

11.446

**Initiative parlementaire
pour une loi sur les Suisses de l'étranger**

**Rapport de la Commission des institutions politiques
du Conseil des Etats**

du 27 janvier 2014

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet de loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La Commission vous propose d'adopter ce projet.

27 janvier 2014

Pour la commission:

La présidente, Verena Diener Lenz

Condensé

Les Suisses de l'étranger inscrits représentaient une population de 732 183 personnes en fin d'année 2013. Leurs rapports juridiques avec la Suisse sont régis par plusieurs textes, ce qui n'est plus satisfaisant – ne serait-ce qu'en raison du poids numérique de ce groupe, qui a connu un essor considérable. Le présent projet de loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (loi sur les Suisses de l'étranger, LSEtr) rassemble les dispositions concernant les Suisses de l'étranger dans un texte unique, clair et cohérent. Il couvre ainsi le soutien aux Suisses de l'étranger et leur mise en réseau, leurs droits politiques, l'aide sociale qui peut leur être accordée ainsi que la transmission de la formation suisse à l'étranger. Le regroupement de ces dispositions dans une même loi donne une vue d'ensemble des droits et obligations de ces citoyens, des prestations que leur offre la Confédération, et de la collaboration de cette dernière avec les organisations qui défendent leurs intérêts.

La LSEtr favorise ainsi de façon optimale la cohérence de la politique de la Confédération à l'égard des Suisses de l'étranger. Cette recherche de la cohérence se manifeste déjà dans le fait qu'elle confère au DFAE le statut de centre de ressources pour les ressortissants suisses à l'étranger – un dispositif de guichet unique qui répond à une préoccupation essentielle des Suisses de l'étranger.

Non seulement le nombre des ressortissants suisses durablement installés à l'étranger a augmenté, mais la mobilité internationale s'est accrue de manière générale: de plus en plus de Suisses séjournent temporairement à l'étranger pour des vacances, une formation ou des raisons professionnelles, par exemple. La LSEtr doit donc adopter une perspective élargie: au-delà des rapports entre la Suisse et ses ressortissants enregistrés comme Suisses de l'étranger, elle couvre d'une façon générale les personnes et institutions suisses à l'étranger. La protection consulaire et les prestations consulaires auxquelles peut recourir tout ressortissant suisse, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale, ne figurent actuellement que dans un règlement; l'intégration de ces dispositions dans une loi donne la base légale requise aux activités correspondantes des autorités suisses sur le territoire national et à l'étranger.

Le regroupement des dispositions relatives aux ressortissants suisses séjournant durablement ou temporairement à l'étranger permet de préciser certains principes qui fondent les rapports de la Confédération avec ce groupe de personnes. 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. Ce qui veut notamment dire que la protection consulaire n'est pas un droit subjectif, et que les autorités n'agissent qu'à titre subsidiaire, c'est-à-dire lorsque la personne a épuisé les moyens dont elle dispose pour surmonter par elle-même ses difficultés.

Table des matières

Condensé	1852
1 Genèse	1855
1.1 Iv.pa. Lombardi (11.446) et autres interventions	1855
1.2 Contexte	1856
1.3 Résultats de la procédure de consultation	1858
2 Présentation du projet	1860
3 Commentaire des dispositions	1861
3.1 Titre 1 Dispositions générales	1861
3.2 Titre 2 Suisses de l'étranger	1867
3.2.1 Chapitre 1 Mise en réseau et information	1867
3.2.2 Chapitre 2 Registre des Suisses de l'étranger	1869
3.2.3 Chapitre 3 Droits politiques	1872
3.2.4 Chapitre 4 Aide sociale	1875
3.2.4.1 Section 1 Principe et mesures préventives	1878
3.2.4.2 Section 2 Conditions d'octroi de l'aide sociale	1879
3.2.4.3 Section 3 Prestations d'aide sociale	1880
3.2.4.4 Section 4 Procédure	1881
3.2.4.5 Section 5 Remboursement	1881
3.2.4.6 Section 6 Répartition des frais	1882
3.2.5 Chapitre 5 Soutien aux institutions en faveur des Suisses de l'étranger	1883
3.3 Titre 3 Transmission de la formation suisse à l'étranger	1884
3.4 Titre 4 Protection consulaire et autres prestations consulaires en faveur de personnes à l'étranger	1884
3.4.1 Chapitre 1 Protection consulaire	1884
3.4.1.1 Section 1 Conditions	1884
3.4.1.2 Section 2 Subsidiarité, limitation, responsabilité de la Confédération	1887
3.4.1.3 Section 3 Prestations d'aide	1888
3.4.2 Chapitre 2 Autres prestations consulaires en faveur de personnes à l'étranger	1893
3.4.2.1 Section 1 Prestations consulaires du DFAE	1893
3.4.2.2 Section 2 Prestations consulaires relevant de la compétence d'autres départements	1894
3.5 Titre 5 Financement, émoluments et remboursement des frais occasionnés	1896
3.6 Titre 6 Dispositions finales	1898
4 Annexe	1901
4.1 Abrogation du droit en vigueur	1901
4.2 Modification de lois fédérales	1903

5	Conséquences	1905
5.1	Conséquences financières et effets sur l'état du personnel	1905
5.2	Possibilités de mise en œuvre	1906
6	Rapports avec le droit européen	1906
7	Fondements juridiques	1906
7.1	Constitutionnalité et légalité	1906
7.2	Délégation de compétences législatives	1907
7.3	Forme de l'acte à adopter	1907
Loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (Loi sur les Suisses de l'étranger, LSEtr) (Projet)		1909

Rapport

1

Genèse

1.1

Iv. pa. Lombardi (11.446) et autres interventions

L'initiative parlementaire «pour une loi sur les Suisses de l'étranger» (11.446), déposée le 15 juin 2011 par le conseiller aux Etats Filippo Lombardi (UDC, TI), souligne la nécessité d'une stratégie globale en ce qui concerne les Suisses de l'étranger. Elle demande que soit créée, en application de l'art. 40 de la Constitution, une loi qui vise notamment à développer une stratégie globale de la Confédération à l'égard de ces citoyens, à définir leurs droits et obligations, à garantir leur information, à mettre à profit leur réseau et à promouvoir leur représentation politique. La nouvelle loi doit aussi attribuer la conduite de la politique concernant les Suisses de l'étranger à un département précis, ainsi qu'assurer la visibilité internationale du secteur suisse de la formation, notamment grâce à la promotion des écoles suisses à l'étranger. La Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil des Etats a décidé le 12 janvier 2012 de donner suite à l'initiative par 9 voix contre 3. La CIP du Conseil national s'est rangée à cette décision le 23 février 2012 par 13 voix contre 9 et une abstention. En date du 3 avril 2012, une sous-commission a été instituée par la CIP du Conseil des Etats qui lui a donné mandat de préparer un projet de texte. Après examen de ce dernier, la CIP du Conseil des Etats a adopté le 13 mai 2013 un avant-projet de texte à mettre en consultation. Après examen des propositions reçues à la consultation et révision du texte, la Commission a approuvé le projet le 27 janvier 2014 à l'unanimité au vote sur l'ensemble, et l'a transmis au Conseil.

