
Commentaire de l'ordonnance sur les émoluments du Département fédéral des affaires étrangères (Ordonnance sur les émoluments du DFAE, OEmol-DFAE)

Après l'adoption de 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, RS 195.1) et parallèlement à celle de son ordonnance d'application (RS 195.11), l'ordonnance du 29 novembre 2006 sur les émoluments à percevoir par les représentations diplomatiques et consulaires suisses a été totalement révisée. L'occasion a été saisie d'en élargir la portée, raison pour laquelle elle s'intitule désormais « Ordonnance sur les émoluments du DFAE ». Ce changement permet notamment d'inclure dans le texte des dispositions concernant les émoluments perçus par les services de la centrale, ce qui, dans la pratique, concerne principalement le Centre de gestion des crises (KMZ) et la Direction consulaire (DC) du DFAE.

Section 1 Dispositions générales

Art. 1 Objet et champ d'application

La présente ordonnance régit tous les émoluments perçus par le DFAE dans les domaines de la protection consulaire, des autres prestations consulaires ainsi que de la promotion de l'économie et de la place économique. Les émoluments peuvent être facturés aussi bien par des unités administratives à la centrale que par les représentations suisses à l'étranger (représentations). Les représentations sont comprises dans le terme DFAE.

Art. 2 Régime des émoluments

Cet article prévoit que les prestations du DFAE, y compris celles des représentations suisses à l'étranger en faveur de personnes physiques et morales, sont soumises à émoluments. Cette disposition met en œuvre un principe fixé dans la loi sur les Suisses de l'étranger (art. 60). L'art. 2 définit en outre les débours dont le DFAE peut de surcroît demander le remboursement. Par frais de déplacement, d'hébergement et de subsistance, on entend non seulement les débours des employés de la Confédération, mais aussi ceux de tiers mandatés.

Les tarifs des émoluments tels qu'indiqués à l'al. 2 sont fixés conformément au principe de la couverture des coûts. Des montants fixes sont prévus pour certaines prestations (p. ex. légalisations). Pour toutes les autres, les émoluments perçus sont calculés *pro rata temporis*, la charge de travail qu'elles impliquent pouvant varier fortement. Le calcul du tarif par demi-heure est fondé sur les coûts salariaux du personnel de chancellerie des représentations, qui se situe en moyenne en classe de salaire 18. L'al. 4 dispose qu'un supplément de 50 pour cent est ajouté à ces coûts salariaux pour tenir compte des frais de personnel, d'infrastructure, de transmission et de télécommunication, qui sont bien plus élevés à l'étranger.

A l'étranger, des situations peuvent se produire où la personne concernée n'est pas en mesure de solliciter par elle-même des prestations de protection consulaire en raison de circonstances exceptionnelles (p. ex. en cas d'impossibilité de communiquer avec elle ou d'enlèvement). Dans de tels cas, un émoulement est dû si l'unité administrative, compte tenu des informations dont elle dispose, peut estimer agir selon la volonté présumée d'une personne et dans son intérêt bien compris (art. 60, al. 2, LSEtr).

Art. 3 Renonciation à la perception d'émoluments

Le DFAE fournit de nombreuses prestations pour des services cantonaux (autorités de l'état civil, offices des migrations). En dérogation à l'art. 3 de l'ordonnance générale du 8 septembre 2004 sur les émoluments (OGEmol)¹, l'al. 1 du présent article prévoit la possibilité de renoncer à percevoir des émoluments auprès des organes intercantonaux, des cantons et des communes uniquement si le DFAE ne peut pas répercuter les émoluments sur des tiers ou si ces entités n'ont pas sollicité la prestation dans le cadre de la promotion de l'économie ou de la place économique. Le DFAE peut également renoncer à la perception d'émoluments à l'égard d'Etats étrangers, pour autant que lesdits Etats accordent la réciprocité à la Suisse. C'est notamment le cas des Etats avec lesquels le DFAE a conclu un accord international dans le domaine consulaire. Les institutions mentionnées à l'al. 2, qui sont financées partiellement par la Confédération, continueront quant à elles à payer des émoluments si elles peuvent exiger une rémunération de tiers pour les prestations fournies par les représentations.

