



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Le Conseil fédéral

24.06.2015

Structures consulaires d'assistance aux Suisses à l'étranger

Rapport en exécution du postulat Abate 11.3572

Condensé

L'assistance à fournir aux Suisses à l'étranger, dont traite le présent rapport en réponse au postulat Abate, figure parmi les buts de la politique extérieure du Conseil fédéral pour l'actuelle législature 2012-2015. C'est pourquoi le DFAE a pris des mesures pour évaluer les services consulaires offerts aux Suisses en difficulté à l'étranger, et les améliorer constamment.

Le DFAE a commencé par réunir les services fédéraux investis de fonctions dans les relations avec les Suisses de l'étranger au sein de la nouvelle Direction consulaire, créée en 2011, et par professionnaliser la gestion des crises en mettant en place et en développant le Centre de gestion des crises. La situation n'est ainsi plus aujourd'hui ce qu'elle était il y a quatre ans, quand le postulat a été déposé.

La nouvelle loi fédérale sur les personnes et les institutions Suisses à l'étranger (loi sur les Suisses de l'étranger), qui pourrait entrer en vigueur le 1^{er} novembre 2015, pose le nouveau cadre juridique de cette consolidation en cours en sanctionnant dans la loi l'approche du guichet unique pour les affaires consulaires, et ainsi un centrage encore plus marqué sur la clientèle. Elle clarifie également l'étendue et l'opportunité de certaines prestations consulaires : la protection consulaire peut être restreinte dans certains cas, en particulier si la personne qui la sollicite n'a pas assumé sa responsabilité individuelle (c'est-à-dire qu'elle n'a pas fait tout ce que l'on pouvait attendre d'elle pour se protéger par elle-même, en vérifiant soigneusement avant son départ les dangers auxquels elle s'exposait, en contractant une police d'assurance qui couvre les frais de sauvetage, les soins médicaux, le rapatriement et la protection juridique, et en suivant dans ses projets les conseils du DFAE aux voyageurs et les consignes des autorités locales).

La préparation du projet de loi sur les Suisses de l'étranger et le débat politique auquel elle a donné lieu ont nourri une ample discussion sur des aspects fondamentaux de l'assistance portée aux Suisses à l'étranger. Le texte adopté par le Parlement le 26 septembre 2014 permet à présent de donner une réponse fondée au postulat. La connexité entre les deux documents imposait en effet que la soumission du présent rapport attende l'issue du processus législatif.

Le DFAE possède aujourd'hui les structures consulaires dont il a besoin pour assister les Suisses à l'étranger. La permanence téléphonique de la Direction consulaire (Helpline DFAE) est très utilisée, et reçoit plus de 40 000 appels par an concernant des prestations consulaires. Elle contribue ainsi notablement au renforcement de la prévention et de la sensibilisation auprès des personnes se proposant de voyager, et par là même à la réduction des recours à l'aide consulaire. En cas de crise, son équipe peut rapidement obtenir des renforts d'un pool de membres chevronnés du personnel du DFAE, ce qui lui permettra de faire face à un afflux soudain d'appels. Emigration Suisse est un autre service de la Direction consulaire fournissant gratuitement des informations à caractère général aux personnes désireuses de s'expatrier ou de revenir au pays ; elle assure aussi des tâches de prévention.

Outre les conseils aux voyageurs, qui diffusent systématiquement depuis des années des indications sur les dangers et risques possibles dans 176 pays, le DFAE a mis en place une plate-forme Internet (Itineris) où les voyageurs peuvent déclarer leurs déplacements à l'étranger, de sorte qu'il soit possible de leur transmettre rapidement une information par SMS si la sécurité se détériore, voire de les contacter directement en cas de crise ou d'urgence. Il existe de plus une application Itineris pour smartphone et tablette, qui donne aux utilisateurs accès aux conseils aux voyageurs et aux coordonnées des représentations locales, mais aussi à des informations spéciales, certaines par messages push.

Le nombre des ressortissants suisses qui s'établissent à l'étranger où y séjournent temporairement ne cesse de croître. A l'heure actuelle, le nombre des Suisses de l'étranger correspond plus ou moins à la population résidente du canton de Vaud, le troisième par le nombre d'habitants en Suisse. Par ailleurs, les Suisses voyagent plus qu'auparavant (quelque 9 millions de voyages à l'étranger par an), et assez souvent dans des régions où pourraient survenir des troubles politiques ou des conflits armés. Cela gonfle la demande de services consulaires auprès du DFAE. Ces services sont en majeure partie fournis par les 115 représentations à l'étranger assurant des prestations consulaires : elles conseillent et assistent les personnes directement concernées et leurs proches, en liaison avec la section Protection consulaire et la Direction consulaire, surtout en cas de décès, d'accident, de maladie, de détention ou d'avis de disparition.

La Direction consulaire a par ailleurs les moyens de verser une aide sociale à des Suisses de l'étranger indigents, ou de les aider à revenir en Suisse. Elle peut aussi aider financièrement des voyageurs suisses en difficulté. En cas de crise ou d'urgence (troubles politiques, catastrophes naturelles, accidents majeurs, attentats ou enlèvements, par exemple), le Centre de gestion des crises pilote et coordonne tous les moyens mis en œuvre par la Confédération pour protéger les Suisses affectés.

Le suivi des Suisses à l'étranger et l'assistance qui leur est fournie en cas de nécessité présupposent des structures et des instruments efficaces ; mais c'est le plus souvent l'élément humain qui fait qu'une intervention réussit et donne satisfaction en fin de compte. C'est pourquoi le DFAE a encore étoffé et professionnalisé ces dernières années ses actions de formation et de perfectionnement à l'intention du personnel mobilisable dans les situations de crise ou d'urgence. Il dispose aujourd'hui d'un pool de collaborateurs formés et expérimentés qu'il peut si nécessaire appeler en renfort à Berne ou à pied d'œuvre, dans les représentations à l'étranger. Le Centre de gestion des crises emploie par ailleurs des spécialistes rompus à l'intervention en situation de crise, qui effectuent régulièrement des missions de prévention des crises dans les régions vulnérables. Ils contrôlent à cette occasion le dispositif de crise des représentations, et vérifient leur adéquation à la situation locale. Les affaires de protection consulaire sont confiées à du personnel consulaire chevronné, formé sur le plan administratif mais aussi psychosocial. Le recrutement et la formation du personnel consulaire font une large place à l'esprit de service public et au centrage sur la clientèle, qui sont encore développés au cours de la carrière.

Les crises et les urgences exigent une coopération intense entre tous les acteurs concernés, nationaux et internationaux. Les cantons jouent à ce niveau un rôle particulièrement important parmi les partenaires de la Confédération, car leurs compétences englobent notamment la coopération policière et l'aide aux victimes. La Direction consulaire et le Centre de gestion des crises entretiennent en outre des contacts réguliers avec des services privés de recherche et de sauvetage en Suisse et à l'étranger, ainsi que des compagnies d'assurance-maladie et d'assurance-voyage, auxquels elle fait surtout appel dans les affaires de protection consulaire pour des services contractuels. L'accord de coopération consulaire conclu avec l'Autriche prévoit par ailleurs la fourniture réciproque de la protection consulaire et de services consulaires.

La Suisse ne possédant pas de capacités importantes de transport aérien militaire ou civil, elle doit souvent recourir à des pays amis pour l'évacuation et le départ organisé de ses ressortissants. Cette contrainte restreint la capacité d'action du DFAE en cas de crise, et peut compromettre la sécurité de ses propres nationaux et du personnel de la Confédération. L'acquisition d'un avion de transport serait donc souhaitable de ce point de vue.

En conclusion, le DFAE possède aujourd'hui des capacités de gestion des crises et de protection consulaire qui lui permettent de travailler à l'étranger avec professionnalisme pour s'occuper des ressortissants suisses et intervenir en leur faveur le cas échéant. L'ajustement des structures fondé sur l'observation du fonctionnement pratique du système et le regroupement des moyens au sein de la Direction consulaire et du Centre de gestion des crises ont amélioré le centrage sur la clientèle, dans l'esprit du guichet unique. Cela a permis de mettre en place de nouveaux instruments, qui ont apporté des gains d'efficacité et d'efficience dans les prestations offertes. La situation a donc notablement changé depuis le moment où le postulat a été déposé.

Table des matières

1	Introduction	1
1.1	Postulat Abate : texte déposé et développement	1
1.2	Contexte	1
1.3	Structure et centrage du rapport	3
2	Cadres et structures	3
2.1	Cadre juridique	3
2.2	Mobilité	4
2.3	Risques	5
2.4	Réseau de représentations	5
2.5	La Direction consulaire et sa fonction de guichet unique	5
2.6	Centre de gestion des crises	6
2.7	Ressources	7
3	Prestations de services en faveur des Suissesses et des Suisses à l'étranger	8
3.1	Protection consulaire	8
3.2	Aide sociale	8
3.3	Helpline DFAE	8
3.4	Emigration Suisse	10
4	Principes relatifs aux prestations de services en cas d'urgence ou de crise	10
4.1	Attentes et exigences	10
4.2	Limitation de la protection consulaire	10
4.2.1	Responsabilité individuelle	10
4.2.2	Soutien subsidiaire limité de l'Etat	11
4.3	Conséquences financières	11
4.4	Réactions et réclamations	12
5	Services spécifiques en cas d'urgence ou de crise	12
5.1	Détention et procédure pénale	12
5.2	Accident et maladie	12
5.3	Personnes portées disparues	12
5.4	Prêts d'urgence pour les Suisses de l'étranger	13
5.5	Enlèvement international d'enfant	13
5.6	Catastrophes naturelles, accidents majeurs, attentats et conflits armés	13
5.7	Enlèvements à caractère politique	14
6	Instruments de la protection consulaire et de la gestion des crises	14
6.1	Prévention	14
6.1.1	Conseils aux voyageurs	14
6.1.2	Plateforme en ligne et application Itineris	15
6.1.3	Mission de prévention des crises	15
6.1.4	Remise du dépliant de la Helpline lors de la délivrance d'un passeport	16
6.2	Coopération avec les partenaires nationaux	16
6.3	Coopération avec des partenaires internationaux	16
6.4	Surveillance et assurance qualité	17
6.5	Audit interne DFAE	17
7	Conclusions	17

1 Introduction

1.1 Postulat Abate : texte déposé et développement

Le conseiller national Fabio Abate a déposé le 15 juin 2011 au Conseil national le postulat 11.3572 – Assistance aux Suisses à l'étranger, formulé comme suit :

Le Conseil fédéral est chargé de rédiger un rapport permettant d'établir l'efficacité de l'assistance consulaire prodiguée par le Département fédéral des affaires étrangères aux citoyens suisses à l'étranger. Il vérifiera si les structures actuelles permettent de régler les cas normaux et les situations de crise comportant un danger pour l'intégrité de nos concitoyens.