L'initiative parlementaire 11.446 s'inscrit dans le sillage d'autres actions. Le 7 octobre 2004, le Conseil des Etats avait adopté le postulat Lombardi «Défendre la Cinquième Suisse comme lien avec le monde» (04.3571), qui chargeait le Conseil fédéral de définir dans un rapport d'ensemble l'importance de la Cinquième Suisse, dont il s'agissait notamment de faire ressortir la contribution à l'économie nationale. Dans son rapport communiqué le 18 juin 2010 à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral constatait qu'il n'était pas possible de fournir d'indications statistiquement fondées à ce sujet. Il confirmait toutefois l'importance de la communauté des Suisses de l'étranger, en constatant un essor numérique; il rappelait que plusieurs instruments ont été mis en place à son intention, même s'ils sont mal connus du fait qu'ils sont éparpillés dans divers textes, et que leur mise en œuvre relève des services de départements différents, en fonction de l'affaire traitée. C'est pourquoi il se demandait s'il ne serait pas souhaitable, pour renforcer la cohérence de la politique déployée en la matière, de promulguer une loi sur les Suisses de l'étranger, et de consolider au DFAE le service des Suisses de l'étranger, pour lui faire davantage jouer un rôle de guichet unique. Cela devait aussi susciter un débat politique sur les relations de la Confédération avec la communauté des Suisses de l'étranger. En adoptant la motion Brunschwig Graf «Suisses de l'étranger. Coordination des services de l'administration fédérale et création d'un guichet unique» (Mo. 11.3203) du 17 mars 2011, les Chambres fédérales ont rappelé qu'elles attendaient des améliorations dans ce domaine; elles ont chargé le Conseil fédéral 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 la voie d'un guichet unique, en partie par regroupement au sein d'un seul service fédéral compétent pour les

Suisses de l'étranger, et en partie par l'amélioration de la coordination des services concernés.

La communauté des Suisses de l'étranger s'est aussi exprimée en faveur d'une nouvelle loi. L'Organisation des Suisses de l'étranger (OSE) a appelé la Confédération à développer sa politique à l'égard des Suisses de l'étranger. Le Conseil des Suisses de l'étranger, organe directeur de l'organisation, parfois qualifié de «parlement de la Cinquième Suisse», a adopté en 2009 à Lucerne une résolution en ce sens, et a préparé une ébauche de texte (Saint-Gall, 2010). La Confédération considère l'OSE comme un interlocuteur important, qui représente l'ensemble des intérêts des Suisses de l'étranger devant les autorités, le Parlement et le public suisse.

1.2 Contexte

Le peuple et les cantons ont adopté en 1966 le nouvel article constitutionnel 45^{bis} (remplacé le 18 avril 1999 par l'art. 40 de la Constitution fédérale), qui charge la Confédération de renforcer les liens qui unissent les Suisses et les Suissesses de l'étranger entre eux et à la Suisse. Pour s'acquitter de ce mandat constitutionnel, la Confédération a promulgué un certain nombre de lois et d'ordonnances, portant notamment sur la taxe d'exemption du service militaire, l'exercice des droits politiques depuis l'étranger, l'aide sociale aux ressortissants suisses à l'étranger et le soutien des écoles suisses à l'étranger.

Le nombre des ressortissants suisses établis à l'étranger s'est considérablement accru depuis l'introduction de l'art. 45^{bis} aCst.: si l'on n'en comptait que 280 000 à ce moment, ils constituaient à la fin de l'année 2012 un groupe de plus de 715 000 personnes.

Nombre des Suisses de l'étranger sans les ressortissants établis au Liechtenstein

	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Nombre total de Suisses de l'étranger	598 943	623 057	645 010	672 592	691 500	712 116
Proportion de Suisses de l'étranger sans autre nationalité	29,59 %	28,96 %	28,67 %	27,85 %	27,36 %	26,96 %
Proportion de Suisses de l'étranger plurinationaux	70,41 %	71,04 %	71,33 %	72,15 %	72,64 %	73,04 %

Remarque

Ces chiffres n'englobent pas les Suisses de l'étranger établis dans la Principauté du Liechtenstein (environ 3000 en 2012). En effet, en l'absence d'une représentation suisse à Vaduz, la Suisse ne les recense pas spécifiquement: elle utilise les chiffres de l'Office de la statistique de la Principauté, qui ne contiennent pas les Suisses possédant également la nationalité liechtensteinoise.

Au cours de la même période, la mobilité internationale a progressé dans la population, de plus en plus de Suisses devant séjourner temporairement à l'étranger pour une raison ou une autre. L'Office fédéral de la statistique a recensé une dizaine de millions de voyages à l'étranger (avec au moins une nuit hors du territoire) dans la population résidante. Il est d'autant plus souvent recouru aux prestations consulaires

du DFAE et de ses représentations, notamment en ce qui concerne la protection consulaire.

Le DFAE et les représentations de la Suisse à l'étranger assurent déjà de nombreuses tâches à l'intention des Suisses de l'étranger et des autres ressortissants suisses à l'étranger. Au cours de la dernière décennie, la Confédération a complété sa panoplie d'instruments de prévention et de protection en dotant le DFAE d'un dispositif de gestion des crises, chargé de protéger la vie et l'intégrité physique des ressortissants suisses à l'étranger. Le Conseil fédéral a par ailleurs créé le 15 mai 2011 la Direction consulaire (DC), qui étoffe les prestations offertes au citoyen par le DFAE au titre de sa mission de service public. Il a également montré sa volonté de poursuivre sur cette voie dans son rapport du 21 février 2012 sur sa stratégie de politique étrangère 2012 à 2015, en faisant une priorité du soutien aux ressortissants suisses vivant ou voyageant à l'étranger.

La DC assure le fonctionnement permanent de la Helpline du DFAE¹, et donne aux voyageurs suisses la possibilité de s'enregistrer sur Itineris², de sorte que les représentations puissent les contacter si besoin est. Un service de conseils à l'émigration et au retour, auparavant administré par le DFJP (Office fédéral des migrations), a en outre été rattaché à la DC en 2012.

