



**Consulats honoraires**  
**Rapport de la Commission de gestion du Conseil des États**

du 11 novembre 2025

---

## L'essentiel en bref

*Les consulats honoraires sont des représentations consulaires dirigées par une consule honoraire ou un consul honoraire (cons. hon.) à titre honorifique. La mission des cons. hon. suisses n'étant pas d'accomplir l'ensemble des tâches des représentations professionnelles, leurs privilèges et immunités sont moins étendus. Les cons. hon. complètent le réseau de représentations de la Suisse à l'étranger et assument des tâches de soutien comme l'entretien de liens avec les autorités locales et de contacts avec la communauté des Suissesses et des Suisses de l'étranger sur place ou l'assistance aux ressortissants et ressortissantes suisses en cas de situation d'urgence (en accord avec la représentation supérieure). Leur recours comporte toutefois un risque d'atteinte à la réputation de la Suisse. Il y a quelques années, une enquête internationale a soulevé différents cas problématiques. De plus, le nombre de cons. hon. suisses a constamment augmenté ; il a presque doublé depuis 1990.*

*Dans ce contexte, 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. La sous-commission DFAE/DDPS de la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E), compétente en la matière, a décidé que le CPA devait procéder à une évaluation de la gestion, par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), des consulats honoraires suisses établis à l'étranger ainsi que des consulats honoraires étrangers établis en Suisse.*

*L'évaluation du CPA a notamment révélé que les cons. hon. suisses établis à l'étranger apportent une valeur ajoutée et que le DFAE les encadre de manière adéquate, même si l'encadrement et la conduite des cons. hon. dépendent fortement de la représentation supérieure, par ex. de l'ambassadrice ou de l'ambassadeur suisse dans l'État de résidence. La directive du DFAE concernant les cons. hon. à l'étranger est claire. La CdG-E estime toutefois qu'elle doit être mieux connue de tous les collaborateurs et collaboratrices des représentations suisses compétents en matière de cons. hon. Lors de la nomination des cons. hon., les représentations respectent les consignes du DFAE mais n'examinent pas les liens d'intérêts de manière suffisamment systématique. Sur ce point, la CdG-E recommande de procéder, à l'avenir, à l'examen systématique des liens d'intérêts et des conflits d'intérêts potentiels. Le DFAE a réagi de manière adéquate dans les cas problématiques.*

*Il manque en revanche des bases stratégiques claires sur le recours aux cons. hon. suisses à l'étranger. Cette lacune a des effets sur différents aspects des consulats honoraires, de leur ouverture à leur fermeture. Le CPA a fait ce constat en se fondant*

*notamment sur le projet de la nouvelle stratégie consulaire du Conseil fédéral de l'époque. Sur la base de l'évaluation du CPA, la CdG-E en conclut que le DFAE devrait en particulier élaborer une base stratégique claire pour l'établissement des consulats honoraires. Une stratégie bien pensée permettrait de mieux évaluer les bénéfices de nouveaux cons. hon. et consulats honoraires ou de fermer plus rapidement les consulats honoraires qui ne servent plus les intérêts de la Suisse. Le Conseil fédéral adoptera probablement sa stratégie consulaire 2026-2029 peu après la publication du présent rapport. La CdG-E analysera les nouveautés et la valeur ajoutée de la stratégie lorsqu'elle se penchera sur l'avis du Conseil fédéral concernant son rapport.*

*Le DFAE ne s'estime que très peu responsable à l'égard des cons. hon. étrangers présents en Suisse et utilise sa marge de manœuvre avec grande parcimonie, par considération pour les relations bilatérales avec les États d'envoi. Le DFAE lui-même n'applique pas de manière systématique les consignes qu'il prévoit à l'intention des consulats honoraires étrangers et les compétences des différentes autorités fédérales et cantonales concernées ne sont pas toujours clairement définies. Dans certains cas, le DFAE aurait dû réagir de manière plus résolue face aux cas problématiques impliquant des cons. hon. étrangers en Suisse. La CdG-E demande que le DFAE organise de manière plus rigoureuse les processus d'admission de cons. hon. étrangers avec la participation de toutes les autorités concernées, et qu'il prenne l'initiative d'intervenir lorsque des cas problématiques se présentent.*