Le rapport examinera également le niveau de formation et de motivation des collaborateurs du département chargés d'apporter leur soutien à nos compatriotes. Il déterminera l'efficacité des procédures à adopter en situation de crise.

La mobilité est désormais une composante de la vie des Suisses. Les occasions professionnelles à l'étranger se sont multipliées, l'offre touristique s'est développée. Les catégories sociales les plus vulnérables, telles que les personnes âgées, voyagent aujourd'hui sans crainte et visitent des pays encore inaccessibles il y a quelques années.

Les prestations de nos services consulaires font souvent l'objet de critiques relayées aux parlementaires.

Par ailleurs, l'actualité récente a durement frappé des Tessinois et remis en question l'efficacité du département compétent. Il est donc judicieux de faire un état des lieux et de vérifier si les moyens actuels permettent d'apporter à nos concitoyens l'assistance attendue.

Ces derniers s'attendent-ils à trouver la même assistance que celle qui leur est fournie par les autorités en Suisse en toute circonstance, indépendamment de la situation du lieu dans lequel ils se trouvent ?

Ou l'augmentation récente de la mobilité a-t-elle mis en évidence les lacunes des services consulaires, en termes d'organisation et d'efficacité ?

Le Conseil fédéral a proposé le 7 septembre 2011 d'accepter le postulat, que le Conseil national a transmis le 30 septembre de la même année.

1.2 Contexte

Les événements dramatiques auxquels a donné lieu le tsunami de 2004 ont montré que la Confédération était insuffisamment préparée à des situations de crise. Il n'existait encore pas de structure permanente de crise au DFAE, et il a donc fallu mettre en place une solution *ad hoc*. Les recherches menées en deux semaines sur plus de trois mille personnes de nationalité suisse déclarées disparues ont constitué un véritable tour de force. Cette opération sans précédent de recherche et de sauvetage coordonnée par le DFAE a rapidement fait prendre conscience au Conseil fédéral de la nécessité impérieuse de professionnaliser la gestion des crises à la Confédération, de façon à améliorer les services offerts aux Suisses en difficulté à l'étranger. Les capacités ont été promptement accrues. Le Centre de gestion des crises finalement créé dans ce sillage au DFAE a fait face depuis aux suites de catastrophes naturelles, mais aussi d'un nombre croissant d'actes criminels, terroristes et de guerre. L'attentat à la bombe du 28 avril 2011 à Marrakech, qui a coûté la vie à 17 personnes, dont quatre Tessinois, donne un exemple frappant de ces attaques à motivation politique qui frappent au hasard. Les Suisses y sont particulièrement exposés, car les auteurs choisissent délibérément des lieux très fréquentés par les touristes étrangers afin de tuer ou de blesser un nombre maximum de victimes, quelle que soit leur nationalité (la question de la sécurité des nationaux de pays politiquement exposés peut se présenter différemment). Marrakech s'inscrit dans une série d'attentats sanglants de ce type, à commencer par Louxor en 1997 et Bali en 2002, à l'occasion desquels des ressortissants suisses ont été tués, blessés ou traumatisés dans des circonstances tragiques.

Le postulat à l'origine du présent rapport a été déposé tout de suite après l'attentat à la bombe de Marrakech. Il aborde des questions importantes, sur lesquelles le Conseil fédéral et le DFAE se penchent depuis longtemps déjà. Le DFAE a continué ces dernières années à intensifier avec détermination les efforts opérationnels qu'il déploie pour mieux assister les ressortissants suisses à

l'étranger, et les protéger dans la mesure du possible. Au niveau législatif, et conformément à la position exposée par le Conseil fédéral dans son rapport sur la politique de la Confédération à l'égard des Suisses de l'étranger¹, des experts du DFAE ont accompagné en parallèle la préparation de la loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (loi sur les Suisses de l'étranger). Ce texte répond à la mobilité accrue des Suisses, mais couvre aussi – contrairement à ce que pourrait faire croire son titre abrégé – les services de protection consulaire dont peuvent bénéficier tous les ressortissants suisses hors de leurs frontières, même ceux qui résident sur le territoire national. L'élaboration de la loi sur les Suisses de l'étranger et le débat politique auquel elle a donné lieu ont permis de mener une ample discussion sur des aspects fondamentaux de l'assistance aux ressortissants suisses à l'étranger. Le texte adopté par le Parlement le 26 septembre 2014 a posé les bases d'une réponse solidement fondée au postulat – ce qui explique que le présent rapport ne soit soumis qu'en fin de processus législatif.

Avant même de donner suite au postulat, en mars 2011, le Conseil fédéral avait adopté les axes stratégiques de sa politique étrangère pour la législature 2012-2015. Il y fait de l'assistance aux ressortissants suisses vivant ou voyageant à l'étranger l'un de ses cinq buts. Il prenait ainsi acte de la mobilité croissante des Suisses et reconnaissait l'importance prise par les activités de service public du DFAE et des représentations à l'étranger.

Les activités consulaires du DFAE et de son réseau de représentations s'adressent aux deux catégories ci-dessous de personnes.

- **Suisses voyageant à l'étranger** : les Suisses voyagent beaucoup, ce qui va de pair avec la dimension mondiale de l'activité économique du pays, son engagement humanitaire, ainsi que le goût de ses habitants pour la découverte et le voyage. La Suisse est, avec les pays scandinaves, l'une des nations les plus voyageuses d'Europe (quelque 9 millions de voyages à l'étranger par an). Cette intensification des voyages a contribué ces dernières années à une augmentation de la demande de services consulaires, et ainsi à une réorientation.
- **Suisses de l'étranger** : des Suisses décident de s'installer durablement à l'étranger pour des raisons professionnelles, familiales ou autres. Leur lien avec la Suisse reste précieux à leurs yeux. Ils conservent la nationalité suisse et la transmettent aux générations suivantes. Le nombre de nos concitoyens inscrits à l'étranger a pratiquement doublé en une trentaine d'années, pour atteindre 747 000 personnes.

Le DFAE se fixe pour objectif de fournir aux Suisses à l'étranger un service de qualité égale à celui qu'ils recevraient en Suisse. Au quotidien, mais surtout dans des situations d'urgence ou de crise, les représentations reçoivent de nombreuses demandes d'assistance difficiles à satisfaire pour des raisons d'ordre juridique ou pratique. Le DFAE répond dans la mesure du possible à ces attentes accrues et à cette sensibilité, et investit constamment pour moderniser les services qu'il offre aux Suisses à l'étranger. Ces dernières années, il s'est concentré sur les grandes actions ci-dessous.

- **Création d'un guichet unique des affaires consulaires** : le Conseil fédéral a rassemblé dès 2011 les prestations consulaires du DFAE au sein de sa nouvelle Direction consulaire.
- **Ecoute permanente** : la Helpline DFAE créée en 2011 fonctionne 24 heures sur 24 depuis le 1^{er} mai 2012. C'est le centre de ressources à qui adresser toutes les questions touchant aux services consulaires.
- **Meilleure préparation aux crises** : le Centre de gestion des crises est un centre de compétence qui assiste professionnellement les ressortissants suisses victimes d'enlèvements ou d'attentats politiques, ou pris dans des troubles politiques, des conflits armés ou des catastrophes naturelles.
- **Intensification de la prévention** : outre les conseils aux voyageurs, bien rodés depuis 1998, la Direction consulaire offre une plate-forme Internet (Itineris) où les voyageurs peuvent inscrire leurs déplacements à l'étranger, ce qui permet de les contacter en cas d'urgence. Une application complète ce service depuis peu : elle facilite l'inscription volontaire, la consultation des conseils aux voyageurs et la prise de contact avec la représentation à l'étranger et la Helpline DFAE depuis un smartphone ou une tablette. En cas de crise, le centre de gestion des crises peut diffuser des messages push sur le smartphone des personnes inscrites voyageant dans la région, ou les appeler directement sur leur téléphone portable. Les utilisateurs de l'application peuvent en outre recevoir des informations utiles sur la situation du lieu où ils se trouvent en cas d'événement spécial – comme cela a par exemple été fait à la Coupe du monde de football de 2014 au Brésil.

¹ En réponse au postulat Lombardi « Défendre la Cinquième Suisse comme lien avec le monde » (04.3571), rapport du 18.6.2010

1.3 Structure et centrage du rapport

Les actions ci-dessus forment le cadre de l'assistance et du suivi offerts aux Suisses à l'étranger. Elles se traduisent en mesures et instruments dont le fonctionnement repose sur la conjonction étroite de l'action professionnelle de divers services au sein et à l'extérieur de l'administration fédérale.

Le présent rapport décrit plus en détail ces mesures et instruments. Il reprend les questions soulevées dans le postulat. Il considère comme relevant du domaine consulaire les services destinés aux Suisses de l'étranger, l'assistance consulaire spécifiquement fournie aux Suisses en déplacement à l'étranger, ainsi que l'aide assurée à ces deux groupes de personnes en cas d'urgence ou de crise.

Les ambassades et consulats généraux ont aussi d'autres tâches, lorsqu'ils sont chargés de missions consulaires, comme la défense des intérêts et l'instruction des demandes d'entrée en Suisse de ressortissants étrangers. Ces deux domaines ne seront pas abordés ici du fait qu'ils ne concernent pas ou qu'indirectement les nationaux suisses.

Le rapport commence par décrire les cadres et structures dans lesquelles s'inscrivent nécessairement les services consulaires et l'assistance aux Suisses à l'étranger. Il s'arrête ensuite sur la protection consulaire, ses possibilités et ses limites, ainsi que sur les principes qui la sous-tendent.

En cas de catastrophe ou de crise, la Direction consulaire et le Centre de gestion des crises disposent d'un appoint de moyens et de possibilités pour fournir de l'aide aux Suisses à l'étranger, en liaison avec d'autres services fédéraux et les représentations ; ces prestations sont abordées en détail dans la partie finale du rapport.

2 Cadres et structures

2.1 Cadre juridique

La Direction consulaire, le Centre de gestion des crises, les représentations à l'étranger et les autres services fédéraux impliqués fondent sur plusieurs bases légales la protection qu'ils assurent aux Suisses à l'étranger.

L'art. 40 de la Constitution fédérale² charge la Confédération de contribuer à renforcer les liens qui unissent les Suisses et les Suissesses de l'étranger à la Suisse.

