

ad 11.446

Initiative parlementaire Pour une loi sur les Suisses de l'étranger

**Rapport du 27 janvier 2014 de la Commission des institutions
politiques du Conseil des Etats**

Avis du Conseil fédéral

du 7 mars 2014

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement, nous vous communiquons notre avis sur le projet de loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats et son rapport du 27 janvier 2014¹.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

7 mars 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

¹ FF 2014 1851

Avis

1 Contexte

Lorsque les Chambres fédérales ont approuvé l'initiative parlementaire Lombardi (11.446) «Pour une loi sur les Suisses de l'étranger», la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-CE) a été chargée de rédiger le projet de loi. Elle a ainsi préparé le présent projet de loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (loi sur les Suisses de l'étranger, LSEtr), qu'elle a adopté le 27 janvier 2014. La LSEtr reprendrait quatre textes en vigueur traitant des relations entre la Confédération et les Suisses de l'étranger: la loi fédérale du 19 décembre 1975 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger², la loi fédérale du 21 mars 1973 sur l'aide sociale et les prêts alloués aux ressortissants suisses à l'étranger³, la loi fédérale sur la transmission de la formation suisse à l'étranger (en cours d'examen⁴) qui remplacera la loi du 9 octobre 1987 sur l'instruction des Suisses de l'étranger⁵, et le Règlement du Service diplomatique et consulaire suisse du 24 novembre 1967⁶.

Le projet présenté (p-LSEtr), qui vise à faciliter la mobilité internationale des ressortissants suisses, définit des règles applicables aux personnes et aux institutions suisses à l'étranger. Son champ d'application englobe les Suisses établis à l'étranger aussi bien que ceux qui tombent dans l'indigence à l'occasion d'un séjour temporaire à l'étranger. Le texte modernise en outre la base légale de l'assistance fournie par la Confédération (protection consulaire, gestion des crises). Il poursuit également d'autres buts: améliorer la cohérence de la politique de la Confédération à l'égard des personnes et des institutions suisses à l'étranger, créer au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) un «guichet unique» remplissant la fonction de centre de ressources pour les personnes suisses à l'étranger et renforcer la coopération de la Confédération avec les institutions qui représentent les intérêts des Suisses de l'étranger vis-à-vis de la Confédération. Il contient aussi une liste de prestations consulaires s'adressant notamment aux ressortissants suisses à l'étranger.

Le regroupement de textes existants dans une seule loi permet de poser certains principes transversaux qui doivent sous-tendre les relations de la Confédération avec les personnes et les institutions suisses à l'étranger. Un principe essentiel est celui de la responsabilité individuelle: chacun doit assumer ses responsabilités dans la préparation et la réalisation d'un séjour à l'étranger ou dans ses activités à l'étranger. Le texte précise bien qu'il n'existe aucun droit subjectif à obtenir la protection consulaire de la Confédération et que les autorités interviennent à titre subsidiaire, si la personne concernée a épuisé les moyens à sa disposition.

Globalement, le projet regroupe des textes existants, en les actualisant sur des points importants, mais ne crée aucun droit nouveau pour les personnes suisses à l'étranger. Dans le domaine de l'aide sociale, il prévoit que la Confédération n'est plus tenue de rembourser des prestations d'aide sociale versées par les cantons aux ayants droit

² RS 161.5

³ RS 852.1

⁴ Cf. message et projet de loi, FF 2013 4705

⁵ RS 418.0

⁶ RS 191.1

revenant en Suisse (basé sur une application systématique du critère du lieu de domicile figurant dans la législation sur l'assistance). Il supprime la garantie octroyée par la Confédération à la coopérative «Fonds de solidarité des Suisses de l'étranger» (Soliswiss). Il prévoit pour les aides financières de la Confédération un plafond de dépenses pluriannuel, avec messages périodiques aux Chambres fédérales. Une modification proposée de la loi sur le Parlement vise à ce qu'il soit fait obligation au Conseil fédéral de consulter les Commissions de politique extérieure pour toute modification de la configuration du réseau diplomatique et consulaire suisse à l'étranger.

