



25.403

Initiative parlementaire
Modification de la loi sur les écoles suisses à l'étranger
Rapport explicatif de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États

du 29 juin 2026

Condensé

Le présent avant-projet vise à mettre en œuvre l'initiative parlementaire 25.403 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États « Modification de la loi sur les écoles suisses à l'étranger ». Cette initiative propose de modifier la loi sur les écoles suisses à l'étranger pour permettre le recrutement d'enseignants suisses et de responsables d'établissement par un employeur sis en Suisse, en vue de leur détachement auprès des écoles suisses reconnues à l'étranger. Cette modification législative doit faciliter le recrutement d'enseignants suisses, améliorer leurs conditions d'engagement et favoriser la mobilité.

Contexte

Les dix-sept écoles suisses établies à l'étranger reconnues par la Confédération s'appuient sur les enseignants suisses pour la diffusion de la formation suisse à l'étranger. La loi impose que l'enseignement soit dispensé majoritairement par des personnes habilitées à enseigner en Suisse. Les écoles peinent toutefois à recruter les personnes dont elles ont besoin en raison de considérations fiscales et liées à la couverture sociale dans le pays hôte. La situation pourrait être améliorée si les enseignants et responsables d'établissement étaient engagés par un employeur établi en Suisse qui les détacherait auprès des écoles suisses à l'étranger. D'autres solutions ont été examinées, notamment la mise en place d'une relation de travail de droit public avec Movetia ou les cantons. Ces propositions ayant été rejetées, il y a nécessité d'intervenir au niveau législatif.

Contenu du projet

L'avant-projet de loi présenté crée une base légale permettant à la Confédération de transférer à une organisation sise en Suisse la compétence d'engager des enseignants suisses et des responsables d'établissement, en vue de leur détachement auprès des écoles suisses reconnues à l'étranger. L'instance désignée comme compétente est *educationsuisse*, l'association faîtière des écoles suisses à l'étranger, qui fournit diverses prestations en leur faveur sur mandat de la Confédération. *educationsuisse* assume déjà la fonction d'employeur pour les enseignants des écoles suisses implantées en Europe. L'idée est que tous les enseignants et responsables d'établissement pour lesquels les écoles suisses reconnues à l'étranger ont droit à des subventions soient à l'avenir engagés en Suisse par *educationsuisse*, puis détachés auprès des écoles à l'étranger. Les recrutements selon le droit local demeureront exceptionnels et ne seraient possibles qu'avec l'aval de l'Office fédéral de la culture (OFC).

La nouvelle réglementation vise à harmoniser les conditions d'engagement, permettre le maintien de l'assujettissement au système suisse d'assurances sociales (assurance-vieillesse et survivants, assurance-invalidité, assurance perte de gain, assurance-chômage, prévoyance professionnelle auprès de PUBLICA) et délester les écoles sur le plan administratif. L'avant-projet définit les conditions de la délégation des tâches à *educationsuisse*. Il ne touche en rien au système de subventionnement en vigueur : les écoles suisses reconnues à l'étranger continueront de bénéficier des aides financières allouées par l'OFC.

La modification proposée offre aux écoles une meilleure sécurité juridique, contribue à la mise en place d'un processus de recrutement professionnel et crée un cadre stable pour le fonctionnement des écoles suisses reconnues à l'étranger.

Rapport

1 Historique

L'avant-projet présenté fait suite à l'initiative parlementaire 25.403 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États (CSEC-E). Cette initiative demande une modification de la loi du 21 mars 2014 sur les écoles suisses à l'étranger (LESE)¹ pour permettre à la Confédération de déléguer à une entité de droit privé ou de droit public sise en Suisse l'engagement d'enseignants suisses et de responsables d'établissement, et leur détachement auprès des écoles suisses à l'étranger.

La CSEC-E a notamment souligné que si en vertu de la loi, les cours proposés par les écoles suisses reconnues à l'étranger doivent majoritairement être dispensés par des personnes habilitées à enseigner en Suisse (ci-après : « enseignants suisses »), le recrutement de ces personnes se heurte dans le pays hôte à nombre de difficultés d'ordre juridique et administratif.

Améliorer le statut des enseignants suisses est capital pour pérenniser les écoles suisses à l'étranger. L'engagement des enseignants par un employeur sis en Suisse et leur détachement auprès des écoles suisses à l'étranger pourraient y contribuer. Malgré les travaux menés ces dernières années, détaillés dans les messages culture 2016-2020 et 2021-2024, aucune solution concrète n'a abouti à ce jour.

Estimant qu'il y avait urgence à légiférer, la CSEC-E a décidé à l'unanimité de déposer une initiative parlementaire lors de sa séance du 11 février 2025. La commission homologue du Conseil national s'est ralliée à cette décision sans opposition le 14 août 2025.

À sa séance du 29 juin 2026, elle s'est penchée sur l'avant-projet et a décidé, sans proposition contraire, d'entrer en matière. Au vote sur l'ensemble, elle a approuvé l'avant-projet à l'unanimité et adopté le présent rapport explicatif. À l'issue des discussions, elle a décidé d'ouvrir une procédure de consultation.

2 Contexte

2.1 Nécessité d'agir et objectifs

Le réseau d'écoles suisses reconnues à l'étranger compte dix-sept établissements, dont le plus ancien a été fondé il y a plus de cent ans. Élément fondamental de la présence internationale de la Suisse, ces écoles bénéficient du soutien de la Confédération. Elles sont implantées en Europe (Italie, Espagne), en Amérique latine (Brésil, Chili, Colombie, Mexique, Pérou) et en Asie (Chine, Singapour, Thaïlande).