La loi fédérale du 26 septembre 2014 sur les personnes et les institutions Suisses à l'étranger (loi sur les Suisses de l'étranger, LSEtr)³, une fois entrée en vigueur, précisera le cadre légal de cette disposition. Ce texte rassemble des dispositions relatives aux droits politiques des Suisses de l'étranger, à l'aide sociale, à la protection consulaire, ainsi qu'à d'autres prestations consulaires, et constitue ainsi le socle juridique d'une politique cohérente à l'égard des Suisses de l'étranger, comme le demandait le postulat Lombardi⁴.

L'art. 11 de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères (OrgDFAE) charge la Direction consulaire de veiller, en tant que guichet unique, à ce que les prestations consulaires fournies dans le monde entier soient efficaces et tournées vers la clientèle. Outre le fonctionnement permanent de sa Helpline DFAE, la Direction s'occupe des cas de protection consulaire et des questions intéressant les Suisses de l'étranger. Elle octroie l'aide sociale aux Suisses qui tombent dans l'indigence à l'étranger, et fournit des conseils à ceux qui se proposent d'émigrer ou de revenir au pays. Dans sa fonction de guichet unique, elle coordonne et optimise l'action de tous les partenaires associés à la fourniture des prestations consulaires, au niveau cantonal, national et international. Elle fait office d'interface et de centre d'aiguillage de l'information entre les représentations à l'étranger et leurs interlocuteurs en Suisse ou à l'étranger.

L'action des autorités suisses s'inscrit à l'étranger dans un cadre tout autre que sur le territoire national. Les services consulaires, et notamment la protection consulaire, obéissent aux dispositions de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires⁵, dont la teneur a été reprise dans la loi sur les Suisses de l'étranger.

² Constitution fédérale, RS 101.

³ Loi fédérale du 26 septembre 2014 sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (loi sur les Suisses de l'étranger, LSEtr), RS 195.1, FF 2014 6965.

⁴ Postulat Lombardi 04.3571 du 7 octobre 2004, « Défendre la Cinquième Suisse comme lien avec le monde »

⁵ Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires, RS 0.191.02, entrée en vigueur pour la Suisse le 19 mars 1967.

2.2 Mobilité

Un total de 747 000 ressortissants suisses étaient inscrits auprès des représentations suisses à l'étranger à la fin de l'année 2014, soit à peu près la population résidante du canton de Vaud, le troisième par la taille en Suisse. Ce groupe, la « cinquième Suisse », obtient des prestations consulaires auprès des représentations à l'étranger, qui remplissent des fonctions assez analogues à celles du contrôle de l'habitant dans une commune de Suisse.

Outre les Suisses de l'étranger, les prestations à caractère consulaire s'adressent aussi aux Suisses en déplacement à l'étranger et à des ressortissants étrangers.

Parmi les nationaux suisses de plus de 6 ans résidant en Suisse, 86,5 % ont effectué en 2012 des déplacements les amenant à passer la nuit hors de chez eux, dont plus de la moitié (9 millions environ) à l'étranger : un pays voisin dans deux tiers des cas, et le reste de l'Europe dans un quart. La destination se situait hors de l'Europe pour plus de 12 % des personnes concernées, et ce sont surtout les déplacements de ce type qui se sont multipliés ces dernières années : de moins de 1 million en 2000 à 1,2 million aujourd'hui⁶. Or parmi ces destinations figurent régulièrement des zones ou pays affectés par des troubles politiques et des conflits armés, ou qui risquent de l'être à tout moment. Les prix des vols et des séjours restent relativement bas, notamment en raison de la fermeté du franc, même pour les destinations lointaines. Tout cela contribue à ce que ces voyages se décident de plus en plus au dernier moment, et ne soient donc pas toujours préparés avec le soin nécessaire – ce qui gonfle naturellement la demande de services consulaires à laquelle doit répondre le DFAE.

⁶ Chiffres tirés de la statistique suisse du tourisme de l'Office fédéral de la statistique. La statistique ne distinguant pas les nationaux suisses et étrangers, ils ont été corrigés en faisant l'hypothèse d'une similitude de comportement dans les deux groupes.

	2010	2014	Progression
Nombre de Suisses de l'étranger	695 101	746 885	7 %
<i>Solde migratoire</i>	<i>entre -4 000 et -6 000 par an</i>		
Nombre de voyages effectués par des Suisses en dehors de l'Europe	< 1 million	1,2 million	> 20 %

2.3 Risques

Bien heureusement, la plupart des Suisses qui vivent ou se déplacent à l'étranger n'ont que rarement ou jamais besoin de services de protection consulaire ou de gestion des crises du DFAE. Pourtant, ils sont exposés à de nombreux risques, depuis la perte d'un document d'identité jusqu'à l'accident entraînant des blessures ou la mort, en passant par la maladie et le vol. Sans compter les risques d'origine politique (conflits et actes de guerre, attentats terroristes), technologique ou naturelle, et dont on ne saurait prédire l'endroit ni le moment où ils vont se réaliser. Même ces risques peuvent toutefois être minimisés par la prudence et des mesures préventives appropriées ; et c'est précisément ce à quoi vise le travail de prévention du DFAE. Ce dernier, dans ses informations et conseils, rappelle en particulier les trois précautions que doivent impérativement prendre, au titre de leur responsabilité individuelle, les Suisses séjournant à l'étranger en vue de réduire les risques auxquels ils s'exposent : s'informer avant leur départ du contexte local et de la situation du moment ; se conformer à la législation locale ; et contracter une assurance les protégeant convenablement contre d'éventuelles difficultés. Le DFAE a placé ces trois obligations au cœur de son action préventive, et mis en place dans ce contexte des instruments sur lesquels la section 6.1 reviendra plus en détail.

2.4 Réseau de représentations

Les représentations à l'étranger constituent le principal canal de fourniture des prestations et de l'assistance aux Suisses en difficulté à l'étranger. Elles sont appuyées par la Direction consulaire, le Centre de gestion des crises, d'autres services administratifs fédéraux et cantonaux, ainsi que par des prestataires privés (comme des compagnies d'assurances ou des organisations de sauvetage). Mais compte tenu de leur proximité géographique, elles sont au centre de la fourniture des services aux Suisses à l'étranger. Les 115 représentations⁷ de la Suisse forment un réseau étendu, capable d'assurer des prestations consulaires pratiquement dans le monde entier. Ce réseau a évolué au fil du temps : en Europe et aux Etats-Unis, des représentations, ou du moins leurs services consulaires, ont été fermés et regroupés dans des centres consulaires régionaux. De nouvelles représentations ont été ouvertes dans des régions plus lointaines, notamment l'Asie. Ces changements ont permis, avec la multiplication des prestations assurées à la centrale et le recours accru à des consuls honoraires (195 actuellement), non seulement de pallier les effets des fermetures sur la fourniture des prestations consulaires, mais même de développer encore les prestations offertes, grâce à de nouveaux instruments. Le DFAE envoie par exemple régulièrement une station mobile dans des endroits où la représentation a été fermée, ce qui permet aux Suisses de l'étranger qui le souhaitent de faire enregistrer leurs données biométriques en vue de l'obtention de leur passeport – par exemple à l'occasion d'une rencontre du club local des Suisses de l'étranger. Cette formule ayant confirmé son utilité, les stations mobiles sont de plus en plus utilisées aussi dans de très grands pays comme les Etats-Unis d'Amérique ou l'Australie, et permettent de desservir de nouveaux sites dans lesquels la Suisse n'avait encore jamais été représentée (comme Hawaï).

2.5 La Direction consulaire et sa fonction de guichet unique

La conseillère nationale Martine Brunschwig Graf demandait au Conseil fédéral, dans sa motion du 17 mars 2011 « Suisses de l'étranger. Coordination des services de l'administration fédérale et création d'un guichet unique »⁸, de garantir que les services de l'administration fédérale compétents pour les Suisses de l'étranger travaillent de manière coordonnée et fournissent leurs prestations par voie d'un guichet unique. Le Conseil fédéral avait observé dans son avis du 18 mai 2011 que la requête pouvait être justifiée pour les services qui fournissent exclusivement des prestations à l'intention des Suisses et Suissesses de l'étranger ou de leurs institutions, et contribuer au renforcement du « guichet unique », alors en phase de développement, de la Direction consulaire du DFAE. Depuis, le Parlement a donné à ce centre de ressources un cadre légal en adoptant la loi sur les Suisses de l'étranger.

⁷ Les représentations suisses offrant des services consulaires sont au nombre de 115. Il en existe d'autres (principalement les bureaux de coopération et les représentations auprès des organisations internationales).

⁸ Motion 11.3203 - Suisses de l'étranger. Coordination des services de l'administration fédérale et création d'un guichet unique.

Le guichet unique rassemble actuellement les fonctions du délégué du DFAE aux relations avec les Suisses de l'étranger, de la protection consulaire, du service de conseil Emigration Suisse, de la Helpline DFAE (un centre de ressources qui répond 24 heures sur 24 aux appels concernant des questions consulaires et l'aide sociale aux Suisses de l'étranger) et d'autres services spécialisés.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'évolution du nombre d'affaires et d'appels traités.

Appels et affaires	2010	2011	2012	2013	2014	Progression 2010-2014
Appels Helpline DFAE	-	15 525	29 101	35 037	40 632	+162 % ⁹
Affaires de protection consulaire	897	1 004	985	1 068	1 168	+30 %
Affaires d'aide sociale pour des Suisses de l'étranger	331	323	307	285	295	-22 %

La progression marquée des appels reçus par la Helpline DFAE au cours de ses quatre premières années de fonctionnement s'explique par sa notoriété croissante, mais aussi par le fait que les usagers ont maintenant tendance à s'adresser à elle plutôt qu'aux représentations. Pour optimiser leurs modes opératoires et l'utilisation des ressources, ces dernières sont plus nombreuses à limiter leur permanence de nuit ou pendant le week-end aux cas où une intervention est nécessaire sur place – la Helpline DFAE pouvant recevoir et traiter depuis Berne un grand nombre de questions courantes.

On constate que la protection consulaire est demandée par un nombre croissant d'émigrés âgés, et parfois appauvris, ou de personnes souffrant de problèmes psychiques. Un événement majeur comme une catastrophe naturelle (hiver précoce au Népal ou typhon aux Philippines, par exemple) gonfle toujours la demande. Mais l'augmentation provient aussi du fait que l'enregistrement des affaires est plus systématique depuis quelques années.