2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral approuve le projet, sous réserve des propositions de modification présentées ci-dessous. Dans son rapport du 18 juin 2010 sur la politique de la Confédération à l'égard des Suisses de l'étranger (répondant au postulat Lombardi Filippo 04.3571), il avait estimé que la création d'une base légale unique pourrait former un cadre qui contribuerait, avec d'autres éléments, à la définition d'une politique cohérente à l'égard des Suisses de l'étranger⁷. Le Conseil fédéral se félicite donc de ce projet et de son axe général, notamment pour les raisons ci-dessous:

- Le Conseil fédéral perçoit l'utilité du regroupement de plusieurs textes dans une même loi, qui rend possible l'utilisation de notions larges et de définitions uniformisées; il en excepte toutefois la transmission de la formation suisse à l'étranger.
- Il se félicite aussi que le projet de loi soit sous-tendu par l'important principe de la responsabilité individuelle, qui figure expressément à l'art. 5 du projet.
- Il estime que le guichet unique occupe une place déterminante dans une politique cohérente et la fourniture conviviale de services aux ressortissants suisses à l'étranger. Sa mise en place a démarré avec la création de la Direction consulaire au DFAE. Le Conseil fédéral entend, avec ce guichet unique performant, disposer d'un prestataire de services de proximité et optimiser la coopération entre les offices concernés.
- Le projet fournit à la Confédération une base légale dans sa coopération toujours plus importante avec ses partenaires, notamment privés, et lui permet d'agir avec souplesse dans ce contexte. En particulier, il ménage aux services concernés la marge de manœuvre nécessaire à la fourniture de l'assistance consulaire et à la gestion des crises.
- En ce qui concerne l'aide financière consacrée par la Confédération à certaines activités, le plafond pluriannuel de dépenses améliore la sécurité de la planification.
- Le Conseil fédéral se félicite que diverses prestations consulaires figurent dans la loi. Le projet apporte notamment une base légale moderne à la protection des intérêts de personnes d'un Etat étranger et à la protection consulaire des personnes morales.

⁷ www.eda.admin.ch/eda/fr/home.html > Documentation > Publications > Suisses de l'étranger > Rapport du Conseil fédéral

Concernant le projet en général, le Conseil fédéral regrette que le projet contienne des incohérences par rapport à la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)⁸, dont l'art. 7, let. h, prévoit que l'on peut prendre en compte les impératifs de la politique financière en subordonnant l'octroi des prestations au volume des crédits disponibles et en fixant des taux plafonds. La subordination au volume des crédits disponibles («La Confédération peut, dans les limites des crédits alloués, ...») et les taux plafonds ne figurent toutefois pas à tous les articles du projet relatifs à des aides (art. 21, 22, 23, 37, 38, 64 et titre 3 p-LSEtr). Cela vaut en particulier pour les art. 22, 23 et 37, relatifs à l'aide sociale, domaine dans lequel la Confédération doit impérativement conserver la marge nécessaire d'appréciation dans l'octroi de subventions par le biais de la subordination au volume des crédits disponibles.

Concernant des points spécifiques du projet, le Conseil fédéral vous communique ci-après sa réflexion sur certaines dispositions du projet (p-LSEtr), et propose des modifications.

Titre 2, Chapitre 2 Registre des Suisses de l'étranger

Art. 11 Inscription au registre des Suisses de l'étranger

L'art. 11 impose à toute personne de nationalité suisse non domiciliée en Suisse de se présenter à sa représentation pour se faire inscrire au registre des Suisses de l'étranger. Cette norme, qui figure actuellement dans le Règlement du Service diplomatique et consulaire, serait dès lors ancrée dans la loi. Le Conseil fédéral pense que le législateur devrait envisager de remplacer l'annonce obligatoire par l'inscription facultative au registre des Suisses de l'étranger à la demande de l'ayant droit.

Le Conseil fédéral comprend les motifs, notamment l'impératif d'efficacité administrative, qui ont conduit la Commission à opter pour l'inscription obligatoire. Mais il juge qu'il vaut mieux examiner la question sur le fond plutôt que de s'inquiéter surtout de la charge administrative engendrée.