En cas d'intérêt public prépondérant, le DFAE peut renoncer à percevoir des émoluments auprès des organisations internationales ayant conclu un accord de siège avec la Suisse. Dans ce sens, l'al. 3 complète l'art. 3 OGEmol.

Les autorités et institutions mentionnées aux al. 1 et 2, auprès desquelles il est renoncé à la perception d'émoluments, doivent rembourser les débours au sens de l'art. 2, al. 3, si leur montant dépasse, en l'espèce, 50 francs suisses (20 francs suisses jusqu'ici).

Art. 4 Information et paiement anticipé

Le DFAE informe les personnes concernées ou leurs proches sur le régime des émoluments et, le cas échéant, sur la possibilité de demander une avance. Il leur indique si possible le montant prévisible de l'émoulement.

Le montant de l'émoulement est fixé sur la base de l'art. 2 de la présente ordonnance. Il est difficile d'évaluer à l'avance les dépenses liées à des prestations à fournir dans le cadre de cas complexes de protection consulaire. C'est pourquoi le DFAE ne donne d'informations sur le montant prévisible de l'émoulement que dans la mesure du possible.

¹ SR 172.041.1

Aucune avance n'est demandée aux proches ou à des tiers pour les prestations au sens de l'art. 13.

Art. 5 Facturation

Afin de mettre la législation en phase avec la pratique, cet article précise que les émoluments sont perçus par facture et non par voie de décision. Les droits de la personne assujettie à l'émolument demeurent toutefois garantis, car l'unité administrative compétente doit rendre une décision sujette à recours en cas de litige portant sur la facture, ou si la personne concernée le demande. La facturation par le DFAE peut prendre du retard car l'obtention des pièces justificatives à l'étranger et leur transmission nécessitent souvent plus de temps qu'en Suisse.

Le décompte intermédiaire prévu à l'al. 2 doit, d'une part, éviter au DFAE des impayés excessifs et, d'autre part, informer le mandant des frais encourus. Les prestations d'aide visées à l'art. 13 ne font pas l'objet d'une facture intermédiaire (cf. art. 13, al. 4).

Art. 6 Délai de paiement

L'échéance de l'émolument est régie par l'art. 12, al. 1, OGE mol. Par contre, à la différence de l'al. 2 de l'article précité, la présente ordonnance fixe le délai de paiement à 45 jours, afin de tenir compte du contexte international et du temps de transmission plus long qu'il implique.

Art. 7 Recouvrement

En règle générale, les émoluments doivent être payés dans la monnaie locale. Si celle-ci n'est pas convertible en francs suisses ou si le versement est effectué via un portail en ligne, le DFAE peut prévoir le recours à une autre devise.

Art. 8 Remise d'émoluments

Il existe, comme précédemment, la possibilité d'accorder un sursis de paiement ou de remettre partiellement ou totalement les émoluments, notamment pour des raisons d'indigence ou en présence d'un intérêt public prépondérant. Remettre partiellement les émoluments revient à les réduire au sens de l'art. 13 OGE mol. Ce qui est nouveau dans cette disposition, c'est que la négligence, telle que définie à l'art. 9 de la présente ordonnance, constitue désormais un aspect à prendre en compte. Cet article se fonde sur la notion de responsabilité individuelle énoncée à l'art. 5 LSEtr ainsi que sur un arrêt récent du Tribunal fédéral², qui précise que les conseils aux voyageurs du DFAE doivent être pris en compte dans la définition de la négligence.

Art. 9 Négligence

La loi sur les Suisses de l'étranger prévoit, à l'art. 5, que les Suisses qui se rendent à l'étranger pour y séjourner de façon temporaire ou permanente doivent assumer leur responsabilité individuelle. Concrètement, cela signifie qu'il incombe aux personnes physiques et morales de prendre toutes les mesures nécessaires pour ne pas se retrouver dans une situation d'urgence par négligence. La négligence ne doit donc pas être comprise au sens pénal du terme, mais se définit conformément à l'art. 48 de l'ordonnance du 7 octobre 2015 sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (ordonnance sur les Suisses de l'étranger, OSEtr) et est précisée à l'art. 9 de la présente ordonnance. Ainsi, la personne concernée doit prendre en particulier les trois mesures exposées ci-après.