# Rapport

## 1. Introduction

### 1.1 Contexte

Les consulats honoraires sont des consulats dirigés à titre honorifique<sup>1</sup> 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. Contrairement aux consules et consuls de carrière, les cons. hon. ne doivent pas nécessairement être ressortissants de l'État d'envoi. Leur compétence ne s'étend généralement pas à tout l'État de résidence, mais à certaines parties de celui-ci (circonscription consulaire). Ils entretiennent des relations diplomatiques sporadiques avec le gouvernement national de l'État de résidence, et sont avant tout chargés des contacts avec les autorités de leur circonscription consulaire. Les cons. hon. ne remplacent pas complètement les consules et consuls de carrière étant donné qu'ils n'ont souvent que des compétences limitées, qu'ils ne disposent pas d'une formation formelle et qu'ils n'ont pas le même poids politique. La Convention de Vienne sur les relations consulaires (CVRC) de 1963<sup>2</sup>, que la Suisse a elle aussi signée, règle les fonctions, les obligations et les droits des cons. hon. Par rapport aux consuls et consules de carrière, les cons. hon. ne jouissent que d'immunités et de privilèges limités. Ainsi, les cons. hon. bénéficient 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 occupations privées. Les locaux du consulat honoraire ne sont pas inviolables, mais uniquement les documents consulaires, qui sont conservés séparément des documents privés. Les membres de la famille des cons. hon. ne bénéficient d'aucun privilège ni immunité.

Les cons. hon. complètent le réseau de représentations de la Suisse à l'étranger et assument des tâches de soutien comme l'entretien de liens avec les autorités locales et de contacts avec la communauté des Suisses de l'étranger sur place ou l'assistance aux ressortissants et ressortissantes suisses en cas de crise (en accord avec la représentation supérieure). Leur recours comporte toutefois un risque d'atteinte à la réputation de la Suisse, puisqu'ils la représentent.

Il y a quelques années, une enquête internationale a soulevé différents cas problématiques (affaires douteuses ou actes délictueux), notamment des cas de cons. hon. étrangers en Suisse.

Les cons. hon. suisses à l'étranger peuvent également représenter un risque pour la réputation de la Suisse. De plus, le nombre de cons. hon. suisses a constamment

<sup>1</sup> L'expression « à titre honorifique » ne signifie pas nécessairement gratuitement. C'est l'État d'envoi qui détermine si les cons. hon. perçoivent une indemnité.

<sup>2</sup> Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24.4.1963 (CVRC ; **RS 0.191.02**)

augmenté et a presque doublé depuis 1990<sup>3</sup>. La Suisse est actuellement représentée par 224 cons. hon. dans 105 États<sup>4</sup>. En Suisse, 65 États sont représentés par 122 cons. hon<sup>5</sup>.

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. La sous-commission DFAE/DDPS de la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E), compétente en la matière, a décidé que le CPA devait procéder à une évaluation de la gestion, par le DFAE, des cons. hon. suisses établis à l'étranger ainsi que des cons. hon. étrangers établis en Suisse.

## 1.2 Objet de l'examen et méthode

La CdG-E a chargé le CPA d'examiner les questions suivantes dans le cadre d'une évaluation :

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 bases juridiques et stratégiques lors de l'*établissement* des 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 ?

Pour répondre à ces questions, le CPA a analysé différents documents (bases juridiques et autres consignes, stratégies à différents niveaux et consignes du DFAE relatives aux processus) ainsi que des exemples de processus (déroulement concret des processus au DFAE, gestion de quatre cas problématiques). Il disposait également, du projet de stratégie consulaire du 16 octobre 2024, que le Conseil fédéral avait prévu d'adopter au cours du premier semestre 2025. Il a par ailleurs interrogé 47 personnes. Pour évaluer les *cons. hon. suisses à l'étranger*, le CPA a par ailleurs réalisé six études de cas et des analyses statistiques (sur le développement des consulats honoraires et sur les particularités des cons. hon. telles que la nationalité ou la langue). Le CPA a évalué les *cons. hon. étrangers en Suisse* en procédant à une comparaison

<sup>3</sup> Consulats honoraires, évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des États, rapport du CPA du 5.6.2025, chap. 3.1.2

<sup>4</sup> État : octobre 2024 ; Consulats honoraires, évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des États, rapport du CPA du 5.6.2025, chap. 2.3

<sup>5</sup> État : juin 2024 ; Consulats honoraires, évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des États, rapport du CPA du 5.6.2025, chap. 2.4

internationale des conditions définies par les États pour l'admission des cons. hon. Le CPA a clos ses travaux par son rapport du 5 juin 2025<sup>6</sup> à l'intention de la CdG-E.