L'annonce obligatoire pour les citoyens pour un séjour de plus d'une année est désignée comme «immatriculation». Pendant une bonne partie du XX^e siècle le manquement à se conformer à cette règle pouvait entraîner des restrictions dans la fourniture des prestations consulaires. L'origine militaire du terme indique d'ailleurs qu'elle correspondait originellement à une nécessité de contrôle militaire. Au début du XX^e siècle, la loi prévoyait encore des obligations militaires générales, indépendantes du lieu de séjour, assorties de sanctions en cas de manquement. Elles ont par la suite été réduites pour les Suisses de l'étranger. La loi du 3 février 1995 sur l'armée⁹ a entièrement déchargé les représentations des tâches liées aux déclarations des personnes astreintes aux obligations militaires, pour les concentrer en Suisse. Dans la présente législation, toute personne appartenant à ce groupe doit, avant de quitter la Suisse pour s'installer ailleurs, s'acquitter du solde dû de la taxe d'exemption du service militaire et accomplir ses formalités de départ auprès de l'armée.

Depuis une vingtaine d'années, le manquement à se faire immatriculer n'a plus de conséquences juridiques, la doctrine ayant évolué et une telle obligation s'étant

⁸ RS 616.1

⁹ RS 510.10

révélee impossible à imposer dans les faits. Dans ce sillage, l'activité des représentations a été recentrée d'une approche fondée sur le contrôle à une attitude plus conviviale, orientée vers la fourniture de services aux administrés.

Le Conseil fédéral estime que les ressortissants suisses à l'étranger accordent aujourd'hui plus de poids à l'utilité de l'immatriculation qu'à son obligation légale, et que cette utilité persistera même si l'obligation disparaît.

A la lumière de ce qui vient d'être dit, le Conseil fédéral considère que le projet n'est pas adapté à la réalité d'aujourd'hui sur ce point, car il règle l'obligation d'immatriculation à l'échelon législatif et durcit de surcroît les règles actuelles en abandonnant le délai d'un an. La responsabilité individuelle est l'un des grands axes du nouveau texte, défini à l'art. 5 p-LSEtr, et il doit exister une cohérence entre elle et l'inscription. Le Conseil fédéral estime ici que cette cohérence voudrait que la règle laisse aux nationaux non domiciliés en Suisse le soin de décider par eux-mêmes s'ils souhaitent ou non faciliter par leur inscription le resserrement de leurs relations avec leur patrie. Il est dès lors logique que, si l'inscription se fait sur demande, les autorités la recommandent aux nationaux établis à l'étranger. Le Conseil fédéral se félicite des incitations que prévoit le projet à ce sujet. Il y a par exemple l'exercice des droits politiques à l'étranger, qui nécessite l'inscription de l'électeur. Cette approche évite par ailleurs que des personnes qui n'ont plus guère de rapports avec la Suisse soient soumises à une obligation en fin de compte impossible à faire respecter; si elles souhaitent consolider des liens distendus avec leur patrie, elles disposent pour cela des représentations et de toute l'information diffusée par le DFAE. Il ne faut pas oublier dans ce contexte que près de 73 % des ressortissants suisses inscrits auprès d'une représentation possèdent une ou plusieurs autres nationalités et résident dans leur pays de seconde nationalité – souvent depuis des générations.

Art. 12 et 13 Annonce; Communication de modifications

A propos des renseignements que les registres des habitants devraient communiquer au DFAE, chargé de la tenue du registre des Suisses de l'étranger, en vertu des art. 12, al. 4, et 13, al. 3, p-LSEtr, le Conseil fédéral précise que l'exécution en incombe aux communes, ce qui implique la mise en place et le fonctionnement de canaux de communication électronique de l'information entre les registres des habitants et le registre des Suisses de l'étranger.

Titre 2, Chapitre 3 Droits politiques

Art. 21 Mesures d'appoint

De l'avis du Conseil fédéral, l'art. 21 p-LSEtr doit être aligné sur les dispositions de la LSu; il faudrait pour cela préciser un pourcentage maximal de la participation de la Confédération aux frais de développement des systèmes cantonaux de vote électronique, qui pourraient bien constituer l'objet principal de l'aide. Le Conseil fédéral propose donc de modifier l'art. 21 en conséquence. Le plafonnement précise bien que seuls ouvrent droit à une aide les coûts de l'allocataire en rapport direct avec les Suisses de l'étranger. Selon la LSu, le montant de l'aide est fonction de l'intérêt de la Confédération ainsi que de l'intérêt des allocataires à la réalisation de la tâche (art. 7, let. b, LSu); les efforts d'autofinancement qu'on peut attendre du requérant