L'aide sociale aux Suisses de l'étranger a continué de se différencier ces dernières années, ce qui s'est traduit par une contraction du nombre des affaires et des montants versés à ce titre (5 300 francs en moyenne par cas en 2014). La Confédération a versé en 2014 pour 1,6 million de francs d'aide sociale à des Suisses en détresse à l'étranger. Ces dépenses suivent les fluctuations difficilement prévisibles de la situation économique. La marge d'appréciation du montant de l'aide sociale à verser est plus étroite que les années antérieures, comme dans tous les domaines de la sécurité sociale, ce qui a aussi comprimé l'aide sociale versée aux Suisses de l'étranger.

2.6 Centre de gestion des crises

Le Centre de gestion des crises est directement rattaché au Secrétariat d'Etat du DFAE. Il intervient en étroite liaison avec la Direction consulaire en cas de crise ou d'urgence (conflits armés, troubles politiques, catastrophes naturelles, accidents majeurs, attentats et enlèvements par exemple). Il pilote et coordonne alors l'ensemble des moyens engagés par la Confédération pour protéger les ressortissants suisses à l'étranger. Il peut à tout moment activer une cellule de crise ou une *Task Force* interdépartementale réunissant tous les services de l'administration fédérale associés à la maîtrise de la crise. Son travail présente trois volets :

- la prévention des crises et l'information du public visant à minimiser les risques, ainsi que les conseils aux voyageurs qui permettent à la population de connaître l'appréciation portée par le DFAE sur la sécurité dans 176 pays ;
- la préparation aux crises et le renforcement des capacités de maîtrise des crises dans le réseau extérieur de la Suisse ;
- la maîtrise des crises, à savoir la gestion des crises à proprement parler.

Le DFAE a constamment amélioré ses instruments de gestion des crises au fil des ans. Pour mieux tirer parti des synergies et intensifier la coopération entre ses acteurs impliqués dans une crise, il a rattaché le 1^{er} janvier 2015 au Centre de gestion des crises ses services Sécurité à l'étranger et Géoservices. Le Centre a constamment modernisé ces dernières années son organisation et son infrastructure afin de se rendre mieux à même de faire face à la complexité croissante des crises et à la multiplication des enlèvements de ressortissants suisses à l'étranger : les structures et procédures définies dans deux manuels¹⁰ ont été examinées et testées avec ses partenaires. L'infrastructure et le

⁹ La Helpline n'est entrée en service qu'en 2011. Le taux de croissance concerne donc la période 2011-2014.

¹⁰ Manuel gestion des crises et Manuel enlèvements.

matériel administratifs de ses locaux de gestion des crises et de ses entrepôts ont été modifiés et sont constamment optimisés sur la base de l'expérience de corps de police ainsi que de partenaires étrangers. L'adoption envisagée pour 2016 d'un instrument de cartographie électronique devrait lui permettre de disposer d'une représentation numérique des sites et d'un repérage automatique des lieux où se trouvent des ressortissants suisses pendant une crise à l'étranger.

Le Centre gère aussi un pool d'intervention de crise, qui garantit sur la durée le fonctionnement des services associés à la maîtrise d'une crise. Le pool rassemble quelque 240 membres du personnel du DFAE ; en cas de crise, ils sont envoyés en renfort aux représentations concernées ou aux services sollicités à Berne. Seize personnes sont ainsi intervenues en 2014 dans cinq opérations de soutien. En préparation à une éventuelle intervention de ce type, le Centre organise chaque année deux stages de formation, où des exercices concrets simulent des situations de crise dans une représentation. Il envoie également à intervalles réguliers des missions de prévention des crises dans les représentations pour évaluer leur dispositif local de crise et assurer au personnel une formation aussi proche que possible de leur situation réelle. L'ambassade de Kigali a par exemple été récemment soumise à un scénario de pandémie aux virus Marburg et Ebola.

2.7 Ressources

Le DFAE possède aujourd'hui des structures consulaires de soutien aux Suisses de l'étranger adaptées à la demande. Devant la complexité de l'offre, la multiplication des demandes d'assistance à l'étranger et les nécessités croissantes de prévention et de maîtrise des crises, de notables investissements ont été consacrés non seulement aux unités opérationnelles (représentations, Section Protection consulaire, Centre de gestion des crises), mais aussi à la prévention et au soutien (Helpline DFAE, Itineris), sur lesquels des renseignements plus détaillés seront donnés ci-après. L'offre de services a été étoffée, mais les ressources nécessaires ont suffisamment peu progressé pour que le DFAE respecte aussi bien son objectif de stabilité des coûts que les mesures d'économie prévues dans le programme CRT 2014 ; cela a été obtenu par des ajustements apportés au réseau de représentations, des mesures d'optimisation des procédures et le recours aux technologies nouvelles. Des formations de perfectionnement ont en outre professionnalisé encore la prévention et la protection.

Les nombreux services qu'offre le DFAE, avec des actions de prévention et de soutien comme la Helpline, le site Internet et les conseils aux voyageurs, constituent une mission de service public qui bénéficie à l'ensemble de la population suisse, qu'elle réside ou non sur le territoire national. Les attentes auxquelles ils doivent actuellement répondre appellent un personnel qualifié. Il faut pouvoir s'appuyer sur les analyses de sécurité provenant des représentations diplomatiques et sur le travail opérationnel concret que fournissent notamment les chancelleries des ambassades et les consulats. Dans les moments de crise, c'est un atout inappréciable d'être sur place et d'avoir par exemple directement accès aux autorités locales – avantage qu'apporte un réseau extérieur étendu.

Le DFAE renouvelle son personnel consulaire en procédant chaque année à des recrutements ; il utilise pour cela une procédure de sélection en plusieurs étapes, avec examens, évaluations et entretiens ; il prête une attention particulière à la serviabilité en général, et au centrage sur la clientèle en particulier. Les candidats doivent ensuite faire leurs preuves au cours d'un stage pratique d'un an dans une représentation, avant d'être définitivement engagés s'ils réussissent l'examen final.

Aucune crise, aucune situation d'urgence n'est pareille à une autre. Le personnel doit donc posséder une solide expérience pour être capable de réagir promptement, avec professionnalisme. C'est pourquoi le DFAE s'efforce de fidéliser et de promouvoir ses collaborateurs chevronnés, rompus aux crises.

Le DFAE préserve et développe la motivation de son personnel par des incitations, même pour les personnes appelées à travailler ou à vivre parfois dans des conditions difficiles. Outre une rémunération reflétant les niveaux du marché, il veille à lui confier des tâches exigeantes et variées. Il recourt dans toute la mesure possible à un système de rotation au sein de la représentation ; chaque personne est ainsi amenée à exercer des activités multiples au cours d'une même affectation, ce qui renforce durablement l'intérêt du travail et prévient la démobilitation par la routine.

Les consuls honoraires et le personnel local affecté à des tâches consulaires dans les représentations sont si possible recrutés parmi les Suisses de l'étranger. Il est en effet apparu que le lien avec la Suisse renforce la motivation à fournir de l'assistance.

3 Prestations de services en faveur des Suissesses et des Suisses à l'étranger

3.1 Protection consulaire

L'assistance à l'étranger dans le cadre de la protection consulaire est accordée à titre subsidiaire lorsque les personnes concernées ont besoin d'un soutien supplémentaire, et comprend notamment des prestations d'aide fournies en cas de maladie, d'accident ou de décès, destinées aux victimes d'actes criminels, de catastrophes naturelles ou d'enlèvement et aux personnes détenues. La protection consulaire peut aussi être accordée aux personnes morales par exemple lorsqu'elles sont confrontées à l'arbitraire, à des restrictions illicites à la concurrence imposées par l'Etat ou à la limitation des droits de propriété. La Confédération a également intérêt à soutenir les personnes morales suisses traitées de manière non conforme au droit par leur Etat de résidence. Il faut faire la distinction entre ces prestations de soutien et la promotion de l'économie et des exportations.

L'aide apportée par le DFAE est définie par les besoins au cas par cas, les conditions-cadres locales et le droit en vigueur. Elle est fournie, au sein de la Direction consulaire, par des collaborateurs consulaires disposant de longues années d'expérience. Dans les représentations à l'étranger, même si l'ensemble des effectifs doit en principe pouvoir être affecté aux cas de protection consulaire, ce sont surtout les chefs de chancellerie formés aux tâches consulaires et leurs suppléants qui ont la responsabilité du traitement des cas. Pour une première estimation et réaction, la représentation à l'étranger et la Direction consulaire peuvent également recourir au réseau des consuls honoraires. Souvent, ces derniers vivent plus près des grands flux touristiques, possèdent un très bon réseau de contacts et connaissent le contexte local. Bien qu'ils n'assument pas de tâches à proprement parler en matière de protection consulaire, ils jouent un rôle majeur en tant qu'interlocuteur dans les cas d'urgence et de crise.

3.2 Aide sociale

La section Aide sociale aux Suisses de l'étranger (ASE) accorde des prestations d'aide financière aux Suisses de l'étranger dans le besoin qui n'ont pas de domicile en Suisse et sont enregistrés dans le registre des Suisses de l'étranger. Au cours des dernières années, la Confédération a octroyé annuellement des prestations de soutien pour un montant de 1,3 à 2 millions de francs, aidant ainsi des Suisses de l'étranger qui dépendent de l'aide sociale ou facilitant leur retour en Suisse.

L'ASE coopère étroitement avec les représentations à l'étranger. Celles-ci recueillent les demandes des personnes dans le besoin, les complètent si nécessaire et effectuent un premier contrôle. Les demandes sont ensuite transmises à l'ASE qui procède éventuellement à des vérifications supplémentaires et se prononce sur l'octroi et le volume des prestations de soutien. En fonction de la situation, la Confédération octroie une aide financière à l'étranger ou permet le retour en Suisse des demandeurs. En outre, afin d'organiser la prise de domicile et si besoin est de garantir l'aide nécessaire également en Suisse, l'ASE travaille en étroite collaboration avec les services sociaux cantonaux.

Les cas concernant l'aide sociale à octroyer aux Suisses de l'étranger qui sont définitivement de retour en Suisse ou qui y séjournent à titre temporaire relèvent du service social compétent du lieu de domicile ou de séjour en Suisse. Si nécessaire, ce service contacte l'ASE et fixe avec elle les prestations d'aide. Cela permet d'éviter que le DFAE soit obligé de prendre ces personnes en charge à long terme en Suisse.