La CdG-E a analysé les résultats de l'évaluation. Dans le présent rapport, elle examine ces résultats et formule des recommandations pour le Conseil fédéral dans les cas où elle estime que des mesures sont nécessaires. La CdG-E a adopté son rapport le 11 novembre 2025 et l'a soumis au Conseil fédéral pour qu'il prenne position. Elle a par ailleurs décidé de publier le présent rapport conjointement avec celui du CPA.

Le DFAE a été consulté avant l'adoption du rapport par la CdG-E. Dans la mesure où elle les jugeait judicieuses, la CdG-E a tenu compte des réponses de l'office dans le présent rapport.

La CdG-E prendra connaissance de la stratégie consulaire 2026-2029, que le Conseil fédéral adoptera probablement peu après la publication du présent rapport, lorsqu'elle se penchera sur l'avis du Conseil fédéral concernant le présent rapport (cf. également ch. 4), et en fera une analyse.

## **2. Consulats honoraires suisses à l'étranger : constatations et recommandations**

### **2.1 Directive du DFAE concernant les consulats honoraires**

#### **2.1.1 Constatations du CPA**

Le CPA conclut que la directive du DFAE relative aux consulats honoraires. (directive concernant les cons. hon.<sup>7</sup>) est conforme à la convention internationale en la matière, la CVRC, et qu'elle la précise de manière adéquate. Selon lui, cette directive est généralement respectée. Le CPA a toutefois aussi constaté des dérogations à la directive dans un quart des cas s'agissant de la nomination de cons. hon. ne possédant pas la nationalité suisse. Cela concerne les pays où la communauté des Suisses et Suissesses de l'étranger est petite, mais aussi de nombreux pays européens pour lesquels il est plus difficile de comprendre pourquoi le critère de la nationalité n'a pas eu plus de poids lors de la sélection.

Dans le cadre des études de cas, le CPA constate que les collaborateurs et collaboratrices concernés trouvent que la directive concernant les cons. hon. est claire. Les compétences pour l'encadrement des cons. hon. sont certes formulées de manière compliquée pour les personnes extérieures, mais claires et opportunes pour celles qui

<sup>6</sup> Consulats honoraires, évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des États, rapport du CPA du 5.6.2025

<sup>7</sup> Directive du DFAE relative aux postes consulaires honoraires et aux représentants consulaires honoraires du 1.1.2021

doivent les mettre en pratique. Le CPA regrette toutefois que la directive ne soit pas connue de tous les collaborateurs et collaboratrices des représentations suisses compétents en matière de cons. hon.

### 2.1.2 Appréciation de la CdG-E

La CdG-E constate qu'avec la directive concernant les cons. hon., le DFAE dispose d'un instrument opportun. Elle recommande toutefois au DFAE de faire en sorte que la directive soit mieux connue des collaboratrices et collaborateurs des représentations suisses compétents en matière de cons. hon. Cette amélioration pourrait aussi contribuer à ce que le critère de la nationalité suisse soit davantage pris en compte lors de la nomination des cons. hon. Cette mesure serait opportune car, comme l'a fait remarquer le CPA, le critère de la nationalité suisse vise à éviter que les cons. hon. défendent des intérêts différents de ceux de la Suisse.

*Recommandation 1 – Faire en sorte que la directive concernant les cons. hon. soit davantage connue*

La commission recommande au Conseil fédéral de prendre des mesures pour que la directive concernant les cons. hon. soit connue de toutes les collaboratrices et de tous les collaborateurs compétents.

## 2.2 Processus du DFAE

Les processus du DFAE relatifs à la nomination et à l'encadrement des cons. hon. ainsi que les processus de surveillance des cons. hon. sont présentés ci-après.

### 2.2.1 Constatations du CPA

#### Nomination

Le CPA constate que les exigences formelles que le DFAE doit contrôler lors de la nomination de cons. hon. sont clairement définies. En revanche, les exigences que doivent remplir les cons. hon. sont parfois vagues, en particulier en ce qui concerne les consignes relatives aux activités privées des cons. hon. Ces derniers doivent simplement confirmer, par écrit, qu'ils n'exercent pas de fonction consulaire ou politique pour un autre État. Le CPA estime que les liens d'intérêts ne sont pas examinés de manière suffisamment systématique, ce qui pourrait entraîner des risques d'atteinte à la réputation de la Suisse.