doivent en outre avoir été accomplis (art. 6, let. d, LSu). Sachant que les systèmes en question seront aussi utilisés à moyen terme par les citoyens en Suisse, le Conseil fédéral estime justifié de fixer le plafond à 40 % des frais effectifs. Il se félicite que le rapport souligne bien (dans le commentaire de l'art. 21 p-LSEtr, ch. 3.2.3) qu'il s'agit d'une aide non récurrente, dont le total ne dépassera pas 20 millions de francs (seuil du frein aux dépenses). La formulation de l'art. 21 que propose le Conseil fédéral limite le montant conformément à la base légale, et donne une garantie supplémentaire que le volume ne dépassera pas les 20 millions de francs. Le Conseil fédéral a déjà fourni une information sur les conséquences financières de l'aide de la Confédération dans son rapport du 14 juin 2013 sur le vote électronique¹⁰, au ch. 17.

Titre 2, Chapitre 5 Soutien aux institutions en faveur des Suisses de l'étranger

L'art. 38 du p-LSEtr habilite la Confédération à soutenir des institutions exerçant les activités décrites à l'art. 38, al. 1, p-LSEtr. Le Conseil fédéral se félicite de la formulation ouverte de cette disposition, qui reprend la pratique actuelle. De plus, l'art. 75 p-LSEtr (Financement) améliore la sécurité de planification de ces soutiens. Le fait que l'Organisation des Suisses de l'étranger (OSE) rassemble plus ou moins tous les Suisses de l'étranger du monde entier justifie aux yeux du Conseil fédéral sa mention explicite dans le texte, à l'al. 2. Cette base renforcerait encore la collaboration pragmatique de la Confédération avec l'OSE.

En ce qui concerne la proposition d'art. 38 de la minorité, le Conseil fédéral constate qu'elle contient des dispositions plus détaillées que la version de la majorité, touchant à des affaires internes de l'OSE. Cela suscite certaines contradictions entre une certaine intrusion de la loi et l'autonomie de l'OSE, entité constituée en tant que fondation de droit privé. Le Conseil fédéral recommande la prudence dans ce domaine, car des règles prescrivant le mode d'organisation, les organes et le mode de nomination des organes contreviendraient aux dispositions du code civil (CC)¹¹. A propos de cette proposition de la minorité, il convient encore de souligner que la représentation de la communauté des Suisses de l'étranger par un Conseil des Suisses de l'étranger évoquée à l'al. 4 ne correspond pas aux tâches principales que le CC attribue à la forme juridique de la fondation, à savoir l'affectation de biens en faveur d'un but spécial. C'est pourquoi le Conseil fédéral s'attend à ce que, si les Chambres suivent la proposition de la minorité de la Commission, l'OSE se constitue en association avant l'entrée en vigueur de la LSEtr, car il s'agit là d'une forme plus compatible avec les pratiques juridiques actuelles, en ce qui concerne les activités décrites à l'al. 4.

Pour ce qui est du soutien administratif que le DFAE devrait fournir au déroulement des élections au Conseil des Suisses de l'étranger, comme le prévoit également l'al. 4 de la proposition de la minorité, le DFAE est déjà en contact avec l'OSE à ce sujet et préparera avec elle une solution commune tenant compte des dispositions sur la protection des données, comme le demande la motion 13.3006 de la CPE-CN. La coopération dans ce domaine sera reprise dans la convention entre le DFAE et l'OSE.

¹⁰ FF 2013 4519

¹¹ RS 210

Titre 3 Transmission de la formation suisse à l'étranger

Dans son message du 7 juin 2013 concernant la loi fédérale sur la transmission de la formation suisse à l'étranger, le Conseil fédéral concluait que l'intégration dans la LSEtr n'était pas indiquée. Il n'a pas changé d'avis à ce sujet. Il estime que l'efficacité de la collaboration au niveau de la mise en œuvre est beaucoup plus importante que l'intégration des textes législatifs. La proposition du Conseil fédéral comprend la suppression du titre 3 et des articles des dispositions générales et finales qui servent à l'intégration de la loi sur la transmission de la formation suisse à l'étranger.

