf. aussi ch. 1.3).

objectif de développer les compétences des cons. hon.³⁸ : dans les régions où il n'y a que peu de consulats de carrière et beaucoup de cas relevant de la protection consulaire, les cahiers des charges de certains cons. hon. pourraient être élargis de manière ciblée afin d'augmenter l'efficacité et l'efficience de la protection consulaire. La DC a expliqué au CPA que cette mesure concernerait par exemple des cons. hon. présents dans des destinations touristiques populaires où des catastrophes naturelles se produisent régulièrement. Le projet de stratégie ne précise toutefois pas quelles compétences de ces cons. hon. pourraient être élargies. Selon les déclarations de la DC, l'octroi de visas ne serait pas concerné. Le projet de stratégie consulaire indique par ailleurs que les cons. hon. doivent être mieux formés, soutenus et contrôlés, ce dernier point ne faisant l'objet d'aucune précision. Selon la DC, il s'agit d'éviter les risques liés à l'élargissement des compétences. La DC indique que c'est à dessein qu'aucune description précise des objectifs et des mesures ne figure dans le projet de stratégie, car il existe de grandes disparités entre les consulats honoraires. Le CPA estime qu'il y a lieu de préciser les compétences à élargir et les mesures d'accompagnement nécessaires afin que la nouvelle stratégie consulaire puisse servir de boussole pour la mise en œuvre, ce que ne permet pas le projet actuel.

Au cours des entretiens, plusieurs personnes ont considéré la directive concernant les cons. hon. comme une base stratégique. Pourtant, celle-ci ne définit pas dans quels cas un consulat honoraire doit être établi et dans quels cas ce n'est pas nécessaire. Des bases stratégiques de ce type font défaut.

3.2 Établissement des consulats honoraires

Cette partie répond à la deuxième question de l'évaluation : le DFAE respecte-t-il les consignes lors de l'établissement des consulats honoraires à l'étranger ? La nomination des personnes est également concernée.

Réponse : les bases juridiques et les processus sont en grande partie respectés. L'absence de bases stratégiques régissant l'établissement des consulats honoraires (cf. ch. 3.1.2) se fait particulièrement sentir lorsqu'il s'agit de décider de leur fermeture.

- Les ouvertures de consulats honoraires se font au cas par cas, la plupart du temps pour répondre à un besoin ; à l'inverse, les fermetures sont plus hésitantes, faute de bases stratégiques permettant d'analyser les besoins (cf. ch. 3.2.1).
- Les consignes de la directive sur les cons. hon. sont en grande partie respectées lors de l'ouverture de consulats honoraires et de la nomination des cons. hon., mais elles ne sont pas connues de tous (cf. ch. 3.2.2).
- Pendant le processus de nomination, l'adéquation de la personne à assumer la fonction de cons. hon. est évaluée, mais ses liens d'intérêts ne sont pas examinés de manière suffisamment systématique (cf. ch. 3.2.3).

³⁸ Projet de stratégie consulaire, objectif A2.

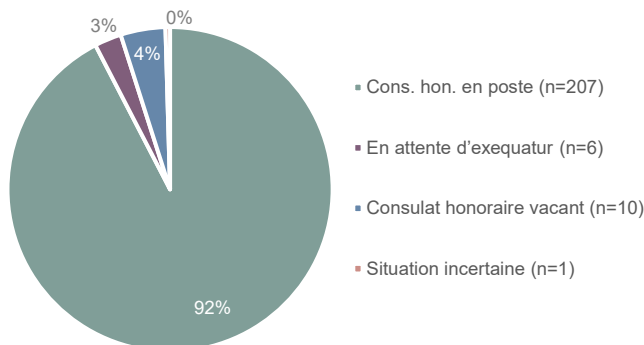
3.2.1 Les consulats honoraires sont ouverts pour répondre à un besoin, mais ne sont fermés qu’avec réticence lorsque ce besoin disparaît

Les consulats honoraires sont généralement ouverts pour répondre à un besoin. Il manque certes des bases stratégiques claires régissant l’établissement des consulats honoraires (cf. ch. 3.1.2) ; cependant, dans les exemples de processus d’ouverture de consulats honoraires, les représentations supérieures ont généralement justifié le besoin, par exemple par la croissance du nombre de touristes suisses, par un intérêt économique accru ou par l’absence de représentation suisse dans la région. Le besoin qui a justifié l’ouverture d’un consulat honoraire correspond aux tâches assumées par les cons. hon. selon la directive concernant les cons. hon. (cf. encadré 1, ch. 2.3). En outre, dans la mesure du possible, les représentations concernées ont cherché des personnes dont le parcours et le réseau correspondaient aux priorités du consulat honoraire.

S’agissant des processus de fermeture examinés, le CPA s’est en revanche demandé pourquoi, dans certains cas, la fermeture des consulats honoraires n’avait pas eu lieu plus tôt, puisqu’il n’y avait manifestement plus de besoin depuis longtemps. Ainsi, certains consulats honoraires se trouvent dans des régions où il n’y a guère d’intérêts suisses (par ex. pas d’intérêts économiques suisses notables ou de communauté de Suisses et Suissesses de l’étranger) ou qui sont déjà extrêmement bien couvertes par le réseau extérieur. Dans les cas étudiés, la fermeture n’est intervenue qu’à un moment où elle s’imposait, par exemple parce que le ou la cons. hon. avait atteint la limite d’âge de 70 ans ou qu’un poste vacant n’avait pas pu être pourvu. Dans de rares cas, les consulats honoraires restent vacants pendant une longue période. Dans l’ensemble, comme le montre l’évaluation du CPA (cf. figure 6), environ 4 % des consulats honoraires sont vacants, ce qui est peu, car il est normal qu’un poste reste vacant pendant une courte période, jusqu’à ce qu’une personne adéquate soit trouvée. Dans 95 % des consulats honoraires, un ou une cons. hon. était en poste ou en attente de son exequatur.

Figure 6

Nombre de consulats honoraires de la Suisse à l'étranger occupés ou vacants



Source : calculs du CPA basés sur les données du DFAE (état au 31.10.2024).

Sur la base des entretiens qu'il a menés, le CPA estime que la réticence à fermer les consulats honoraires s'explique par le fait qu'il n'existe pas de bases stratégiques claires régissant le recours à ce type de représentation. Il manque donc des critères permettant d'évaluer s'il est encore pertinent d'avoir un consulat honoraire. En outre, compte tenu du caractère bénévole des prestations fournies par les cons. hon. et de la relation de confiance qui les unit, les représentations supérieures ont des scrupules à mettre fin au mandat des cons. hon. de leur propre initiative.

Enfin, la réticence à fermer les consulats honoraires peut être l'expression du peu d'attention accordée aux consulats honoraires en général. De l'avis de la plupart des personnes interrogées au DFAE, les consulats honoraires engendrent des coûts négligeables, surtout en comparaison avec les consulats de carrière. Ces personnes n'étaient pas conscientes des frais d'encadrement et des charges administratives qui s'ajoutent à l'indemnisation versée aux cons. hon. Cela peut également expliquer pourquoi certains consulats honoraires sont maintenus alors qu'ils n'apportent plus de valeur ajoutée concrète.

3.2.2 La directive est en grande partie respectée, mais elle n'est pas connue de tous

Dans le cadre des études de cas, le CPA a constaté que la directive concernant les cons. hon. n'était pas connue de tous les collaborateurs et collaboratrices des représentations suisses compétents en matière de cons. hon.³⁹. Celles et ceux qui la

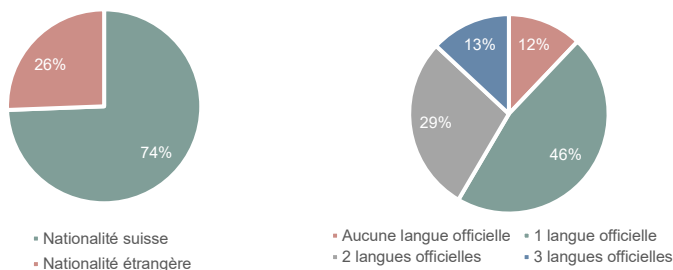
³⁹ Un tiers des douze collaborateurs et collaboratrices du réseau extérieur interrogés ne connaissaient pas la directive concernant les cons. hon. ou son contenu. Il ne s'agit cependant pas d'une proportion représentative sur le plan statistique.

connaissent la trouvent claire. De manière générale, dans les cas et les processus étudiés, la directive a en outre été respectée et mise en œuvre correctement. Ainsi, les tâches définies dans les accords entre les représentations supérieures et les cons. hon. correspondaient à celles de la directive (voir ch. 2.3, encadré 1). La gestion, notamment la comptabilité, était également conforme à la directive (chap. 5).

Les exigences de la directive envers les caractéristiques des cons. hon. sont en grande partie remplies. Ainsi, la limite d'âge de 70 ans est respectée dans tous les cas (art. 12, al. 3, de la directive concernant les cons. hon.). Selon la directive (art. 6, al. 3), les cons. hon. doivent posséder la nationalité suisse et ne peuvent être qu'« exceptionnellement » de nationalité étrangère. Dans la pratique, cependant, un quart des cons. hon. n'ont pas le passeport suisse, ce qui signifie que cette exigence n'est régulièrement pas satisfaite, et pas uniquement à titre exceptionnel (cf. figure 7, à gauche). La proportion des cons. hon. qui ne possèdent pas la nationalité suisse est particulièrement élevée dans les pays africains et asiatiques (50 %). Il ressort des entretiens qu'il est particulièrement difficile dans ces régions de trouver des personnes adéquates pour ce poste ayant le passeport suisse, car la communauté des Suisses et Suissesses de l'étranger y est souvent très petite. Toutefois, en Europe, 20 % des cons. hon. n'ont pas la nationalité suisse, bien que la diaspora suisse soit assez importante dans de nombreux pays européens. D'après les informations obtenues lors des entretiens, le critère de la nationalité suisse vise à éviter que les cons. hon. défendent des intérêts différents de ceux de la Suisse. Compte tenu du nombre élevé d'exceptions, le CPA se demande si le critère de la nationalité est suffisamment pris en considération lors de la sélection.

Figure 7

Nationalité et connaissances linguistiques des cons. hon.



Légende : N=207 consulats honoraires dont le poste de cons. hon. est occupé.

Source : calculs du CPA basés sur les données du DFAE (état au 31.10.2024).

La prescription selon laquelle les cons. hon. doivent parler au moins une langue officielle de la Suisse, qui est uniquement inscrite dans les processus, est respectée, exception faite de 12 % des cons. hon. (cf. figure 7, à droite). Les cons. hon. qui ne parlent aucune langue officielle de la Suisse utilisent l'anglais comme langue de

correspondance. La plupart d'entre eux se trouvent dans des pays d'Amérique centrale ou d'Amérique du Sud ou encore d'Asie, où la diaspora suisse est petite.

Les processus de recrutement et de nomination des cons. hon. sont également définis dans la directive concernant les cons. hon., qui prévoit que la représentation supérieure fournit à la DR, en accord avec la représentation diplomatique, les dossiers de deux candidats ou candidates (art. 5, al. 2). Dans la pratique, ce n'est pas toujours le cas. Selon les informations obtenues dans le cadre des entretiens, cela est principalement dû, comme pour les autres exceptions, à la difficulté de trouver des candidats et des candidates qui remplissent les critères de la directive. Néanmoins, certains éléments tirés des exemples de processus ou des études de cas semblent montrer que les représentations supérieures ne font pas toutes preuve de la même assiduité à trouver des personnes appropriées.

3.2.3 Les personnes sont soumises à un contrôle, mais leurs liens d'intérêts ne sont pas pris en considération de manière assez systématique

Les processus de recrutement sont détaillés dans un memento à l'intention des représentations compétentes. Celui-ci prévoit aussi un contrôle des personnes. Ainsi, la représentation supérieure doit mener des entretiens avec les personnes susceptibles d'occuper le poste. Les documents à fournir (par ex. extrait de casier judiciaire) sont énumérés dans une liste de contrôle. Les exigences formelles sont donc claires.

Au niveau du contenu, les exigences du memento restent en revanche parfois vagues. C'est le cas notamment des prescriptions concernant les activités privées des cons. hon. Ces activités sont importantes pour le réseau des cons. hon. sur place, dont le DFAE souhaite tirer profit, mais comportent un risque de conflits d'intérêts. L'art. 22, al. 4, de la directive sur les cons. hon. exige donc que l'activité professionnelle des cons. hon. soit compatible avec leurs fonctions officielles, sans préciser quand cela n'est plus le cas. Le code de conduite du DFAE⁴⁰ et le profil requis mentionné dans le memento sont aussi vagues. Par exemple, ce qu'on entend précisément par « pleine indépendance économique » dans ce dernier document n'est pas très clair. Il manque également des critères clairs concernant le contrôle des personnes. Afin de garantir qu'ils ne représentent que les intérêts de la Suisse, les cons. hon. doivent simplement confirmer par écrit qu'ils n'exercent pas de fonction consulaire ou politique officielle pour un autre pays. En outre, ils doivent indiquer leur activité principale et joindre un CV. Il n'existe cependant pas de consignes plus précises sur les informations qui doivent figurer sur ce dernier.

Pour le CPA, il est nécessaire de connaître d'autres liens d'intérêt pour évaluer si la personne est adéquate pour la fonction. Il s'agit par exemple de participations économiques dans des secteurs où le risque de corruption est élevé, de fonctions au sein de partis politiques ou d'engagements dans des associations dont les objectifs peuvent être contraires aux intérêts de la politique étrangère de la Suisse. Compte tenu des risques pour la réputation de la Suisse associés à ces liens d'intérêt, ceux-ci sont

⁴⁰ DFAE (2023a) : Code de conduite du 30.7.2018, actualisé le 16.6.2023.

pertinents pour pouvoir évaluer si une personne peut représenter les intérêts de la Suisse de manière crédible en tant que cons. hon. Alors que certains supérieurs interrogés ont réfléchi aux risques des liens d'intérêts, d'autres ne semblaient guère voir de risques et considéraient les exigences existantes comme suffisantes. Selon les personnes interrogées à la centrale du DFAE, on se fie au jugement de la représentation supérieure sur place, car celle-ci serait la mieux placée pour évaluer la personne et les besoins locaux⁴¹. Plusieurs personnes interrogées ont en outre mentionné que la représentation supérieure menait des entretiens exploratoires avec des personnes de l'entourage des candidats et des candidates, ce qui, selon elles, permettrait de déceler des conflits d'intérêts. Ces entretiens ne sont toutefois pas prévus dans les consignes du DFAE relatives aux processus. L'étendue et le degré d'approfondissement de l'examen des liens d'intérêts dépendent entièrement de l'appréciation de l'ambassadeur ou de l'ambassadrice. Du point de vue du CPA, cet examen n'est pas assez systématique.

⁴¹ Selon l'avis du DFAE du 17.2.2025 sur le projet du présent rapport, le Service de renseignement de la Confédération (SRC) demandait autrefois des informations sur les personnes auprès des services partenaires étrangers, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui. Le SRC a expliqué au CPA que les contrôles systématiques n'étaient pas prévus par la loi. Un contrôle ne peut être effectué qu'au cas par cas, s'il existe des indices qu'une personne pourrait représenter un risque pour la sécurité.

Contrôle de sécurité relatif aux personnes (CSP) : un instrument qui n'est pas approprié pour les cons. hon.