#### Surveillance

Même pendant la durée du mandat, aucune vérification systématique des activités et de l'aptitude de la personne n'est prévue. Le DFAE n'a pas émis de consigne ni défini

d'objectif précis pour les rapports annuels des cons. hon. La prolongation du mandat, qui a normalement lieu après quatre ans, est une pure formalité.

Le CPA constate toutefois aussi que dans l'ensemble, il y a peu de cas problématiques, et que dans les cas concrets, le DFAE réduit les risques d'atteinte à la réputation de la Suisse en réagissant de manière adéquate et discrète.

### Encadrement

Le CPA a évalué les consignes en matière d'encadrement et de conduite des cons. hon., mené des entretiens et analysé des documents pour déterminer comment elles étaient mises en œuvre dans la pratique. Il constate qu'il n'y a guère de consignes. Dans la plupart des cas, les tâches spécifiques des cons. hon. qui devraient, selon les consignes, être fixées dans un accord entre les cons. hon. et les représentations supérieures, sont reprises telles quelles de la longue liste de tâches du modèle standard du DFAE.

Le CPA relève en outre que l'encadrement et la conduite des cons. hon. dépend fortement des supérieures et supérieurs, à savoir de l'ambassadrice ou de l'ambassadeur ou de la consule générale ou du consul général. Lors des entretiens menés avec le CPA, les représentations supérieures et les cons. hon. ont néanmoins porté un jugement positif sur l'encadrement. Les cons. hon. interrogés se sont par ailleurs montrés satisfaits des informations que leur transmettent les supérieures et supérieurs.

Le CPA constate que la charge de travail qu'engendrent l'encadrement et la conduite des cons. hon. pour le DFAE doit être mise en balance avec la valeur ajoutée qu'ils apportent.

## **2.2.2 Appréciation de la CdG-E**

La CdG-E prend note avec satisfaction du fait que l'encadrement des cons. hon. est perçu positivement par les cons. hon. et par les représentations supérieures. Compte tenu des contextes très différents dans lesquels la Suisse nomme les cons. hon., et des tâches tout aussi variées qu'elle leur confie, la commission comprend le bien-fondé de l'approche pragmatique suivie à ce jour en matière d'encadrement. L'encadrement pourrait toutefois être encore davantage axé sur des bases stratégiques. Actuellement, de telles bases n'existent pas. Cette lacune est examinée plus en détail au chap. 2.3.

La CdG-E critique le fait que les liens d'intérêts des candidates et des candidats à un poste de cons. hon. ne sont pas contrôlés de manière suffisamment systématique. Les activités menées à titre privé sont une source potentielle de conflits d'intérêts. Il ressort de l'évaluation du CPA qu'en raison de la nature honorifique de la fonction de cons. hon., les personnes qui l'exercent s'identifient fortement à celle-ci. L'aspect honorifique implique toutefois aussi que les cons. hon. dépendent financièrement de leurs activités privées. Ces dernières peuvent engendrer des conflits d'intérêts, qui représentent un risque d'atteinte à la réputation de la Suisse et sont susceptibles de nuire à la crédibilité de la représentation de ses intérêts.

La commission en conclut qu'une clarification systématique des liens d'intérêts serait opportune pour limiter les risques d'atteinte à la réputation de la Suisse. Comme l'indique le CPA, les bases du contrôle de sécurité relatif aux personnes de la Confédération contiennent des instruments utiles qui pourraient servir de manière analogue à rendre le contrôle des liens d'intérêts des cons. hon. plus systématique.

La commission est d'avis que les liens d'intérêts devraient être déclarés non seulement lors de la nomination, mais aussi périodiquement par la suite, et que le DFAE devrait les vérifier. Elle estime que le moment idéal pour réexaminer l'éventuelle présence de conflits d'intérêts est au plus tard à la prolongation du mandat, après quatre ans.

*Recommandation 2 – Examiner systématiquement les liens d'intérêts et les conflits d'intérêts potentiels*

La commission recommande au Conseil fédéral de veiller à l'examen systématique des liens d'intérêts et des conflits d'intérêts potentiels lors de la nomination des cons. hon. et de faire en sorte que ces contrôles soient répétés à des intervalles adéquats.