Titre 4 Protection consulaire et autres prestations consulaires en faveur de personnes à l'étranger

Art. 74 Assurance-vieillesse, survivants et invalidité

La loi fédérale du 20 décembre 1949 sur l'assurance-vieillesse et survivants¹² et la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité¹³ ont introduit le régime de l'assurance facultative pour les personnes résidant à l'étranger. Le DFAE soutient la Caisse suisse de compensation et l'office AI pour les assurées à l'étranger dans la mise en œuvre de l'assurance facultative à l'étranger.

Titre 6 Dispositions finales

Art. 79 Voies de recours

En ce qui concerne les voies de recours, le Conseil fédéral est d'accord avec la formulation de l'art. 79 p-LSEtr. Il souhaite toutefois souligner que les limitations du pouvoir de cognition des autorités de recours décrites dans le commentaire de cet article ne se basent ni sur l'article commenté, ni sur des lois générales de procédure.

Art. 82 Statistique

Le Conseil fédéral estime qu'il convient également de mentionner à l'art. 82 p-LSEtr la loi du 23 juin 2006 sur l'harmonisation de registres (LHR)¹⁴. L'art. 15, al. 1, LHR, prévoit que les services fédéraux visés à l'art. 2, al. 1, de la même loi mettent gratuitement à la disposition de l'Office fédéral de la statistique leurs données – dont le système VERA (let. d du même art. 2), qui constitue le registre des Suisses de l'étranger en vertu de l'art. 3, let. a, p-LSEtr. Les modalités de la collecte et de l'analyse qu'autorise l'art. 82 devront être définies dans l'ordonnance du 30 juin 1993 sur les relevés statistiques¹⁵.

¹² RS 831.10

¹³ RS 831.20

¹⁴ RS 431.02

¹⁵ RS 431.012.1

Art. 84 Dispositions transitoires

L'al. 1 est formulé de façon très ouverte et vague; le Conseil fédéral pense qu'il s'agit simplement de dire que les prestations déjà promises concrètement sous le régime actuel mais non encore versées seront dues même après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

La proposition du Conseil fédéral relative à l'art. 84, al. 3, ne vaut que si les Chambres fédérales ne se rangent pas à sa proposition relative au titre 3. L'al. 3 règle la transition entre le droit existant et les nouvelles dispositions sur l'aide financière. Il reprend littéralement l'art. 25, al. 2, de la loi fédérale sur la présence de la formation suisse à l'étranger. Le droit antérieur serait ici la loi du 9 octobre 1987 sur l'instruction des Suisses de l'étranger (LISE)¹⁶. Pour assurer le passage des aides prévues dans cette loi à celles que prévoit le p-LSEtr, il est impératif que l'art. 84 contienne une référence à la LISE. Il serait bon que le commentaire du rapport soit précisé en ce sens.

Modification d'autres actes

Loi sur le Parlement

Parmi les modifications à apporter à d'autres actes, le projet ajoute à l'art. 152 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)¹⁷ un al. 3^{bis} visant à ce que les Commissions de politique extérieure des Conseils soient consultées sur les modifications prévues de la configuration du réseau diplomatique et consulaire suisse à l'étranger. Le Conseil fédéral ne juge pas cette modification opportune. Les modalités de l'association du Parlement à la politique extérieure sont fixées dans la Constitution (Cst.)¹⁸ et la LParl. L'art. 166 Cst. dit que l'Assemblée fédérale surveille les relations avec l'étranger (haute surveillance des activités du Conseil fédéral et de l'administration fédérale en matière d'affaires étrangères). L'art. 24 LParl consacre la participation de l'Assemblée fédérale au processus de décision relatif aux questions importantes en matière de politique extérieure. Cela met notamment à la disposition du Parlement les instruments usuels du contrôle de gestion et du contrôle financier. En ce qui concerne la configuration du réseau de représentations, il convient de rappeler que le DFAE l'optimise constamment en fonction des exigences de la stratégie de politique étrangère du Conseil fédéral – dont les Chambres fédérales prennent connaissance. L'objectif est de disposer d'un réseau à la fois solide et universel. Un large réseau favorise la souplesse, les échanges et le rapprochement avec les acteurs; il permet de nouer des contacts, de projeter une bonne image de la Suisse et de mieux défendre ses intérêts.