Les écoles suisses reconnues à l'étranger sont des établissements d'enseignement privés à but non lucratif, gérés par des associations suisses dotées d'un comité directeur bénévole (comité d'école). Elles sont fréquentées par des enfants suisses,

¹ RS 418.0

des enfants du pays hôte et des enfants d'États tiers. La proportion d'élèves de nationalité suisse est en moyenne de près de 20 %, avec des variations selon la région. La dimension multiculturelle des établissements reflète la forte demande à l'étranger pour l'enseignement selon le modèle suisse et témoigne de l'évolution de ces écoles, qui s'ouvrent à un public toujours plus international.

Dispensé en plusieurs langues, l'enseignement assure la jonction entre le système de formation suisse et celui proposé par le pays hôte. Il permet aux élèves de poursuivre leur formation en Suisse ou dans le pays hôte. Chaque école est placée sous le patronage d'un canton qui exerce une fonction de conseil et de surveillance pédagogique, garantissant que l'enseignement dispensé et les diplômes décernés répondent aux standards de la formation suisse.

Pour être reconnues par la Confédération, les écoles doivent satisfaire à une série de conditions définies dans la LESE : application d'un plan d'études suisse, dispense des cours majoritairement par des personnes habilitées à enseigner en Suisse, organisme responsable dont la majorité des membres est de nationalité suisse, enseignement dans une langue nationale suisse au moins, surveillance pédagogique par un canton de patronage, exonération de l'écologie pour les Suisses de l'étranger dans l'incapacité avérée de l'acquitter, etc. En contrepartie des surcoûts liés au respect des obligations légales, les écoles bénéficient d'un soutien financier de la Confédération.

Ces obligations et les exigences de qualité prescrites garantissent la « suissitude » des écoles, à savoir la transmission des valeurs culturelles helvétiques. Lors de la révision totale de la LESE en 2014, le législateur a décidé de ne pas maintenir la condition de nombre minimal d'élèves de nationalité suisse. Les critères déterminants sont l'ancrage structurel dans le système éducatif suisse, la qualité de l'enseignement dispensé, le mode de gestion et l'adéquation des effectifs (majorité de personnes habilitées à enseigner en Suisse).

Les enseignants suisses sont garants à la fois de la qualité de la formation dans les écoles et du lien avec le système éducatif suisse. Les écoles reconnues par la Confédération sont légalement tenues de faire dispenser l'enseignement à l'école enfantine et dans les branches définies dans les plans d'études suisses par une majorité de personnes habilitées à enseigner en Suisse (art. 3, al. 1, let. i, LESE).

En vertu de l'art. 10, al. 3, LESE, le montant des aides financières allouées aux écoles dépend du nombre de personnes habilitées à enseigner en Suisse actives en leur sein. Pour l'année scolaire 2025-2026, des aides financières ont été accordées pour les postes de 264 enseignants suisses. Actuellement, les personnes qui enseignent dans les écoles suisses à l'étranger sont engagées sous contrat suisse en Europe (signé avec *educationsuisse*), sous contrat local dans les autres régions du monde (signé directement avec les écoles).

Actions requises

Dans son rapport sur l'efficacité des écoles suisses à l'étranger², le Contrôle fédéral des finances (CDF) souligne l'importance des enseignants suisses pour la diffusion de la formation et de la culture suisses à l'étranger. Les écoles peinent toutefois à recruter

² Contrôle fédéral des finances, *Prüfung der Wirkung der Schweizer Schulen im Ausland*, rapport du 17 décembre 2019 (en allemand uniquement, résumé en français)

les personnes dont elles ont besoin en raison de considérations fiscales et liées à la couverture sociale dans le pays hôte. Bien souvent, on note un écart important entre la Suisse et le pays hôte pour ce qui concerne les conditions d'engagement (niveau de salaire, imposition des revenus, sécurité sociale, etc.). Le rapport du CDF confirme ces problèmes de recrutement.

Le maintien de l'assujettissement aux assurances sociales suisses pendant toute la durée du séjour à l'étranger est essentiel pour les enseignants suisses, car il évite des lacunes de cotisations. Les personnes qui exercent une mission à l'étranger pour le compte d'un employeur dont le siège est en Suisse et qui sont rémunérées par lui peuvent continuer d'être couvertes par le régime suisse d'assurances sociales (assurance-vieillesse et survivants, assurance-invalidité, assurance perte de gain, assurance-chômage, prévoyance professionnelle).

Pour compenser les décalages entre la Suisse et le pays hôte en matière de conditions d'engagement et permettre aux enseignants de bénéficier de la couverture sociale suisse, les écoles ont développé différents modèles d'engagement. Dans un contexte de coordination accrue et de transparence entre les États dans les domaines du droit des assurances sociales et du droit fiscal, auxquelles l'échange automatique de renseignements en matière fiscale contribue, les conditions d'engagement des enseignants suisses doivent être uniformisées.

Objectif

Si l'on entend pérenniser le réseau des écoles suisses à l'étranger, leur permettre de fonctionner avec des enseignants suisses qualifiés et accroître la sécurité juridique pour les enseignants et les organismes responsables, il importe de procéder à quelques adaptations. La présente révision de la LESE crée la base nécessaire pour l'harmonisation des conditions d'engagement et de détachement des enseignants suisses. Cette modification ne touche en rien au système de subventionnement en vigueur.

2.2 Autres solutions examinées

Rapport de travail de droit public avec Movetia

Le Conseil fédéral a déjà abordé la problématique du recrutement par les écoles suisses reconnues à l'étranger dans son message culture 2021-2024. Pour améliorer le statut des enseignants suisses, il a alors proposé qu'ils soient engagés par une entité de droit public sise en Suisse, puis détachés auprès des écoles reconnues à l'étranger. L'engagement via un contrat de travail de droit public aurait permis de maintenir l'assujettissement au droit du travail, au droit fiscal et au droit des assurances sociales en Suisse pendant l'exercice de l'activité à l'étranger, sous réserve de la reconnaissance de ce système par le pays hôte. Le message culture prévoyait que les tâches de recrutement et d'engagement soient confiées à Movetia, l'agence nationale chargée de la promotion des échanges, et que celle-ci soit transformée à cette fin en une entité de droit public.