Une possibilité pour rendre le contrôle des cons. hon. plus systématique serait de soumettre ceux-ci à un CSP. Ce contrôle peut être effectué non seulement pour les personnes exerçant une activité sensible en matière de sécurité (art. 5 et 29 de la loi sur la sécurité de l'information⁴²), mais aussi lorsqu'un contrôle de loyauté semble nécessaire pour protéger des intérêts essentiels de la Confédération. Comme les cons. hon. peuvent représenter un risque de réputation pour la Confédération, un contrôle de loyauté pourrait éventuellement se justifier, mais cela nécessiterait une base légale spécifique.

Indépendamment du contexte juridique, le CPA conclut toutefois que, pour des raisons pratiques, un CSP ne serait pas approprié pour les cons. hon. Ceux-ci étant domiciliés à l'étranger, obtenir les documents nécessaires à l'examen serait lourd et chronophage. Le Service spécialisé CSP estime que cela peut prendre jusqu'à un an. En outre, d'autres États ne disposent parfois pas de documents comparables à ceux requis pour un CSP en Suisse ou n'y donnent pas accès. Par exemple, très peu de pays tiennent un registre des poursuites. De plus, selon ses propres indications, le Service spécialisé CSP ne dispose pas des compétences linguistiques ni des ressources en personnel nécessaires pour pouvoir examiner les documents de manière adéquate. Il semble donc plus opportun que les cons. hon. se procurent eux-mêmes un extrait de casier judiciaire, comme c'est le cas actuellement, et que les liens d'intérêts soient examinés par le DFAE. Les bases des CSP pourraient éventuellement servir de canevas pour l'examen systématique des liens d'intérêts des cons. hon.

Par ailleurs, la qualité des demandes des représentations supérieures à l'attention de la DR pour la nomination de cons. hon. est hétérogène. Ainsi, il est prévu dans les processus que les représentations supérieures rédigent une lettre pour présenter leur proposition, sans plus de précision sur la forme ou la teneur de cette lettre. Les exemples de lettres consultés par le CPA étaient très divers tant sur la forme que sur le fond. La nomination des cons. hon. était justifiée plus ou moins précisément et selon différents points de vue. Ce dernier aspect peut s'expliquer par le fait qu'il n'existe pas de bases stratégiques claires concernant l'établissement de consulats honoraires. (cf. ch. 3.1.2).

Les processus de nomination des cons. hon. sont clairement définis : les représentations supérieures transmettent les dossiers de candidature à la division géographique compétente, laquelle prend position avant de transmettre à son tour les dossiers à la DR. La DR recueille les avis d'autres unités (entre autres DDIP, DC, Direction du développement et de la coopération, Secrétariat d'État à l'économie), qui examinent les dossiers dans leur optique (par ex. pour la DDIP, du point de vue de la conformité avec la CVRC). Enfin, la direction de la DR prend une décision concernant la nomination des cons. hon.

⁴² Loi du 18.12.2020 sur la sécurité de l'information (RS 128).

Dans les exemples considérés, les processus se sont pourtant déroulés de manière très différente et peu efficiente. Il n'existe pas de formulaires, les différentes unités échangent des courriels pour toutes les étapes du processus. Plusieurs fois, la DR a dû demander des renseignements complémentaires parce que certaines données avaient été oubliées ou n'étaient pas claires. Le CPA a constaté les mêmes problèmes pour les processus d'ouverture et de fermeture de consulats honoraires étudiés ainsi que pour la prolongation des mandats des cons. hon.

3.3 Encadrement des cons. hon.

Cette partie répond à la troisième question de l'évaluation : l'encadrement des cons. hon. suisses à l'étranger est-il opportun ?

Réponse : l'encadrement des cons. hon. est dans la plupart de cas opportun, mais dépend fortement du supérieur ou de la supérieure.

- Dans la directive, les compétences concernant les cons. hon. sont formulées de manière difficilement compréhensible ; les personnes concernées estiment néanmoins qu'elles sont claires et ont fait leurs preuves (ch. 3.3.1).
- Dans l'ensemble, les cons. hon. sont satisfaits de l'encadrement, mais celui-ci dépend fortement du supérieur ou de la supérieure (ch. 3.3.2).
- De manière générale, les cons. hon. sont dirigés de telle manière qu'ils apportent une valeur ajoutée à moindre coût. Conformément à la fonction honorifique, les cons. hon. reçoivent une indemnité forfaitaire qui ne dépend pas de la charge de travail (ch. 3.3.3).

3.3.1 Dans la pratique, les compétences pour l'encadrement sont claires et opportunes

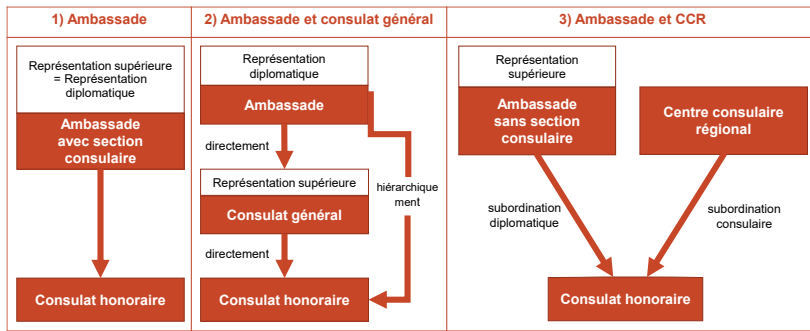
La directive concernant les cons. hon. règle les compétences concernant les cons. hon., mais elle n'est pas toujours formulée de manière compréhensible. Selon la compréhension du CPA, il peut y avoir trois cas de figure possibles en ce qui concerne l'encadrement des cons. hon. (cf. figure 8). Le plus souvent (60 % des cas⁴³), une ambassade qui dispose d'une section consulaire est la représentation supérieure des cons. hon. (figure 8, à gauche). L'ambassade a compétence tant pour la surveillance et l'encadrement des cons. hon. que pour les processus officiels (par ex. demande en vue d'une nomination). Dans environ un quart des cas, le consulat honoraire est subordonné à un consulat général, qui est alors la représentation supérieure et se charge à ce titre de la surveillance et de l'encadrement (figure 8, milieu). Néanmoins, les processus officiels incombent à la représentation diplomatique, c'est-à-dire à l'ambassade dont dépend le consulat général. Le consulat honoraire ne dépend alors pas directement de l'ambassade, mais il en dépend

⁴³ Calculs du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) basés sur les données du DFAE (état au 31.10.2024).

seulement « hiérarchiquement » (art. 1, al. 1, let. e, de la directive concernant les cons. hon.). Enfin, il y a le cas où la représentation supérieure ne dispose pas d'une section consulaire propre (figure 8, à droite). Pour les affaires consulaires, le ou la cons. hon. dépend d'un centre consulaire régional qui offre des prestations consulaires pour plusieurs États. Ce cas de figure (un peu plus de 10 % des cas) est le plus rare. Le ou la cons. hon. a alors un lien de subordination diplomatique avec la représentation supérieure et un lien de subordination consulaire avec le centre consulaire régional (art. 19, al. 4, de la directive concernant les cons. hon.). Conformément à la directive concernant les cons. hon., l'ambassade, en tant que représentation diplomatique, est tenue de consulter le centre consulaire régional lors de l'établissement de l'accord qui définit les tâches des cons. hon.

Figure 8

Types d'encadrement des cons. hon.



Ces trois cas de figure ne ressortent cependant pas clairement de la directive concernant les cons. hon. Les différentes fonctions des « représentations diplomatiques » et des « représentations supérieures » prêtent notamment à confusion, d'autant plus qu'il existe également une distinction entre « subordination diplomatique » et « consulaire ». Il n'est pas non plus évident de comprendre quand les termes « représentation diplomatique » et « représentation supérieure » coïncident et quand ce n'est pas le cas. Le CPA a reçu des informations différentes de la part des responsables du DFAE au sujet de la signification des règles fixées dans la directive concernant les cons. hon. Dans les études de cas, les trois types d'encadrement ont été prises en compte, et les personnes interrogées estiment que la répartition des compétences est à chaque fois claire et opportune. Dans la pratique, les compétences semblent donc clairement définies.

Les personnes interrogées estiment également que la répartition des compétences entre la représentation supérieure et la centrale du DFAE est définie de manière suffisamment claire et est opportune. Selon la directive et selon les déclarations des personnes interrogées, la nomination, l'encadrement et la surveillance des cons. hon. relèvent principalement de la compétence de la représentation supérieure (cf. ch. 3.2.3), ce qui est pertinent, de l'avis des personnes interrogées, étant donné

que la représentation supérieure connaît mieux les particularités locales et les cons. hon. Comme expliqué ci-après, cela a toutefois pour conséquence que les instructions et l'encadrement dépendent fortement du supérieur ou de la supérieure (cf. ch. 3.3.2).

3.3.2 L'encadrement et la conduite des cons. hon. dépendent fortement du supérieur ou de la supérieure

Il n'existe pas vraiment de consignes de la centrale du DFAE pour l'encadrement et la conduite des cons. hon. En règle générale, l'ambassade ou le consulat général est compétent pour l'encadrement. Pour les cons. hon., la personne de contact est donc l'ambassadeur ou l'ambassadrice ou le consul général ou la consule générale. Comme les cons. hon. doivent toujours transmettre les cas relevant de la protection consulaire, il arrive cependant que, dans les régions où ces cas sont nombreux, ils aient en pratique davantage de contacts avec la direction du consulat ou la direction de la section consulaire de l'ambassade compétente (chef ou cheffe de gestion).

Au cours des entretiens, les deux parties ont qualifié ces échanges de positifs. L'enquête menée par le CDF parvient également à la conclusion que les cons. hon. sont satisfaits de la collaboration avec les représentations supérieures⁴⁴. Dans la pratique, la fréquence des échanges varie fortement. Selon l'enquête du CDF, une grande partie des cons. hon. est en contact avec la représentation supérieure plus d'une fois par mois (40 %), certains même une fois par semaine (30 %) alors que d'autres seulement une fois par mois (24 %)⁴⁵. Comme le CPA l'a constaté, le contact dépend fortement de la personne qui exerce la fonction de cadre, plus précisément de son style de conduite et de ses priorités politiques, ainsi que du contexte local et de l'intérêt manifesté par les cons. hon. Les canaux de communication sont aussi très divers. Certains cons. hon. utilisent beaucoup WhatsApp pour leur communication, ce qui présente un risque pour la sécurité.

La majorité des cons. hon. étaient satisfaits de l'introduction qu'ils ont reçue au début de leur mandat, seuls certains d'entre eux ont estimé qu'elle n'était pas complète. Par ailleurs, quelques cons. hon. ont dû par le passé réclamer un échange régulier avec leur supérieur ou supérieure. Ils ont indiqué qu'ils n'auraient pas poursuivi leur mandat si le contact était resté insatisfaisant. Du point de vue des cons. hon., le contact avec leur supérieur ou supérieure est important, car il représente pour eux une forme de reconnaissance du travail accompli à titre honorifique.

Les supérieurs ont également qualifié les échanges avec les cons. hon. de positifs. Certaines déclarations ont néanmoins aussi fait ressortir les défis en matière d'encadrement et de conduite des cons. hon. Il a ainsi été constaté qu'il incombait certes aux supérieurs de diriger les cons. hon. et de les inciter à exercer les fonctions officielles souhaitées, mais que, contrairement à des employés, on ne pouvait pas leur donner des consignes strictes, au risque de les démotiver, eux qui œuvrent à titre

⁴⁴ Enquête du CDF, résultat 2.3.1.

⁴⁵ Enquête du CDF, résultat 2.3.2. Il est toutefois probable que les cons. hon. qui ont tendance à avoir plus de contacts aient été plus nombreux à participer à l'enquête que les autres (Cf. également note de bas de page 48).

honorifique et décident eux-mêmes du temps et des ressources qu'ils consacrent à leur fonction. En même temps, il a été mentionné à plusieurs reprises que certains cons. hon. faisaient bien plus que ce qu'on attendait d'eux, les représentations supérieures devant alors les freiner afin que l'encadrement ne représente pas une charge trop lourde. Il y a donc lieu de mettre en balance la charge des représentations supérieures avec la valeur ajoutée qu'apportent les cons. hon. (cf. ch. 3.3.3).

À cet égard, il convient cependant de se demander si toutes les représentations supérieures ont recours aux cons. hon. de manière ciblée. Selon le processus de la DR⁴⁶, les représentations supérieures devraient fixer dans un accord avec les cons. hon. « les tâches spécifiques » que ceux-ci doivent accomplir. Dans les cas étudiés, il existait à chaque fois un accord, mais la plupart du temps, la longue liste de tâches était reprise du modèle standard du DFAE et tout au plus légèrement adaptée au contexte local. Pour les cons. hon. qui assument souvent des activités consulaires, les compétences consulaires étaient réglées en détail dans des cahiers des charges supplémentaires⁴⁷. Par contre, les accords écrits ne précisent pas quelles sont les priorités (par ex. la promotion des contacts économiques, les relations avec une grande communauté de Suisses et de Suissesses de l'étranger ou le soutien en cas de crise ou de situation d'urgence). Lors des entretiens, certains cons. hon. et leurs supérieurs n'ont pas pu nommer clairement les priorités du consulat honoraire ou les comprenaient différemment.

Les cons. hon. interrogés se sont montrés satisfaits des informations échangées avec leurs supérieurs hiérarchiques et la centrale du DFAE. Ainsi, la DR informe directement les cons. hon. des nouveautés importantes par courriel, au lieu de passer par les représentations supérieures comme auparavant. En outre, depuis 2011, la DR organise tous les quatre ans une conférence des cons. hon. suisses à Berne, qui a lieu en marge de la Conférence annuelle des ambassadeurs et ambassadrices de Suisse, afin que, selon la DR, les cons. hon. puissent également rencontrer leurs supérieurs (cf. figure 9). De nombreuses ambassades ou centres consulaires organisent également des conférences régionales des cons. hon. ou invitent de temps en temps les cons. hon. à l'ambassade. Il ressort des entretiens que cela est également important pour témoigner de la gratitude aux cons. hon., leur permettre de développer leur réseau et leur communiquer leurs tâches et l'orientation stratégique. Tous les cons. hon. interrogés apprécient ces plateformes d'échange.

⁴⁶ DFAE (2023d) : Fiche descriptive du processus d'affaires : Nomination d'un représentant consulaire honoraire par la Direction DR, ch. 5.

⁴⁷ Selon le processus de la DR, ces cahiers des charges doivent être approuvés par le Service aux citoyens de la DC, ce qui est rarement le cas dans la pratique. Ils sont plutôt conclus entre le ou la cons. hon. et la représentation supérieure.

Figure 9

Photo de groupe des cons. hon. et des ambassadrices et des ambassadeurs à la conférence de 2023



Légende : 151 cons. hon. ont pris part à la dernière conférence. Sur la photo, ils posent avec 177 ambassadeurs et ambassadrices, 21 consuls généraux et consulés générales, 39 attachés et attachées de défense et quelques hauts responsables du DFAE qui ont participé à la conférence.

Source : Direction des ressources.