Ces dernières années, les contraintes budgétaires et l'apparition de nouvelles tâches ont conduit à procéder au réexamen des tâches du réseau de représentations, ce qui a intensifié la recherche de synergies et la concentration sur les tâches-clés. Le Conseil fédéral a ainsi adopté le 19 décembre 2012, à la demande du Parlement, son programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (CRT 2014)¹⁹, et chargé dans son sillage le DFAE d'identifier avec d'autres départements un potentiel de synergie de 30 millions de francs réalisable à partir de 2014 dans l'ensemble du

¹⁶ RS 418.0

¹⁷ RS 171.10

¹⁸ RS 101

¹⁹ FF 2013 757

réseau de représentations. Le CRT 2014, dans le cadre duquel il a récemment été inévitable de procéder à des ajustements et à des compressions budgétaires (notamment par fermeture de quelques postes consulaires), est issu de demandes de l'Assemblée fédérale.

Le Conseil fédéral rappelle par ailleurs qu'en matière de politique extérieure, la Constitution ne fixe pas de répartition rigide des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral. Ce dernier possède la compétence en matière opérationnelle. Il estime que l'implication de l'Assemblée fédérale dans la politique extérieure est déjà définie dans la LParl. Cette participation de l'Assemblée fédérale passe en particulier par l'examen du rapport de politique extérieure du Conseil fédéral, où figurent les changements apportés à la configuration du réseau de représentations. Par le droit qu'elles possèdent de poser des questions, les commissions disposent déjà d'un autre moyen d'intensification de leur coopération. Elles ont toute latitude, par exemple, pour introduire dans leur ordre du jour un point permanent sur le réseau de représentations. Pour qu'il soit possible de répondre à des besoins à court terme – et il ne s'agit pas seulement de l'ouverture d'ambassades et de consulats généraux ou d'ajouts de services consulaires (comme à Hô Chi Minh-Ville et au Myanmar), mais souvent aussi de réaffectations de ressources permettant au réseau de représentations de s'acquitter de ses très nombreuses tâches – le Conseil fédéral propose de donner à l'art. 152, al. 2, LParl une formulation qui fasse obligation au Conseil fédéral d'informer rapidement les Commissions de politique extérieure.

Loi sur le traitement des données personnelles au DFAE

Le p-LSEtr s'accompagne de modifications à apporter à l'art. 4 de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur le traitement des données personnelles au Département fédéral des affaires étrangères²⁰ (ci-après: loi sur le traitement des données personnelles). Le Conseil fédéral soumet trois propositions à ce sujet, dont l'une concerne l'art. 6 de la même loi.

La première porte sur les al. 1 et 2, let. a. Postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi sur le traitement des données personnelles, il est devenu possible de faire officiellement enregistrer un partenariat entre personnes du même sexe (loi du 18 juin 2004 sur le partenariat²¹). Le partenariat a des effets juridiques comparables à ceux du mariage. Le projet de LSEtr donne l'occasion de mettre en place les bases de traitement des données personnelles des membres d'un partenariat enregistré inscrits auprès d'une représentation.

Au sujet du même alinéa, le Conseil fédéral souhaite rappeler que l'art. 4, al. 1, de la Loi fédérale sur le traitement des données au DFAE doit être complété avec la mention de la Direction Consulaire (DC). La DC a été créée en 2011. L'un des objectifs principaux de la création de cette direction était de répondre à l'essor de la mobilité des Suisses et aux sollicitations croissantes auxquelles sont soumis les prestataires des services consulaires (le rapport relatif au p-LSEtr souligne au ch 1.2 les buts assignés à la Direction). La DC coordonne les prestations consulaires et garantit un service public optimal en tant qu'interface centrale. Dans ce cadre, elle soutient le réseau de représentations à l'étranger (Ambassades et Consulats) et

²⁰ RS 235.2

²¹ RS 211.231

remplit la fonction de «Guichet unique» pour toute question ou tout renseignement concernant les prestations consulaires.