Un certain nombre de droits des Suisses de l'étranger ont été renforcés ces dernières décennies. Au chapitre des droits politiques, par exemple, les électeurs suisses de l'étranger peuvent participer par correspondance aux élections et votations fédérales (sans restriction depuis 1992). Quelque 132 000 d'entre eux, soit environ un quart de tous les Suisses de l'étranger ayant le droit de vote, sont inscrits dans un registre des électeurs des Suisses de l'étranger³. Ce droit et ses modalités d'exercice sont définis dans la loi fédérale du 19 décembre 1975 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger (ci-après: LDPSE)⁴.

En ce qui concerne la scolarisation, les mesures de soutien figuraient dans la loi fédérale de 1974 sur l'aide aux écoles suisses à l'étranger, dont la loi du 9 octobre 1987 sur l'instruction des Suisses de l'étranger (LISE)⁵, mise en révision en 2012, a ensuite pris le relais.

L'aide sociale aux Suisses de l'étranger a reçu une base légale avec la loi fédérale du 21 mars 1973 sur l'aide sociale et les prêts alloués aux ressortissants suisses à l'étranger (LAPE)⁶.

Le Règlement du Service diplomatique et consulaire suisse du 24 novembre 1967 (ci-après: règlement⁷) contient des normes relatives aux prestations consulaires, y compris la protection consulaire. Le règlement, dans la mesure où il contient des normes fixant des règles de droit, est directement assimilable à une ordonnance

1 Ligne téléphonique du DFAE qui répond en permanence aux appels relatifs aux conseils aux voyageurs, à Itineris, à la protection consulaire et autres prestations consulaires, ainsi qu'à la vie à l'étranger.

2 Plate-forme en ligne d'enregistrement des Suisses voyageant à l'étranger pour un séjour de courte durée. En cas de crise, les représentations peuvent plus facilement localiser et contacter les personnes inscrites.

3 Selon les indications de la Chancellerie fédérale, 136 156 Suisses de l'étranger étaient inscrits lors de la votation populaire fédérale du 24 novembre 2013.

4 RS 161.5

5 RS 418.0

6 RS 852.1

7 RS 191.1

fondée sur l'art. 184, al. 3, Cst. Or une telle ordonnance a une durée obligatoirement limitée; l'art. 7c de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁸, lequel est entré en vigueur le 1^{er} mai 2011, prévoit l'obligation de légiférer dans les quatre ans en la matière.

La Confédération consacre d'une manière générale de nombreux efforts aux Suisses de l'étranger, montrant ainsi qu'elle apprécie leur utile fonction de trait d'union entre la Suisse et le reste du monde. Les normes correspondantes sont toutefois éparpillées sur plusieurs lois, et le soutien est assuré par divers départements: cela ne projette pas une image de cohérence de la politique du Conseil fédéral en la matière. La présente loi remédie à cet état de choses. Appuyer sur une loi fédérale les nombreuses prestations consulaires du DFAE et des représentations, comme le demande l'art. 164 Cst., se traduira aussi par un gain de cohérence.

La comparaison avec des Etats ayant comme la Suisse de nombreux ressortissants à l'étranger montre qu'aucun d'entre eux ne s'est doté d'un texte adoptant l'approche intégrée de la LSEtr. En ce qui concerne plus particulièrement les services consulaires, on peut évoquer l'Allemagne, qui a promulgué au mois de septembre 1974 sa loi sur les agents consulaires, leurs tâches et leurs compétences, ainsi que la Belgique, dont le gouvernement a soumis au Parlement, en mai 2013, le projet du tout premier Code consulaire du pays.

1.3 Résultats de la procédure de consultation

La CIP du Conseil des Etats a reçu 46 réponses à la consultation organisée entre la mi-mai et la fin août 2013. Presque tous les cantons, cinq partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale et plusieurs organisations intéressées, dont l'Organisation des Suisses de l'étranger, se sont exprimés. La majorité des cantons et des partis ont bien accueilli le projet, se félicitant surtout qu'il vise à regrouper des textes législatifs actuels, ce qui donnera aux citoyens une vue d'ensemble de leurs droits et obligations, ainsi que des services que leur offre la Confédération. Le principe de la responsabilité individuelle, le champ d'application *ratione personae* élargi aux personnes en séjour temporaire à l'étranger et la création d'un guichet unique font aussi consensus. Les cantons abordent principalement la question de l'aide sociale, et présentent leurs objections à certaines dispositions. Les partis politiques et les organisations intéressées trouvent notamment à redire aux règles d'enregistrement et d'information des Suisses de l'étranger, ainsi qu'à la définition des rapports de la Confédération avec les organisations représentant les intérêts de ce groupe de citoyens. Le projet suscite des critiques générales de la part du canton de Thurgovie (un texte législatif ne doit pas être centré sur un groupe de personnes), du canton du Valais (le regroupement de plusieurs lois complique la mise en œuvre) et de l'UDC (qui n'entrerait en matière qu'à condition que le texte ne crée ni nouveaux droits, ni nouvelles subventions fédérales). Le PSS et l'OSE souhaitent que les dispositions relatives à l'information et à la coopération avec les organisations représentant les intérêts des Suisses de l'étranger (OSE, Conseil des Suisses de l'étranger) prévoient un engagement plus ample de la Confédération.

⁸ RS 172.010

Des réponses abordent plus en détail certaines questions. En ce qui concerne l'inscription, un canton se félicite qu'elle soit facultative; un autre, trois partis politiques et l'OSE préféreraient que la loi lui donne un caractère obligatoire. Pour ce qui est des droits politiques, de nombreux cantons approuvent les dispositions qui modifient sur quelques points le droit actuel (simplification des règles de détermination de la commune de vote, abandon du renouvellement obligatoire de l'inscription), estimant qu'elles pourraient même se substituer à la modification adoptée en 2011 de la loi actuelle. Trois partis suggèrent d'envisager des règles spéciales de détermination de la commune de vote pour les Suisses de l'étranger domiciliés à proximité des frontières nationales. Quelques voix demandent que la loi mette le vote électronique sur un pied d'égalité avec les autres modes de participation aux scrutins. Des cantons soumettent plusieurs propositions relatives à l'aide sociale, notamment pour combler des lacunes possibles dans la base légale de cette tâche de la Confédération. La disparition de la prise en charge par la Confédération de certains frais encourus par les cantons au titre de l'aide sociale versée à des ayants droit à leur retour en Suisse est approuvée par un canton, mais rejetée par dix-huit – avec des arguments d'ordre pratique et financier (transfert de charges sur les cantons), et parfois aussi pour des raisons de principe (en référence au critère du domicile figurant à l'art. 115 Cst.).