3.3.3 Les cons. hon. apportent une valeur ajoutée à moindre coût

Tous les interlocuteurs du CPA étaient d'accord sur le fait que les cons. hon. représentent une grande valeur ajoutée. Certains supérieurs les ont même qualifiés d'« indispensables » pour leur travail. Les collaboratrices et collaborateurs du DFAE interrogés avaient des avis divergents quant à leur valeur ajoutée concrète, ce qui montre une fois de plus que les consulats honoraires n'ont pas les mêmes priorités selon le contexte, même si les accords conclus avec les représentations supérieures ne reflètent pas suffisamment cette situation (cf. ch. 3.3.2)⁴⁸. Selon la plupart des personnes interrogées, la plus grande valeur ajoutée des cons. hon. est leur présence sur place et leur réseau, auquel le DFAE peut recourir. Ces deux aspects sont particulièrement importants en cas de crise, par exemple lors de catastrophe naturelle

⁴⁸ L'enquête du CDF (cf. ch. 1.3) a montré de grandes différences dans la nature des tâches des cons. hon. (enquête du CDF, pp. 8 et 9). Ainsi, les cons. hon. consacraient en moyenne la moitié du temps dévolu à leur fonction à des activités consulaires et l'autre moitié à des « activités diplomatiques » ou « autres », avec de fortes variations. Par exemple, un quart des cons. hon. a consacré plus de 80 % de son temps aux tâches consulaires ; pour un autre quart, c'était au contraire moins de 20 %.

ou de bouleversement politique. Les cons. hon. sont alors en contact avec les autorités locales, transmettent des informations au DFAE et soutiennent les Suisses et les Suissesses sur place. Cette compétence est également représentée dans l'organigramme de crise des représentations. Par ailleurs, de nombreuses personnes ont mentionné le fait que les cons. hon. agissent comme des agents de liaison auprès des autorités, ce qui est utile pour organiser des rencontres avec l'ambassadeur ou l'ambassadrice et procéder à des clarifications informelles. Dans les contextes marqués par l'instabilité notamment, le personnel du DFAE apprécie particulièrement d'avoir une personne de confiance sur place, qui connaît les réalités locales et la langue. Selon les personnes interrogées, les cons. hon. transmettent également des informations sur les réalités locales, qui complètent les conseils aux voyageurs du DFAE et servent de système d'alerte précoce, ce qui est particulièrement précieux dans les pays qui ne sont que rarement présents dans les médias. Dans les États où les cons. hon. sont la seule représentation suisse, leur évaluation et leurs contacts avec les autorités sont souvent particulièrement pertinents. Il a été dit à plusieurs reprises lors des entretiens que, grâce aux contacts entretenus par les cons. hon., les représentations supérieures devaient effectuer moins de voyages de service. Selon les régions, le DFAE apprécie également le soutien des cons. hon. en matière de promotion économique ou culturelle.

Dans le domaine consulaire, les cons. hon. apportent leur soutien notamment dans les cas de protection consulaire, c'est-à-dire lorsqu'une personne se trouve dans une situation d'urgence. Cela a également été cité par de nombreuses personnes interrogées comme l'une des fonctions principales des cons. hon., qui sont les premiers interlocuteurs, par exemple en cas de perte de passeport ou de séjour prolongé à l'hôpital. Le soutien sur place peut être particulièrement pertinent lorsque le consulat honoraire est la seule représentation dans le pays ou lorsque la représentation supérieure est très éloignée ou difficilement accessible. En outre, dans le cadre de leur fonction de « boîte aux lettres », les cons. hon. peuvent échanger des documents importants par valise consulaire avec le consulat compétent. C'est particulièrement important dans les pays où les documents d'état civil doivent être certifiés sur place. Enfin, les cons. hon. agissent également comme agent de liaison auprès de la communauté des Suisses et Suissesses de l'étranger. Les personnes interrogées par le CPA, y compris les cons. hon., ont estimé que le portefeuille de tâches des cons. hon. était judicieux.

Les cons. hon. ne sont toutefois pas la seule possibilité d'avoir un point de contact sur place, même s'ils constituent la seule représentation suisse dans un pays. Dans certains cas, la Suisse a des accords consulaires avec d'autres pays, par exemple avec l'Autriche. En outre, les pays dans lesquels la Suisse n'a pas d'ambassade sont également rattachés à une ambassade suisse (co-accréditation), qui dispose généralement d'une liste de contacts dans le pays concerné. Alors que les citoyennes et les citoyens de l'UE peuvent demander de l'aide en cas d'urgence auprès de n'importe quelle représentation d'un pays membre, la Suisse est quant à elle plus dépendante de son propre réseau extérieur. Les cons. hon. sont donc pertinents à cet égard.

Même lorsque des consulats honoraires sont parfois ouverts à la suite de la fermeture de représentations suisses (cf. ch. 3.1.2), ceux-ci ne remplacent pas complètement la

représentation fermée. Tant les ambassadeurs et les ambassadrices que les personnes interrogées de la centrale du DFAE ont souligné que les cons. hon. n'avaient que des compétences limitées, n'avaient pas de formation formelle correspondante et n'avaient pas le même poids politique. Selon eux, les cons. hon. sont des éléments complémentaires, des auxiliaires ou encore les « yeux et les oreilles de l'ambassade » : ils déchargent les représentations supérieures en assumant certaines de leurs tâches. Ainsi des personnes travaillant dans des représentations dont dépendent beaucoup de cons. hon. ont déclaré que, sans leur soutien, plus de personnel serait nécessaire.

Les personnes interrogées se sont en outre accordées à dire que les consulats honoraires étaient une solution économique, notamment par rapport aux consulats de carrière et aux représentations diplomatiques. Depuis 2014, les cons. hon. perçoivent une indemnité forfaitaire de 6500 francs par an pour couvrir leurs dépenses. Auparavant, les représentations supérieures pouvaient elles-mêmes fixer une grande partie du montant perçu⁴⁹. Il ressort des entretiens que le DFAE souhaitait, par cette harmonisation, que tous les cons. hon. reçoivent la même indemnité dans un souci d'équité, et que celle-ci soit transparente au sein du département. En comparaison internationale, l'indemnité forfaitaire est l'exception ; de nombreux pays européens paient aux cons. hon. les dépenses effectives ou les cons. hon. peuvent conserver les recettes des taxes, alors que les cons. hon. suisses doivent les rembourser⁵⁰. L'art. 14 de la directive concernant les cons. hon. prévoit en outre que ceux-ci « mettent gratuitement à disposition l'infrastructure nécessaire à l'accomplissement de leurs fonctions ». L'infrastructure comprend entre autres un bureau, une ligne téléphonique, un accès à internet et du papier. Certains cons. hon. ont même engagé un assistant ou une assistante à temps partiel pour les aider dans leurs tâches consulaires. Comme le secrétariat fait également partie de l'infrastructure selon la directive, les cons. hon. doivent prendre en charge la rémunération du personnel du secrétariat⁵¹. Les dépenses varient donc fortement selon les cons. hon., ce dont l'indemnité forfaitaire ne tient pas compte. La forte différence de pouvoir d'achat d'un pays à l'autre et les très grandes disparités de charge de travail entre les cons. hon. ne sont pas non plus prises en considération. Ainsi, dans les cas étudiés, la charge de travail variait de quelques demandes et dossiers à traiter de temps à autre à une activité régulière équivalente à un taux d'occupation de 20 à 30 %⁵².

⁴⁹ Seuls huit cons. hon. reçoivent une indemnité plus élevée et deux cons. hon. une indemnité légèrement inférieure, car leur convention a été établie avant l'entrée en vigueur de la directive concernant les cons. hon.

⁵⁰ Le CPA a examiné les réglementations de l'Allemagne, du Danemark, de l'Espagne, de l'Italie, de la Norvège, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Belgique. Seul le Danemark prévoit un forfait annuel comme forme d'indemnisation possible.

⁵¹ Il existe deux exceptions où la représentation supérieure rémunère une assistante ou un assistant à temps partiel. Il s'agit d'endroits extrêmement touristiques, ce qui entraîne un grand nombre de demandes consulaires et de cas de protection consulaire. Dans un cas, l'assistante ou l'assistant travaille en outre pour d'autres institutions suisses au même endroit.

⁵² L'enquête du CDF (cf. ch. 1.3) est arrivée à la conclusion que les cons. hon. consacraient en moyenne à leur fonction un temps de travail correspondant à un poste à 20 % (p. 20). Les études de cas du CPA ont néanmoins montré que certains cons. hon. ont une charge de travail très faible. La moyenne élevée du CDF pourrait s'expliquer par le fait que les

Néanmoins, de manière générale, les cons. hon. ne semblent pas accorder beaucoup d'importance à l'indemnité. La plupart d'entre eux ne se sont guère exprimés à ce sujet lors des entretiens avec le CPA. Il est apparu clairement que tous et toutes exerçaient cette fonction non pas pour des raisons financières, mais par patriotisme et attachement à la Suisse. Ils considèrent que c'est un honneur de représenter la Suisse, de développer sa présence à l'étranger et d'aider les Suisses et Suissesses à l'étranger. Outre ces aspects, l'enquête menée dans le cadre de l'évaluation du CDF a montré que l'intérêt pour les tâches et la découverte du monde diplomatique étaient aussi importants. Presque personne n'a indiqué dans l'enquête que la compensation financière était le motif principal d'acceptation du mandat de cons. hon.⁵³.

Encadré 3

Indemnité : pas un salaire, mais une compensation symbolique

Si l'indemnité était liée à la charge de travail effective, recevant ainsi l'importance d'un salaire, cela irait à l'encontre du caractère honorifique de l'activité. On peut supposer que cela ferait baisser la motivation des cons. hon. Ainsi, diverses études de psychologie sociale mettent en lumière le lien entre la motivation intrinsèque et la motivation extrinsèque, les incitations financières faisant partie de cette dernière⁵⁴. Elles concluent que les personnes qui exercent une activité qu'elles considèrent comme intrinsèquement précieuse sont souvent moins motivées si elles reçoivent de l'argent en échange. La compensation financière dévalorise leur engagement pour ce qu'elles considèrent comme une bonne cause et peut ainsi supplanter leur motivation intrinsèque⁵⁵. De ce point de vue, il est opportun que l'indemnité des cons. hon. soit uniforme et indépendante de la charge de travail. Cela souligne le caractère symbolique de la rémunération.

Conformément à la directive concernant les cons. hon. (art. 29), les représentations supérieures peuvent verser une indemnité supplémentaire aux cons. hon. pour des prestations extraordinaires dans les limites de leur budget. Dans le cadre des entretiens, le CPA n'a eu connaissance que de très rares cas de rémunérations supplémentaires. Compte tenu du caractère honorifique et des principales motivations des cons. hon., le CPA estime qu'il est important que les rémunérations supplémentaires restent clairement une exception.

cons. hon. ayant un taux d'occupation très faible ont eu tendance à moins participer à l'enquête que ceux qui consacraient beaucoup de temps à leur fonction (158 cons. hon. sur 196 ont participé).

⁵³ Enquête du CDF, résultats 2.2.2 et 2.3.

⁵⁴ Un résumé des résultats est disponible dans l'article suivant : Sandel, Michael J. (2013) : Market Reasoning as Moral Reasoning: Why Economists Should Re-engage with Political Philosophy. In : Journal of Economic Perspectives, 27/4, pp. 121 à 140.

⁵⁵ Sandel (2013) : 135.

3.4 Surveillance des cons. hon.

Cette partie répond à la quatrième question de l'évaluation : le DFAE exerce-t-il une surveillance opportune des activités des cons. hon. suisses à l'étranger ?

Réponse : le DFAE n'exerce pas de surveillance systématique sur les consulats honoraires suisses établis à l'étranger ; il faut noter que les problèmes sont rares.

- Le DFAE n'effectue pas de contrôles réguliers des consulats honoraires, même lors du renouvellement du mandat (ch. 3.4.1).
- Dans les cas problématiques, le DFAE réagit de manière adéquate et discrète (ch. 3.4.2).

3.4.1 Une fois que les cons. hon. ont pris leur fonction, le DFAE n'effectue que peu de contrôles

La surveillance des cons. hon. doit garantir que ceux-ci agissent bien dans le cadre de leur mandat et que la réputation de la Suisse est protégée. Selon la directive relative aux cons. hon., ceux-ci doivent consulter la représentation supérieure lorsqu'ils ont des doutes sur la nature et l'étendue de leurs fonctions et sont tenus d'annoncer tout changement d'activité professionnelle et tout événement d'ordre privé pouvant avoir des conséquences sur l'exercice de leur mandat (art. 22, al. 3 et 4). C'est effectivement ce que les cons. hon. examinés ont fait. Lors des entretiens avec le CPA, d'autres cas ont cependant été mentionnés où des cons. hon. avaient omis d'annoncer des changements importants dans leur vie privée ou professionnelle. Dans les cas que le CPA a examinés, les représentations supérieures n'ont pratiquement jamais abordé d'elles-mêmes la thématique des conflits d'intérêts potentiels avec les cons. hon. Les personnes interrogées estimaient que ce n'était pas nécessaire. La question se pose toutefois de savoir si les supérieures et supérieurs des cons. hon. s'informent suffisamment des activités de ceux-ci, en particulier si ces derniers travaillent dans des secteurs économiques présentant des risques élevés de corruption, de violation des droits de l'homme ou autres.

Si les rapports annuels des cons. hon. permettent d'assurer un certain contrôle régulier des actes officiels, l'objectif de ces rapports n'est pas clair. Comme le DFAE n'a émis ni consigne ni modèle pour ces rapports, ces derniers sont plus ou moins détaillés et ne couvrent pas toujours tous les domaines d'activité des cons. hon.

La durée du mandat des cons. hon. suisses à l'étranger est généralement de quatre ans et doit ensuite être prolongée (cf. ch. 2.3). Lors de la prolongation, la procédure ne prévoit pas de contrôle systématique de l'utilité d'un consulat honoraire ou de l'adéquation des cons. hon. ; c'est à la représentation supérieure de décider si une prolongation du mandat est souhaitable ou non. Ce pouvoir de décision atteste de la grande marge de manœuvre dont dispose la représentation supérieure en ce qui concerne les cons. hon. (cf. ch. 3.3.2). Il appartient à l'ambassadrice ou l'ambassadeur, ou la consule générale ou le consul général, de décider, dans le cadre de la prolongation du mandat, s'il convient de réexaminer dans quelle mesure le

consulat honoraire apporte encore une valeur ajoutée et si la personne à sa tête est toujours apte à exercer cette fonction (cf. ch. 3.2.1 et 3.2.3).

Comme l'ont montré les entretiens et les exemples examinés, les représentations supérieures ne procèdent généralement pas à des clarifications particulières lors d'une prolongation de mandat. Si les cons. hon. acceptent la prolongation, la représentation supérieure adresse une demande à la direction de la DR, sans avoir à la motiver. La DR n'effectue aucun contrôle car elle considère l'approbation de la demande comme une simple formalité. Dans certains cas, la direction de la DR a approuvé des prolongations de mandat alors que l'ambassade avait encore des réserves et souhaitait procéder à d'autres clarifications. Globalement, il ne semble donc pas y avoir eu de véritable contrôle lors des prolongations de mandats. Compte tenu du faible niveau de surveillance, le contrôle systématique des cons. hon. lors de leur établissement revêt une importance d'autant plus grande (cf. ch. 3.2.3).

3.4.2 Dans les cas problématiques, le DFAE réagit de manière adéquate et limite les atteintes à la réputation de la Suisse

Au terme de ses entretiens et de l'analyse de documents, le CPA n'a constaté que peu de cas problématiques. Ainsi, la comparaison internationale mentionnée au ch. 1.1 ne révèle aucun cas problématique de cons. hon. suisses à l'étranger. La presse suisse non plus ne rapporte guère de tels cas. Cela laisse supposer que les problèmes sont peu nombreux. Dans les études de cas et les exemples examinés, le CPA n'a pas non plus trouvé d'éléments indiquant que les cons. hon. exerçaient cette fonction pour en tirer un avantage économique avant tout. Plusieurs cons. hon. ont mentionné qu'ils tiraient parfois des avantages indirects de cette fonction, notamment de la légitimité ou un statut social, grâce à la bonne réputation de la Suisse. La fonction faciliterait également l'accès à des autorités, des manifestations ou des milieux sociaux d'ordinaire réservés à un cercle restreint. Toutefois, selon certains témoignages, le titre de cons. hon. peut aussi avoir un effet dissuasif, selon la situation et les spécificités du pays.