Lors de la consultation préalable à l'automne 2022, la délégation du recrutement des enseignants suisses à Movetia n'a pas remporté l'adhésion des cantons. Le Conseil

fédéral a alors décidé d'abandonner son projet de passer par une révision totale de la loi pour modifier la réglementation du recrutement des enseignants, comme il l'a expliqué dans le message culture 2025-2028. En mars 2025, le Parlement a ensuite rejeté le projet de loi Movetia, signant l'arrêt de la transformation de l'agence en un établissement de droit public.

Rapport de travail de droit public avec les cantons

Avant d'être engagés à l'étranger, les enseignants suisses sont généralement employés par un canton. Certes, un maintien du contrat de travail cantonal avec un congé non payé (libération des obligations professionnelles) pourrait être envisagé, mais rares sont les cantons qui disposent de bases juridiques appropriées pour autoriser un congé de longue durée.

De l'avis des cantons de patronage, la création d'une entité cantonale de droit public chargée du recrutement et de l'engagement des enseignants suisses n'est pas réalisable faute de base légale adéquate, mais aussi parce que les tâches des cantons se limitent au patronage et à la surveillance pédagogique qui en découle.

Enjeux des rapports de travail de droit public

L'engagement des enseignants suisses par une entité de droit public nécessiterait – indépendamment de la question (non résolue) de l'organisme responsable – de nombreuses adaptations législatives et une refonte du système de subventionnement, ce qui impliquerait d'importants surcoûts. Par ailleurs, même en cas de détachement par un employeur de droit public, la reconnaissance fiscale du détachement ne peut être présumée. Il appartient au pays hôte de déterminer si les conditions d'application des dispositions pertinentes de la convention de double imposition sont remplies, de sorte qu'une exonération fiscale dans le pays hôte ne peut être garantie.

2.3 Solution retenue

Comme évoqué au chap. 2.1, l'amélioration et l'uniformisation des conditions d'engagement des enseignants suisses s'imposent. Une amélioration pourrait être obtenue moyennant leur engagement par un employeur en Suisse et leur détachement auprès des écoles suisses à l'étranger.

Il y a détachement lorsqu'un employeur – privé ou de droit public – envoie des membres de son personnel dans un autre pays en vue de l'exercice d'une activité pendant une durée donnée. La relation de travail existante est maintenue durant toute la durée du détachement, le personnel détaché restant assujéti aux assurances sociales de son pays d'origine. Lorsque le détachement s'effectue en application d'une convention de sécurité sociale, le personnel détaché est exempté de l'obligation de cotiser aux assurances sociales dans l'État d'affectation. La période durant laquelle cette règle s'applique varie selon la convention, mais n'excède généralement pas six ans. En matière fiscale, le droit qui s'applique au revenu d'une activité salariée est normalement celui du pays dans lequel cette activité est exercée.

L'avant-projet prévoit que les écoles suisses confient à educationsuisse les tâches de recrutement et d'engagement des enseignants et des responsables d'établissement pour lesquels l'école a droit à une subvention.

educationsuisse est une association de droit privé qui défend les intérêts des écoles suisses à l'étranger vis-à-vis des autorités suisses. Fondée en 1942 en tant que Comité d'aide pour les écoles suisses à l'étranger, elle opère sous le nom educationsuisse depuis 2012. L'association fournit différentes prestations en faveur des écoles sur mandat de la Confédération (OFC) : tâches fiduciaires et administratives, contrôle des aides financières avant leur transfert aux écoles, fonction d'employeur pour les enseignants suisses et les responsables d'établissement en Europe (Italie et Espagne), représentation des écoles vis-à-vis des autorités suisses d'assurances sociales, formation continue, etc.

Le modèle appliqué pour les enseignants et les responsables d'établissement des écoles européennes ayant fait ses preuves, il est proposé de l'étendre à l'ensemble des écoles suisses à l'étranger. Toutes les écoles et leur personnel pourront ainsi bénéficier de l'expertise d'educationsuisse en matière de recrutement et d'engagement, mais aussi de conseils et d'un accompagnement spécifique. Cette solution permettra de déléster les écoles sur le plan administratif et de centraliser certaines procédures. L'extension du domaine de compétences d'educationsuisse offrira des possibilités de synergies, simplifiera le recrutement des enseignants et contribuera à l'uniformisation des conditions d'engagement.

En règle générale, les enseignants seront rémunérés par educationsuisse, conformément à ce qui se pratique déjà pour les enseignants des écoles suisses implantées en Europe. Dans ce cas, le montant nécessaire sera déduit directement des aides financières allouées aux écoles, que l'OFC versera à educationsuisse au titre de la gestion fiduciaire, les écoles étant les bénéficiaires économiques de ces aides. Il est toutefois également possible que les salaires soient versés directement par les écoles.

Il est prévu que les écoles signent avec educationsuisse un contrat-cadre fixant les modalités de leur participation au processus de recrutement et de détermination des salaires, ainsi que leur pouvoir de donner des instructions au personnel. Les conditions précises de l'engagement (niveau de la grille salariale, ancienneté, temps de travail, rémunération) seront fixées individuellement dans un contrat de travail signé entre educationsuisse et chaque personne engagée. Ces contrats se verront complétés par des conditions générales d'engagement et de rémunération, qui préciseront les droits et obligations découlant de la relation de travail.