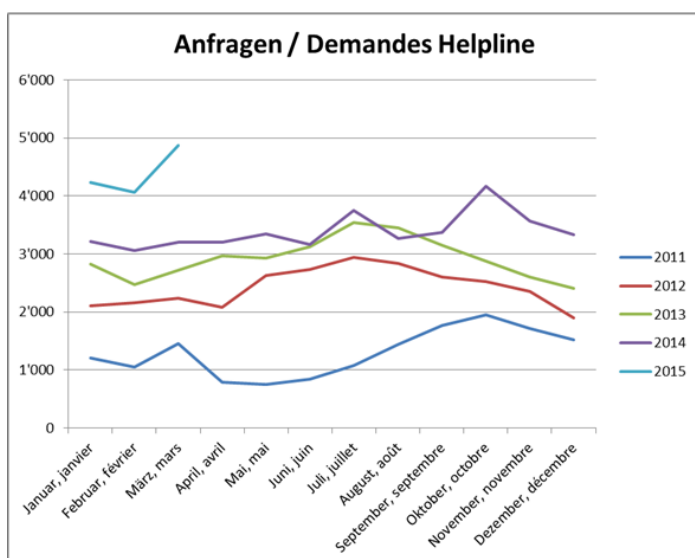
3.3 Helpline DFAE

La Helpline DFAE fait office de guichet unique pour toute question ayant trait aux services consulaires et émanant de particuliers, d'autorités ou de prestataires de services privés, cela 24 heures sur 24 et 365 jours par an. En outre, dans un souci constant d'optimiser les processus, de gagner en efficacité et de proposer un service public performant, la Helpline décharge les représentations à l'étranger en réceptionnant et traitant par exemple les appels qu'elles reçoivent en dehors de leurs heures d'ouverture. Elles restent ainsi atteignables jour et nuit. Actuellement, les collaborateurs de la Helpline, tous forts de plusieurs années d'expérience et rompus aux affaires consulaires, traitent chaque année quelque 40 000 demandes ; ils répondent directement à 98 % d'entre elles, donc sans devoir consulter un service spécialisé. Avec son numéro facile à mémoriser, la Helpline DFAE est

devenue une vitrine appréciée du « guichet unique ». ¹¹ Elle fournit aussi des renseignements sur l'octroi de visas, des explications sur les conseils aux voyageurs et des informations sur les compétences des représentations suisses et étrangères ainsi que des autorités suisses. Ce service d'information direct et gratuit est désormais un pilier important du dispositif de prévention de la Confédération visant à venir en aide aux ressortissants de notre pays, qu'ils soient en Suisse ou à l'étranger.

En cas de crise, seize lignes supplémentaires au maximum peuvent être ouvertes en plus des douze lignes permanentes de la Helpline DFAE. Leur exploitation est assurée par des opérateurs supplémentaires, faisant partie d'une équipe de 140 collaborateurs expérimentés du DFAE. Ainsi, la Helpline DFAE dispose à la fois des infrastructures et des effectifs nécessaires pour faire face, en un laps de temps très court, à un volume d'appels beaucoup plus important. Le DFAE dispose ainsi d'un système qui a fait ses preuves. Il le tient aussi à la disposition d'autres services fédéraux afin d'assurer leur disponibilité opérationnelle et, le cas échéant, la gestion de crise au cours d'un événement majeur en Suisse ; le dernier en avoir bénéficié est le DDPS, à l'occasion de la mise au point et du soutien du dispositif de crise mis en place pour le meeting aérien de Payerne en 2014.

La formation initiale et la formation continue sont une priorité de la Helpline DFAE. Les collaborateurs comme les membres de l'équipe de renfort bénéficient ainsi chaque année de cours de perfectionnement mettant en particulier l'accent sur le domaine psycho-social, en collaboration avec l'Office fédéral de la protection de la population. Ces cours, qui durent plusieurs jours, permettent aux participants d'approfondir leurs capacités de réaction face à des destins individuels difficiles ou à des catastrophes majeures et de continuer à faire preuve de professionnalisme en situation de crise.



Variations mensuelles et annuelles de l'évolution des demandes adressées à la Helpline DFAE

Le volume des demandes adressées à la Helpline DFAE n'a cessé d'augmenter depuis sa mise en exploitation. Néanmoins, elle présente parfois de fortes fluctuations. Par exemple en été, au plus fort de la saison touristique, ce volume connaît un pic dû aux préoccupations des voyageurs à propos de la sécurité dans leur pays de destination. Egalement en cas d'événements spécifiques à l'étranger (par ex. accidents majeurs, catastrophes naturelles ou attentats), le nombre des demandes grimpe souvent très vite. D'ordinaire, les questions relatives aux règles en matière de visa, aux pièces d'identité officielles (passeport, carte d'identité), ainsi qu'aux conseils aux voyageurs constituent plus des deux tiers de toutes les demandes. S'ajoutent à cela d'autres questions concernant les sujets les plus divers, non spécifiques du DFAE, faisant en définitive de la Helpline DFAE un service destiné à l'ensemble de l'administration fédérale du fait de sa notoriété et de son accessibilité 24 h sur 24.

¹¹ La Helpline DFAE est également atteignable gratuitement 24 h sur 24 sur le site Internet du DFAE, par courriel (helpline@eda.admin.ch) et par skype (helpline-eda).

3.4 Emigration Suisse

Le Service Emigration Suisse¹² fournit gratuitement des informations d'ordre général aux Suisses qui envisagent de séjourner à l'étranger, d'émigrer ou de revenir en Suisse. D'après le solde migratoire de l'Office fédéral de la statistique, 28 000 ressortissants suisses en moyenne ont émigré chaque année entre 2007 et 2013. Le chiffre des demandes d'accès (quelque 10 000 par mois) aux différents sites Internet prouve que les Suisses sont nombreux à s'informer, avant leur départ, auprès du service Emigration Suisse qui met à leur disposition, sur ces sites, des guides informatifs spécifiques et des dossiers consacrés aux principales destinations.

En outre, ce service propose un guide pour les candidats au retour dans lequel les Suisses de l'étranger qui désirent revenir en Suisse trouvent de précieuses informations. Les dizaines d'appels par semaine prouvent que les dossiers d'Emigration Suisse sont consultés et appréciés.

4 Principes relatifs aux prestations de services en cas d'urgence ou de crise

4.1 Attentes et exigences

Des circonstances exceptionnelles prévalent en cas d'urgence ou de crise à l'étranger: le contexte général est souvent confus, le temps presse, la situation est incertaine et susceptible d'évoluer rapidement. S'ajoute à cela le fait que les possibilités de protection et d'assistance sont limitées par la souveraineté de l'Etat concerné. Aussi est-il difficile de mettre en œuvre des mesures sur place, lesquelles sont liées aux règles du droit international public tout comme aux données locales. Il est donc essentiel que le DFAE et les services impliqués puissent œuvrer conformément à leurs dispositifs qui sont éprouvés et régulièrement actualisés.

La charge émotionnelle pour les personnes directement concernées est souvent importante. Elles sont donc nombreuses à faire part de leur reconnaissance lorsqu'elles sont soutenues avec professionnalisme par le DFAE dans des circonstances difficiles. Ce soutien pose des exigences très élevées en matière de formation et de mise au courant pour les collaborateurs du DFAE ; en effet, s'occuper de personnes qui ont besoin d'aide demande de faire preuve à la fois de professionnalisme et d'empathie, de désamorcer si nécessaire la situation et de trouver avec tous les partenaires concernés des solutions pratiques, ciblées et efficaces. Malgré cela, dans certains cas, les possibilités effectives ne permettent pas de répondre pleinement à tous les espoirs, ce qui peut donner lieu à des critiques et des réactions négatives. Mais d'une manière générale, les affaires de protection consulaire rencontrent un grand intérêt et sont ensuite largement commentées au sein de l'opinion publique, surtout dans les cas d'enlèvement spectaculaire.

4.2 Limitation de la protection consulaire

La protection consulaire peut être accordée aux ressortissants suisses, aux ressortissants d'Etats avec lesquels la Suisse a conclu un accord¹³ ainsi qu'aux réfugiés reconnus et aux apatrides établis en Suisse qui séjournent à l'étranger (en cas de plurinationalité, la protection consulaire n'est accordée que si un autre Etat n'a pas encore fourni son appui). Lorsqu'une personne possède, outre la nationalité suisse, la nationalité de l'Etat dans lequel elle se trouve en difficulté, elle peut bénéficier de la protection consulaire de la Suisse à condition que l'Etat de résidence ne s'y oppose pas. En outre, la Suisse octroie la protection consulaire aux ressortissants liechtensteinois.

4.2.1 Responsabilité individuelle

Les Suisses de l'étranger sont tenus tout d'abord d'assumer leur responsabilité individuelle et de limiter les risques prévisibles compte tenu du lieu et du moment. En cas de séjour temporaire à l'étranger, la responsabilité individuelle concerne en particulier le comportement des voyageurs. Cela inclut le respect des lois de l'Etat d'accueil, des conseils aux voyageurs du DFAE et des instructions des autorités locales. La responsabilité individuelle présuppose en outre, à la veille d'un voyage ou d'un séjour à l'étranger, de s'informer sur les risques encourus et d'éviter les situations de danger par le choix de ses destinations et de ses itinéraires et par son comportement sur place. Ce processus sera

¹² Pour plus d'informations : www.swissemigration.ch

¹³ Cf. chap. 6.3

facilité par les conseils aux voyageurs du DFAE. De plus, conclure une assurance privée prévoyant une couverture appropriée pour le sauvetage, le traitement médical, le rapatriement et la fourniture d'une protection juridique fait aussi partie de la responsabilité individuelle. La saisie du voyage projeté et d'autres informations utiles dans le système d'enregistrement en ligne Itineris du DFAE¹⁴ ainsi que l'activation d'un système d'informations par SMS et notifications PUSH sont aussi des mesures permettant de mieux se préparer aux situations d'urgence.

En cas d'établissement à l'étranger, la responsabilité individuelle comporte également d'autres aspects : étant lié plus étroitement avec son pays de séjour, le Suisse de l'étranger est tenu de s'assurer des moyens de subsistance durables, de conclure une assurance maladie et de garantir sa prévoyance vieillesse.

4.2.2 Soutien subsidiaire limité de l'Etat

En vertu du principe de subsidiarité, l'Etat ne doit fournir un soutien que lorsqu'on ne peut attendre raisonnablement des Suissesses et des Suisses qui se trouvent à l'étranger qu'ils défendent leurs intérêts eux-mêmes ou avec l'aide de tiers tels qu'un assureur ou un proche, ou lorsqu'ils ne sont pas en mesure de le faire. La protection consulaire va ainsi de l'assistance et des conseils jusqu'au soutien actif lorsque la personne concernée a épuisé toutes ses propres possibilités.

L'octroi de la protection juridique n'est donc pas un droit automatique. La nouvelle loi sur les Suisses de l'étranger énumère différentes raisons pouvant en justifier une limitation.