Lors de problèmes avec des cons. hon. suisses à l'étranger, le DFAE a réagi discrètement, comme le montre l'analyse de trois exemples menée par le CPA. La nature des problèmes variait considérablement. Dans le premier cas, il s'agissait d'accusations publiques d'abus sexuels dans l'environnement de travail d'un cons. hon., mais ce dernier n'était pas directement mis en cause et sa fonction n'était pas mentionnée dans les médias. Dans le deuxième cas, un cons. hon. a été accusé de violences domestiques et a omis d'informer la représentation supérieure de ces accusations (ce qu'il aurait dû faire en vertu de l'art. 22, al. 4, de la directive relative aux cons. hon.). Dans les deux cas, le DFAE a pu éviter les atteintes à la réputation de la Suisse : après concertation interne avec la DR, la représentation supérieure s'est entretenue avec les cons. hon. concernés et a pu les convaincre de démissionner. Dans le troisième cas, les médias ont fait état de liens possibles entre les activités commerciales d'un cons. hon. et la fraude fiscale et le blanchiment d'argent. Là encore, le DFAE a agi rapidement. Comme le cons. hon. n'a pas souhaité démissionner de son poste, le DFAE a fermé le consulat honoraire en invoquant

l'absence de besoin. Avant cette affaire, le DFAE s'était déjà demandé si le consulat honoraire était toujours nécessaire, mais n'avait pas encore ordonné sa fermeture (cf. aussi ch. 3.2.1). La fermeture a permis d'éviter une révocation de mandat qui aurait pu nuire à la réputation de la Suisse. Le DFAE a donc réagi de manière adéquate aux cas problématiques.

4 Consulats honoraires étrangers en Suisse

Cette partie répond aux trois questions de l'évaluation concernant les consulats honoraires étrangers en Suisse. L'analyse porte tout d'abord sur les consignes du DFAE (ch. 4.1) puis sur les processus d'établissement de consulats honoraires étrangers (ch. 4.2) et enfin sur la surveillance par le DFAE (ch. 4.3). Comme l'encadrement des cons. hon. étrangers relève de la responsabilité de l'État d'envoi et non de celle du DFAE (cf. modèle d'analyse de la fig. 1), le CPA n'a pas examiné cet aspect, alors qu'il l'a fait pour les consulats honoraires suisses à l'étranger.

4.1 Consignes du DFAE

Cette partie aborde la première question d'évaluation, à savoir si les consignes du DFAE imposées aux consulats honoraires représentant un État étranger en Suisse sont conformes au droit et claires.

Réponse : les consignes du DFAE pour l'établissement de consulats honoraires en Suisse et l'admission des personnes sont conformes au droit et pour la plupart claires.

- Les conditions formulées par le DFAE sont majoritairement suffisamment précises et respectent la CVRC, mais elles ne sont pas contraignantes (ch. 4.1.1).
- Les conditions sont par ailleurs majoritairement similaires à celles d'autres pays, bien que certains aient formulé des conditions plus strictes, ce qui permet de prévenir davantage les risques relatifs aux cons. hon. (ch. 4.1.2).

4.1.1 Les conditions sont conformes à la CVRC et majoritairement claires, mais non contraignantes

Pour préciser les principes généraux de la CVRC, l'État de résidence peut émettre des exigences concernant les consulats honoraires étrangers sur son territoire. Celles-ci permettent d'assurer de manière préventive que les droits et privilèges des cons. hon. ne soient accordés que si l'État d'envoi a réellement besoin de consulats honoraires, que la personne en fonction soit digne de confiance et qu'elle n'ait pas de conflits d'intérêts qui pourraient nuire aux intérêts nationaux. Le DFAE a donc formulé des « conditions » concernant les consulats honoraires étrangers en Suisse (cf. tableau 2,

ch. 2.4)⁵⁶. Elles sont simplement publiées sur son site Internet et principalement destinées aux représentations étrangères, dans un but de transparence, pour les aider dans leurs démarches.

Les conditions imposées par la Suisse aux consulats honoraires étrangers concrétisent la CVRC et sont entièrement conformes à celle-ci. Elles précisent donc la marge de manœuvre juridique existante. Alors que le DFAE disposait précédemment d'une directive concernant les consulats honoraires étrangers⁵⁷, les conditions actuelles n'ont pas de caractère légal selon les entretiens avec la DDIP et ne sont donc pas contraignantes. Le DFAE n'est donc pas obligé d'appliquer strictement les conditions et peut accorder des exceptions (cf. ch. 4.2.3). Néanmoins, les principes de non-discrimination (art. 72 CVRC) et d'égalité de traitement doivent être respectés.

La majorité des conditions sont claires. L'analyse documentaire a montré qu'en général, la représentation étrangère peut facilement déterminer si sa demande d'ouverture de consulat et d'admission de la personne respecte les conditions. Par exemple, il est aisé de vérifier la nationalité, l'appartenance à un pouvoir public ou encore la résidence dans la circonscription consulaire. Les conditions restent toutefois vagues sur certains points. Le traitement du CV ou de l'extrait du casier judiciaire n'est pas clarifié par les conditions formulées (cf. aussi ch. 4.2.1). De plus, le DFAE clarifie les règles sur la non-immixtion dans les affaires de la Suisse (art. 55, al. 1, CVRC). Le DFAE stipule que la nomination de personnes qui sont membres d'un pouvoir exécutif, législatif ou judiciaire au niveau fédéral ou cantonal « est soumise à des restrictions ». Ces restrictions ne sont aucunement précisées par le DFAE. En outre, l'appartenance à un pouvoir communal n'est pas du tout mentionnée ; or, selon les entretiens menés avec la DDIP, l'appartenance à un pouvoir exécutif d'une grande commune pourrait être un motif de refus. Selon les personnes interrogées de l'unité Protocole du DFAE, la liste des conditions ne vise toutefois pas à être exhaustive. Sur un point, les conditions formulées par le DFAE vont très loin : Ces dernières précisent que la nécessité pour un consulat honoraire doit être objectivement démontrée par des statistiques sur l'importance de la communauté étrangère et des relations commerciales, touristiques, culturelles et scientifiques. Il est toutefois peu probable que des chiffres existent pour tous ces aspects, surtout des chiffres au niveau de la circonscription consulaire prévue.

4.1.2 Les conditions sont en grande partie similaires à celles d'autres pays, mais certains pays vont plus loin

Afin d'évaluer dans quelle mesure les conditions du DFAE exploitent la marge de manœuvre juridique de la CVRC pour réduire les risques liés aux cons. hon. d'États étrangers en Suisse, le CPA a procédé à une comparaison internationale (cf. résultats

⁵⁶ Site du DFAE : « Arrivée en Suisse ».

⁵⁷ Directive du DFAE sur les procédures applicables à l'ouverture et au maintien de postes consulaires dirigés par des fonctionnaires consulaires honoraires, datée du 15.10.2004. La directive est mentionnée dans des documents analysés par le CPA. Elle était en vigueur au moins jusqu'en 2012, mais elle n'était pas connue des personnes interrogées par le CPA. Le CPA n'est pas au courant des motifs de son abrogation.

détaillés à l'annexe 3). Il convient de noter que les conditions des pays étrangers étudiés n'ont également aucun caractère légal.

Sur son site Internet⁵⁸, le DFAE déclare que la Suisse suit une politique restrictive en matière de consulats honoraires. Lors des entretiens, cette position a été principalement justifiée par le fait que la Suisse accepte en principe un seul consulat honoraire par région linguistique (tout en autorisant des exceptions dans la pratique, cf. ch. 4.2.3). En revanche, la comparaison a révélé en premier lieu que le DFAE a globalement établi des conditions similaires à celles des pays étudiés. C'est notamment le cas pour les règles liées à l'approbation du siège et de la circonscription consulaire et à la nationalité. Les pratiques telles que l'envoi du CV et d'un extrait du casier judiciaire, la justification du besoin et la condition de résidence dans la circonscription consulaire sont également comparables.

Cependant, certains pays adoptent des conditions plus strictes que celles du DFAE. Il s'agit notamment de conditions pour garantir que l'établissement et le maintien de consulats honoraires ont lieu uniquement en cas de nécessité avérée. Dans ce sens, pour le consentement au consulat, les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande demandent une description des responsabilités et des fonctions des cons. hon. et une estimation du volume des services consulaires. Les États-Unis vont même jusqu'à exiger de préciser les tâches que les cons. hon. d'États étrangers ne sont pas autorisés à accomplir. De plus, la France et la Belgique ferment les consulats vacants après une période d'inoccupation de respectivement 6 et 12 mois. En revanche, outre la Suisse, seule la France exige une justification objective du besoin démontrée par des statistiques (bien que l'exigence suisse soit difficile à remplir et en conséquence pas mise en œuvre, cf. ch. 4.1.1 et 4.2.1).

En ce qui concerne les critères d'admission des cons. hon., certains pays imposent des conditions supplémentaires pour limiter les risques d'abus du statut consulaire à des fins personnelles. Beaucoup de pays demandent explicitement que les personnes concernées jouissent d'une bonne réputation (Belgique, Islande, Australie, Nouvelle-Zélande, États-Unis). Cette exigence ne fait pas partie des conditions publiées par le DFAE, bien que selon les entretiens, le DFAE juge en pratique la réputation sur la base du CV et du casier judiciaire. Contrairement au Danemark et à l'Islande, il n'exige pas que le casier judiciaire soit vierge.

Les conditions liées à la non-immixtion dans les affaires intérieures sont cruciales pour préserver les intérêts nationaux. Certains pays demandent explicitement que la personne n'ait pas de conflits d'intérêts (Belgique et Australie). De nombreux pays tels que la France, le Danemark et l'Islande excluent entièrement l'admission de personnes appartenant aux pouvoirs exécutif, législatif ou judiciaire, tandis que la réglementation suisse n'est pas claire. De plus, en France, en Nouvelle-Zélande et au Danemark, il est exclu que les cons. hon. soient des fonctionnaires de l'État de résidence, ce qui n'est pas le cas pour la Suisse.

58 Site du DFAE : « Arrivée en Suisse ».

4.2 Établissement des consulats honoraires

Cette partie se concentre sur la deuxième question de l'évaluation : le DFAE respecte-t-il les consignes lors de l'établissement de consulats honoraires étrangers en Suisse ? Dans ce sens, le CPA a examiné tant l'ouverture de consulats honoraires étrangers que l'admission des personnes candidates.

Réponse : le DFAE ne respecte que partiellement les conditions qu'il s'est imposées à l'établissement de consulats honoraires et à l'admission de personnes dans la fonction de cons. hon.

- Contrairement à ces conditions, le Protocole du DFAE n'exige pas une justification objective du besoin (ch. 4.2.1).
- Le Protocole ne précise pas assez comment les conditions doivent être vérifiées. C'est pourquoi la pratique est hétérogène (ch. 4.2.2).
- Le DFAE accorde relativement souvent des exceptions à ses propres consignes afin de ne pas affecter les relations bilatérales avec les pays concernés (ch. 4.2.3).

4.2.1 Le DFAE n'exige pas de justification objective du besoin

Pour le suivi de la vérification des conditions formulées par le DFAE (cf. ch. 4.1), le Protocole utilise une check-list opérationnelle qui comprend des cases à cocher, des dates à saisir pour chaque condition vérifiée et une colonne pour les résultats obtenus, souvent notés par un simple « ok ». La check-list est divisée en deux parties, qui reflètent la distinction entre les dispositions pour l'établissement d'un consulat (art. 4, al. 1, CVRC) et celles pour l'admission des personnes (art. 10, al. 2, CVRC). Dans la pratique, les ambassades étrangères soumettent souvent simultanément les demandes pour l'ouverture d'un consulat honoraire et pour l'admission de la personne candidate. En conséquence, ces deux procédures sont presque toujours combinées par le Protocole afin de simplifier la communication avec l'ambassade étrangère et les consultations. Cela pose un certain problème en cas de refus, car le DFAE envoie une note verbale sans préciser si le refus concerne le consulat ou la personne. Cette pratique est, certes, conforme à la CVRC, qui ne requiert pas que l'État de résidence justifie ses refus (art. 12, al. 2). Néanmoins, une distinction serait pertinente en vue d'éventuelles nouvelles demandes de l'ambassade étrangère. Si le refus ne concerne que la personne candidate, l'accord de principe d'ouverture d'un consulat honoraire resterait valide, permettant à l'ambassade étrangère de proposer une autre candidature.

Le Protocole se dit responsable de vérifier les conditions qu'il qualifie de « formelles », mais qui dépassent, du point de vue du CPA, des aspects purement formels. Dans la première partie qui concerne la demande d'ouverture de consulat honoraire, le Protocole vérifie la circonscription consulaire, le siège dans un chef-lieu cantonal, le nombre maximal de consulats par région linguistique et la justification du besoin. Concernant ce dernier point, le site Internet du DFAE stipule que le besoin d'ouvrir un nouveau consulat honoraire ou de changer de cons. hon. doit être objectivement démontré par des statistiques, ce qui devrait toutefois s'avérer difficile

dans la pratique en raison du manque de chiffres (cf. ch. 4.1.1)⁵⁹. Les notes verbales analysées par le CPA, dans lesquelles les représentations étrangères justifient la création de nouveaux consulats honoraires, manquent généralement de statistiques pertinentes. De plus, les justifications présentées pour ouvrir un poste de consulat varient en qualité et en longueur, certaines restant très vagues. L'importance de la communauté étrangère et des relations commerciales ne sont pas toujours décrites. Selon des propos recueillis lors des entretiens, le Protocole n'exige aucune statistique, malgré la condition concernée. Il évalue lui-même la plausibilité du besoin en se basant sur le nombre total de ressortissants et ressortissantes de l'État d'envoi en Suisse, mais sans vérifier d'autres indicateurs. Pour un changement de cons. hon., le DFAE considère, d'après les entretiens, que l'absence de justification n'est pas problématique, car le besoin du consulat avait déjà été vérifié lors de son ouverture – ce qui n'est que partiellement le cas. Ainsi, la condition de besoins objectivement démontrés n'est pas respectée en pratique.

La seconde partie de la check-list concerne l'examen de la candidature et inclut des vérifications des données du système national d'informations sur les visas ORBIS, des données du système de recherches informatisées de police RIPOL, du CV, de la résidence dans la circonscription consulaire, du casier judiciaire et de la nationalité. Par ailleurs, la check-list n'indique aucunement comment le Protocole doit vérifier le CV et l'extrait du casier judiciaire. Dans la pratique, une personne a, par exemple, été refusée en raison d'une infraction grave, tandis qu'une autre a été admise en dépit d'une violation de la loi fédérale sur la circulation routière (cf. ch. 4.3.2). Une autre personne a été écartée en raison d'une incompatibilité relative à ses activités professionnelles, ce qui ne découlait pas directement des conditions formulées (cf. ch. 4.1.2). Le Protocole du DFAE dispose donc d'une marge de manœuvre dans l'examen des demandes.

Pour des raisons d'efficacité, les collaborateurs et collaboratrices du Protocole du DFAE saisissent dans le système informatique Ordipro uniquement les données relatives aux cons. hon. après l'octroi de l'exequatur, bien que le système prévoit également la saisie des demandes refusées ou en cours. Pour suivre ces dernières, le Protocole maintient une liste séparée des demandes⁶⁰. Le CPA a, cependant, constaté que cette liste est complétée de façon hétérogène, rendant difficile une vue d'ensemble précise des demandes refusées et des motifs des refus à travers le temps. Le CPA n'a toutefois constaté aucun effet négatif de ce fait sur le traitement des demandes.