Le personnel détaché signera par ailleurs une convention de travail locale avec les écoles, ce qui facilitera les formalités de visa et d'autorisation de travail, et lui permettra de souscrire les contrats nécessaires à son établissement dans le pays d'affectation (bail, compte bancaire, raccordement téléphonique, etc.). Le cas échéant, les représentations suisses dans le pays hôte pourront être sollicitées pour aider à l'obtention du visa (rédaction d'une note confirmant le mandat de détachement, p. ex.).

La modification de la LESE concerne uniquement le recrutement et l'engagement des enseignants suisses et ne touche en rien au système de subventionnement en vigueur. Les aides financières continueront d'être allouées aux écoles. Elles seront versées par

l'OFC, l'autorité fédérale compétente pour l'exécution de la loi. Si cette solution devait faire ses preuves, educationsuisse pourrait à moyen terme se voir confier l'évaluation des demandes d'aides financières. Une délégation légale de tâches en matière de subventions serait alors nécessaire.

L'obligation légale faite à educationsuisse de recruter et d'engager les enseignants de l'ensemble des écoles suisses devrait produire les effets positifs suivants :

- simplification et uniformisation des rapports de travail ;
- amélioration de la qualité du recrutement / professionnalisation des procédures de recrutement ;
- fiabilité de la situation et des conditions d'engagement ;
- amélioration de la sécurité juridique (assurances sociales), et
- contribution à la mobilité des enseignants suisses.

2.4 Limites de la réglementation proposée

Si la modification législative proposée entraîne un certain nombre d'améliorations (voir le chap. 2.3), elle ne saurait apporter une réponse à l'ensemble des questions liées au statut des enseignants suisses. L'existence d'une relation de travail de droit privé en Suisse ne dégage ainsi pas les personnes concernées de leurs obligations fiscales dans le pays hôte, le droit applicable au revenu d'une activité salariée étant normalement celui du pays dans lequel cette activité est exercée.

S'ils travaillent pour le compte d'un employeur établi en Suisse, les enseignants peuvent être couverts par le régime suisse d'assurances sociales pendant toute la durée de leur séjour à l'étranger (art. 1a, al. 3, let. a, LAVS³). Cela ne signifie pas pour autant qu'ils sont exemptés de l'obligation de cotiser dans le pays d'affectation, ce qui peut entraîner des cotisations à double. La Suisse a conclu avec plus de 50 pays une convention de sécurité sociale qui libère les travailleurs détachés de l'obligation de cotisation dans le pays d'affectation. En vertu de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes⁴ et de la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE)⁵, la Suisse applique dans ses relations avec les États membres de l'Union européenne (UE) ou de l'AELE le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale⁶ et le règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale⁷ (voir aussi

³ RS 831.10

⁴ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681)

⁵ Convention instituant l'Association Européenne de Libre-Échange (AELE) du 4 janvier 1960 (RS 0.632.31)

⁶ RS 0.831.109.268.1

⁷ RS 0.831.109.268.11

le chap. 6.2). À ce jour, la Suisse n'a signé aucune convention de sécurité sociale avec le Mexique, Singapour et la Thaïlande. Les nouvelles conventions bilatérales avec la Colombie et le Pérou sont en cours de finalisation. Une fois signées, elles devront être ratifiées par les parlements de la Suisse et de l'autre État signataire. Leur entrée en vigueur peut encore prendre plusieurs années. Cette situation n'est pas satisfaisante. Afin d'éviter les doubles assurances et les cotisations à double qui en découlent, il est essentiel de conclure rapidement les accords avec la Colombie et le Pérou et d'entamer des négociations avec le Mexique, Singapour et la Thaïlande.

Les conséquences en matière de taxe sur la valeur ajoutée qui pourraient découler du fait qu'éducation suisse fournit des prestations rémunérées pour les écoles en détachant des enseignants sont difficiles à évaluer. Ces conséquences dans le pays hôte pourraient être évitées si les prestations d'éducation suisse sont déclarées comme des prestations éducatives et que l'association est en mesure de démontrer que leur fourniture relève d'un mandat légal pour lequel elle perçoit des aides financières de la Confédération. On ne saurait dire à l'heure actuelle si une telle solution serait défendable devant un tribunal.

On notera par ailleurs que nombre de pays appliquent un principe strict d'égalité salariale garantissant le droit à une rémunération égale pour un travail de valeur équivalente. Rémunérer les enseignants suisses davantage que le personnel engagé localement peut donc se révéler problématique. Les différences de salaire sont néanmoins admissibles si elles reposent sur des motifs objectifs (niveau de qualification supérieur ou employeur différent, p. ex.). Ces questions ainsi que d'autres aspects, notamment les difficultés administratives rencontrées dans le domaine des visas, doivent le cas échéant être réglés par la voie bilatérale. Des accords sur les écoles suisses pourraient par exemple être envisagés, à l'image de ceux signés avec la Colombie et le Mexique, pour spécifier certaines conditions, par exemple le fait que la Suisse est compétente pour fixer la rémunération des enseignants. L'Allemagne et la France ont négocié des réglementations spécifiques pour leurs ressortissants enseignant à l'étranger.

3 Présentation du projet

Conformément à l'art. 40, al. 1, 1^{re} phrase, Cst., la Confédération contribue à renforcer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger entre eux et à la Suisse. Pour soutenir le parcours éducatif des jeunes Suisses établis à l'étranger et consolider leurs relations avec leur pays d'origine, elle est donc habilitée à fixer dans une loi les moyens à mettre en œuvre pour faciliter le recrutement d'enseignants suisses à l'étranger. Cette tâche peut être confiée à l'administration fédérale ou être déléguée à une organisation extérieure de droit public ou de droit privé (art. 178, al. 3, Cst.), à la condition que l'activité de l'État réponde à un intérêt public et soit proportionnée au but visé (art. 5, al. 2, Cst.), que la voie de recours juridictionnelle soit ouverte (art. 29a Cst.), que les droits fondamentaux soient garantis (art. 35, al. 2, Cst.) et qu'une surveillance étatique puisse s'exercer (art. 187, al. 1, let. a, Cst.).