A l'occasion de la révision du CC (actes de l'état civil et registre foncier), en particulier de l'art. 43a CC, l'art. 4, al. 1, sera également complété par la mention de la DC. Cette modification devra également être prise en considération dans l'hypothèse où l'entrée en vigueur de la LSEtr devait intervenir après que la révision du CC ait abouti.

La deuxième proposition du Conseil fédéral porte sur l'al. 3, let. c, de la loi sur le traitement des données personnelles, qui autorise le traitement de données personnelles. Le Conseil fédéral estimant qu'il convient de distinguer dans ce contexte l'aide sociale (art. 22 à 37 p-LSEtr) et le prêt d'urgence (art. 64 p-LSEtr), il propose une disposition articulée en deux lettres. La let. c couvre le traitement des données sensibles dans le cadre de demandes d'aide sociale et la let. d, celui des données sur la fortune et les revenus des personnes demandant un prêt d'urgence ainsi que sur les origines de leur situation d'urgence, y inclus les données de santé dans l'hypothèse où elles sont absolument nécessaires à la justification de l'urgence. D'une manière générale, ces données ne peuvent être utilisées que dans l'exercice des missions prévues par la loi.

La troisième proposition porte sur l'insertion, à travers le p-LSEtr, d'un nouvel al. 5 à l'art. 4 de la loi sur le traitement des données personnelles. Le Conseil fédéral attire l'attention sur le fait que des données ne peuvent être communiquées à l'Office fédéral des statistiques qu'à des fins statistiques dans le cadre de l'accomplissement des tâches légales de cet office. Afin de permettre l'identification claire du catalogue de données concernées par une telle transmission, le Conseil fédéral propose de compléter l'art. 6 par une let. g, qui règle la compétence pour l'édiction des dispositions matérielles dans lesquelles le catalogue des données personnelles concernées devra également être précisé (vraisemblablement dans l'actuelle ordonnance VERA²²). Par conséquent l'art. 4, al. 5, peut être biffé.

3 Propositions du Conseil fédéral

1. Le Conseil fédéral est d'accord avec les grands axes de l'initiative parlementaire. Il propose l'approbation du projet de loi.
2. Il soumet en outre les propositions de détail ci-dessous, basées sur sa réflexion présentée plus haut.

3.1 Modification des art. 11 et 14 p-LSEtr

Art. 11 Inscription au registre des Suisses de l'étranger

¹ Toute personne qui possède la nationalité suisse sans être domiciliée en Suisse a le droit d'être inscrite au registre des Suisses de l'étranger.

² L'inscription audit registre conditionne l'exercice des droits et des obligations des Suisses de l'étranger et l'accès aux prestations fournies par les autorités suisses

²² RS 235.22

conformément au présent titre. Font exception les cas dans lesquels une aide sociale d'urgence s'impose.

Art. 14 Radiation du registre et destruction des dossiers

¹ La radiation a lieu à la demande de la personne enregistrée.

² Une personne est radiée d'office si elle:

- a. a élu domicile en Suisse;
- b. ne possède plus la nationalité suisse;
- c. était inscrite au registre des Suisses de l'étranger en tant que mineure et que, après avoir atteint l'âge de la majorité conformément au droit suisse, elle n'a pas confirmé l'inscription dans un délai de 90 jours, malgré la mise en demeure;
- d. est décédée;
- e. n'est pas ou plus joignable à l'adresse indiquée;
- f. a été déclarée disparue

³ Le Conseil fédéral règle la destruction des données.

3.2 Modification de l'art. 21

Art. 21 Mesures d'appoint

¹ La Confédération peut, dans les limites des crédits alloués, soutenir les mesures des cantons et des institutions visées à l'art. 38, al. 1, ayant pour but de faciliter aux Suisses de l'étranger l'exercice de leurs droits politiques.

² Les aides versées par la Confédération aux cantons se montent au plus à 40 % des coûts effectifs.

3.3 Modification de l'art. 38

L'art. 38 p-LSEtr est à reprendre tel quel. La proposition de la minorité est à rejeter.