- La première raison concerne son caractère potentiellement préjudiciable pour les intérêts de politique extérieure de la Suisse, ce qui constitue un critère important de décision notamment au moment d'apprécier si une personne morale peut bénéficier d'un soutien.
- La deuxième raison touche la mise en danger des personnes qui, sur mandat de la Confédération, doivent fournir une prestation de protection consulaire à la personne en quête d'aide, par exemple en cas de prise d'otage ou d'une situation de crise.
- La troisième raison concerne le comportement de la personne concernée : si celle-ci fait ou a fait preuve de négligence, provoquant ainsi une situation qui soulève la question du soutien, cette personne doit être prête à accepter une limitation de la protection consulaire.
- Enfin, la dernière raison invoquée est le cas où la personne concernée a abusé des prestations d'aide par le passé.

Avec cette limitation explicite de la protection consulaire, la loi sur les Suisses de l'étranger souhaite surtout envoyer un signal préventif. Toutefois la personne a droit, dans tous les cas, à la protection consulaire lorsque sa vie ou son intégrité physique sont menacées. On entend par cela une menace manifeste ou présumée pour la vie, ainsi qu'une atteinte grave à la santé, ce qui implique qu'en dernier ressort, un examen du principe de la proportionnalité doit être effectué.

4.3 Conséquences financières

Les personnes à l'origine d'une prestation de protection consulaire ou qui l'ont demandée doivent en général rembourser les frais occasionnés à la Confédération. Ces frais sont également dus lorsque la Confédération a fourni les prestations sans mandat de la personne concernée, mais selon sa volonté présumée et dans son intérêt. Un sursis pour le paiement des émoluments ou le remboursement des frais occasionnés ou une exonération partielle ou totale peut être accordé pour indigence ou autres motifs importants. La décision d'exonérer une personne partiellement ou totalement du versement des émoluments ou du remboursement des frais occasionnés dépend du comportement, éventuellement négligent, de cette personne.

Dans les cas d'enlèvement à caractère terroriste, une *Task Force* interdépartementale est rapidement mise en place. Elle fera tout son possible pour obtenir la libération de la victime. L'investissement en personnel et les coûts atteignent donc souvent une ampleur que la victime est dans l'incapacité de financer. Il en sera tenu compte lors de la facturation. Le Conseil fédéral a pour politique de ne pas

¹⁴ Cf. chap. 6.1.2

payer de rançon en cas d'enlèvement. Cela en raison du fait que le paiement de rançons à des groupements terroristes contribue au financement de leurs activités, soutient leur stratégie de recrutement, favorise l'exécution d'attentats et de futurs enlèvements, représentant ainsi un risque pour d'autres citoyens. La Suisse défend donc systématiquement cette politique au niveau multilatéral et bilatéral et s'engage au sein d'organismes régionaux et internationaux pour que soit mis en place un front uni de tous les Etats qui entendent mettre fin aux enlèvements contre rançon en tant que source de revenus pour les groupes terroristes. Pendant la présidence suisse de l'OSCE en 2014, la question des enlèvements contre rançon a été reprise et approfondie à l'initiative de la Suisse et a abouti en décembre 2014 au sein du Conseil ministériel à Bâle, à une déclaration de l'OSCE contre les enlèvements et les prises d'otages.

4.4 Réactions et réclamations

Dans la très grande majorité des cas ayant donné lieu à l'octroi d'un soutien ou d'une assistance, les personnes directement concernées et leurs proches se montrent satisfaits des prestations reçues. Les réclamations adressées à la Direction consulaire sont en constante diminution depuis des années, ce qui s'explique entre autres par le développement continu des prestations. Les critiques toutefois émises sont examinées avec soin et utilisées aux fins de garantie de la qualité.

5 Services spécifiques en cas d'urgence ou de crise

5.1 Détention et procédure pénale

Si un ressortissant suisse est privé de liberté à l'étranger, la représentation à l'étranger se renseigne auprès des autorités de l'Etat de résidence sur les motifs de cette mesure. Elle s'efforce d'entrer en contact avec cette personne et de lui rendre visite.

Pendant le procès, la représentation à l'étranger n'est pas autorisée à intervenir dans la procédure ou à influencer celle-ci en faveur de la personne détenue. Par contre, elle est tenue de veiller au respect des garanties fondamentales de procédure, en faveur de la personne détenue, prescrites par l'ordre juridique du pays à l'origine de la détention, au respect des dispositions de droit international public ainsi qu'à la garantie des droits de la défense (avocat commis d'office, interprète, etc.). Toutefois, il est exclu que la Confédération prenne à sa charge les frais d'avocat.

Pour ce qui est des conditions de détention, la représentation à l'étranger peut intervenir sur demande de la personne détenue auprès des autorités compétentes pour que ses droits soient respectés. Elle peut également s'investir afin de garantir un suivi médical et des soins médicaux de base à la personne détenue. Si celle-ci ne peut bénéficier de conditions de vie dignes que grâce à un soutien financier impossible à assumer par ses proches, la Confédération est en mesure d'intervenir financièrement.

5.2 Accident et maladie

En principe, les efforts déployés en faveur du sauvetage, de l'hospitalisation et du rapatriement des ressortissants suisses en cas d'accident ou de maladie à l'étranger sont du ressort des autorités de l'Etat étranger concerné, ainsi que d'organisations et d'assurances privées. Le DFAE agit de manière subsidiaire lorsque ni les personnes concernées, ni des tiers peuvent fournir les moyens de cette aide. Si dans un cas d'espèce, le principe de subsidiarité, qui présuppose des vérifications avant l'introduction des mesures nécessaires, entre en conflit avec les principes humanitaires, priorité est donnée à l'action immédiate, surtout en cas de mise en danger de la vie ou de l'intégrité corporelle.

Le DFAE a développé une coopération opérationnelle avec certaines organisations et assurances suisses privées qui offrent à leurs membres ou assurés des services de consultation médicale à distance et de rapatriement, outre la prise en charge des frais de traitement. Citons à titre d'exemple la coopération efficace mise en place avec la Fondation REGA et le TCS (par le biais du Livret ETI).

5.3 Personnes portées disparues

La Confédération offre son assistance aux proches, indépendamment de leur domicile, de ressortissants suisses portés disparus à l'étranger. Actuellement, le nombre des Suisses signalés comme disparus à l'étranger se situe entre 20 et 30 par an. Le plus souvent, la personne recherchée est retrouvée peu après l'avis de disparition, mais dans certains cas, les recherches n'aboutissent pas. Très difficile à supporter pour les proches, cette incertitude constitue également pour la Direction consulaire un défi considérable. Toutefois, des limites claires sont posées à l'assistance fournie. En

vertu du principe de souveraineté, les autorités de police suisses ne peuvent pas enquêter elles-mêmes sur le lieu de séjour d'une personne dans l'Etat de résidence, mais peuvent faire effectuer des recherches plus approfondies par l'intermédiaire d'Interpol et d'Europol. La représentation à l'étranger demeure en contact avec les autorités mentionnées et s'informe du progrès des recherches ; de son côté, fedpol peut entretenir une coopération policière parallèle avec l'Etat de résidence.

Selon la loi sur les Suisses de l'étranger, la Confédération peut également participer à des opérations de recherche et de sauvetage de l'Etat de résidence, essentiellement à sa demande ou avec son consentement.

5.4 Prêts d'urgence pour les Suisses de l'étranger

Dans les situations d'urgence et de crise, les Suisses de l'étranger mais aussi les Suisses qui ne séjournent que momentanément à l'étranger, bénéficient de prestations de soutien que coordonnent le Centre de gestion des crises et la Direction consulaire, en collaboration avec la représentation suisse sur place. Les bénéficiaires de ces prestations sont la plupart du temps un groupe de personnes. Les représentations à l'étranger possèdent donc une compétence financière qui leur permet de fournir un soutien rapide et sans bureaucratie grâce aux prêts d'urgence remboursables. De plus, les services sociaux cantonaux sont associés à l'organisation d'un éventuel retour en Suisse ; si nécessaire, ils assurent la poursuite de l'aide en Suisse, sur la base de leur législation sur l'aide sociale.

5.5 Enlèvement international d'enfant

Lorsqu'un enfant se trouve ou lorsqu'on suppose qu'il se trouve dans un Etat qui n'a pas ratifié la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants¹⁵, la Section Protection consulaire de la Direction consulaire accompagne, en coordination avec la représentation à l'étranger, les tentatives de rapatriement de l'enfant en collaboration avec les autorités de l'Etat en question et les partenaires internationaux. Par contre, lorsque la Convention de La Haye est applicable, c'est l'Office fédéral de la justice qui est compétent. Les cas d'enlèvement d'enfant diffèrent selon le pays, les circonstances et la situation juridique. Les solutions sont toujours axées sur les intérêts et le bien-être de l'enfant. Le soutien apporté par la Direction consulaire va des démarches auprès des autorités compétentes aux conseils concernant le recours à une assistance judiciaire ou à d'autres personnes de confiance sur place.

Dans un très petit nombre de cas, il est possible d'imposer et d'exécuter un rapatriement par voie de justice. Dans la pratique, la médiation, alliée à des mesures visant à restaurer la confiance, est la plus prometteuse de succès dans ces processus qui s'étendent souvent sur des années.

5.6 Catastrophes naturelles, accidents majeurs, attentats et conflits armés

En cas de crise à l'étranger, le DFAE a comme objectif premier d'établir si des Suissesses et des Suisses sont touchés par l'événement en question, dans quel état ils se trouvent et éventuellement de quel soutien supplémentaire ils ont besoin. Si ce besoin ne peut pas être couvert par des tiers (autorités de l'Etat de résidence, organisations privées), la Confédération agit de manière subsidiaire. Pendant la crise, le Centre de gestion des crises dirige et coordonne tous les moyens mis en œuvre par la Confédération pour maîtriser l'événement au sein d'un état-major de crise et tient la direction du département informée en permanence sur le déroulement de la gestion de crise.

Selon le type d'événement, l'état-major de crise rassemble différentes unités organisationnelles du DFAE et d'autres départements. Pour ce qui est du DFAE, l'Information DFAE, la Direction politique, la Section Protection consulaire, la Helpline DFAE, la DDC, la Direction du droit international public y siègent en général, ainsi que la représentation à l'étranger concernée. Cet état-major réunit également des services du DFJP (fedpol, OFJ, SEM) et du DDPS (SRC, RM, PFPP). En cas d'accident ayant fait de nombreuses victimes suisses à l'étranger, sur demande du DFAE et en coopération avec l'Etat de résidence, fedpol et les corps de police cantonaux prennent les mesures qui s'imposent en vue de procéder à l'identification des victimes (DVI, *Disaster Victim Identification*).