Le principe de proportionnalité implique que les mesures administratives constituent un moyen adéquat et nécessaire pour atteindre le but recherché et qu'elles demeurent

dans un rapport raisonnable avec l'intérêt public poursuivi. La délégation du recrutement et de l'engagement des enseignants suisses à educationsuisse constituerait une mesure adéquate, nécessaire et proportionnée pour favoriser l'affectation d'enseignants dans les écoles suisses à l'étranger. Le principe de proportionnalité est donc respecté.

Il n'est possible de confier à educationsuisse l'engagement des enseignants et des responsables d'établissement en vue de leur détachement auprès des écoles suisses à l'étranger que s'il existe une base légale formelle. La LESE doit être modifiée pour permettre à la Confédération de transférer à une organisation de droit public ou de droit privé la compétence d'engager des personnes habilitées à enseigner en Suisse, en vue de leur détachement auprès des écoles suisses à l'étranger reconnues.

La loi doit définir les conditions du transfert de responsabilité, en particulier les tâches déléguées et l'organisme auquel elles sont confiées, le cadre juridique de la délégation de compétence, les modalités de financement et de surveillance, ainsi que les obligations de transparence vis-à-vis de l'opinion publique (art. 8, 8a et 8c de l'avant-projet [AP-LESE]). Elle doit également intégrer des dispositions régissant la couverture sociale des enseignants et des responsables d'établissement (art. 8b AP-LESE). Les autres adaptations sont détaillées ci-après.

4 **Commentaire des dispositions**

Art. 3 Conditions de reconnaissance des écoles suisses à l'étranger

Actuellement, les directeurs des écoles suisses à l'étranger doivent être habilités à enseigner en Suisse pour que l'école ait le droit d'être subventionnée (art. 3, al. 1, let. o, LESE). Cette exigence ne correspond plus aux réalités actuelles, raison pour laquelle la CSEC-E propose d'étendre cette disposition aux personnes titulaires d'un diplôme en direction d'institutions de formation reconnu par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique conformément à l'Accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études⁸. Cette adaptation permet de tenir compte des exigences accrues imposées aujourd'hui aux responsables d'établissement et d'aligner la réglementation sur la pratique en vigueur en Suisse.

Art. 8 Engagement et détachement des enseignants habilités à enseigner en Suisse et des responsables d'établissement

Le présent article consacre le principe fondamental de la présente révision : les enseignants suisses et les responsables d'établissement doivent être engagés par un employeur sis en Suisse (al. 1), puis détachés auprès des écoles suisses à l'étranger (al. 2). Pour des raisons structurelles, seule educationsuisse, l'association faîtière des écoles suisses à l'étranger, est en mesure d'assumer cette tâche. Elle est donc

logiquement désignée comme instance compétente pour l'engagement et le détachement des personnes concernées.

Le mandat d'educationsuisse se limite toutefois aux enseignants et aux responsables d'établissement pour lesquels les écoles suisses ont droit à des subventions. Autrement dit, educationsuisse ne sera pas compétente pour l'engagement des enseignants embauchés directement dans les pays hôtes (qu'ils soient ou non habilités à enseigner en Suisse). Ce cas de figure est régi par l'art. 8d AP-LESE.

Art. 8a Délégation de tâches et octroi d'indemnités à educationsuisse

La délégation des tâches est réglée dans une convention de prestations conclue entre educationsuisse et l'OFC, qui est l'autorité fédérale compétente pour l'exécution de la loi (al. 1). Cette convention définit notamment les tâches à accomplir, la prise en charge des frais généraux et les mesures de pilotage et de contrôle.

L'al. 2 prévoit qu'educationsuisse facture aux écoles les prestations liées à l'engagement des enseignants et des responsables d'établissement. Les coûts facturés pour ces prestations comprennent aussi bien les frais de recrutement externes que les frais internes liés aux charges de personnel et au travail administratif. Actuellement, ces prestations sont assurées par les écoles. En tant que bénéficiaires directes, c'est à elles qu'il incombe de prendre en charge les coûts correspondants. Les charges salariales des enseignants et des responsables d'établissement engagés en Suisse ne sont pas concernées par cette disposition : ces charges sont couvertes par les aides financières octroyées aux écoles et gérées par educationsuisse à titre fiduciaire (voir chap. 2.3).

L'al. 3 prévoit un financement subsidiaire de la Confédération. Versée sous la forme d'un forfait, cette indemnité est plafonnée à 50 % des coûts effectifs des tâches déléguées. Ce mécanisme crée une incitation à la maîtrise des coûts, dans la mesure où educationsuisse continuera de supporter une partie du risque financier. Par ailleurs, il permet de couvrir les éventuels déficits structurels de financement, garantissant ainsi l'exécution des tâches déléguées. Le financement mixte qui en résulte allie responsabilité de l'État, participation financière des écoles et exigences d'efficacité.

Minorité (Chassot, Crevoisier Crelier, Fivaz Fabien, Michel Matthias, Wasserfallen Flavia)

Art. 8a, al. 3

Une *minorité de la commission* souhaite que la subvention de la Confédération puisse s'élever au maximum à 70 % des coûts effectifs (au lieu de 50 %). Elle considère en effet que la modification proposée a pour conséquence de transférer à educationsuisse une tâche de la Confédération dont les coûts doivent être principalement assumés par cette dernière. À ses yeux, une contribution à hauteur de 70 % au plus est objectivement justifiée et correspond au montant maximal prévu pour les aides financières à d'autres formes de diffusion de la formation suisse à l'étranger (art. 8 à 10 de l'ordonnance du 28 novembre 2014⁹ sur les écoles suisses à l'étranger, OESE).