Elle doit d'abord s'informer sur les conditions de sécurité prévalant dans l'Etat où elle souhaite séjourner. A cet effet, elle peut notamment consulter les conseils aux voyageurs du DFAE, qui doivent être suivis aussi bien lors d'un voyage que d'un séjour durable à l'étranger. Il convient également d'observer d'autres recommandations de la Confédération, notamment au sujet d'éventuelles pandémies. Par ailleurs, le DFAE peut émettre non seulement des recommandations générales, telles qu'un appel à quitter une zone donnée, mais aussi des mises en garde individuelles.

Une autre mesure consiste à s'informer sur le droit en vigueur dans l'Etat de séjour et à s'y conformer. De nombreux voyageurs n'ont souvent pas conscience que des actes qui sont licites dans leur Etat d'origine ne sont pas tolérés dans un autre Etat et peuvent même être passibles de poursuites judiciaires.

Se munir d'une couverture d'assurance suffisante est une autre mesure que la personne concernée doit prendre, notamment pour les frais de maladie à l'étranger, un rapatriement ou une protection juridique. L'omettre peut constituer une négligence. Lors de la facturation, le DFAE tient compte dans un cas concret de l'existence d'une couverture d'assurance effective.

Section 2 Protection consulaire

Les prestations relevant de la protection consulaire consistent souvent en des tâches que seul l'Etat peut assumer ou faire accomplir. En pareil cas, la personne concernée est totalement ou partiellement tributaire du soutien de la Confédération, un aspect qui est pris en compte pour la perception d'émoluments.

Art. 10 Renonciation à la perception d'émoluments

Dans un souci de proportionnalité et afin de réduire le coût administratif, les cas de protection consulaire dits mineurs, c'est-à-dire qui nécessitent soit une heure au maximum, soit une demi-heure avec des débours d'un montant maximum de 30 francs suisses, ne sont pas facturés. En revanche, la franchise de quatre heures appliquée jusqu'à présent pour de nombreux cas de protection consulaire est supprimée.

Les prestations d'aide fournies dans le cadre de l'assistance générale, telles qu'elles sont décrites aux art. 51 à 55 et 57 OSEtr, ne sont pas facturées. Elles constituent l'assistance de base apportée dans la plupart des cas à des ressortissants suisses qui se trouvent dans une situation d'urgence alors qu'ils voyagent à l'étranger. Les prestations d'aide en cas de maladie et d'accident sont exonérées des

² Arrêt du Tribunal fédéral 8C_605/2014 du 6 février 2015

émoluments lorsque les personnes concernées bénéficient d'une couverture d'assurance complète (voir art. 9, let. c, de la présente ordonnance). Il est tenu compte dans la mesure du possible du critère de l'intérêt public et de l'aspect de la négligence.

Les prestations d'aide qui vont au-delà de l'assistance générale au sens de l'al. 2 de cet article et qui ne figurent donc pas parmi les prestations énumérées aux art. 51 à 55 et 57 OSEtr, sont considérées comme des prestations spéciales et sont donc soumises à émoluments conformément à l'art. 2 de la présente ordonnance. A l'instar des autres prestations relevant de la protection consulaire, elles peuvent, conformément à l'al. 3, faire l'objet d'un sursis de paiement ou d'une remise totale ou partielle des émoluments, notamment en cas d'indigence ou en présence d'un intérêt public prépondérant, si elles ne résultent pas d'une négligence.

Art. 11 Départs organisés depuis des régions affectées par une crise ou une catastrophe

La Confédération diffuse des recommandations de sécurité ainsi que des conseils aux voyageurs et peut déconseiller les voyages à destination de certains Etats. Aux termes de l'art. 48 LSEtr, le DFAE peut, en cas de crise persistante, recommander également le départ d'une région de crise.

Lorsque le DFAE organise des départs depuis des régions affectées par une crise, il est renoncé à la perception d'émoluments si l'événement était imprévisible. Mais si un départ doit être organisé parce que les personnes concernées n'ont pas donné suite à l'appel du DFAE à quitter le pays ou n'ont pas observé les conseils aux voyageurs du DFAE, une part appropriée des frais occasionnés et du temps investi leur est facturée. Dans ce cas, si seul le départ de certaines des personnes concernées occasionne des frais au DFAE, le coût total pris en compte pour le calcul du montant à rembourser est réparti à parts égales entre toutes les personnes dont le départ a été organisé. C'est le cas notamment lorsque le départ d'un groupe est organisé par un Etat qui facture au DFAE les frais occasionnés, tandis qu'un autre groupe est rapatrié gratuitement par un autre Etat.