Au cours des dernières années, le Centre de gestion des crises a accompagné en moyenne douze à seize crises par an. Ainsi, en décembre 2014, après l'incendie qui a ravagé le ferry Norman Atlantic durant la traversée entre la Grèce et l'Italie, le Centre a participé, en étroite collaboration avec les représentations à l'étranger, à la recherche des ressortissants suisses que leurs proches ne pouvaient

¹⁵ Convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, RS 0.211.230.02

contacter et a soutenu les Suissesses et Suisses directement concernés à organiser, si nécessaire, leur retour en Suisse. Dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de fièvre Ebola, le Centre de gestion des crises a assumé un rôle d'information et de coordination et a établi des planifications prévisionnelles pour le rapatriement, à l'aide de moyens de transport spéciaux, de ressortissants suisses ayant contracté la maladie. Depuis le début 2014, le Centre conseille en outre l'Ambassade de Suisse à Kiev dans le contexte de la crise en Ukraine pour ce qui est de la protection des Suissesses et des Suisses sur place.

5.7 Enlèvements à caractère politique

Les cas d'enlèvement de Suisses et de Suissesses à l'étranger à des fins politiques et/ou terroristes ont considérablement augmenté ces dix dernières années, avec à la clé des revendications politiques et financières. Pour traiter de tels cas d'enlèvement, le Centre de gestion des crises dirige une *Task Force* interdépartementale où sont représentés les services concernés du DFAE (Centre de gestion des crises, Section Protection consulaire, Direction politique, Direction du droit international public, Information DFAE), du DDPS (Service de renseignement de la Confédération) et du DFJP (fedpol), ainsi que le Ministère public de la Confédération et les cantons concernés. En concertation avec la direction du DFAE, la *Task Force* définit la stratégie à adopter pour obtenir la libération des otages sains et saufs, coordonne les mesures à prendre, assure les échanges d'informations entre les services impliqués et est en contact avec les familles des otages.

Comme déjà mentionné à la section 4.3, la Suisse a pour politique de ne pas verser de rançon en cas d'enlèvement. Le renforcement international de cette politique de non-paiement de rançon est un objectif du Conseil fédéral en matière de politique extérieure.

Les autorités fédérales disposent des canaux de la diplomatie, de la police et du renseignement pour résoudre les cas. Elles joignent leurs efforts à ceux des autorités de l'Etat où se trouvent les otages pour parvenir à les libérer sains et saufs.

Ces trois dernières années, les cas qui ont mobilisé le plus de ressources ont été l'enlèvement de deux Suisses au Pakistan (juillet 2011 – mars 2012), celui d'une Suissesse au Yémen (mars 2012 – février 2013) et celui d'un Suisse aux Philippines (février 2012 – décembre 2014). Les conseils et le soutien apportés à la *Task Force* OSCE du DFAE pendant l'année présidentielle pour le traitement du cas d'enlèvement d'un collaborateur suisse de l'OSCE en Ukraine orientale (juin 2014) a marqué un autre temps fort des activités en 2014.

6 Instruments de la protection consulaire et de la gestion des crises

6.1 Prévention

Le DFAE accorde une grande attention aux aspects de la prévention. Les conseils aux voyageurs, le contact avec les voyageurs, la participation à des salons du tourisme et l'entretien de relations suivies avec les organisations non gouvernementales et le secteur privé constituent les principales mesures de prévention. Il s'agit d'intensifier celles-ci afin de sensibiliser davantage les citoyens et les citoyennes aux risques et donc les inciter à assumer leur responsabilité individuelle.

En 2014, le DFAE a organisé deux manifestations, l'une avec des organisations non gouvernementales de promotion de la paix et l'autre avec des organisations non gouvernementales de coopération au développement, afin de les sensibiliser au risque d'enlèvement et à la stricte politique de non-paiement de rançon appliquée par la Confédération. Ces ONG ont en outre été encouragées à réexaminer leurs dispositifs. Il est prévu d'organiser une manifestation similaire avec des acteurs du secteur privé en 2015.

6.1.1 Conseils aux voyageurs

Les conseils aux voyageurs du DFAE signalent systématiquement les dangers, les risques et les difficultés susceptibles de se présenter dans 176 pays. Ils se concentrent sur des informations relatives à la sécurité dans les domaines de la politique et de la criminalité et se placent en tête des pages Internet les plus visitées.¹⁶

¹⁶ Le nombre d'accès oscille entre 2,1 et 2,2 millions par an.

Si le DFAE juge une destination trop risquée, il déconseille les voyages dans le pays ou la région en question. La décision d'entreprendre ou non un voyage relève cependant de l'appréciation et de la responsabilité de chaque voyageur. Des recommandations générales pour tous les voyages, clairement articulées en chapitres tels que « Recommandations avant le voyage », « Recommandations pour le séjour », « Terrorisme et enlèvements », « Radioactivité » et « Aide à l'étranger », font partie intégrante des conseils aux voyageurs proposés pour les différentes destinations. La plateforme Itineris, qui sera présentée en détail ci-après, ainsi que Twitter permettent de diffuser des actualisations des conseils aux voyageurs ainsi que des recommandations supplémentaires.¹⁷

Le DFAE vérifie continuellement les conseils aux voyageurs et les adapte si l'appréciation de la situation a changé. Toute actualisation est immédiatement transmise aux trois associations des agences de voyages, à l'Ombudsman de la branche suisse du voyage et à un grand nombre de voyagistes et de compagnies d'assurance de voyage. Le but est de généraliser et d'automatiser l'abonnement en ligne aux conseils aux voyageurs, afin qu'un maximum de personnes puisse les consulter en temps réel.

Outre les conseils aux voyageurs, dont l'utilité n'est plus à démontrer, le DFAE dispose d'autres produits comme des brochures et une check-liste, où les voyageurs peuvent trouver de précieuses informations sur la préparation, la planification et la réalisation de leur voyage.

6.1.2 Plateforme en ligne et application Itineris

Les ressortissants suisses peuvent enregistrer sans aucune difficulté leurs voyages et séjours à l'étranger sur la plateforme en ligne Itineris. Les données saisies permettent au DFAE d'informer par SMS les personnes concernées en cas de dégradation de la sécurité. Dans des cas d'urgence ou de crise, par exemple lors de catastrophes naturelles ou de conflits armés, il peut ainsi les contacter rapidement pour s'assurer de leur sort et préparer le cas échéant leur évacuation. Une application Itineris supplémentaire, qui peut être téléchargée gratuitement sur chaque smartphone ou tablette iOS ou Android, améliore encore la joignabilité et les possibilités d'interaction. Les utilisateurs de cette application peuvent consulter les conseils aux voyageurs et les coordonnées des représentations locales, mais aussi recevoir des messages push. Il est ainsi possible de transmettre des informations de manière ciblée aux personnes séjournant en un lieu donné. Pendant la Coupe du monde de football 2014 au Brésil, par exemple, l'ambassade sur place a signalé par ce biais aux visiteurs suisses inscrits les goulets d'étranglement dans le système de transport et les a informés sur la criminalité dans les quartiers attenants aux différents stades. Cet instrument s'est révélé extrêmement efficace à l'usage, car il a permis une communication plus ciblée – à condition toutefois que l'application ait été installée manuellement au préalable. Compte tenu de la gratuité de celle-ci, les 58 000 téléchargements enregistrés jusqu'à présent représentent un nombre plutôt modique. Il est prévu d'encourager la diffusion de cet instrument grâce à des mesures supplémentaires et ciblées de communication.

6.1.3 Mission de prévention des crises

Le Centre de gestion des crises aide les représentations à l'étranger à se préparer aux situations de crise susceptibles d'affecter les ressortissants suisses résidents ou de passage, en organisant des missions de prévention des crises. Ces missions visent à renforcer le dispositif de crise (mesures de prévention, organisation, planification) et à assurer la sensibilisation aux questions générales concernant la gestion des crises et le maintien de contacts avec d'autres représentations et des bénévoles de la communauté suisse. Elles permettent aussi aux experts du Centre de gestion des crises de collecter des informations et de mieux comprendre les problèmes et les besoins auxquels les différentes représentations doivent faire face, et donc de recueillir leurs préoccupations concrètes. Lorsque c'est possible et indiqué, ces missions sont organisées avec d'autres services fédéraux ainsi que l'attaché de défense sur place.

Le Centre de gestion des crises mène généralement au moins huit missions de prévention des crises par an. En 2013/2014, par exemple, elles ont eu lieu au Brésil (en préparation à la Coupe du monde de football), en Russie (en préparation aux Jeux olympiques d'hiver 2014 à Sotchi), en Géorgie, au Pérou, en Inde, en Turquie, en Thaïlande, au Myanmar, en Bolivie, au Mexique, en Algérie, en Ukraine, en Israël ainsi qu'à Milan (en préparation à l'Expo 2015).

¹⁷ Les personnes qui n'ont pas accès à Internet peuvent commander les conseils aux voyageurs par téléphone auprès de la Helpline DFAE.

6.1.4 Remise du dépliant de la Helpline lors de la délivrance d'un passeport

Le dépliant de la Helpline « Départ réfléchi. Voyage réussi. », muni d'un coupon détachable au format carte de crédit, est joint aux quelque 600 000 passeports délivrés chaque année. Il fournit des informations utiles pour préparer un séjour à l'étranger et renvoie aux conseils aux voyageurs du DFAE. Par ailleurs, il invite les voyageurs à s'inscrire sur la plateforme en ligne et à télécharger l'application Itineris sur leur smartphone ou leur tablette, afin de pouvoir recevoir des informations en cas de dégradation de la sécurité ou d'éclatement d'une crise dans le pays de destination.

6.2 Coopération avec les partenaires nationaux

Pour que les représentations à l'étranger et la Section Protection consulaire de la Direction consulaire puissent apporter un soutien efficace, il est essentiel qu'une bonne communication et une coopération étroite s'établissent avec les personnes concernées, leurs proches, les organisations partenaires ainsi que les autorités du pays de résidence.

Parmi les partenaires de la Confédération, les cantons jouent un rôle particulier, car ils fournissent par exemple un soutien dans le cadre de la loi sur l'aide aux victimes. Dans d'autres domaines comme l'assistance aux proches d'otages suisses, le DFAE coopère étroitement avec les cantons et leurs corps de police, par l'intermédiaire de l'Office fédéral de la police (fedpol), compétent en la matière, ou dans le cadre de la *Task Force*. Les services impliqués de la Confédération comme ceux des cantons apprécient cette collaboration. Lorsqu'un cas a été réglé, ils réexaminent toujours, dans le cadre d'un échange, le déroulement de cette collaboration afin de l'améliorer, le cas échéant. Une rencontre de ce type a également eu lieu entre des représentants de la Confédération et du canton du Tessin à la suite de l'attentat de Marrakech de 2011, auquel se réfère le postulat à l'origine du présent rapport.