⁹ RS 418.01

Cette part maximale, qui est de toute façon prise sur le crédit global pour le soutien aux écoles suisses, laisse une marge de manœuvre pour la décision finale.

Art. 8b *Prévoyance professionnelle des enseignants et des responsables d'établissement engagés par educationsuisse*

En sa qualité d'employeur, educationsuisse sera responsable de la couverture d'assurance des enseignants et des responsables d'établissement qu'elle engage. Concrètement, les personnes concernées seront assurées auprès de la caisse de prévoyance des organisations affiliées de PUBLICA. Par conséquent, elles ne pourront plus s'affilier auprès d'une caisse de pension cantonale, comme c'est le cas actuellement. À noter qu'educationsuisse a déjà conclu une convention d'affiliation avec PUBLICA.

Art. 8c *Surveillance*

L'al. 1 confère à l'OFC la compétence de surveiller l'exécution des tâches déléguées à educationsuisse. L'office devra définir les mesures de pilotage et de contrôle correspondantes dans la convention de prestations. Si nécessaire, il pourra fixer des exigences particulières en matière de présentation des comptes et de révision.

Par souci de transparence, educationsuisse sera tenue de publier ses comptes annuels et les rapports correspondants (al. 2). En vertu de l'art. 8, al. 1, let. d, de la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances¹⁰, elle sera en outre soumise à la surveillance financière du Contrôle fédéral des finances. La responsabilité d'educationsuisse est régie par les art. 1, al. 1, let. f, et 19 de la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité¹¹.

Art. 8d *Engagement et couverture sociale des enseignants et des responsables d'établissement engagés sur la base d'un contrat de travail local*

Lorsque le cadre juridique du pays hôte ne permet pas d'engager les enseignants ou les responsables d'établissement en Suisse – notamment en cas d'impossibilité d'obtenir un visa de travail – ou lorsque les conditions d'un détachement ne sont pas remplies – ce qui est notamment le cas lorsqu'un enseignant n'est pas envoyé depuis la Suisse pour exercer une activité dans une école suisse, mais réside déjà sur place et n'est recruté qu'ensuite –, les écoles peuvent, à titre exceptionnel, engager directement ces personnes sur la base d'un contrat de travail local (al. 1). Ces dérogations sont toutefois soumises à l'accord préalable de l'OFC. Elles doivent reposer sur des motifs dûment fondés et seront soumises à un réexamen régulier de l'OFC.

L'al. 2 précise que les enseignants qui ne sont pas habilités à enseigner en Suisse doivent dans tous les cas être engagés sur la base d'un contrat de travail local. Cette

¹⁰ RS 614.0

¹¹ RS 170.32

disposition s'applique également aux personnes habilitées à enseigner en Suisse pour lesquelles l'école n'a pas droit à des subventions (voir commentaire de l'art. 8).

Les écoles resteront responsables de la couverture d'assurance de ces personnes. De manière générale, elles sont tenues de leur garantir une protection sociale adéquate (al. 3). Les personnes habilitées à enseigner en Suisse engagées sur la base d'un contrat de travail local sont assujetties au régime d'assurances sociales du pays hôte. Sous certaines conditions – notamment une durée de cotisation ininterrompue de cinq ans –, elles peuvent toutefois s'assurer à titre facultatif à l'AVS/AI et à la prévoyance professionnelle. Cette possibilité est réservée aux ressortissants suisses et à ceux des États membres de la Communauté européenne ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE) vivant dans un État non membre de la Communauté européenne ou de l'AELE (art. 2, al. 1, LAVS).

Art. 8e Traitement des données personnelles

Pour accomplir les tâches prévues par la présente loi, l'OFC et educationsuisse seront amenés à traiter des données personnelles. La présente disposition vise à leur permettre de traiter également des données personnelles sensibles. Sont principalement concernées les données relatives à l'engagement des enseignants et des responsables d'établissement, notamment leur nom, prénom, date de naissance et adresse, ainsi que des informations relatives à leurs qualifications et leur parcours professionnel, leur état de santé, leur situation familiale, leur couverture d'assurance sociale ou leur rémunération. La disposition énumère les catégories pertinentes de données personnelles sensibles au sens de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD)¹². Les modalités concrètes de traitement pourront être précisées progressivement dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles dispositions, dans le respect des principes et exigences du droit de la protection des données.

Art. 10 Montant, volume et calcul des aides financières

Le transfert des rapports de travail à educationsuisse est subordonné au respect, par les écoles, des dispositions pertinentes du droit du travail du pays hôte. L'OFC, en tant qu'autorité compétente pour l'exécution de la loi, peut imposer aux écoles certaines conditions et subordonner le versement des aides financières au respect de ces conditions. Cette compétence s'étend également à d'autres aspects de la bonne gouvernance des écoles, dès lors qu'ils sont directement liés au respect des conditions de reconnaissance et d'octroi des aides financières. L'art. 10, al. 1, 2^e phrase, de l'avant-projet vise à inscrire expressément cette compétence dans la loi. À noter que cette compétence découle par analogie de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions¹³ (art. 17, al. 3, let. c).

Les al. 2 et 3 listent les critères déterminants pour le calcul du montant des aides financières et du nombre de personnes habilitées à enseigner en Suisse pour lesquelles les écoles ont droit à des subventions. Chaque école a en outre droit à une subvention

¹² RS 235.1

¹³ RS 616.1

pour un poste de direction (art. 4, al. 3, de l'ordonnance du DFI du 2 décembre 2014 fixant les taux de subventionnement pour les aides financières aux écoles suisses à l'étranger¹⁴). Dans la mesure où les responsables d'établissement ne devront plus forcément être habilités à enseigner en Suisse (voir le commentaire de l'art. 3), ils doivent être mentionnés distinctement.