L'OSE invite le législateur à imposer plus précisément à la Confédération de la consulter et de coopérer avec elle (ou avec les institutions représentant les Suisses de l'étranger). Le PSS voudrait que le Conseil des Suisses de l'étranger devienne un organe consultatif de la Confédération directement élu au scrutin secret. L'UDC s'oppose à ce que la LSEtr mentionne le Conseil des Suisses de l'étranger et l'OSE.

Le PDC et l'UDC sont favorables à l'intégration de la loi fédérale sur la présence de la formation suisse à l'étranger (en révision) dans la LSEtr, tandis que le PSS et l'OSE envisageraient une loi distincte dans ce cas.

Un seul avis aborde la modification du droit en vigueur: la coopérative Soliswiss s'élève contre l'abrogation de l'arrêté fédéral concernant la garantie que lui octroie la Confédération. Pour le PSS et l'OSE, il conviendrait d'ajouter à la LSEtr une disposition ouvrant l'AVS/AI facultative aux Suisses de l'étranger lorsque le dispositif de prévoyance est insuffisant là où ils sont; le PLR International propose une possibilité plus limitée d'adhésion. Le PSS et l'OSE suggèrent un article interdisant la discrimination entre citoyens selon qu'ils sont domiciliés en Suisse ou à l'étranger.

La Commission a examiné les avis émis à la consultation, et en a intégré certains dans le texte. Elle est revenue sur son idée de rendre facultative l'inscription des Suisses de l'étranger, et a repris la règle actuelle d'inscription obligatoire (art. 11). Elle a également ajouté à l'art. 9 les échanges demandés pour les jeunes Suisses de l'étranger entre eux et avec la Suisse. Une minorité propose de préciser dans le projet le régime de coopération entre la Confédération et l'OSE, comme cela avait également été demandé. La consultation a par ailleurs conduit à clarifier un certain nombre de points dans le présent rapport.

D'autres demandes n'ont pas été retenues. La Commission tient à ce que la Confédération ne prenne plus en charge certains frais d'aide sociale versés par les cantons au retour d'ayants droit en Suisse, la logique du système de péréquation financière voulant que les attributions des différents niveaux de l'Etat restent bien dissociées: c'est aux cantons qu'incombe l'aide sociale. En ce qui concerne l'exercice du droit

de vote, l'objectif n'est pas de privilégier les Suisses de l'étranger par rapport à leurs compatriotes vivant en Suisse; les propositions de facilitation accrue de l'exercice du droit de vote pour les Suisses de l'étranger n'ont donc pas été adoptées.

2 **Présentation du projet**

En édictant la LSEtr, la Confédération confirme sa détermination à faire un pas de plus dans l'accomplissement du mandat que lui confie l'art. 40 de la Constitution. Au travers de cette loi, la Confédération pose le cadre juridique dans lequel elle peut concevoir des solutions porteuses en réponse aux besoins changeants de la communauté des Suisses de l'étranger. La LSEtr donne une vue d'ensemble des droits et obligations, des services et du soutien de la Confédération, ce qui est indispensable à la cohérence de la stratégie de la Confédération à l'égard des personnes suisses à l'étranger. Les Suisses de l'étranger ne reçoivent à cette occasion aucun nouveau droit. Ils sont tenus de s'inscrire et d'inscrire les personnes qu'ils représentent en application du Code civil, et de s'assurer que leurs données et celles des personnes qu'ils inscrivent sont exactes et à jour. L'assistance de la Confédération n'est pas étendue, mais en fait restreinte aux Suisses de l'étranger en ce qui concerne l'aide sociale (voir ch. 3.2.3). Tout cela souligne la place centrale donnée à la responsabilité individuelle dans la LSEtr.

La loi porte principalement sur les services qu'offre la Confédération aux personnes suisses à l'étranger: ceux qui résident hors du territoire national, et ceux qui séjournent ou exercent à titre temporaire une activité hors de nos frontières. Elle englobe par ailleurs le soutien fourni aux organismes de défense des intérêts des Suisses de l'étranger. La LSEtr répond également au besoin croissant de légiférer en matière de prestations consulaires, particulièrement sur la protection consulaire.

Le titre 2 traite des questions intéressant les Suisses de l'étranger.

Vu l'importance de la formation suisse, le titre 3 est consacré à sa transmission à l'étranger. Il se fonde à la fois sur l'art. 40 Cst. mentionné et sur l'art. 69 Cst. qui habilite la Confédération à promouvoir les activités culturelles présentant un intérêt national (voir section 3.3).

Le titre 4 couvre l'octroi de la protection consulaire et les autres prestations consulaires de la Confédération. Au-delà des Suisses de l'étranger, d'autres catégories de nationaux peuvent demander la protection consulaire à l'étranger, de même que des personnes physiques (et leurs proches) que la Suisse a l'obligation de protéger. La Confédération est par ailleurs habilitée à octroyer la protection consulaire à des personnes morales ayant un lien suffisant avec la Suisse et opérant à l'étranger. Il convient d'évoquer trois grands principes liés à l'octroi de la protection consulaire par la Confédération: il n'existe pas de droit subjectif en l'espèce; la Confédération attend des personnes séjournant à l'étranger qu'elles assument leur responsabilité individuelle lors de leurs séjours à l'étranger; et enfin, le rôle des autorités a caractère subsidiaire, c'est-à-dire qu'elles n'interviennent que lorsque la personne concernée a épuisé les moyens à sa disposition.

Le traitement regroupé des prestations de la Confédération et des conditions dans lesquelles elles sont offertes a conduit à réunir dans la LSEtr des lois fédérales ayant des objets spécifiques. L'entrée en vigueur du nouveau texte se traduira par l'abrogation de trois lois fédérales portant sur des questions concernant tout spécia-

ne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires¹⁰. Parmi les traités bilatéraux, il convient de mentionner les accords de représentation des intérêts du Liechtenstein dans des Etats tiers. Si la Principauté assure elle-même ses fonctions consulaires en Autriche et en Belgique par le canal de ses représentations, elle a conclu avec la Suisse des accords en vertu desquels cette dernière représente les intérêts des personnes physiques et morales de la principauté du Liechtenstein dans les autres Etats. L'échange de lettres des 21 et 24 octobre 1919 prévoit que les représentations suisses assurent des fonctions consulaires pour les ressortissants du Liechtenstein sur un espace géographique aussi large que possible. Bien que la principauté ait ouvert des représentations à Berlin et à Washington, la Suisse assure aussi, au titre d'accords ultérieurs, certaines fonctions consulaires pour les ressortissants du Liechtenstein en Allemagne et aux Etats-Unis.