La Confédération recourt aussi au cas par cas aux compétences spécifiques des cantons, par exemple dans les cas d'enlèvements à l'étranger, le canton concerné pouvant former des groupes de négociation au sein de la police.

S'agissant du rapatriement de personnes d'une zone de crise, chaque canton est responsable de ses ressortissants dès leur arrivée sur territoire suisse. Afin d'assurer une transition sans heurts, l'Office fédéral de la protection de la population apporte son concours en matière de première prise en charge et de coordination.

Selon le cas, le DFAE coopère avec des organisations de recherche et de sauvetage privées en Suisse et à l'étranger. Il entretient des contacts réguliers avec la REGA et le TCS/ETI ainsi qu'avec les centres d'appel d'urgence de compagnies d'assurance maladie, accidents et voyage (p. ex. Medcall et Medgate). Lors de l'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest, le DFAE a ainsi rapidement pris contact avec la REGA afin d'être préparé à l'éventualité de devoir rapatrier, à bord d'un avion spécialement équipé, des ressortissants suisses contaminés.

Conformément au principe de subsidiarité, la Confédération encourage et soutient les accords de droit privé entre, d'une part, les personnes concernées ou leurs proches et, d'autre part, leurs partenaires contractuels (organisations, compagnies d'assurance), pour couvrir les mesures nécessaires et les coûts occasionnés, lesquels peuvent être bien plus élevés à l'étranger, dans certains cas. Le DFAE cherche au besoin des solutions appropriées avec ces organisations en cas d'hospitalisation à l'étranger ou de rapatriement. Pour améliorer la prévention, il est essentiel d'entretenir des contacts réguliers avec les voyageurs, qui transmettent les informations du DFAE à leurs clients. Par exemple lors du salon des vacances de Berne ou à l'occasion d'autres manifestations spéciales, le DFAE communique activement sur ses prestations et ses possibilités ainsi que sur les risques liés à un séjour à l'étranger.

6.3 Coopération avec des partenaires internationaux

La Suisse et l'Autriche ont paraphé récemment un nouvel accord consulaire portant sur la fourniture réciproque de la protection consulaire et de services consulaires, qui fait figure d'exemple en matière de coopération entre Etats. Il entrera probablement en vigueur fin 2015 ou début 2016 et remplacera l'accord actuel. En remontant plus loin dans le temps, il y a lieu de mentionner un échange de lettres conclu en 1919 entre la Confédération et la Principauté de Liechtenstein, lequel tient davantage d'une offre unilatérale de protection faite par la Suisse en faveur de ressortissants liechtensteinois se trouvant dans des pays tiers.

Des contacts soutenus ont lieu par ailleurs entre le Centre de gestion des crises et les centres de crise des pays voisins ainsi que ceux de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas. Les échanges de vues réguliers entre les responsables de ces centres de crise portent notamment sur l'évaluation de situations, sur la coordination en matière d'établissement de conseils aux voyageurs et – dans la mesure où c'est

possible et indiqué – sur l’exploitation de synergies en cas de crise (p. ex. assistance réciproque pour la recherche de ressortissants se trouvant dans des zones de crise, mise à disposition de capacités de rapatriement par avion ou par bateau). En décembre 2013, par exemple, l’Italie a assuré l’évacuation par vol spécial depuis Juba (Soudan du Sud) de trois Suisses et l’Allemagne de onze Suisses ainsi que de membres du personnel du DFAE. Cet exemple montre que la Suisse doit recourir à des pays tiers pour l’évacuation et le départ organisé de ses ressortissants, car elle ne dispose pas de ses propres appareils de transport aérien. Certes, les Forces aériennes ont pu évacuer par avion en 2014 un observateur suisse de l’OSCE qui avait été libéré, mais il n’existe pas actuellement de capacités de transport permettant le départ organisé de tout un groupe de personnes. Dans certains cas, il est également possible d’utiliser des capacités de transport affrétées par l’Aide humanitaire de la DDC. Ces dernières années, il a toutefois fallu constater à plusieurs reprises que l’absence de capacités propres de transport militaires ou civiles limite les possibilités d’action du DFAE dans des situations de crise. Lors de la fermeture temporaire de son ambassade à Tripoli pendant l’été 2014, la Suisse était par exemple tributaire des capacités de transport aérien de la République tchèque. Du point de vue consulaire et dans la perspective de la politique extérieure, ce serait une bonne chose que la Confédération dispose d’un avion de transport pouvant assurer, le cas échéant, l’évacuation de ressortissants suisses, de membres de son personnel ainsi que d’autres ressortissants européens.

6.4 Surveillance et assurance qualité

Le Centre de gestion des crises encadre et guide les représentations à l’étranger en cas de crise, rôle que la Direction consulaire assume dans le cadre de la protection consulaire. Les deux unités veillent à ce que le soutien apporté soit adapté à la situation et aux besoins et à ce que des prestations de haut niveau soient fournies dans le respect du principe de l’égalité de traitement. En cas de crise, le chef du DFAE et le secrétaire d’Etat du DFAE sont régulièrement tenus informés de la situation et de son évolution ainsi que de cas complexes.

6.5 Audit interne DFAE

L’Audit interne DFAE fournit des prestations de contrôle et de conseil dans le réseau extérieur du DFAE et à la centrale. Ce faisant, il contrôle, en tenant compte des facteurs de risque, aussi bien la mise en œuvre des directives internes du département que le mode de fonctionnement des différentes unités d’organisation. Chaque mandat donne lieu à l’établissement d’une analyse des risques ; en cas d’audit d’une représentation à l’étranger assurant des services consulaires, l’analyse porte notamment sur la nature du soutien apporté sur place à des ressortissants suisses et sur la fréquence de tels cas. Dans ce contexte, l’Audit interne DFAE a mis au point des instruments spécifiques pour l’examen des prestations d’aide fournies dans les cas d’urgence ou de crise ainsi que de l’aide sociale accordée à des Suisses à l’étranger. Il établit pour chaque mandat un rapport destiné à la direction de l’unité d’organisation auditée et à d’autres services concernés, dans lequel il consigne les résultats de l’audit sous forme d’erreurs à corriger et de recommandations. La mise en œuvre des résultats incombe à l’unité d’organisation auditée et aux autres services mentionnés dans le rapport. L’Audit interne DFAE peut exiger une confirmation d’exécution pour certaines erreurs à corriger.

7 Conclusions

Le DFAE dispose des structures et des ressources nécessaires pour fournir des prestations consulaires efficaces, notamment pour apporter un soutien à des ressortissants suisses en cas d’urgence ou de crise. Grâce au regroupement des moyens au sein de la Direction consulaire et du Centre de gestion des crises, le centrage sur la clientèle a pu être amélioré durablement, dans l’esprit du guichet unique. Des structures claires, dont certaines sont nouvelles, ont permis de mettre en place de nouveaux instruments, qui ont apporté des gains d’efficacité et d’efficience dans les prestations offertes. La situation a donc notablement changé depuis le moment où le postulat a été déposé. La Helpline DFAE de la Direction consulaire est très appréciée du public. Cette permanence téléphonique ouverte 24 heures sur 24 constitue le premier point de contact auquel des Suisses et des Suissesses ainsi que des résidents étrangers peuvent s’adresser pour des questions et en cas de problèmes en rapport avec un séjour à l’étranger. Le nombre toujours croissant d’appels souligne la nécessité d’une Helpline joignable en permanence.

Parallèlement à l’ajustement des structures, largement déterminé par les enseignements opérationnels tirés des cas d’urgence et de crise survenus ces dernières années, la Direction consulaire et le Centre de gestion des crises, nouvellement créés, misent sur un recours accru aux outils modernes des

technologies de l'information. La mise en place prévue d'un portail en ligne pour les prestations consulaires facilitera encore davantage les contacts entre les ressortissants suisses à l'étranger et les représentations sur place. La plateforme Itineris gérée par la Helpline DFAE ainsi que l'application correspondante, qui visent à assurer une meilleure interaction avec les voyageurs suisses aussi bien pendant la préparation du voyage que dans l'éventualité d'une situation d'urgence ou de crise, se sont révélées d'une grande utilité. Il est prévu de promouvoir encore davantage leur utilisation.

La loi sur les Suisses de l'étranger et l'ordonnance correspondante ont créé un nouveau cadre juridique, clairement structuré, qui met davantage l'accent sur les principes de la responsabilité individuelle et de la subsidiarité. Conformément au principe de causalité, les frais occasionnés par des cas de protection consulaire sont facturés. Comme par le passé, le remboursement peut toutefois faire l'objet d'un sursis de paiement ou être réduit ou remis si la personne concernée est indigente. Le cas échéant, il faudrait considérer si elle a fait preuve de négligence.

Le DFAE possède aujourd'hui des capacités de gestion des crises et de protection consulaire qui lui permettent travailler à l'étranger avec professionnalisme pour s'occuper des ressortissants suisses et intervenir en leur faveur le cas échéant. Les prestations et les instruments qu'il propose correspondent en quantité et en qualité à ceux d'autres pays européens comme la France, l'Allemagne et l'Autriche. Cela dit, il n'est guère possible de prévoir les crises et les cas d'urgence, et il en sera de même à l'avenir. Les exigences à l'égard des membres du personnel sont de ce fait élevées, aussi bien en termes de qualifications professionnelles et humaines qu'en ce qui concerne leur mobilisation rapide et durable.

La demande de prestations consulaires devrait continuer à augmenter de pair avec la croissance continue de la communauté suisse de l'étranger, d'autant que le goût des Suisses pour les voyages ne faiblit pas. Parallèlement, il faudra mettre davantage l'accent sur la prévention à l'avenir. Pour maintenir, voire améliorer, le niveau de service actuel, la Confédération doit continuer à faire face à des défis majeurs. Par la multiplication des activités de conseil et de sensibilisation, par un travail toujours plus important de prévention et de gestion des crises et par un recours accru aux systèmes informatiques, qui permettent par exemple d'assurer en continu le renouvellement et la maintenance des banques de données du DFAE, il est possible de contourner et d'éviter certains dangers et risques connus. En définitive, il incombe aux citoyens et aux citoyennes de faire acte de responsabilité. Le DFAE peut, quant à lui, prendre des mesures ciblées pour les inciter et les aider à mieux assumer leur responsabilité individuelle.