3.4 Titre 3 (art. 39 à 55)

L'ensemble du titre 3 est à biffer, ainsi que les art. 1, let. b, 2, let. e et f, 80, al. 4 et 5, et 84, al. 2 à 5, de même que l'annexe, al. 1, let. c (la let. d devient la let. c). De plus, à l'art. 3, al. 3, let. c, la proposition «... ou dans lequel une école suisse est établie» est à biffer.

3.5 Modification de l'art. 74

Art. 74, phrase introductive

Le DFAE soutient la Caisse suisse de compensation et l'office AI pour les assurés à l'étranger dans la mise en œuvre de l'assurance facultative à l'étranger selon:

(let. a et b comme dans le projet)

3.6 Modification de l'art. 82

Art. 82 Statistique

Le Conseil fédéral peut ordonner les relevés statistiques que requiert la présente loi et confier l'exploitation des données recueillies à l'Office fédéral de la statistique ou au DFAE conformément à la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale²³, à l'art. 15, al. 1, de la loi du 23 juin 2006 sur l'harmonisation de registres²⁴ et à l'art. 4 de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur le traitement des données personnelles au Département fédéral des affaires étrangères²⁵.

3.7 Modification de l'art. 84, al. 3

Uniquement s'il n'est pas donné suite à la proposition 3.4.

Art. 84, al. 3

³ Le remplacement des contributions allouées en vertu de la loi du 9 octobre 1987 sur l'instruction des Suisses de l'étranger²⁶ par les aides financières prévues au titre 3 de la présente loi s'effectue conformément à l'art. 25, al. 2, de la loi fédérale du ... sur la transmission de la formation suisse à l'étranger²⁷.

3.8 Modification de l'art. 152 LParl

La modification des al. 3^{bis} et 3^{ter} est à biffer.

L'al. 2 est à modifier comme suit:

Art. 152, al. 2

² Le Conseil fédéral informe de façon régulière, rapide et complète les collègues présidentiels des conseils et les commissions compétentes en matière de politique extérieure des événements importants survenus dans ce domaine ainsi que des modifications prévues de la configuration du réseau diplomatique et consulaire suisse à l'étranger. Les commissions compétentes en matière de politique extérieure transmettent ces informations aux autres commissions compétentes.

3.9 Modification de l'art. 4, al. 1, et al. 2, let. a, de la loi sur le traitement des données personnelles au Département fédéral des affaires étrangères

Art. 4, al. 1 et 2, let. a

¹ Les représentations diplomatiques et consulaires suisses à l'étranger (représentations) et la Direction consulaire tiennent, pour l'accomplissement des tâches relevant

²³ RS 431.01

²⁴ RS 431.02

²⁵ RS 235.2

²⁶ RO 1988 1096, 2006 2197, 2008 3437, 2011 5277

²⁷ FF 2013 4737

de leurs compétences consulaires, un registre des Suisses de l'étranger contenant des données sur les personnes inscrites auprès de la représentation, leurs conjoints, leurs partenaires enregistrés et leurs enfants.

² Les représentations et les services compétents du département traitent en outre des données:

- a. sur les Suisses de l'étranger et sur les Suisses séjournant temporairement à l'étranger, et le cas échéant sur leurs conjoints, leurs partenaires enregistrés et leurs enfants, au titre de la protection consulaire;

3.10 Modification de l'art. 4, al. 3, let. c et d, de la loi sur le traitement des données personnelles au Département fédéral des affaires étrangères

Art. 4, al. 3, let. c et d

³ Les données collectées peuvent comprendre:

- c. des données sensibles portant sur les revenus et la fortune ainsi que sur la santé des personnes ayant déposé une demande d'aide sociale, pour autant que cela soit nécessaire à l'accomplissement des missions prévues par la loi
- d. des renseignements sur la fortune et les revenus des personnes ayant déposé une demande de prêt d'urgence, ainsi que sur les origines de leur situation d'urgence. Les données de santé peuvent exceptionnellement être traitées si elles sont absolument nécessaires à la justification de l'urgence.

3.11 Art. 4, al. 5, et art. 6, let. g, de la loi sur le traitement des données personnelles au Département fédéral des affaires étrangères

Art. 4, al. 5

Biffer

Art. 6, let. g

Le Conseil fédéral édicte des dispositions d'exécution relatives:

- g. à la communication des données personnelles à l'Office fédéral de la statistique.