On peut encore mentionner, à titre d'exemple, l'accord bilatéral de 1979 entre la Suisse et l'Autriche sur la collaboration dans le domaine consulaire. Et dans le contexte de l'intégration européenne, il convient d'évoquer l'accord de 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes. La Suisse prévoit de conclure d'autres accords de coopération consulaire.

Art. 2 But

Cet article s'appuie notamment sur l'art. 40 Cst. qui charge la Confédération de renforcer les liens des Suisses de l'étranger entre eux et à la Suisse. Les normes régissant les droits et obligations des personnes suisses à l'étranger et les prestations et mesures qui leur sont destinées portent notamment sur l'exercice des droits politiques et l'aide sociale. La réalisation de cette mission définie à l'art. 40 Cst. est complétée par la facilitation de la mobilité internationale des ressortissants suisses, le législateur reconnaissant que la nation a tout à gagner à une mobilité respectueuse du droit suisse comme de celui de l'Etat de résidence. Il est donc demandé à la Confédération de résorber dans la mesure du possible les obstacles à la mobilité. Cette mobilité est qualifiée d'internationale pour bien montrer qu'il s'agit d'une perspective globale, qui envisage le départ de Suisse comme le retour au pays. Si l'émigration avait autrefois un caractère définitif, de plus en plus de Suisses vont désormais s'établir dans plusieurs Etats à la suite. Les améliorations à ce niveau sont par exemple à rechercher par des accords internationaux; la Suisse en conclut de nombreux avec des Etats étrangers ou l'Union européenne (accord sur la libre circulation des personnes, par exemple). La LSEtr couvre par ailleurs les prestations offertes aux ressortissants suisses à l'étranger et leurs conditions d'octroi et leurs limites. D'autres objectifs ont trait à la transmission de la formation et de la culture suisses à l'étranger, à l'encouragement de la formation des jeunes Suisses et au renforcement de leurs liens avec la Suisse. De même, il faut transmettre à d'autres enfants et jeunes à l'étranger des connaissances sur la Suisse.

Art. 3 Définitions

La LSEtr pose le statut de *Suisse de l'étranger* sur une nouvelle base. Le droit actuel n'en donne pas de définition générale. Les définitions que l'on trouve dans les lois fédérales s'appuient sur des bases variées et présentent des divergences, par exemple

¹⁰ RS 0.191.02

entre la loi sur les droits politiques et celle sur l'aide sociale. La LSEtr contient une définition uniforme, non liée à des critères temporels (l'art. 12 du règlement prévoit qu'une personne doit séjourner un minimum de 12 mois à l'étranger pour être reconnue comme Suisse de l'étranger). Dans la LSEtr, les Suisses de l'étranger sont les ressortissants suisses qui n'ont pas de domicile en Suisse et se sont annoncés auprès d'une représentation suisse.

En ce qui concerne le domicile, il convient de préciser que les Suisses de l'étranger peuvent n'avoir jamais eu de domicile en Suisse, ou alors avoir émigré en annonçant leur départ dans leur dernière commune de domicile sans s'inscrire dans une autre commune de Suisse. Le domicile visé à la let. a est le domicile reconnu en droit civil, à ne pas confondre avec le domicile d'assistance ou le domicile fiscal, par exemple. Comme d'autres dispositions de la LSEtr (art. 11, al. 1; 14, al. 1, let. a; 18, al. 1; 62, al. 3), l'art. 3, let. a, se réfère au domicile défini à l'art. 23 CC¹¹.

Les Suisses de l'étranger font partie de la catégorie plus large des personnes physiques suisses à l'étranger.

Le *registre des Suisses de l'étranger* (RSE) est défini comme englobant à la fois le système d'information électronique VERA¹² et les documents papier nécessaires à l'accomplissement des tâches consulaires nécessaires aux personnes mentionnées à l'art. 4 de la loi fédérale sur le traitement des données personnelles au DFAE¹³ (se reporter également au ch. 3.2.2, commentaire de l'art. 10 en ce qui concerne le champ d'application à raison de la personne). Le RSE remplace le rôle d'immatriculation visé à l'art. 11, al. 1 du règlement.

L'Etat de résidence est l'Etat étranger sur le territoire duquel une représentation suisse peut exercer des fonctions consulaires. Soit la représentation est elle-même établie sur le territoire de l'Etat de résidence, soit elle y remplit des fonctions consulaires depuis un autre Etat, si l'Etat de résidence ne s'y oppose pas (cf. art. 7 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires). Des centres consulaires régionaux peuvent par exemple assurer ainsi des services consulaires dans plusieurs Etats de résidence. La notion d'Etat de résidence définit également, selon le contexte, l'Etat dans lequel une personne physique séjourne durablement ou temporairement ou sur le territoire duquel une personne morale est établie. Dans le domaine de la transmission de la formation suisse, la notion d'Etat de résidence correspond à la notion de pays de résidence telle qu'utilisée dans le message du Conseil fédéral du 7 juin 2013 concernant la loi fédérale sur la transmission de la formation suisse à l'étranger (voir ch. 3.3).

La définition donnée ici de la *représentation* n'englobe pas les représentations suisses dépourvues de fonctions consulaires (comme les missions de la Suisse auprès de l'UE à Bruxelles ou des Nations Unies à New York).

Art. 4 Législation de l'Etat de résidence

L'art. 4 rappelle que les autorités et les représentations suisses doivent se conformer à la législation de l'Etat de résidence. Cette disposition découle de la Convention de

¹¹ RS 210

¹² Ordonnance du 7 juin 2004 relative à l'administration en réseau des Suisses de l'étranger (O-VERA), RS 235.22.

¹³ Loi fédérale du 24 mars 2000 sur le traitement des données personnelles au Département fédéral des affaires étrangères, RS 235.2.

Vienne sur les relations consulaires. Pour que la LSEtr soit un texte de référence complet, il importe de faire expressément mention de cette contrainte, au-delà de l'obligation de respect du droit international, et de bien faire comprendre au public que les autorités suisses sont tenues par la présente loi de respecter aussi bien le droit suisse que celui de l'Etat de résidence, ce qui limite les services qu'il leur est possible d'offrir. On trouve d'ailleurs une formule analogue dans la loi allemande sur les services consulaires, à l'art. 1, al. 34.