## 2.3 Bases stratégiques

### 2.3.1 Constatations du CPA

Après avoir analysé les consignes et stratégies existantes<sup>8</sup>, le CPA constate qu'il manque des bases stratégiques claires sur l'importance et l'établissement des consulats honoraires. Le projet de stratégie consulaire 2025-2028 dans sa version du 16 octobre 2024 ne comble pas cette lacune.

Selon les explications du CPA, le projet de stratégie consulaire 2025-2028 mentionne les cons. hon. et leurs principales tâches, mais ne comprend pas de consignes claires concernant le recours à ce type de représentation. L'un des objectifs évoqués dans la stratégie consulaire, qui se trouvait encore au stade de projet lorsque l'évaluation a eu lieu, était de développer les compétences des cons. hon., sans que les objectifs concrets ou les mesures nécessaires pour parvenir au développement souhaité soient précisés. La directive concernant les cons. hon., que plusieurs personnes interrogées ont considéré comme une base stratégique, ne contient pas non plus de définition des cas dans lesquels un consulat honoraire (et non un consulat dirigé par une consule ou un consul de carrière) doit être établi et dans lesquels ce n'est pas nécessaire.

<sup>8</sup> Le CPA s'est en particulier basé sur les documents suivants (pour la liste complète, voir la bibliographie et la liste des documents dans le rapport d'évaluation du CPA) : directive concernant les cons. hon., stratégies de politique extérieure, vision de la politique étrangère de la Suisse à l'horizon 2028, stratégies géographiques (par ex. Stratégie Asie du Sud-Est, Stratégie pour l'Afrique Subsaharienne), projet de stratégie consulaire 2025-2028 (état au 16.10.2024).

Le CPA n'est pas non plus parvenu à identifier de stratégie claire dans l'augmentation des cons. hon. suisses à l'étranger, dont le nombre a pratiquement doublé depuis 1990 (à plus de 200 désormais).

Le CPA relève par ailleurs que les consulats honoraires sont généralement ouverts pour répondre à un besoin. Dans la plupart des cas examinés, les représentations supérieures ont justifié ce besoin de manière compréhensible. Le CPA n'a toutefois pas identifié de stratégie claire en la matière. La conséquence de cette lacune se traduit aussi, selon le CPA, par la qualité hétérogène des demandes de nomination de cons. hon. Les lettres que les représentations supérieures rédigent pour motiver leur proposition sont très diverses tant sur la forme que sur le fond.

Le CPA parvient à la même conclusion en ce qui concerne la fermeture de consulats honoraires : il manque ici aussi des bases stratégiques, c'est-à-dire des critères permettant de vérifier, arguments à l'appui, si un consulat honoraire est encore nécessaire ou s'il convient d'y renoncer. L'absence de bases stratégiques a des conséquences : même si le besoin disparaît ou que le poste reste vacant longtemps, les consulats honoraires ne sont fermés qu'avec réticence. Selon le CPA, cette réticence pourrait être due, notamment, à la crainte de heurter les cons. hon., qui œuvrent à titre honorifique.

### 2.3.2 Appréciation de la CdG-E

Selon la CdG-E, le principal constat de l'évaluation du CPA est l'absence de bases stratégiques. Sans celles-ci, la valeur ajoutée apportée par les consulats honoraires et les risques que ceux-ci présentent ne peuvent être mis en balance, que ce soit lors de l'ouverture de nouveaux consulats honoraires et de la nomination de nouveaux cons. hon., ou au moment de prendre des décisions quant au maintien ou à la fermeture de consulats honoraires. L'évaluation du CPA a montré que selon les représentations supérieures, les cons. hon. apportaient clairement une valeur ajoutée, mais qu'ils ne pouvaient pas remplacer une consule ou un consul de carrière et que leur encadrement entraînait une certaine charge de travail.

Dans l'ensemble, la commission estime que l'instrument des consulats honoraires est opportun et ne remet pas son utilisation en question. Elle considère toutefois qu'il est impératif que l'établissement de consulats honoraires repose sur des bases stratégiques solides, afin que les intérêts de la Suisse à l'étranger puissent être représentés de la meilleure façon possible, en tenant compte de tous les avantages et inconvénients, et que le DFAE puisse assurer une gestion adéquate des risques. Cette démarche s'impose d'autant plus que le CPA n'a pas trouvé, dans son évaluation, d'explication claire concernant l'augmentation massive du nombre de consulats honoraires suisses à l'étranger depuis 1990.

Des bases stratégiques seraient aussi utiles pour l'encadrement ciblé des cons. hon. (cf. chap. 2.2.2).