⁵⁹ Site du DFAE : « Arrivée en Suisse ».

⁶⁰ DFAE (2024b) : Liste des demandes relatives aux consulats de carrière et honoraire. Entre 2020 et 2023, 41 demandes ont été déposées, dont 26 acceptées, 6 laissées sans suite, 5 refusées, 3 retirées et 1 en cours au 17.6.2024. La liste n'avait pas permis initialement au CPA de reconstituer l'état de 6 demandes, ce que le DFAE a pu compléter par la suite.

4.2.2 La vérification des conditions est hétérogène

Après l'examen des conditions « formelles » par le Protocole, la check-list prévoit des procédures de consultation auprès des unités internes et externes au DFAE. À l'interne, le Protocole consulte les coordinations régionales du Secrétariat d'État du DFAE et la DDIP pour une prise de position. Le Protocole leur transmet son préavis, positif ou négatif, ainsi que des informations concernant le futur consulat honoraire, telles que la circonscription consulaire, et concernant la personne candidate, soit le CV et l'extrait du casier judiciaire si celui-ci n'est pas vierge. La note verbale de la représentation étrangère, qui devrait démontrer le besoin (cf. ch. 4.2.1), n'est pas incluse.

Dans l'examen des demandes, la DDIP se concentre sur le respect du droit international applicable, notamment de la CVRC. Elle identifie également les éléments des dossiers qui ne respectent pas les conditions stipulées sur le site du DFAE.

Les coordinations régionales du Secrétariat d'État du DFAE sont consultées afin de traiter les aspects de la demande liés aux relations bilatérales. Néanmoins, étant donné qu'en moyenne une dizaine de demandes sont traitées chaque année et qu'elles concernent une seule section régionale à la fois, les personnes du Secrétariat d'État du DFAE interviewées par le CPA n'avaient souvent traité qu'une seule demande depuis leur entrée en fonction. Comme les instructions du Protocole ne sont pas claires, cela entraîne une hétérogénéité dans les aspects étudiés ou non. Les entretiens ont montré que certaines coordinations régionales remettent en question le besoin du consulat ou l'adéquation des personnes candidates tandis que d'autres ne le font pas. De façon similaire, certaines coordinations s'appuient exclusivement sur leurs propres informations, tandis que d'autres contactent systématiquement l'ambassade suisse sur place. En règle générale, les analyses d'exemples de demandes et les entretiens ont révélé que les coordinations régionales et la DDIP suivent les préavis du Protocole. Lors de préavis négatifs, les coordinations régionales évaluent les conséquences politiques d'un éventuel rejet de la demande. Il arrive qu'elles privilégient l'octroi d'une exception en raison de l'importance des relations bilatérales (cf. ch. 4.2.3).

En ce qui concerne les consultations externes au DFAE, l'objectif de certaines d'entre elles est clair, mais pas de toutes. Par exemple, conformément aux conditions le Protocole vérifie l'exemption de charges militaires en consultant le DDPS, si la personne candidate est suisse. Comme l'État de résidence est responsable de la protection des locaux consulaires (art. 59 CVRC), le Protocole consulte également fedpol. Ce dernier a défini des contrôles de sécurité du bâtiment qui sont transmis pour exécution à la police du canton où le siège du consulat honoraire sera établi. Dans certains cas observés par le CPA, la police cantonale a même rendu visite au candidat dans ses locaux professionnels. Comme cela a été confirmé lors d'entretiens, la pratique varie d'une police cantonale à l'autre.

Le Protocole consulte également le canton dans lequel le consulat sera situé, pour savoir « si des dispositions cantonales s'opposent » à l'admission du ou de la cons. hon. Cependant, selon les entretiens, de telles dispositions cantonales n'existent pas. Aucune instruction supplémentaire n'est donnée par le DFAE. Les cantons

consultés ne savent donc pas exactement ce qu'ils doivent vérifier. De plus, les cantons ne sont pas informés des contrôles qui ont été faits au préalable par le DFAE, ce qui entraîne une hétérogénéité de traitement et des doublons. Selon les propos recueillis auprès des cantons dans les quatre exemples de processus étudiés par le CPA, certains d'entre eux considèrent les vérifications comme une simple formalité et font des contrôles rapides, comme des recherches en ligne sur l'intégrité de la personne candidate, et consultent certains registres en cas de suspicions. D'autres cantons adoptent une approche stricte et prennent systématiquement contact avec des entités publiques, telles que la police cantonale ou la commune, pour obtenir des informations sur respectivement d'éventuels délits ou des retards de paiement d'impôts.

Quant à la non-immixtion dans les affaires intérieures, il n'est pas clairement défini qui est responsable de vérifier si une personne candidate est membre d'un pouvoir exécutif, législatif ou judiciaire au niveau fédéral et cantonal. Sur ce point, le Protocole et la DDIP se basent seulement sur les informations contenues dans le CV. Les cantons, quant à eux, ne reçoivent pas d'instructions indiquant qu'ils doivent procéder à ce contrôle.

La check-list inclut des contrôles non explicitement mentionnés sur le site Internet, tels que la consultation de fedpol et du SRC, cette dernière donnant lieu à un retour d'informations uniquement en cas de suspicion, ce qui est très rare selon les propos recueillis. Certaines personnes du DFAE interrogées estiment qu'il ne convient pas de publier sur le site Internet tous les types de vérifications menées en interne, parce que cela pourrait engendrer des questions et des demandes d'exception de la part des représentations étrangères.

4.2.3 Le DFAE accorde souvent des exceptions à ses propres consignes

Le CPA a constaté que le DFAE accorde fréquemment des exceptions. Toutes les exceptions constatées concernent l'établissement du consulat honoraire, et non la personne candidate. Les exceptions peuvent porter sur des critères de moindre importance, par exemple l'acceptation d'une commune voisine d'un chef-lieu cantonal comme siège d'un consulat. Toutefois, il arrive régulièrement que les exceptions touchent des critères plus importants, tels que le principe d'un seul consulat par région linguistique qui justifie, selon le DFAE, la politique restrictive de la Suisse (cf. ch. 4.1.2). Selon les exemples analysés par le CPA, ces exceptions sont justifiées par un besoin accru de services consulaires pour des pays avec une diaspora significative (par ex. France) ou par des raisons politiques et historiques. Par exemple, le Bélarus a bénéficié d'une exception grâce à une dynamique de normalisation des relations bilatérales à l'époque, mais celle-ci a été de courte durée. La principauté de Monaco dispose, avec seulement quinze ressortissants en Suisse, de quatre consulats honoraires, dont trois en région germanophone. Lors d'un changement de cons. hon. en 2023 dans le canton du Tessin, le DFAE n'a cependant pas remis en question la nécessité des quatre consulats, selon les propos recueillis lors des entretiens.

Dans les entretiens menés au sein du DFAE, les conséquences négatives d'un refus sur les relations bilatérales ont été mises en avant pour justifier les exceptions accordées à ses consignes. Or, ces entretiens ont également montré que le principe de réciprocité, selon lequel un État n'accorde des droits et des avantages à un autre que dans la mesure où ce dernier fait de même, ne s'applique pas directement aux consulats honoraires. Cela signifie que la Suisse n'est pas contrainte d'accorder le droit d'ouvrir un consulat honoraire en Suisse si elle veut exploiter elle-même un consulat honoraire dans un autre État. L'importance politique des consulats honoraires est trop faible pour entraîner des répercussions directes sur les représentations suisses à l'étranger. Les exemples montrent que, dans le traitement des demandes pour des consulats honoraires étrangers, le DFAE accorde néanmoins une grande importance aux relations bilatérales.

Par ailleurs, les raisons politiques justifiant des exceptions peuvent évoluer, voire disparaître. Le site Internet du DFAE stipule que celui-ci se réserve le droit de réévaluer à tout moment la nécessité d'un consulat honoraire. Cependant, selon les entretiens et les documents analysés par le CPA, la nécessité d'un consulat honoraire n'a jamais été réévaluée en pratique. Même si un consulat honoraire reste fermé pendant une longue période, le Protocole considère une réouverture comme un changement de cons. hon. et ne procède pas à la vérification du besoin du consulat. Le DFAE souligne que le refus de maintenir un consulat pourrait entraîner des répercussions négatives sur les relations bilatérales. Ainsi, les exceptions accordées une fois ne sont plus remises en question, ce qui peut compromettre l'égalité de traitement des pays par le DFAE.

4.3 Surveillance des cons. hon.

Cette partie répond à la question d'évaluation concernant l'opportunité de la surveillance des cons. hon. en Suisse par le DFAE.

Réponse : la surveillance des cons. hon. étrangers en Suisse est extrêmement limitée et donc peu opportune.

- Le DFAE perçoit son rôle de surveillance de façon très restreinte. Il ne fait que très peu de contrôles après l'octroi de l'exequatur et limite ses interventions à des violations légales en lien avec la fonction des cons. hon. (ch. 4.3.1).
- Si le DFAE intervient, c'est avec une grande retenue, même en cas d'abus répétés du statut consulaire honoraire, pour éviter toutes répercussions négatives sur les relations bilatérales avec les pays concernés (ch. 4.3.2).

4.3.1 En matière de surveillance, le DFAE s'attribue une responsabilité très limitée

Selon toutes les personnes interrogées au sein du DFAE, la responsabilité de la surveillance des cons. hon. incombe principalement à l'État d'envoi. Bien que cela

soit vrai, selon le descriptif disponible sur le site Internet du DFAE⁶¹, le Protocole a néanmoins pour tâche de veiller à l'application du régime des privilèges et immunités prévu par la CVRC. Il en contrôle le respect notamment en cas d'infractions au droit suisse et de la lutte contre les abus. En outre, il incombe au DFAE de veiller à ce que les cons. hon., en tant que représentants d'un État étranger, ne portent pas atteinte aux intérêts nationaux de la Suisse.

Or, après l'octroi de l'exequatur, le DFAE prévoit dans ses consignes tout au plus des contrôles sur le poste consulaire. Il procède notamment, en cas de changement de siège, à une vérification de la protection des locaux consulaires de l'État d'envoi (art. 59 CVRC). Par contre, le DFAE ne prévoit dans ses processus aucun contrôle concernant l'adéquation des cons. hon. une fois qu'ils ont été admis. Dans la pratique, le DFAE renouvelle les cartes de légitimation des cons. hon. après cinq ans sur la base d'une copie du passeport et d'éléments récoltés auprès de systèmes d'informations ORBIS et RIPOL déjà consultés lors de l'admission. D'autres pays effectuent des contrôles plus approfondis. Par exemple, les États-Unis limitent la durée des mandats des cons. hon. à trois ans, conditionnant la prolongation à l'envoi d'un CV actualisé et d'une nouvelle note verbale de l'État d'envoi justifiant les fonctions des cons. hon.⁶². Dans l'ensemble, le DFAE n'utilise pas la marge de manœuvre à sa disposition pour effectuer des contrôles après l'exequatur.

Le DFAE n'a connaissance que de quelques cas de comportements problématiques de cons. hon. en Suisse. Cela s'explique notamment par le fait qu'il en est informé que par des tiers. Les exemples de cas problématiques analysés par le CPA et les entretiens ont montré que, d'une part, les autorités publiques, telles que la police cantonale ou le ministère public cantonal, se renseignent parfois auprès du DFAE sur l'étendue de l'immunité des cons. hon. en cas de non-respect de la loi. Les exemples étudiés par le CPA concernaient majoritairement des infractions mineures tels qu'un excès de vitesse. D'autre part, il arrive que des médias ou des organisations non gouvernementales (ONG) contactent le DFAE afin que celui-ci prenne position sur des cas jugés problématiques. Enfin, selon les entretiens, les ambassades étrangères concernées transmettent parfois des informations au DFAE. Néanmoins, les cons. hon. en question ne sont à ce moment-là souvent plus en fonction. Il arrive également que le DFAE n'ait pas connaissance de problèmes existants. Par exemple, le Protocole du DFAE n'était pas au courant des motifs qui ont conduit un cons. hon. impliqué dans les scandales des Pandora Papers à se retirer de ses fonctions⁶³.

Le CPA constate en outre que la conception qu'a le DFAE de sa responsabilité en matière de surveillance dépend de la nature du problème soulevé. Si un comportement est répréhensible uniquement pour des raisons morales, l'analyse documentaire et les entretiens montrent qu'il est peu probable que le DFAE se considère comme responsable. D'après les entretiens, le DFAE estime qu'il doit intervenir uniquement

⁶¹ DFAE (site Internet), Protocole. Peut être consulté sur : eda.admin.ch > DFAE > Organisation du DFAE > Secrétariat d'État > [Protocole](#) (état au : 20.1.2025).

⁶² U.S. Department of State (site Internet): [Honorary Consular Officers/Posts](#), state.gov > [Honorary Consular Officers/Posts](#) (état au 8.1.2025).

⁶³ LRT (2021): [Lithuanian honorary consul linked to Putin's inner circle, Pandora Papers reveal](#), [lrt.lt/en/news-in-english/19/1521642/lithuanian-honorary-consul-linked-to-putin-s-inner-circle-pandora-papers-reveal](#) (état au 6.12.2024).

en cas de violation du droit en lien avec la fonction des cons. hon. Cette approche contraste avec celle adoptée lors du processus d'admission des personnes candidates, où la réputation est un facteur déterminant. Le DFAE laisse donc la responsabilité de la surveillance à la représentation étrangère, considérant que tout dégât d'image incombe à cette dernière, ce qui est illustré par l'exemple dans l'encadré 4.

En cas de violation du droit non liée à la fonction officielle, les cons. hon. ne peuvent pas invoquer leur immunité. En conséquence, les collaborateurs et collaboratrices du DFAE interrogés par le CPA estiment qu'il n'est pas nécessaire d'agir. En revanche, les personnes entendues disent s'assurer du respect de la CVRC. Cependant, il n'est pas toujours évident de déterminer dans quelle mesure le comportement des cons. hon. constitue une violation de la CVRC. Par exemple, les cons. hon. ne doivent pas s'immiscer dans les affaires intérieures de l'État de résidence (art. 55, al. 1, CVRC), mais il n'est pas clair, par exemple, dans quelle mesure cela inclut le financement d'une campagne électorale.

Responsabilité perçue comme restreinte par le DFAE

En janvier 2024, une ONG a demandé au DFAE de révoquer immédiatement un cons. hon. représentant le Bélarus en Suisse⁶⁴. L'ONG soutenait que les actions et déclarations de ce consul nuisaient à la réputation de la Suisse. Ses visites au Bélarus, rapportées par les médias étatiques sur place, auraient créé l'impression qu'il représentait officiellement la Suisse. De plus, le cons. hon. était accusé d'utiliser son statut pour promouvoir ses intérêts commerciaux à travers son entreprise, qui était devenue l'un des principaux fournisseurs pour un monopole étatique biélorusse⁶⁵. Dans ce contexte, l'ONG a également soulevé des allégations de corruption⁶⁶. Les propos de l'ONG ont été repris dans quelques journaux suisses⁶⁷.

En réponse aux allégations de l'ONG, le DFAE a indiqué que le cons. hon. avait été nommé par le Bélarus et que son admission avait été traitée conformément aux procédures établies⁶⁸. Le DFAE a précisé que la responsabilité des cons. hon. incombait à l'État d'envoi et que les autorités suisses n'étaient chargées que de poursuivre les éventuelles violations de lois suisses. Le DFAE a estimé que les reproches de l'ONG n'étaient que de nature morale. Selon les documents reçus par le CPA, le DFAE n'a pas pris contact avec l'ambassade étrangère concernée.