Art. 5 Responsabilité individuelle

Les Suisses qui se rendent à l'étranger pour y séjourner de façon temporaire ou permanente doivent assumer leur responsabilité individuelle, notamment en minimisant activement les risques lorsque plusieurs possibilités s'offrent à eux, ou en s'efforçant en cas de danger de faire face par leurs propres moyens aux difficultés et à leurs répercussions. Les prestations de la Confédération et le comportement de la personne sont liés. Les autorités parviennent mieux à faire leur travail, en particulier en ce qui concerne la protection consulaire, si elles peuvent compter sur la disposition du citoyen à assumer ses responsabilités. C'est pourquoi la LSEtr reprend la notion de responsabilité individuelle de toute personne telle qu'elle figure à l'art. 6 Cst. La responsabilité de l'Etat est d'ordre subsidiaire dans ce contexte. La commission donne ainsi à comprendre que la mobilité internationale caractéristique de ce début de XXI^e siècle s'assortit raisonnablement de l'impératif général de responsabilité individuelle. Car les Suisses mettent à profit ces possibilités de mobilité avec une intensité particulière – pour des séjours de courte durée, des formations, des activités professionnelles, voire pour émigrer.

Pour ce qui est des séjours à l'étranger, la responsabilité individuelle englobe la responsabilité de soi, mais aussi une part de responsabilité en ce qui concerne les proches de la personne, par exemple les enfants qui l'accompagnent, ainsi que la responsabilité à l'égard de la collectivité: fait preuve de responsabilité de soi la personne qui limite les risques qu'elle encourt en séjournant à l'étranger. Cela peut porter sur le comportement du voyageur, mais aussi sur les moyens d'existence et la prévoyance vieillesse et maladie de la personne établie. La responsabilité de soi et la responsabilité à l'égard de la collectivité sont souvent étroitement liées. Fait preuve de responsabilité dans l'intérêt général une personne qui évite pour soi les risques inutiles afin d'éviter aux autres des frais d'assistance, par exemple sous forme d'assistance consulaire ou d'aide sociale. Si les personnes séjournant à l'étranger assumaient d'une façon générale leurs responsabilités, cela préviendrait une proportion significative des cas nécessitant une intervention parfois lourde de la Confédération.

La responsabilité individuelle du ressortissant suisse à l'étranger lui impose aussi de respecter les lois des Etats de résidence, ainsi que les instructions des autorités locales. Cela dit, les diverses composantes de la responsabilité individuelle prennent une importance variable selon la situation. En cas de séjour de durée limitée à l'étranger, la personne doit s'informer des risques courants et éviter les dangers en choisissant ses lieux de destination et de transit, en adaptant en conséquence son comportement sur place, et en concluant des polices d'assurance privées lui assurant une couverture convenable (caisse maladie, assurance-voyage). Une personne séjournant temporairement à l'étranger peut s'enregistrer sur Itineris (la plate-forme en ligne du DFAE), de sorte que la représentation concernée puisse promptement la contacter en cas de nécessité. En revanche, si une personne s'établit à l'étranger, elle

devra surtout veiller par exemple à respecter la législation de l'Etat, ou les conseils et recommandations qu'émettent par exemple les autorités locales en cas d'événement exceptionnel. Les Suisses de l'étranger ont des liens plus étroits avec leur Etat de résidence, qui constitue leur pôle principal de vie: ils feront preuve de responsabilité individuelle en garantissant à long terme leurs moyens d'existence, en souscrivant une assurance-maladie et un plan de prévoyance-vieillesse (le cas échéant par adhésion à l'Assurance-vieillesse, survivants et invalidité facultative).

Art. 6 Recommandations

Le DFAE peut publier des informations, sans cesse actualisées, sur des dangers potentiels et, d'une façon générale, sur les comportements à adopter en fonction de la situation rencontrée pendant des séjours à l'étranger. Les voyageurs et les personnes qui envisagent de voyager trouvent des conseils et des analyses des risques sur le portail Internet du DFAE; les recommandations de mesures de prudence qui peuvent y figurer sont formulées par les offices de plusieurs départements. Ces informations peuvent être diffusées à titre préventif ou comme consignes à suivre en cas d'urgence. Pour ce qui est des situations de crise, l'art. 65, al. 3, (voir ch. 3.4.1.3, ci-dessous) précise que les ressortissants suisses à l'étranger doivent observer les recommandations du DFAE en matière de sécurité, notamment les conseils aux voyageurs et autres communications en direction de publics plus restreints, comme les messages électroniques (SMS, par exemple) envoyés par une représentation ou la Helpline du DFAE dans le cas de personnes se trouvant dans une zone à risques. L'art. 60, al. 2, habilite la Confédération à limiter la protection consulaire si la personne n'a pas observé les recommandations, et l'art. 61, al. 2, dégage la responsabilité de la Confédération en ce qui concerne les recommandations qu'elle publie.

L'art. 6 habilite également le DFAE à diffuser de l'information parmi le public, dans le cadre de ses activités courantes, mais aussi, par exemple, par des actions de sensibilisation dans les médias et dans des salons ou foires-expositions pour faire observer les conseils aux voyageurs.

Art. 7 Guichet unique

Le dispositif de guichet unique que crée cet article est une composante majeure des efforts d'intégration et de cohérence de la politique de la Confédération à l'égard des Suisses de l'étranger. C'est lui qui permet à l'administration de fournir les prestations visées dans la LSEtr d'une façon adaptée aux besoins. C'est un instrument d'accomplissement de la mission de service public.

La motion Brunshwig Graf (Mo 11.3203) insiste sur la nécessité d'un guichet unique¹⁴. L'Initiative parlementaire Lombardi 11.446 va dans le même sens en appelant à l'attribution de la conduite de la politique concernant les Suisses de l'étranger à un département précis. Au cours des dernières décennies, les transactions se sont intensifiées entre les services de Suisse et les représentations; les besoins d'échanges de données et d'appui réciproque se sont accrus. Ce mouvement devrait se poursuivre, car il tient à la mobilité internationale croissante de la population. L'intérêt de mettre en place un dispositif performant de guichet unique à la Confédération est donc indiscutable.

¹⁴ Cette motion demandait en effet un regroupement de services au sein d'un seul service compétent pour les Suisses de l'étranger.

Tout comme les Chambres fédérales, le Conseil fédéral s'est engagé en faveur de la création d'un guichet unique. C'est ainsi qu'en mai 2001, il a créé au sein du DFAE la Direction consulaire (DC), qui assure le fonctionnement efficace et convivial du service consulaire, et collabore dans ce but avec d'autres services de l'administration fédérale, des organes cantonaux et des partenaires étrangers¹⁵. La mission de la DC coïncide dans une large mesure avec les multiples rôles d'un guichet unique à la disposition des Suisses de l'étranger et des autres ressortissants et institutions¹⁶ suisses à l'étranger. Le guichet unique reçoit les demandes d'information de toute nature, informe ses usagers, les conseille et les aiguille sur le service compétent. Située à la centrale, la DC est aussi un prestataire de services et un point de contact de l'administration fédérale pour les autorités cantonales sur les questions relevant de la LSEtr (ce qui répond à une demande spécifique de la motion 11.3203). Au sein de l'administration fédérale, ce guichet unique est l'interlocuteur des organismes de défense des intérêts des Suisses de l'étranger, en particulier l'Organisation des Suisses de l'étranger (OSE). Il assure enfin la coordination sur les questions du ressort d'autres départements.