Dans le cadre de son examen de l'avis du Conseil fédéral concernant le présent rapport, la CdG-E prendra connaissance de la stratégie consulaire 2026-2029, qui sera

probablement adoptée peu de temps après la publication de son rapport, et en fera une analyse.

*Recommandation 3 – Élaborer des bases stratégiques pour le recours aux cons. hon. suisses*

La commission recommande au Conseil fédéral d'élaborer des bases stratégiques adéquates pour le recours aux cons. hon. suisses, en tenant compte des instruments stratégiques existants. Ces bases stratégiques doivent en particulier tenir compte des aspects de l'ouverture d'un consulat honoraire et de la nomination de cons. hon. ainsi que de la fermeture d'un consulat honoraire ou de la révocation de cons. hon. Elles doivent également permettre d'axer de manière plus ciblée et homogène l'encadrement des cons. hon. sur les objectifs stratégiques.

### **3. Consulats honoraires étrangers en Suisse : constatations et recommandations**

#### **3.1 Consignes du DFAE**

##### **3.1.1 Constatations du CPA**

Le CPA parvient à la conclusion que les consignes du DFAE relatives à l'ouverture de consulats honoraires étrangers en Suisse et à l'admission de cons. hon. étrangers en Suisse sont conformes au droit et en grande partie claires, même si elles n'ont pas un caractère contraignant ; sur ce dernier point, le CPA constate qu'elles ne sont pas non plus contraignantes dans les autres pays examinés.

Cette comparaison internationale lui permet aussi de commenter le contenu des consignes du DFAE. Le CPA constate à cet égard que ces consignes sont dans l'ensemble similaires à celles des autorités compétentes dans d'autres pays, tout en notant que certains États ont des consignes plus strictes pour éviter d'éventuels conflits d'intérêts et justifier la nécessité d'un consulat honoraire.

Le CPA a pu comparer les consignes suisses avec celles de certains autres pays. Il a par ailleurs pu examiner la mise en œuvre des consignes suisses par les autorités suisses (et constaté à cet égard diverses lacunes – voir chap. 3.2). Cependant, le CPA n'a pas été en mesure d'analyser la mise en œuvre de consignes étrangères dans les États concernés.

##### **3.1.2 Appréciation de la CdG-E**

La commission prend connaissance du fait que les consignes du DFAE concernant les consulats honoraires étrangers en Suisse sont conformes au droit, même si, comme dans les autres pays examinés, elles n'ont aucun caractère contraignant. La commission prend par ailleurs acte du fait que d'autres États soumettent à certains égards les cons. hon. étrangers à des consignes plus strictes. Toutefois, l'évaluation du CPA ne permet pas de dire comment les autres États mettent en œuvre leurs consignes dans la pratique. Par conséquent, les recommandations de la commission portent non sur les consignes suisses, qui correspondent globalement à celles d'autres États, mais sur la mise en œuvre concrète des consignes existantes en Suisse. Comme mentionné au chap. 3.2.2, la commission considère qu'il est possible de prendre certaines mesures à ce niveau pour limiter les risques d'atteintes à la réputation de la Suisse.

## **3.2 Processus d'admission et de surveillance des cons. hon. étrangers en Suisse**

### **3.2.1 Constatations du CPA**

Le CPA relève que dans les faits, le DFAE ne vérifie pas systématiquement si les consulats honoraires étrangers respectent ses consignes. Il n'examine que de manière superficielle si l'État d'envoi a effectivement besoin d'un consulat honoraire. Le DFAE accepte relativement souvent des dérogations à ses propres consignes et refuse rarement les demandes d'ouverture de consulats honoraires étrangers afin de ne pas affecter les relations bilatérales avec les pays concernés.

Le CPA note en outre que pour certaines consignes, il n'est pas précisé par qui celles-ci doivent être vérifiées ni comment. Sont principalement impliqués les services suivants :

- la division Protocole du DFAE ;
- les coordinations régionales du Secrétariat d'État du DFAE ;
- la Direction du droit international public ;
- fedpol ;
- les cantons d'implantation ;
- le Service de renseignement de la Confédération.