4.3.2 Si le DFAE intervient, il agit avec une grande retenue

Comme le DFAE ne se considère que très partiellement compétent pour la surveillance (ch. 4.3.1), les collaborateurs et collaboratrices du DFAE interrogés par le CPA n'ont pu citer que peu de cas problématiques impliquant les cons. hon. dans lesquels le DFAE était intervenu. Les exemples de cas problématiques retenus par le CPA reposent sur une recherche médiatique, un cas évoqué lors d'un entretien et un cas issu des analyses documentaires.

La CVRC prévoit que l'État de résidence peut intervenir auprès du personnel consulaire en déclarant la personne concernée non grata (art. 23, al. 1) ou en lui retirant son exequatur (art. 23, al. 2). Selon les entretiens, le DFAE privilégie en

⁶⁴ Libereco (2024a): Belarusian honorary consul in Lucerne: Libereco demands withdrawal of consular status, libereco.org > Latest press releases > [Belarusian honorary consul in Lucerne: Libereco demands withdrawal of consular status](https://libereco.org/belarusian-honorary-consul-in-lucerne-libereco-demands-withdrawal-of-consular-status) (état au 6.12.2024).

⁶⁵ Yanchur, Alina (2024): Accessible endoprostheses for all. Who profited in the turf battle following the "orthopedic surgeons case"?, Belarusian Investigative Center, investigatebel.org > Investigations > [Accessible endoprostheses for all. Who profited in the turf battle following the "orthopedic surgeons case"?](https://investigatebel.org/accessible-endoprostheses-for-all-who-profited-in-the-turf-battle-following-the-orthopedic-surgeons-case) (état au 6.12.2024).

⁶⁶ Libereco (2024b) : *Brief von Libereco an EDA von 26.1.2024 (en allemand)*.

⁶⁷ Odehnal, Bernhard (2024) : Un Suisse fait de juteuses affaires avec l'Etat de Loukachenko, 24heures, 24heures.ch/bielorusie-les-juteuses-affaires-dun-suisse-avec-letat-de-loukachenko-921498834714/ (état au 6.12.2024) ; Odehnal, Bernhard (2024) : Ein Luzerner macht Millionengeschäfte mit Lukaschenkos Unrechtsstaat, tagesanzeiger.ch/schweiz-belarus-luzerner-macht-millionengeschaefte-mit-lukaschenko-585775244839 (état au 6.12.2024).

⁶⁸ DFAE (2024a) : Brief vom EDA an Libereco von 2.2.2024 (en allemand).

revanche le dialogue avec l’ambassade étrangère avant d’envisager toute mesure, afin de préserver les relations bilatérales. Cette pesée d’intérêt est exemplifiée dans l’encadré 5.

Encadré 5

Pesée des intérêts au sein du DFAE concernant les relations bilatérales

Un cas problématique analysé par le CPA concerne un cons. hon. qui a transféré son domicile pour se conformer à la condition du DFAE qui exige la résidence dans la circonscription consulaire. Cependant, après l’obtention de l’exequatur, ce cons. hon. a rapatrié son domicile dans un pays voisin. Le DFAE a donc émis une note verbale à l’ambassade étrangère concernée, demandant que le cons. hon. rétablisse son siège en Suisse dans un délai raisonnable. En réponse, l’ambassade a justifié le transfert du cons. hon. en invoquant le concept de « double domicile », qui n’est toutefois pas reconnu par le droit suisse.

Après des discussions internes au département, certaines entités ont insisté sur une interprétation stricte des conditions pour l’admission, alors que d’autres n’ont pas voulu nuire aux relations bilatérales avec le pays concerné. Finalement, le DFAE a décidé d’insister sur une domiciliation du cons. hon. dans la circonscription consulaire en Suisse.

Selon les exemples étudiés par le CPA, les interventions du DFAE ont lieu principalement sous forme de notes verbales. En général, selon les interlocuteurs et interlocutrices du CPA, la plupart des problèmes qui surviennent sont mineurs, tels que le placement incorrect du sigle autocollant « CC » sur le véhicule des cons. hon. Dans ces situations, une intervention du DFAE par note verbale s’avère généralement suffisante, les cons. hon. respectant les recommandations formulées par le DFAE.

Dans des cas plus graves et plus urgents, le DFAE peut, selon les entretiens avec le Protocole, rencontrer personnellement l’ambassadeur ou l’ambassadrice de l’État concerné. Cependant, cela ne s’est jamais produit, à la connaissance du CPA. Le CPA a analysé un cas d’abus dans lequel un cons. hon. a invoqué à plusieurs reprises son immunité pour éviter des paiements de contraventions (cf. encadré 6).

*Encadré 6***Intervention du DFAE en cas d'abus du statut de cons. hon.**

Contrairement à d'autres pays, la Suisse autorise les cons. hon. à poser un autocollant « CC » sur leur voiture, ce qui indique aux autorités que la personne bénéficie de certaines immunités. En 2012, le DFAE a accepté la nomination d'un cons. hon. malgré une violation antérieure du code de la route dans son casier judiciaire. Ce cons. hon. a ensuite reçu plusieurs contraventions dans différents cantons. Il a alors invoqué son immunité en tant que cons. hon. Lorsque le DFAE en a pris connaissance, il a contacté directement le cons. hon. pour lui rappeler que seule l'ambassade étrangère peut invoquer l'immunité pour les cons. hon., qui se limite aux actes accomplis dans l'exercice des fonctions. Plus tard, le DFAE a été informé que le cons. hon. continuait d'invoquer l'immunité consulaire dans des cas similaires. En réponse, le DFAE a contacté cette fois l'ambassade étrangère par note verbale pour signaler que le comportement du cons. hon. constituait un abus de son statut et a demandé d'informer le cons. hon. qu'en cas de non-respect des règles suisses, des mesures seraient prises. Le DFAE a également informé les autorités de poursuite pénale. Or, certaines amendes avaient déjà été suspendues à ce moment-là, le message du DFAE étant arrivée après le délai d'opposition.

Pendant plusieurs années, les infractions au code de la route ainsi que l'invocation de l'immunité pour éviter ces amendes ont persisté jusqu'à ce qu'une enquête pénale, préalablement autorisée par le DFAE, a été ouverte par un ministère public cantonal. Ce dernier incident a conduit le DFAE à demander à l'ambassade étrangère d'organiser une rencontre avec le cons. hon. Le CPA n'a pas reçu d'informations sur les démarches ultérieures du DFAE.

Le cons. hon. a été impliqué dans d'autres problèmes juridiques. Il reste incertain si, en 2022, le mandat du cons. hon. a été révoqué par l'ambassade étrangère ou si le cons. hon. a mis fin à ses fonctions de son plein gré. Rien n'indique en tout cas qu'il s'agisse de la conséquence d'une intervention du DFAE.

Dans le cas examiné d'un abus de statut répété (encadré 6), le CPA arrive à la conclusion que le DFAE n'est pas assez intervenu pour résoudre le problème. Dans l'ensemble, le DFAE utilise très modérément ses possibilités d'intervention par souci de ne pas porter atteinte aux relations avec d'autres pays.

5 Conclusions

5.1 Consulats honoraires suisses à l'étranger

Le CPA conclut que, dans l'ensemble, le DFAE gère les consulats honoraires suisses à l'étranger de manière adéquate. Si le département a émis une directive claire, il manque des bases stratégiques sur l'établissement de consulats honoraires (ch. 5.1.1). Lors de la nomination des cons. hon., le DFAE vérifie l'adéquation des personnes mais les liens d'intérêts ne sont pas contrôlés de manière suffisamment systématique (ch. 5.1.2). Les cons. hon. apprécient l'encadrement de leurs supérieurs, qui varie toutefois fortement d'une personne à l'autre (ch. 5.1.3). Globalement, les consulats

honoraires suisses à l'étranger assurent une présence sur place à moindre coût et apportent une plus-value, sans pouvoir toutefois totalement remplacer un consulat de carrière ou une représentation diplomatique (ch. 5.1.4). De manière générale, peu de cas problématiques sont à signaler et le DFAE réagit aux manquements de manière adéquate et discrète (ch. 5.1.5).

5.1.1 Si la directive du DFAE est claire, il manque des bases stratégiques sur l'établissement de consulats honoraires suisses

Le DFAE a édicté une directive relative aux cons. hon. qui précise de manière adéquate la convention internationale correspondante (ch. 3.1.1). Cette directive est généralement respectée. Il n'est cependant pas rare de déroger à la directive et de nommer des personnes qui ne sont pas de nationalité suisse (ch. 3.2.2).

En revanche, les bases stratégiques font totalement défaut. Le DFAE n'a pas défini quand il considère que l'établissement de consulats honoraires est nécessaire ou quand il faut y renoncer. Les consulats honoraires suisses à l'étranger ne sont pas explicitement mentionnés dans les stratégies de politique extérieure. S'il est vrai que le projet de nouvelle stratégie consulaire aborde cette thématique, il ne contient pas non plus de consignes qui permettraient de savoir dans quels cas établir des consulats honoraires à l'étranger (ch. 3.1.2). Malgré cette lacune dans les bases stratégiques, les consulats honoraires sont généralement ouverts parce qu'il existe un certain besoin. Leur fermeture, en revanche, n'est envisagée qu'avec réticence, et ce même si le besoin initial a disparu dans l'intervalle. Il manque des critères qui permettraient de justifier des fermetures impopulaires (ch. 3.2.1).

5.1.2 Lors de la nomination des cons. hon., les liens d'intérêts ne sont pas examinés de manière suffisamment systématique

La représentation suisse à l'étranger qui est responsable du consulat honoraire a pour mission de vérifier l'adéquation des candidats et candidates avant leur nomination à la charge de cons. hon. À cet égard, la DR a défini des processus et des consignes uniformes qui sont généralement respectés. Les candidats et candidates à la fonction de cons. hon. n'ont toutefois pas l'obligation de déclarer leurs liens d'intérêts, comme les participations dans des entreprises ou l'engagement dans des associations. Or cela pose un problème, car ces liens peuvent nuire à la réputation de la Suisse ou entrer en conflit avec les objectifs de la politique étrangère de la Suisse (ch. 3.2.3).

Pendant la durée du mandat, aucune vérification systématique des activités et de l'adéquation de la personne n'est prévue. Et la prolongation du mandat n'est qu'une simple formalité : la DR, en tant qu'organe de décision, ne procède à aucune vérification (ch. 3.4.1). Il est donc d'autant plus important de vérifier ces éléments lors de la nomination des personnes.

5.1.3 L'encadrement et la conduite des cons. hon. par leurs supérieurs sont globalement adéquats, mais dépendent fortement des personnes

Le DFAE ne donne que peu de consignes pour l'encadrement et la conduite des cons. hon. En conséquence, ces derniers sont dirigés et pris en charge de manière très variable. Les cons. hon. portent cependant un jugement globalement positif sur l'encadrement. Les échanges personnels avec la hiérarchie, en particulier avec l'ambassadeur ou l'ambassadrice ou avec le consul général ou la consule générale, comptent beaucoup pour les cons. hon., qui se sentent reconnus pour le travail qu'ils accomplissent de manière honorifique. La fréquence et le contenu des échanges dépendent largement de l'intérêt et des priorités politiques de la ou du supérieur hiérarchique. Dans certains cas isolés, les cons. hon. n'ont pas été suffisamment formés à leur fonction ou ont dû faire la démarche de demander un échange régulier avec leurs supérieurs. La DR essaie d'offrir une plateforme d'échange entre les supérieurs hiérarchiques et les cons. hon. en les réunissant lors d'une conférence qui a lieu tous les quatre ans. Ces derniers y voient un témoignage d'estime à leur endroit. Pour les cons. hon., l'estime est beaucoup plus importante que la compensation financière, qui, si son montant était augmenté, risquerait de dévaloriser l'engagement à titre honorifique (ch. 3.3.2 et 3.3.3).

5.1.4 Les consulats honoraires assurent une présence sur place à moindre coût sans toutefois remplacer un consulat de carrière ou une représentation diplomatique

Lorsqu'une représentation suisse ferme, il arrive que le DFAE ouvre un consulat honoraire afin de maintenir une présence sur place. Un consulat honoraire ne saurait toutefois remplacer un consulat de carrière ou une représentation diplomatique. Les chiffres le confirment : l'augmentation du nombre de consulats honoraires suisses à l'étranger au cours des 30 dernières années ne s'est pas accompagnée d'une diminution du nombre de ces représentations (ch. 3.1.2). D'une part, les consulats honoraires suisses ont nettement moins de compétences consulaires que les consulats de carrière. D'autre part, ils ont un poids politique bien moindre que les représentations diplomatiques pour la défense des intérêts (ch. 3.3.3).

Néanmoins, au sein du DFAE, personne ne conteste la valeur ajoutée des consulats honoraires, qui font office d'antennes locales peu coûteuses dans le réseau extérieur suisse. Hormis quelques exceptions de consulats honoraires qui sont maintenus en dépit de l'absence de besoin, les cons. hon. fournissent des prestations concrètes. L'accent est différent selon le contexte : certains cons. hon. font en premier lieu office d'antennes pour les Suisses et Suissesses sur place et apportent leur soutien en matière de protection consulaire. Le contact avec les autorités locales et le soutien en cas de crise prévalent pour d'autres. D'autres encore représentent avant tout les intérêts suisses auprès des entreprises locales ou dans le domaine scientifique. Dans l'ensemble, les consulats honoraires complètent et déchargent ainsi les consulats de carrière et les représentations diplomatiques de la Suisse (ch. 3.3.3).

5.1.5 Dans les rares cas problématiques, le DFAE a réagi de manière adéquate et discrète

De manière générale, les cas problématiques concernant des cons. hon. suisses à l'étranger sont très rares. La plupart des cas problématiques survenus par le passé concernaient des affaires privées des cons. hon., sans lien direct avec l'exercice de la fonction. À chaque fois, le DFAE a rapidement recherché des solutions aussi discrètes que possible, ce qui a permis de limiter les atteintes à la réputation de la Suisse (ch. 3.4.2).

5.2 Consulats honoraires étrangers en Suisse

Le CPA parvient à la conclusion que le DFAE ne s'estime que très peu responsable à l'encontre des cons. hon. étrangers en Suisse. Par égard pour les relations politiques avec les autres États, il agit généralement avec retenue (ch. 5.2.1). Les consignes émises par le DFAE sur les consulats honoraires étrangers en Suisse sont certes claires, mais elles ne sont pas contraignantes (ch. 5.2.2) et ne sont pas non plus appliquées de manière systématique (ch. 5.2.3). Dans les rares cas problématiques impliquant des cons. hon. étrangers, le DFAE s'est montré hésitant (ch. 5.2.4).

5.2.1 Par égard pour les relations bilatérales, le DFAE utilise sa marge de manœuvre avec beaucoup de retenue

Dans l'exercice de leur fonction, les cons. hon. étrangers bénéficient en Suisse de certains privilèges et immunités, même s'ils sont limités. Il est donc dans l'intérêt de la Suisse que les États d'envoi n'ouvrent des consulats honoraires dans notre pays et ne les renouvellent que s'ils en ont réellement besoin. En outre, la personne nommée doit être digne de confiance et ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de la Suisse en tant que représentante officielle d'un autre État. C'est au DFAE qu'il revient de s'en assurer. Il considère toutefois que sa responsabilité vis-à-vis des consulats honoraires étrangers est très restreinte.