L'al. 2 signifie que le guichet unique englobe les deux composantes du DFAE: d'une part la DC dans son rôle central, et de l'autre le réseau de représentations, avec ses ambassades, ses consulats généraux desservant un arrondissement consulaire propre, et ses centres consulaires régionaux. En matière de protection consulaire, la Confédération peut aussi s'appuyer sur les autres représentations suisses de plein exercice, ainsi que sur quelque deux cents consulats honoraires. Il est fait appel à chacune de ces composantes selon ses atouts propres: compétences particulières à la DC, proximité géographique des représentations pour les usagers. La Confédération s'attache à mettre en place les systèmes et les plates-formes informatiques nécessaires de cybergouvernement, de sorte que le guichet unique rapproche du citoyen le fonctionnement de l'administration.

Si l'al. 2 précise que les prestations consulaires sont *en règle générale* assurées par les représentations, c'est pour ménager au DFAE la possibilité de conclure des accords internationaux permettant de confier des fonctions consulaires pour les ressortissants suisses à l'étranger à des représentations d'Etats partenaires. Quelques prestations sont aussi assurées par d'autres services officiels, en liaison avec le DFAE. Le Conseil fédéral est censé doter le réseau de représentations des ressources nécessaires à la couverture des besoins de prestations consulaires.

L'exercice de ses nombreuses fonctions de guichet unique confère à la DC une vue d'ensemble de tout ce qui concerne les ressortissants suisses à l'étranger; elle est donc en mesure d'appuyer le Conseil fédéral dans la formulation de sa stratégie de politique extérieure, notamment pour ce qui est des intérêts des Suisses de l'étranger, et dans le paramétrage de sa politique dans le champ couvert par la présente loi.

¹⁵ Ordonnance du 20 avril 2011 sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères (Org DFAE), RS 172.211.1.

¹⁶ Le mot est pris ici dans une acception plus générale que dans la définition plus restreinte qui en est donnée à l'art. 38, al. 1, de la LSEtr.

Art. 8 Stratégie de politique étrangère

Le Conseil fédéral tient compte des intérêts des personnes suisses à l'étranger – dont les Suisses de l'étranger – et des institutions à l'étranger, dans la définition de sa stratégie de politique extérieure. Il doit notamment poursuivre sur la lancée de sa stratégie de politique étrangère 2012 à 2015¹⁷, dont les axes prioritaires sont complétés par le soutien aux ressortissants suisses vivant ou voyageant à l'étranger dans un souci de réponse aux besoins croissants de mobilité des Suisses.

Il détermine plus précisément dans sa politique la façon de satisfaire ces besoins.

3.2 Titre 2 Suisses de l'étranger

3.2.1 Chapitre 1 Mise en réseau et information

Le chap. 1 réunit les mesures par lesquelles la Confédération contribue à la mise en place d'un cadre approprié de renforcement des liens des Suisses de l'étranger entre eux et avec leur patrie. Les grands volets de cette action sont le soutien, la mise en réseau et l'information.

Art. 9 Mise en réseau

Cet article fait obligation aux représentations diplomatiques et consulaires d'encourager de façon appropriée les Suisses de l'étranger et leurs associations et organismes locaux. L'al. 1 précise que les Suisses de l'étranger possèdent d'utiles réseaux de contacts personnels, qu'il est possible de mettre à profit par des partenariats avec les représentations. Le postulat Lombardi (04.3571) de 2004 demandait déjà que ces réseaux de contacts soient mieux mis en valeur. Les chefs de mission et de poste disposent d'une marge de manœuvre en ce qui concerne les modalités pratiques de cette action. Le partenariat bénéficie aux deux parties, notamment pour ce qui est de l'accès aux décideurs de l'Etat de résidence. Les anciens élèves des écoles suisses constituent pour les représentations de précieux relais pour les relations avec l'Etat de résidence et pour la défense des intérêts suisses. Conformément à l'art. 53, les écoles ayant droit aux subventions collaborent avec les représentations.

L'al. 2 impose aux services fédéraux de Suisse de maintenir le contact avec les institutions travaillant à la réalisation de l'objectif défini à l'art. 40 Cst. Il ne fait naître aucun droit à un soutien financier.

L'al. 3 consacre une disposition spécifique à l'encouragement des échanges des jeunes Suisses de l'étranger entre eux et avec la Suisse, comme cela avait été demandé dans la consultation. Actuellement, la Confédération se fonde sur l'art. 7a, al. 2, LDPSE pour soutenir financièrement des organismes qui se consacrent à l'encouragement des jeunes Suisses de l'étranger – comme les programmes de vacances offerts par le Service des jeunes de l'OSE, ou les camps de la Fondation pour les enfants suisses à l'étranger (FESE). L'OSE soutient en outre des jeunes Suisses de l'étranger souhaitant par exemple se faire une idée des formations offertes en Suisse, ou séjourner brièvement en Suisse dans une famille d'accueil. Les jeunes mentionnés à l'al. 3 sont des enfants à partir de l'âge de la maternelle, des

¹⁷ Rapport du Conseil fédéral du 21 février 2012 sur les axes stratégiques de la politique étrangère pour la législature.

adolescents et des jeunes de moins de 25 ans révolus, ce qui correspond au groupe défini dans la loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse¹⁸. La LSEtr couvre ces activités, qui ont fait leurs preuves et continueront ainsi de bénéficier d'aides financières par le canal de l'OSE et d'autres organismes sur la base de l'art. 38.

Art. 10 Information

L'art. 10 de la LSEtr élargit la base des activités d'information de la Confédération par rapport à la LDPSE (art. 7a, al. 2, let. b, et al. 3). Comme leurs compatriotes installés sur le territoire national, les Suisses de l'étranger doivent être officiellement renseignés sur leurs droits et obligations, et avoir accès aux informations qui leur faciliteront la participation à la vie politique du pays.

La Confédération diffuse par des médias s'adressant aux Suisses de l'étranger, notamment les pages réservées de la *Revue Suisse (Gazzetta Svizzera)* en Italie, des informations officielles sur des questions d'une très grande importance pour eux (en ce qui concerne *Revue Suisse*, se reporter à la section 3.2.5, commentaire de l'art. 38). Des informations officielles sont également communiquées dans l'Aide-mémoire pour les Suisses de l'étranger et parmi les renseignements régulièrement diffusés par les représentations (bulletins électroniques), par exemple. En ce qui concerne les droits politiques, les art. 10a, 11 et 34 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques¹⁹ confient à la Confédération une mission générale d'information des électeurs établis sur le territoire national ou à l'étranger dans la période précédant une élection ou une votation fédérale. Les autres informations sur des projets cantonaux ou communaux et sur les élections au Conseil national relatives à des questions n'intéressant que certaines circonscriptions relèvent du droit cantonal (selon le principe énoncé à l'art. 15).