L'évaluation du CPA montre que, selon les services énumérés ci-dessus, les mandats ou les demandes de contrôle que le Protocole leur adresse sur la base d'une check-list ne sont pas toujours clairs. Ils ne savent parfois pas ce qu'ils doivent vérifier, sur quelle base ou avec quels moyens et, partant, ignorent jusqu'où doivent aller les contrôles auxquels ils procèdent. Il arrive en outre que les contrôles effectués par

différents services se recoupent. De plus, selon le CPA, le Protocole du DFAE ne répertorie pas de manière homogène les demandes d'ouverture de consulats honoraires de pays étrangers.

Le CPA constate dans l'ensemble que, par égard pour les relations bilatérales, le DFAE exploite sa marge de manœuvre avec beaucoup de retenue. Le DFAE considère que son rôle est très limité en ce qui concerne les cons. hon. étrangers en Suisse et ne les contrôle pratiquement plus une fois qu'ils ont été nommés.

Le CPA relève aussi que le DFAE s'est montré hésitant dans les rares cas problématiques impliquant des cons. hon. étrangers. Ces hésitations ont par exemple permis à un cons. hon. étranger de commettre des infractions à la loi sur la circulation routière sans encourir de peine. Selon le CPA, la réaction hésitante du DFAE est aussi liée au fait que, selon ce dernier, la responsabilité incombe à l'ambassade étrangère concernée ainsi qu'aux autorités suisses (offices des impôts, police, autorités de poursuite pénale).

### 3.2.2 Appréciation de la CdG-E

Comme indiqué au chap. 3.1, les consignes du DFAE relatives au cons. hon. étrangers en Suisse sont conformes à la loi. Il est aussi clair, pour la CdG-E, que la question des cons. hon. étrangers nécessite un certain doigté diplomatique et une prise en compte adéquate des relations bilatérales avec l'État d'envoi. La commission a toutefois identifié deux aspects pour lesquels le DFAE pourrait améliorer sa pratique afin de préserver les intérêts de la Suisse et d'éviter les dommages à sa réputation.

Premièrement, la commission est d'avis que les processus des autorités suisses applicables à l'ouverture de consulats honoraires étrangers et à l'admission de cons. hon. étrangers doivent être plus cohérents. Comme indiqué au chap. 3.2.1, la commission estime que les consignes du DFAE sont appropriées, mais que leur mise en œuvre peut être améliorée. Elle est étonnée de constater que certaines autorités concernées ne connaissent pas clairement leur rôle ni leurs tâches au sein du processus. La CdG-E formule donc la recommandation suivante à l'intention du Conseil fédéral :

*Recommandation 4 – Définir des processus clairs concernant les consulats honoraires étrangers en Suisse*

La commission recommande au Conseil fédéral de clarifier et de mettre en œuvre de manière systématique les compétences et les processus applicables à l'ouverture de consulats honoraires étrangers en Suisse et à l'admission de cons. hon. étrangers en Suisse, en impliquant tous les services concernés.

Deuxièmement, la commission considère que le DFAE a réagi de manière trop hésitante dans les rares cas problématiques impliquant des cons. hon. étrangers en Suisse. Il est possible que ces hésitations soient elles aussi, en partie, dues à l'absence de processus. Selon la commission, les autorités concernées devraient, sous l'égide du DFAE, s'entendre pour savoir qui doit prendre contact avec qui, dans quelle situation et pour lui transmettre quelles informations. Elle souhaite que des mesures plus fermes

soient prises par les autorités compétentes à l'encontre des cons. hon. étrangers concernés en cas de violation de l'ordre juridique suisse. En outre, tout comportement susceptible de nuire à la réputation de la Suisse, et pas seulement les infractions qui concernent la fonction de cons. hon., doivent à ses yeux être prises en compte. En raison des implications diplomatiques de telles mesures, la CdG-E est consciente du fait que le DFAE doit, à cet égard, jouer un rôle plus actif que par le passé.

*Recommandation 5 – Gérer de manière appropriée les cas problématiques impliquant des cons. hon. étrangers en Suisse*

Afin d'éviter les dommages à la réputation de la Suisse, la commission recommande au Conseil fédéral d'agir de manière proactive et suffisamment tôt en cas de violations du droit ou de comportement de cons. hon. étrangers portant atteinte à la réputation de la Suisse. Dans ce but, le DFAE doit aussi clarifier les processus et les compétences des autorités concernées lors de cas problématiques.

Compte tenu de la situation géopolitique et d'un risque d'espionnage toujours élevé en Suisse<sup>9</sup>, la commission souligne que les recommandations 4 et 5 traduisent sa volonté d'amorcer un changement dans la compréhension des rôles et le sens des responsabilités des autorités.