Art. 19 *Canton de patronage*

Les enseignants suisses et les responsables d'établissement pour lesquels les écoles ont droit à des subventions seront engagés par educationsuisse et assurés auprès de PUBLICA. L'al. 3, qui permet actuellement aux personnes habilitées à enseigner en Suisse de rester affiliées à la caisse de pension de leur canton de provenance, n'aura dès lors plus lieu d'être. Il faut donc l'abroger.

Art. 25a *Dispositions transitoires relatives à la modification du ...*

En raison de la durée variable des contrats, le transfert des contrats de travail des enseignants et des responsables d'établissement à educationsuisse ne pourra pas systématiquement intervenir à la date d'entrée en vigueur de la présente révision. La disposition transitoire garantit la validité des contrats de travail conclus sous l'ancien droit jusqu'à la conclusion d'un nouveau contrat avec educationsuisse.

5 **Conséquences**

5.1 **Conséquences pour la Confédération**

Le transfert des rapports de travail des quelque 250 enseignants suisses et responsables d'établissement pour lesquels les écoles ont droit à des subventions (chiffre de l'année scolaire 2025/2026) entraînera une augmentation de la charge de travail pour educationsuisse. L'adaptation du système de gestion des salaires entraînera une charge ponctuelle et les travaux de comptabilité, de gestion des salaires, d'administration du personnel et d'établissement des rapports destinés à l'OFC généreront des charges périodiques.

L'harmonisation de la couverture d'assurance sociale engendrera également des coûts initiaux. Par la suite, tous les enseignants et responsables d'établissement seront soumis aux mêmes règles d'assurance, ce qui devrait faciliter leur transfert entre les différentes écoles.

À l'heure actuelle, educationsuisse emploie près de 100 enseignants et responsables d'établissement. Le service du personnel compétent pour ces personnes dispose d'un effectif d'environ 1,3 EPT. Si educationsuisse devait à l'avenir assumer la responsabilité de l'ensemble des écoles suisses dans le monde, il faudrait renforcer ce service, étant entendu que des économies d'échelle sont attendues et qu'une partie des tâches liées aux ressources humaines continuerait d'être assurée localement par les directions d'établissement et leur personnel.

Selon les estimations d'éducation suisse, les charges de personnel périodiques liées à la nouvelle réglementation devraient représenter un montant d'environ 180 000 francs. Ces charges supplémentaires seront couvertes par la Confédération via le crédit destiné au soutien des écoles suisses (A231.0124).

L'avant-projet n'a aucune conséquence sur les effectifs de la Confédération.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les quatorze cantons de patronage des écoles suisses ne sont pas directement concernés par l'avant-projet. Ils continueront d'être associés au recrutement des enseignants et des responsables d'établissement et d'exercer la surveillance pédagogique comme aujourd'hui. La modification de l'art. 19 (voir chap. 4 ci-dessus) supprime la possibilité pour les personnes habilitées à enseigner en Suisse de rester affiliées à la caisse de pension de leur canton de provenance. La révision n'entraîne donc aucune nouvelle tâche d'exécution ni aucune conséquence financière pour les cantons de patronage.

Les autres cantons ne sont concernés ni directement ni indirectement par l'avant-projet. Chaque canton est libre d'assumer le patronage d'une nouvelle école et les tâches afférentes. L'avant-projet n'a par ailleurs aucune incidence particulière sur les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

5.3 Conséquences économiques

Les écoles suisses à l'étranger contribuent à l'économie nationale. Elles permettent aux Suisses de l'étranger de réintégrer sans difficulté le système éducatif suisse et facilitent leur accès au marché du travail national. Elles contribuent ainsi à attirer en Suisse de la main-d'œuvre qualifiée.

Dans les pays hôtes, les écoles suisses jouent à la fois le rôle d'établissements de formation et de plateformes de réseautage économique, culturel et social. Elles renforcent la visibilité et le rayonnement de la Suisse, consolident les relations bilatérales et favorisent la constitution de réseaux internationaux durables. Ces réseaux constituent un atout important pour la coopération économique et le développement de relations commerciales pérennes.

L'avant-projet vise à lever les obstacles administratifs ou juridiques susceptibles de compromettre cette influence positive (voir chap. 2.1), notamment en facilitant l'engagement d'enseignants suisses. Il contribue ainsi à asseoir la position du système éducatif suisse à l'étranger.

5.4 Conséquences sociales

Les écoles suisses à l'étranger sont des lieux de rencontre et d'échanges interculturels. Elles jouissent d'une large reconnaissance dans les pays hôtes et véhiculent durablement une image positive de la Suisse. Au-delà de leur mission éducative, elles exercent également une fonction de médiation culturelle et contribuent au renforcement des liens avec les pays hôtes. En améliorant le cadre institutionnel, la présente révision contribue à préserver ces effets directs sur la société.

5.5 Conséquences environnementales

L'avant-projet n'a aucune incidence sur l'environnement.

5.6 Autres conséquences

Les écoles suisses à l'étranger créent des liens durables entre la Suisse et les pays hôtes. Les élèves ayant acquis une connaissance des langues nationales, des valeurs suisses et des contenus dispensés en Suisse forment, bien après leur scolarité, un réseau précieux pour la Suisse. Nombre d'entre eux poursuivent leurs études en Suisse, et ceux qui restent dans le pays hôte conservent des liens avec notre pays.

Les écoles assurent en outre une présence institutionnelle stable de la Suisse à l'étranger. En collaboration avec les représentations diplomatiques, elles renforcent la visibilité et l'image de la Suisse. L'offre éducative qu'elles proposent aux familles facilite par ailleurs l'implantation et l'activité des entreprises suisses à l'étranger. Ce réseau soutient la promotion économique et l'éducation, tout en renforçant le rayonnement culturel et politique de la Suisse.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

En vertu de l'art. 163, al. 1, Cst., l'Assemblée fédérale est compétente pour modifier la LESE.