Art. 12 Prestations d'aide en cas de privation de liberté

Il est renoncé à exiger une avance ou un paiement anticipé pour que les prestations incombant à la Suisse en vertu de sa législation et de ses obligations internationales (p. ex. information sur les droits des détenus et sur l'application de ces droits, interventions en vue de protéger leurs droits fondamentaux, information des proches) puissent être fournies rapidement et sans formalités excessives, quelle que soit la situation financière des personnes concernées et de leurs proches. Les prestations spéciales fournies à la demande de la personne concernée et des proches doivent quant à elles être payées à l'avance en règle générale. A la fin de la période de détention, la Direction consulaire du DFAE examine quels frais d'assistance peuvent être répercutés sur la personne concernée. Elle tient compte, ce faisant, de l'aspect de la négligence et de la situation économique et financière de cette personne.

Art. 13 Prestations d'aide en cas d'enlèvements et de prises d'otages à caractère politique ou terroriste

Cet article concerne uniquement les enlèvements et les prises d'otages à caractère politique ou terroriste. Les cas à caractère purement criminel sont traités conformément à l'art. 10, al. 2, let. b, de la présente ordonnance.

En raison de la souffrance subie et de la qualité de victime de la personne concernée et compte tenu de la fonction de protection de la Confédération, les frais ne sont pas tous facturés. En particulier, il est renoncé à facturer les frais de personnel des unités administratives en Suisse et les frais d'infrastructure de la centrale.

L'aspect de la négligence au sens de l'art. 9 de la présente ordonnance est notamment pris en compte dans la mesure où les personnes dont il peut être établi qu'elles ont fait preuve de négligence doivent supporter aussi bien les frais qui leur sont directement et personnellement imputables que les frais opérationnels liés au cas (al. 2). Les personnes dont il n'a pas pu être établi qu'elles ont fait preuve de négligence paient uniquement les frais qui leur sont directement et personnellement imputables (al. 1). Cela vaut également et dans tous les cas pour les membres du personnel d'organisations internationales qui assument elles-mêmes la responsabilité de la gestion de crise lors d'un enlèvement, pour les personnes accompagnantes reconnues par l'employeur ainsi que les enfants de ces personnes, et par ailleurs pour les doubles nationaux dont le second Etat d'origine prend cette responsabilité. Dans les deux cas, la Confédération n'intervient qu'à titre complémentaire. Conformément à l'al. 3, les employés du service public sont exemptés de l'émolument si l'enlèvement ou la prise d'otages s'est produit dans le cadre d'un séjour pour raisons de service. L'exemption des émoluments prévue à l'al. 3 s'applique également aux personnes accompagnantes desdits employés qui sont reconnues par l'employeur ou le mandant ainsi qu'aux enfants.

Pour ce qui est de la négligence, les dispositions générales de la présente ordonnance, en particulier l'art. 8, sont réservées.

S'agissant de l'établissement d'un décompte intermédiaire pour des prestations d'aide visées à l'al. 4, il est renvoyé au commentaire de l'art. 5, al. 2 (voir ci-dessus).

Section 3 Autres prestations consulaires

Art. 14 Légalisations et attestations

Les légalisations et les laissez-passer sont facturés 40 francs suisses. Les attestations qui ne nécessitent pas plus d'une demi-heure sont facturées au même tarif. Si le temps investi est plus important, l'émolument est calculé *pro rata temporis*.

Nécessitent en particulier plus d'une demi-heure les attestations dont l'examen requiert des investigations complémentaires et des expertises.

Section 4 Promotion de l'économie et de la place économique

Art. 16

Conformément à l'al. 1, la première heure de travail n'est pas facturée pour les prestations fournies dans le domaine de la promotion de l'économie et de la place économique.

En règle générale, les représentations ne facturent pas directement aux entreprises concernées les prestations qu'elles fournissent en faveur de mandants domiciliés en Suisse, à la demande des tiers chargés de la promotion des exportations conformément à la loi sur la promotion des exportations. La facturation est effectuée par l'intermédiaire des tiers chargés de la promotion des exportations, qui assurent également le recouvrement des émoluments.