## 4. Conclusions et suite de la procédure

La commission reconnaît la valeur ajoutée des cons. hon. suisses à l'étranger ainsi que la qualité de leur encadrement par les représentations supérieures. Elle souligne l'importance de l'engagement dont ils font preuve en faveur des intérêts de la Suisse à l'étranger – ce à titre honorifique. Sur la base de l'évaluation du CPA, la CdG-E s'est fait une impression positive des instruments du DFAE relatifs aux *consulats honoraires suisses à l'étranger*. La directive du DFAE est un instrument opportun. Elle doit toutefois être davantage connue des collaboratrices et des collaborateurs afin de promouvoir au mieux les intérêts de la Suisse. Il s'agit d'améliorer les processus concernant les cons. hon. suisses à l'étranger en vérifiant systématiquement les conflits d'intérêts potentiels lors de la nomination de cons. hon. et en répétant périodiquement ce contrôle par la suite. La demande la plus élémentaire de la commission concerne la nécessité d'élaborer des bases stratégiques claires et complètes concernant le recours aux cons. hon. suisses à l'étranger. Sans de telles bases stratégiques, il n'est pas possible d'évaluer les coûts et l'utilité alors que cet aspect est essentiel puisqu'un cons. hon. ne saurait remplacer une consule ou un consul de carrière. La CdG-E analysera dans quelle mesure la stratégie consulaire 2026-2029, que le Conseil fédéral devrait bientôt adopter, aborde ces problèmes lorsqu'elle se penchera sur l'avis du Conseil fédéral sur le présent rapport. Comme indiqué au ch. 1.2, l'évaluation du CPA, sur laquelle se fonde le présent rapport, s'est appuyée sur le projet de stratégie consulaire datant du 16 octobre 2024.

<sup>9</sup> « La sécurité de la Suisse 2025 », rapport de situation du Service de renseignement de la Confédération du 2.7.2025, pp. 62 à 63

Concernant la gestion des *cons. hon. étrangers* en Suisse, la commission estime que, dans l'ensemble, il est nécessaire que le DFAE joue son rôle de manière plus proactive. Les compétences et les processus des différentes autorités fédérales et cantonales concernées doivent être clarifiés et mis en œuvre de manière systématique.

Compte tenu des différents aspects à améliorer, la CdG-E adresse cinq recommandations au Conseil fédéral (cf. ci-dessus). Ces recommandations doivent donner lieu à une stratégie plus claire s'agissant de l'établissement des consulats honoraires suisses à l'étranger et, tant en ce qui concerne les cons. hon. suisses à l'étranger que les cons. hon. étrangers en Suisse, à rendre les processus des autorités concernées plus efficaces et plus opportuns. Il s'agit de promouvoir encore mieux les intérêts de la Suisse à l'étranger et de réduire le risque d'atteinte à la réputation du pays. Selon la commission, le DFAE doit exploiter davantage ses marges de manœuvre, tout en continuant à tenir compte adéquatement des relations bilatérales avec les pays concernés.

La CdG-E prie le Conseil fédéral de prendre position sur les constatations et les recommandations du présent rapport et sur le rapport d'évaluation du CPA d'ici au 15 février 2026. Elle le prie également de lui communiquer par quelles mesures et dans quels délais il entend mettre en œuvre lesdites recommandations. Elle lui demande enfin de montrer dans son avis dans quelle mesure sa stratégie consulaire remédie aux points problématiques soulevés par la commission.

Le 11 novembre 2025

Au nom de la Commission de gestion du  
Conseil des États

Le président : Charles Juillard

La secrétaire : Ursina Jud Huwiler

Le président de la sous-commission

DFAE/DDPS : Josef Dittli

Le secrétaire de la sous-commission

DFAE/DDPS : Mirdin Gnägi

## Liste des abréviations

|            |                                                                                    |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| CdG        | Commissions de gestion des Chambres fédérales                                      |
| CdG-E      | Commission de gestion du Conseil des États                                         |
| chap.      | chapitre                                                                           |
| cons. hon. | consules et consuls honoraires                                                     |
| CPA        | Contrôle parlementaire de l'administration                                         |
| CVRC       | Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24.4.1963 ; RS 0.191.02)     |
| DDPS       | Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports |
| DFAE       | Département fédéral des affaires étrangères                                        |
| p.         | page                                                                               |