En outre, le DFAE accorde une grande importance aux relations politiques avec les États concernés. Conformément au principe de réciprocité, un État n'accorde des droits et des avantages à un autre que dans la mesure où ce dernier fait de même. La réciprocité ne s'applique certes pas directement aux consulats honoraires, car leur poids politique est trop faible. Il n'est donc pas nécessaire que le DFAE accède à la demande d'un État étranger souhaitant ouvrir un consulat honoraire en Suisse pour pouvoir disposer lui-même d'une représentation consulaire dans le pays concerné. Le DFAE utilise néanmoins sa marge de manœuvre à l'égard des consulats honoraires étrangers avec grande parcimonie, par considération pour les relations bilatérales avec les États d'envoi (ch. 4.2.3 et 4.3), ce qui se reflète également dans les autres conclusions de l'évaluation.

5.2.2 Les consignes du DFAE sont largement claires et similaires à celles d'autres pays, mais elles ne sont pas contraignantes

Le DFAE a formulé des « conditions » relatives aux consulats honoraires étrangers qui sont largement claires. De plus, elles sont globalement similaires aux consignes données par d'autres pays aux consulats honoraires établis sur leur territoire. Certains pays vont toutefois plus loin sur certains aspects : plusieurs d'entre eux demandent des informations plus détaillées sur le domaine d'activité du consulat honoraire envisagé, afin de déterminer sa nécessité. Pour s'assurer que les cons. hon. soient dignes de confiance, certains pays exigent en outre explicitement des candidats et candidates un extrait de casier judiciaire vierge. D'autres pays ont également des consignes plus strictes afin de protéger leurs intérêts nationaux et d'éviter que les cons. hon. ne s'immiscent trop dans les affaires intérieures. Ces derniers représentent officiellement leur État d'envoi, même s'il s'agit de citoyens ou citoyennes de l'État de résidence. En définitive, les consignes de tous les pays considérés, y compris celles de la Suisse, ne sont pas juridiquement contraignantes (ch. 4.1.1 et 4.1.2), ce qui se reflète également dans la mise en œuvre (cf. ch. 5.2.3 ci-après).

5.2.3 Les consignes du DFAE ne sont pas appliquées de manière systématique

Dans les faits, le DFAE ne vérifie pas systématiquement si les conditions qu'il impose aux consulats honoraires étrangers sont remplies. En particulier, au lieu d'exiger, comme prévu, que l'État d'envoi justifie un consulat honoraire par un « besoin objectif », le DFAE se contente parfois d'indications vagues. Étant donné que l'ouverture de consulats honoraires est associée à certains privilèges, le CPA estime toutefois important de procéder à un examen approfondi des besoins (ch. 4.2.1).

Pour certaines conditions fixées par le DFAE, il n'est pas précisé par qui celles-ci doivent être vérifiées, ni comment. Lors de demandes d'ouverture, différents services du DFAE et de l'administration fédérale (par ex. fedpol et le SRC) ainsi que les cantons dans lesquels l'établissement d'un consulat honoraire est demandé sont consultés. Les instructions du DFAE manquant parfois de clarté, les contrôles sont inégaux (ch. 4.2.2).

En outre, le DFAE accorde régulièrement des exceptions à ses conditions lors de l'établissement de consulats honoraires afin de ne pas porter atteinte aux relations bilatérales. Il est donc rare que des demandes d'établissement ou de renouvellement de consulats honoraires soient rejetées (ch. 4.2.3).

5.2.4 Dans les rares cas problématiques, le DFAE s'est montré hésitant

Du point de vue du DFAE, les États d'envoi sont responsables de la surveillance de leurs cons. hon. Une fois que le DFAE a admis une personne en tant que cons. hon., il ne procède guère à des vérifications. Le renouvellement de la carte de légitimation,

par exemple, est en grande partie une simple formalité. De manière générale, les cas problématiques avec des cons. hon. étrangers en Suisse sont rares. Le DFAE n'en prend toutefois connaissance que lorsqu'il en est informé par des tiers. Pour le DFAE, la responsabilité de la résolution des problèmes incombe à l'ambassade étrangère concernée ainsi qu'aux autorités suisses (offices des impôts, police, autorités de poursuite pénale). Ces dernières ne connaissent toutefois pas toujours l'étendue des immunités et des privilèges des cons. hon. (ch. 4.3.1). En outre, un cas problématique a révélé que le DFAE se montrait très hésitant dans son action, même en cas d'abus répétitif de l'immunité par un cons. hon. Même en cas de problèmes, l'action du DFAE vise clairement à ne pas nuire, dans la mesure du possible, aux relations avec d'autres États (ch. 4.3.2).

Liste des abréviations

al.	alinéa
art.	article
AVIS28	Vision de la politique étrangère de la Suisse à l’horizon 2028
CC-R	centre consulaire régional
CDF	Contrôle fédéral des finances
CDG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
cf.	confer
ch.	chiffre
cons. hon.	consul ou consule honoraire
CPA	Contrôle parlementaire de l’administration
CSP	contrôle de sécurité relatif aux personnes
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
CVRC	Convention de Vienne sur les relations consulaires
DC	Direction consulaire
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDIP	Direction du droit international public
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DR	Direction des ressources
fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
fig.	figure
let.	lettre
RS	Recueil systématique
SECO	Secrétariat d’État à l’économie
SEE-DFAE	Secrétariat d’État du DFAE
SEPOS	Secrétariat d’État à la politique de sécurité
SRC	Service de renseignement de la Confédération

Bibliographie et liste des documents

Australian Government – Department of Foreign Affairs and Trade (Web) : Guidelines for Honorary Consuls in Australia, dfat.gov.au > About us > Publications > Corporate publications > Protocol Guidelines > 3. Diplomatic missions, consular posts and other representative offices > Honorary Consul Guidelines (état au 8.1.2025).

CDF (2022a) : Évaluation des services consulaires fournis par les représentations suisses à l'étranger, efk.admin.ch > Publications > Rapports > Relations avec l'étranger > CDF-19404 (état au 9.10.2024, *citation* : évaluation du CDF).

CDF (2022b) : Évaluation des services consulaires : Enquête auprès des consuls honoraires – Auswertung der Ergebnisse (document de travail non publié, *citation* : enquête du CDF). *Citation* : enquête CDF

DC (2024) : Stratégie consulaire 2025-2028, projet, version « Préavis » du 16.10.2024 (*citation* : projet de stratégie consulaire).

DFAE (2000) : Rapport sur la politique extérieure 2000.

DFAE (2008) : Lettre de la Direction des ressources et du réseau extérieur aux représentations suisses du 28.4.2008 concernant les modifications dans la gestion des affaires des représentations honoraires.

DFAE (2012) : Rapport sur les axes stratégiques de la politique étrangère pour la législature (stratégie de politique étrangère 2012-2015).

DFAE (2020) : Stratégie de politique extérieure 2020-2023.

DFAE (2021a) : Directive relative aux postes consulaires honoraires et aux représentants consulaires honoraires du 1.1.2021. *Citation* : directive concernant les cons. hon.

DFAE (2021b) : Lignes directrices relatives au personnel local.

DFAE (2021c) : Stratégie pour l'Afrique Subsaharienne 2021-2024.

DFAE (2022) : Fiche descriptive du processus d'affaires. Lancer la recherche d'un représentant consulaire honoraire.

DFAE (2023a) : Code de conduite, 30.07.2018 (mis à jour le 16.6.2023).

DFAE (2023b) : Das Aussennetz – eine Standortbestimmung (*en allemand*).

DFAE (2023c) : Fiche descriptive du processus d'affaires. Nomination d'un représentant consulaire honoraire par la direction DR.

DFAE (2023d) : Fiche descriptive du processus d'affaires. Nomination d'un représentant consulaire honoraire par la Direction DR.

DFAE (2023e) : Fiche descriptive du processus d'affaires. Personnel consulaire honoraire – Renouvellement du mandat.

DFAE (2023f) : Steckbrief Geschäftsprozess. Workflow Honorarkonsularposten errichten/schliessen (*en allemand*).

DFAE (2024a) : Brief vom EDA an Libereco von 2.2.2024 (*en allemand*).

DFAE (2024b) : Liste des demandes relatives aux consulats de carrière et honoraire.

DFAE (2024c) : Liste du corps diplomatique et consulaire en Suisse du 11.6.2024.

DFAE (2024d) : Stratégie Asie du Sud-Est 2023-2026.

DFAE (2024e) : Stratégie de politique extérieure 2024-2027.

DFAE (2025) : avis du DFAE du 17.2.2025 sur le projet du présent rapport.

DFAE (Web) : www.dfae.admin.ch > Politique extérieure > Diplomatie > Régime des privilèges et immunités diplomatiques et consulaires en Suisse > Arrivée en Suisse (état au 5.12.2024). Ci-après : site du DFAE « Arrivée en Suisse ».

DFAE (Web) : Protocole, eda.admin.ch > DFAE > Organisation du DFAE > Secrétariat d'État > [Protocole](#) (état au 20.1.2025).

Gouvernement de France – Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (Web) : Notice relative aux consuls honoraires en France, diplomatie.gouv.fr > Le ministère et son réseau > Privilèges et immunités diplomatiques et consulaires > Informations complémentaires > Renseignements pratiques > Formulaires pour les diplomates étrangers > [Notice relative aux consuls honoraires](#) (état au 8.1.2025).

Gouvernement de France – Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (Web) : Notice concernant l'ouverture d'un poste consulaire, diplomatie.gouv.fr > Le ministère et son réseau > Privilèges et immunités diplomatiques et consulaires > Informations complémentaires > Renseignements pratiques > Formulaires pour les diplomates étrangers > [Notice concernant l'ouverture d'un poste consulaire](#) (état au 8.1.2025).

Government of Iceland – Ministry for Foreign Affairs (Web) : Diplomatic Handbook, government.is > Ministries > Ministry for Foreign Affairs > Protocol > [Diplomatic Handbook](#) (état au 8.1.2025).

Government of Netherlands – Ministry of Foreign affairs (Web) : Protocol Guide for Diplomatic Missions and Consular Posts, government.nl > Documents > [Protocol Guide for Diplomatic Missions and Consular Posts](#) (état au 8.1.2025).

Groupe de travail AVIS28 (2019) : La Suisse dans le monde en 2028. Rapport du groupe de travail « Vision de la politique étrangère de la Suisse à l'horizon 2028 » à l'intention du conseiller fédéral Ignazio Cassis.

International Consortium of Investigative Journalists (2022) : Shadow Diplomats, icij.org > Investigations > [Shadow Diplomats](#) (état au 3.10.2024).

Libereco (2024a) : Belarusian honorary consul in Lucerne : Libereco demands withdrawal of consular status, libereco.org > Latest press releases > [Belarusian honorary consul in Lucerne: Libereco demands withdrawal of consular status](#) (état au 6.12.2024).

Libereco (2024b) : *Brief von Libereco an EDA von 26.1.2024 (en allemand)*.

LRT (2021) : Lithuanian honorary consul linked to Putin's inner circle, Pandora Papers reveal, lrt.lt/en/news-in-english/19/1521642/lithuanian-honorary-consul-linked-to-putin-s-inner-circle-pandora-papers-reveal (état au 6.12.2024).

Ministry of Foreign Affairs of Denmark (Web) : Guide for Diplomats in Denmark, um.dk > About us > The Protocol Department > Guide for Diplomats in Denmark (état au 8.1.2025).

New Zealand Foreign Affairs and Trade (Web) : Guidelines for the diplomatic and consular corps, mfat.govt.nz > Embassies > Guidelines for the diplomatic and consular corps (état au 8.1.2025).

Royaume de Belgique – Service public fédéral – Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement (Web) : Guide du Protocole Immunités et privilèges, diplomatie.belgium.be > Protocole > Guides du Protocole > Guide du Protocole Immunités et privilèges (état au 8.1.2025).

Sandel, Michael J. (2013) : Market Reasoning as Moral Reasoning: Why Economists Should Re-engage with Political Philosophy. In : Journal of Economic Perspectives, 27/4, pp. 121 à 140.

U.S. Department of State (Web) : Honorary Consular Officers/Posts, state.gov > Bureaus & Offices > Under Secretary for Management Office of Foreign Missions > Foreign Mission Member Accreditation/Notification > Key Topics – Accreditation > Honorary Consular Officers/Posts (état au 8.1.2025).

Widmer, Paul (2014) : Diplomatie: ein Handbuch. Verlag NZZ (*en allemand*).

Yanchur, Alina (2024) : Accessible endoprostheses for all. Who profited in the turf battle following the "orthopedic surgeons case"?, Belarussian Investigative Center, investigatebel.org > Investigations > Accessible endoprostheses for all. Who profited in the turf battle following the "orthopedic surgeons case"? (état au 6.12.2024).

Liste des personnes interrogées

La liste ci-dessous indique la fonction de la personne concernée au moment de l'entretien avec le CPA.

Centrale du DFAE

Aquillon, Aurèle	Collaborateur diplomatique, Coordination régionale Europe occidentale, centrale et méridionale, SEE-DFAE
Badrutt, Gian Andrea	Directeur adjoint, Direction des ressources et chef de la division du Personnel DFAE
Baeriswyl, Dominique	Chef de section, Privilèges et immunités, Protocole, SEE-DFAE
Billeter, Térance	Chef de division, Protocole, SEE-DFAE
Bischoff Staudenmann, Eva	Cheffe de service, Conseil RH Personnel local et personnel honoraire, Direction des ressources
Bleisch, Charlotte	Cheffe de section, Coordination régionale Amérique du Nord et centrale, SEE-DFAE
Canton Pittella, Elisa	Cheffe, Groupe d'audit Représentations, Secrétariat général du DFAE
Cavassini, Tania	Directrice, Direction des ressources, DFAE
Federer, Wendelin	Collaborateur diplomatique, Coordination régionale Afrique de l'Est et australe, SEE-DFAE
Grätz-Hoffmann, Jonas	Chef de division <i>ad interim</i> , Policy-Planning, SEE-DFAE
Hayoz, Justine	Collaboratrice diplomatique, Coordination régionale Europe occidentale, centrale et méridionale, SEE-DFAE
Heimgartner, Thomas	Chef de section, Coordination régionale Amérique du Sud, SEE-DFAE
Hofer-Carbonnier, Sylvie	Cheffe de section, Droit diplomatique et consulaire, Direction du droit international public
Hürlimann, Sonja	Cheffe de section, Relations bilatérales, Europe, SEE-DFAE
Jakobovits, Ilan	Collaborateur diplomatique, Coordination régionale Afrique du Nord, SEE-DFAE
Mattei Russo, Anna	Cheffe de section, Coordination régionale Asie du Sud-Est et Pacifique, SEE-DFAE
Maurer, Tiffany	Juriste, Droit diplomatique et consulaire, Direction du droit international public
Natsch, Markus	Chef d'État-major, Direction consulaire, DFAE

Pellegrino, Simone	Spécialiste, Privilèges et immunités, Protocole, SEE-DFAE
Peneveyre, Muriel	Cheffe de division, Eurasie, SEE-DFAE
Rieder, Marina	Collaboratrice diplomatique, Coordination régionale Europe de l'Est et Asie centrale, SEE-DFAE
Schawalder Hassan, Linda	Cheffe de section, Privilèges et immunités, SEE-DFAE
Schneider, Daniela	Cheffe, Conseil RH, Personnel DFAE
Singenberger, Judith	Adjointe de la cheffe de section, Privilèges et immunités, SEE-DFAE
Steinegger, Ralph	Chef de service, Conseil RH Personnel local et personnel honoraire, Direction des ressources
Tinner, Ariane	Cheffe de section, Coordination régionale Afrique de l'Ouest et centrale, SEE-DFAE
Wasem, Julia	Spécialiste personnel honoraire, Conseil RH Personnel local et personnel honoraire, Direction des ressources
Wylér, Hubert	Chef de projet Ordipro, Projets et clients, Direction des ressources