La LESE se fonde sur les art. 40, al. 1, 54, al. 1, et 69, al. 2, Cst. En vertu de l'art. 40 Cst., la Confédération doit contribuer à renforcer les liens qui unissent les Suisses et les Suissesses de l'étranger entre eux et à la Suisse. Elle peut soutenir les organisations qui poursuivent cet objectif. L'art. 54 prévoit que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. Enfin, l'art. 69 permet à la Confédération de promouvoir les activités culturelles présentant un intérêt national. S'agissant de la base constitutionnelle fondant le transfert de la compétence en matière d'engagement du personnel enseignant, voir le chap. 3 ci-dessus.

6.2 **Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

La Suisse a conclu des accords bilatéraux avec le Mexique et la Colombie¹⁵ concernant les écoles suisses dans ces pays. En plus de reconnaître la validité des diplômes suisses pour enseigner dans ces écoles, ces accords prévoient des dérogations aux dispositions locales (p. ex. en ce qui concerne les langues d'enseignement, le catalogue des disciplines enseignées, l'organisation de classes à degrés multiples ou l'enseignement immersif). L'accord avec la Colombie prévoit en outre que les autorités suisses sont responsables de la qualité, du recrutement et de la formation continue des enseignants suisses. L'avant-projet est compatible avec les accords internationaux qui règlent l'engagement et le détachement des enseignants suisses et des responsables d'établissement.

L'assujettissement aux assurances sociales des enseignants suisses travaillant dans des écoles suisses situées dans l'Union européenne (Italie et Espagne) est régi par le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale¹⁶. Ce règlement prévoit en principe un assujettissement intégral au système de sécurité sociale de l'État dans lequel l'activité professionnelle est exercée. Il prévoit toutefois des exceptions au principe général de l'assujettissement au lieu de travail, qui sont applicables aux enseignants suisses employés par l'organisation faîtière éducationsuisse. Ces enseignants relèvent de la disposition particulière prévue par le règlement (CE) n° 883/2004 concernant l'assujettissement en matière de sécurité sociale des fonctionnaires et des personnes qui leur sont assimilées (art. 11, al. 3, let. b, en lien avec l'art. 1, let. d). Leur détachement n'est soumis à aucune limitation de durée. Par conséquent, les enseignants concernés peuvent, pendant toute la durée de leur engagement dans une école suisse en Italie ou en Espagne, rester assujettis au régime suisse d'assurances sociales (assurance-vieillesse et survivants, assurance-invalidité, assurance perte de gain, assurance-chômage, prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, assurance-accidents et assurance-maladie).

6.3 **Forme de l'acte à adopter**

L'avant-projet contient des dispositions importantes qui fixent des règles de droit. En vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., ces dispositions doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. La compétence de l'Assemblée fédérale découle de l'art. 163, al. 1, Cst.

¹⁵ Accord du 25 août 2017 entre le DFI et le Ministère de l'éducation publique des États-Unis mexicains relatif aux écoles suisses biculturelles ; accord du 27 juin 2008 entre le Conseil fédéral suisse, agissant aussi au nom des cantons de Berne et du Valais, et le Ministère de l'éducation de la République de Colombie relatif au Colegio Helvetia de Bogotá

¹⁶ RS 0831.109.268.1

6.4 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions, les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil dès lors qu'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

Actuellement, educationsuisse bénéficie déjà d'un soutien pour certaines prestations qu'elle fournit dans l'intérêt de la Confédération au profit des écoles suisses (art. 14 LESE et art. 38 de la loi du 26 septembre 2014 sur les Suisses de l'étranger¹⁷). Le présent avant-projet ne prévoit ni subventions, ni crédits d'engagement, ni plafonds de dépenses entraînant une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

6.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

L'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité (art. 5a Cst.). Par ailleurs, la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération (art. 43a, al. 1, Cst.). L'exécution de la LESE relève de la compétence de la Confédération. L'art. 8 AP-LESE vise à déléguer à educationsuisse la tâche d'engager et de détacher les enseignants et les responsables d'établissement. Cette modification ne change rien à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. L'avant-projet est donc conforme au principe de subsidiarité. Il n'a par ailleurs aucune incidence sur le principe d'équivalence fiscale.

6.6 Conformité à la loi sur les subventions

L'avant-projet n'introduit pas de nouvelles dispositions en matière de subventions (voir chap. 6.4). La prise en charge des frais liés à l'engagement et au détachement des enseignants suisses et des responsables d'établissement par educationsuisse s'effectue dans le cadre des dispositions existantes. Les charges salariales de ces personnes seront couvertes par les aides financières auxquelles les écoles ont droit. L'avant-projet est donc conforme aux principes de la loi sur les subventions.

6.7 Délégation de compétences législatives

L'avant-projet ne comprend pas de nouvelle délégation de compétences législatives.

¹⁷ RS 195.1

6.8 Protection des données

La LPD contient des dispositions réglant la communication des données personnelles à l'étranger. Concrètement, cette communication est autorisée uniquement si la législation de l'État concerné ou un organisme international garantit un niveau de protection adéquat (art. 16, al. 1) ou si d'autres instruments assurent un niveau de protection approprié (art. 16, al. 2, LPD). En l'espèce, les exigences en matière de protection des données sont respectées, puisque les personnes concernées devront donner leur consentement explicite lors de la signature de leur contrat de travail avec educationsuisse (art. 17, al. 1, let. a, LPD).

Liste des abréviations

AP-LESE	Avant-projet de révision de la loi sur les écoles suisses à l'étranger (avant-projet mis en consultation)
CSEC-E	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
LAVS	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.10)
LESE	Loi du 21 mars 2014 sur les écoles suisses à l'étranger (RS 418.0)
LPD	Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (RS 235.1)
OFC	Office fédéral de la culture