Chefs et cheffes de mission ou de poste

Brönnimann, Urs	Chef de poste, consulat général à Atlanta, SEE-DFAE
Cicéron Bühler, Corinne	Cheffe de mission, ambassade de La Haye, SEE-DFAE
Marti, Nathalie	Cheffe de mission, ambassade d'Oslo, SEE-DFAE
Roduit, Gilles	Chef de mission, ambassade de Caracas, SEE-DFAE
Sarott, Chasper	Chef de mission, ambassade de Kinshasa, SEE-DFAE
Zehnder, Olivier	Chef de mission, ambassade de Jakarta, SEE-DFAE

Chefs et cheffes de gestion ou des Services consulaires

Gaudichon, Jérémie	Chef de gestion, ambassade de Kinshasa, SEE-DFAE
Guex, Michel	Chef de gestion suppléant, ambassade de Caracas, SEE-DFAE
Leuenberger, Andreas	Chef de gestion, ambassade La Haye, SEE-DFAE
Osterburg, Irene	Cheffe de gestion, consulat général d'Atlanta, SEE-DFAE

Osterburg, Markus	Chef de gestion, consulat général Atlanta, SEE-DFAE
Schmutz, Anaïck	Cheffe des Services consulaires, ambassade de Jakarta, SEE-DFAE
Wenger, Pascal	Chef des Services consulaires, ambassade de Stockholm, SEE-DFAE

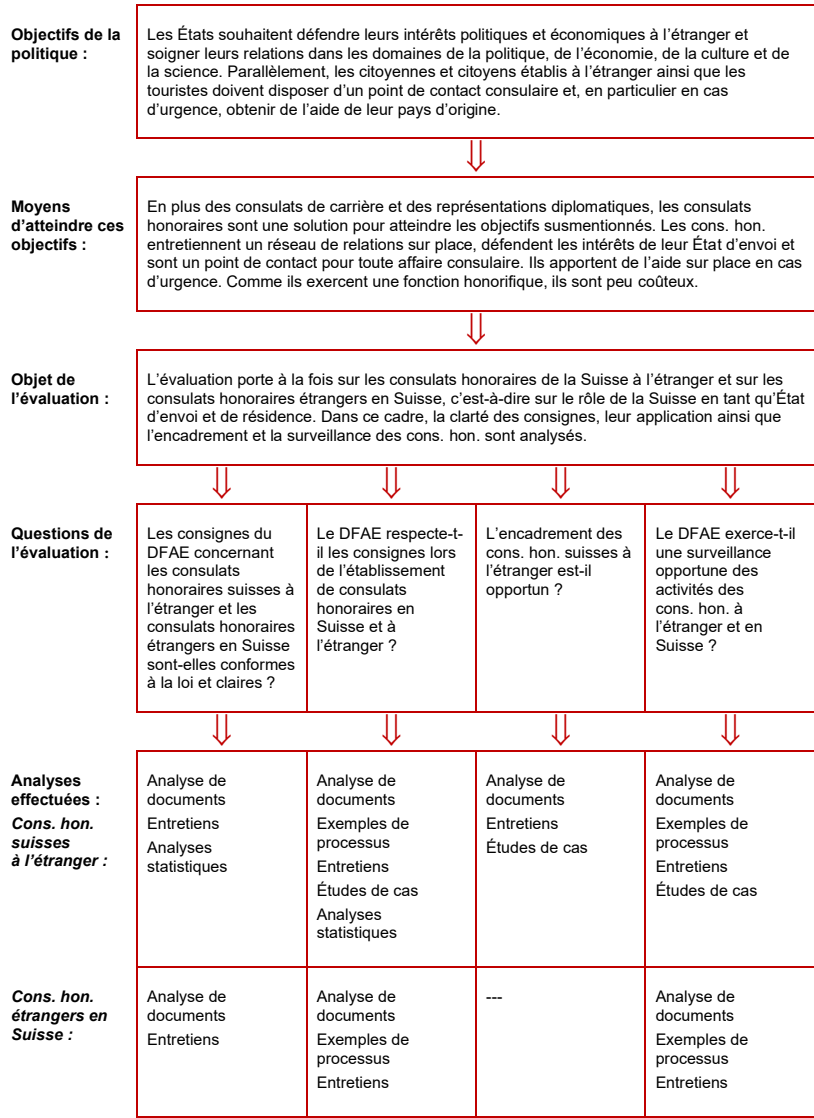
Consuls et consules honoraires

Buchli, Rico	Consul honoraire à Oklahoma
Burkhard, Kurt	Consul honoraire à Paramaribo
Fahrni, Hans	Consul honoraire à Libreville
Nutz, Gerhard	Consul honoraire à Bali
Schlupe Pelinck, Alexandra	Consule honoraire à Amsterdam
Steigen, Sonja	Consule honoraire à Tromsø

Autres personnes interrogées

Aguirre, Vera	Cheffe, Foreigner Intelligence, SRC, DDPS
Baratti, Pierangela	Cheffe, Veranstaltungen, Regierungskommunikation, Chancellerie d'État du canton de Zurich
Crémieux, Laurent	Expert en évaluation, Évaluations, CDF
Gottardi, Renata	Segretariato, Segretariato del protocollo cantonale, Chancellerie d'État du canton du Tessin
Gysel Oberbolz, Regula	Collaboratrice scientifique, Koordination Aussenbeziehungen, Chancellerie d'État du canton de Zurich
Vodoz, François	Vice-chancelier, Chancellerie d'État du canton de Vaud
Waeber, Alexandre	Commissaire, Commissariat Sécurité des personnes et des biens immobiliers (SPO2), fedpol
Zwahlen, Roger	Chef du Service spécialisé chargé des contrôles de sécurité relatifs aux personnes, SEPOS

Approche de l'évaluation



Annexe 2

Critères d'évaluation : consulats honoraires

Critère	Éléments d'appréciation
<i>Légalité et clarté des consignes (question 1)</i>	
<i>Consulats honoraires suisses à l'étranger</i>	
Directive conforme à la loi	La directive du DFAE concernant les cons. hon. est conforme aux dispositions juridiques supérieures, notamment la Convention de Vienne sur les relations consulaires (CVRC).
Directive claire	La directive du DFAE concernant les cons. hon. est claire et concrétise la CVRC. Elle définit le but dans lequel les consulats honoraires suisses peuvent être établis à l'étranger.
Stratégies claires	Les stratégies existantes du DFAE thématisent les consulats honoraires ; il n'y a pas de contradictions avec la directive. Les stratégies définissent le but et le contexte dans lesquels les consulats honoraires suisses doivent être établis à l'étranger et quelle doit être leur valeur ajoutée. Elles tiennent compte des risques que comporte l'établissement de consulats honoraires. Les stratégies définissent en particulier les cas dans lesquels des consulats honoraires doivent être établis à la place de consulats de carrière et de représentations diplomatiques et malgré la numérisation croissante des prestations consulaires.
<i>Consulats honoraires étrangers en Suisse</i>	
Exigences conformes à la loi	Les exigences du DFAE envers les cons. hon. étrangers sont conformes à la CVRC.
Exigences claires et axées sur les risques	Les exigences du DFAE sont formulées de manière compréhensible et concrétisent la marge de manœuvre juridique de la CVRC de manière adéquate. Elles contribuent à réduire les risques les plus importants en lien avec les consulats honoraires étrangers.
<i>Respect des consignes dans le cadre du recours aux cons. hon. (question 2)</i>	
<i>Consulats honoraires suisses à l'étranger</i>	
Respect de la directive	La directive concernant les cons. hon. est compréhensible, les personnes concernées en ont connaissance et la respectent. Les processus correspondent à ladite directive.
Contrôle adéquat des exigences envers les consulats honoraires	La directive concernant les cons. hon. et les processus prévoient un contrôle systématique. Ce contrôle est effectivement réalisé par les personnes compétentes. La décision d'ouvrir, de repourvoir et de fermer des consulats honoraires est prise de façon ciblée, sur la base de critères.
Vérification adéquate de l'adéquation des personnes lors la nomination de cons. hon.	Dans la directive concernant les cons. hon. et dans les processus, il est prévu de vérifier systématiquement l'adéquation et les liens d'intérêts des cons. hon. potentiels. Ce contrôle est effectivement réalisé par les personnes compétentes. Les cons. hon. sont sélectionnés sur la base de critères.

Critère	Éléments d'appréciation
<i>Consulats honoraires étrangers en Suisse</i>	
Contrôle adéquat des exigences envers les consulats honoraires	Les consignes du DFAE relatives aux processus prévoient un contrôle approprié en cas d'ouverture de consulats honoraires. Dans la pratique, ce contrôle est effectué en conséquence. Si les exigences ne sont pas respectées, l'ouverture est refusée.
Contrôle adéquat de l'adéquation des personnes lors de l'admission	Les consignes du DFAE relatives aux processus prévoient un contrôle approprié lors de l'admission de cons. hon. Dans la pratique, ce contrôle est effectué en conséquence. Si les exigences ne sont pas respectées, l'admission est refusée.

Opportunité de l'encadrement des cons. hon. (question 3)

Consulats honoraires suisses à l'étranger

Répartition opportune des compétences	On sait clairement qui est responsable des cons. hon. et pour quelles tâches. Il est notamment défini dans quelle mesure le chef de mission / la cheffe de mission ou la direction du consulat est responsable de l'encadrement de la ou du cons. hon. La répartition des compétences et des tâches est jugée judicieuse.
Informations suffisantes aux cons. hon.	Les consignes définissent comment et quand les cons. hon. sont informés. Les cons. hon. sont informés comme prévu et de manière suffisante. Les tâches des cons. hon. sont consignées dans un accord et adaptées aux besoins locaux.
Régularité et qualité de l'encadrement des cons. hon.	La représentation supérieure encadre et instruit les cons. hon. dans une mesure appropriée. Les cons. hon. se sentent valorisés dans leur travail.

Opportunité de la surveillance des cons. hon. (question 4)

Consulats honoraires suisses à l'étranger

Consignes appropriées	Il existe des consignes relatives aux activités privées des cons. hon., qui sont connues des personnes concernées.
Contrôles adéquats après l'exequatur	Les processus prévoient des contrôles réguliers des activités des cons. hon. ainsi que des conflits d'intérêts potentiels. Ces contrôles ont effectivement lieu. Les actes officiels que les cons. hon. accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions répondent à un besoin concret et pas (seulement) à leur intérêt personnel.
Intervention adéquate en cas de problèmes	En cas de conflits d'intérêts ou de manquements de la part des cons. hon., le DFAE / la supérieure ou le supérieur hiérarchique réagit immédiatement. Le problème est résolu dans le cas concret. Les interventions sont menées discrètement, afin de ne pas nuire à la réputation de la Suisse.

Consulats honoraires étrangers en Suisse

Contrôles appropriés après l'exequatur	Les processus du DFAE prévoient des contrôles pendant la durée des mandats. Le DFAE les exécute conformément aux consignes et obtient des informations pertinentes.
Intervention adéquate en cas de problèmes	Lorsque les cons. hon. manquent à leurs obligations, le DFAE réagit avec des moyens appropriés. Le problème est résolu dans le cas concret. Dans ce contexte, les relations avec l'autre État sont prises en considération.

Annexe 3

Aperçu des conditions d'autres pays⁶⁹

Thématique (art. CVRC)	Conditions (en italique : conditions similaires à celles de la Suisse)	Pays
Consentement au consulat (art. 4, al. 1)	<i>Justification du besoin</i>	<i>Belgique, Pays-Bas, Islande, Australie, Nouvelle-Zélande</i>
	<i>Justification du besoin par des statistiques</i>	<i>France</i>
	Fermeture de consulat vacant	France et États-Unis (après 6 mois) Belgique (après 12 mois)
	Description des responsabilités, fonctions et volumes de services consulaires	États-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande
	Description des tâches non autorisées	États-Unis
	Considération du nombre de cons. hon. dans l'État d'envoi	Pays-Bas
Approbation du siège et de la circonscription consulaire (art. 4, al. 2)	<i>Siège du consulat dans le chef-lieu du département sauf exception justifiée</i>	<i>France</i>
	<i>Implantation du siège dans la circonscription consulaire</i>	<i>France</i>
	<i>Circonscriptions consulaires correspondant aux provinces</i>	<i>Australie, Danemark</i>
	<i>Un consulat par province ou par district consulaire</i>	<i>Australie, Nouvelle Zélande</i>
Admission des cons. hon. (art. 10, al. 2)	<i>Résidence dans la circonscription consulaire</i>	<i>Danemark, Pays-Bas, Islande, France, Nouvelle-Zélande</i>
	<i>Envoi du CV</i>	<i>États-Unis, Danemark, France, Islande, Pays-Bas, Belgique, Nouvelle-Zélande, Australie</i>
	<i>Envoi du casier judiciaire</i>	<i>Belgique, Pays-Bas</i>
	Limite d'âge à l'admission	Pays-Bas (70 ans), Belgique (80 ans)

⁶⁹ La structuration suit celle de l'analyse des consignes formulées par le DFAE (cf. tableau 2, ch. 2.4).

Thématique (art. CVRC)	Conditions (en italique : conditions similaires à celles de la Suisse)	Pays
	Durée maximale d'un mandat	États-Unis (3 ans), Belgique et Australie (5 ans), Pays-Bas (7 ans)
	Nombre maximal de renouvellement d'un mandat	Belgique, Pays-Bas (une seule fois)
	Lien avec l'État d'envoi	Islande, Nouvelle-Zélande, États-Unis
	Aucun conflit d'intérêt	Belgique, Australie
	Casier judiciaire vierge	Danemark, Islande
	Réputation bonne, voire irréprochable	Belgique, Islande, Australie, Nouvelle-Zélande, États-Unis
	Solvabilité et non bénéficiaire d'aide étatique	Danemark, Islande
Nomination de la même personne par plusieurs États (art. 18)	Aucune double accréditation	Autriche, Nouvelle-Zélande
Nationalité (art. 22)	<i>Nationalité de l'État de résidence ou résident permanent</i>	<i>Australie, Nouvelle-Zélande, États-Unis, Islande, France</i>
	Nationalité de l'État d'envoi ou de l'État de résidence	Autriche
Non-immixtion dans affaires intérieures (art. 55, al. 1)	Membre d'aucun pouvoir élu par le peuple	Danemark, Islande, France, Nouvelle-Zélande, États-Unis
	Non fonctionnaire de l'État	Nouvelle-Zélande, France, Danemark

Sources: Protocol Guidelines (Australie), Guidelines for Diplomatic and Consular Corps Resident in and accredited to New Zealand (Nouvelle-Zélande), Honorary Consular Officers/Posts (États-Unis), Guide for diplomats in Denmark (Danemark), Vademecum – Immunités et privilèges (Belgique), Protocol Guide for Diplomatic Missions and Consular Posts (Pays-Bas), Diplomatic Handbook (Islande), Notice relative aux consuls honoraires en France (France).

Impressum

Réalisation de l'enquête

Simone Ledermann, CPA (direction du projet)
Damaris Hohler, CPA (collaboration scientifique)
Daniel Salamanca, CPA (collaboration scientifique)
Luzia Helfer, CPA (collaboration scientifique)

Remerciements

Le CPA remercie le DFAE pour la mise à disposition des documents et des données, ainsi que pour les renseignements et les explications. Ses sincères remerciements vont également à toutes les personnes interrogées pour leur participation aux entretiens et pour les informations fournies.

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration
Services du Parlement
CH-3003 Berne
Tél. +41 58 322 97 99
Courriel : pvk.cpa@parl.admin.ch
www.parlament.ch/fr/cpa

Langue originale du rapport : allemand (français : ch. 2.4 et 4)