Au-delà de l'information officielle, les Suisses de l'étranger reçoivent aussi d'établissements indépendants des informations diversifiées et équilibrées qui leur permettent de se former librement une opinion politique. La Confédération soutient financièrement cette offre au titre de sa mission de service public. Dans la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV), elle donne mission à la SSR de resserrer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger à la Suisse²⁰. On peut citer à ce propos les offres en ligne de la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SRG SSR) à l'étranger et sa plate-forme internationale Swissinfo. Dans l'ensemble, l'accès à l'information de base sur la Suisse est donc garanti dans le monde entier, eu égard à l'actuelle infrastructure informatique et de diffusion (ondes et câble). En inscrivant dans la LSEtr cette mission de diffusion de l'information citoyenne, la Confédération consolide les liens des Suisses de l'étranger avec la Suisse.

La Confédération et les responsables des médias mettent à profit les possibilités des nouvelles technologies de l'information d'usage courant. La LSEtr ne précise aucun média sous sa dénomination actuelle, afin de laisser une marge de manœuvre suffisante à la Confédération et aux éditeurs pour moduler leurs offres dans les limites de la teneur de la disposition.

¹⁸ Loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes (LEEJ), art. 4, RS **446.1**.

¹⁹ RS **161.1**

²⁰ RS **784.40**, art. 24, let. c

Sachant qu'il doit être possible d'obtenir un panorama général des bases légales concernant les Suisses de l'étranger, le guichet unique peut proposer en ligne des liens conduisant aux textes de loi indispensables à cette vue d'ensemble, n'englobant toutefois pas nécessairement tous les textes normatifs pertinents.

3.2.2 **Chapitre 2 Registre des Suisses de l'étranger**

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

L'inscription au registre des Suisses de l'étranger (RSE) est soumise à des critères objectifs: nationalité suisse et absence de domicile en Suisse. La personne qui remplit ces critères est obligée, en vertu de l'al. 1, de s'annoncer auprès de la représentation compétente. Elle demande son inscription si elle a émigrée et annoncé son départ de Suisse, ou si elle atteint la majorité sans avoir jamais vécu en Suisse. Cette obligation constitue une injonction, car le manquement à s'y plier ne donne pas lieu à des sanctions susceptibles d'être prononcées ou infligées dans la pratique. L'annonce est une expression de responsabilité de la personne à l'égard de la Suisse, qui confère des droits à ses nationaux.

Il est de l'intérêt de la personne que ses données personnelles figurent dans le RSE et soient tenues à jour. Le maintien du lien avec la Suisse en est facilité. L'inscription d'une personne n'ayant pas l'exercice des droits civils est effectuée par la personne habilitée par le Code civil à la représenter (titulaire de l'autorité parentale, curatelle). L'annonce de l'enfant peut être interprétée comme l'exercice d'une responsabilité à son égard par l'inscription au RSE, qui lui permet de conserver par exemple sa nationalité suisse à la déclaration de naissance²¹. L'Etat a aussi tout intérêt à procéder à l'inscription administrative d'un maximum de ses ressortissants à l'étranger. La Confédération s'efforce par exemple de leur communiquer des informations variées, ou de tenir des statistiques. La constante progression des inscriptions auprès des représentations permet de penser que le régime actuel fonctionne bien. C'est pourquoi la Commission a abandonné son projet initial de rendre l'inscription facultative, la consultation ayant fait ressortir des critiques à ce sujet, dont elle a ainsi tenu compte.

L'inscription au RSE facilite la fourniture prompte et efficace de diverses prestations. Les personnes non inscrites au RSE peuvent aussi demander certaines prestations, dont l'octroi risque toutefois de prendre plus de temps. Les autorités doivent notamment procéder pour chaque prestation à un contrôle d'identité et de nationalité, ce qui aurait déjà été fait en cas d'inscription. De plus, la loi précise que l'exercice des droits politiques à l'étranger, l'obtention éventuelle de l'aide sociale et le soutien accordé aux jeunes Suisses de l'étranger par les mesures visées à l'art. 9, al. 3, présupposent l'inscription au RSE. En situation de crise, la représentation concernée peut rapidement prendre contact avec la personne inscrite. Tout cela s'ajoute au caractère obligatoire de la démarche pour inciter les citoyens à demander leur inscription au RSE. L'al. 2 charge le Conseil fédéral de prévoir pour les cas dans lesquels une aide sociale s'impose, des dérogations qu'il précisera par voie

²¹ Peuvent également être inscrits au registre des membres de la famille de l'ayant droit, quelle que soit leur nationalité. Loi fédérale du 24 mars 2000 sur le traitement des données personnelles au Département fédéral des affaires étrangères, RS 235.2, art. 4, al. 1 et 2.

d'ordonnance. Le Conseil fédéral doit veiller à ce que son aide sociale permette en priorité aux personnes en situation d'urgence de mener une existence conforme à la dignité humaine. Si l'urgence impose une action rapide, elle ne doit pas être entravée par des procédures administratives. Les représentations assurent la compatibilité entre ce principe et l'obligation d'inscription visée à l'al. 1 en menant la procédure en parallèle à la fourniture de l'aide d'urgence, ou à sa suite (ce qui vaut d'ailleurs aussi pour les demandes visées aux art. 32 et 33).

L'immatriculation fait actuellement l'objet des art. 11 à 14 du règlement, qui prévoit à son art. 12 l'obligation d'immatriculation, reprise pour l'essentiel et ainsi inscrite dans la loi. Pour ce qui est des autres modalités, les choses ont beaucoup changé depuis la promulgation du règlement, notamment avec l'essor de l'informatique. Un projet a été lancé au titre de la stratégie de cyberadministration en vue de remplacer VERA par une plate-forme moderne à la disposition des autorités concernées ainsi que des usagers. La loi introduit une nouvelle conception du système d'information VERA (cf. ch. 3.1.), qui n'est plus un système de contrôle, mais fonde désormais l'offre de prestations des autorités. Le public sera informé de l'obligation d'annonce et des avantages de l'inscription au RSE, par exemple par un dépliant joint à tout passeport délivré et par une communication aux usagers du guichet unique, notamment par l'intermédiaire de la Helpline du DFAE.

Art. 12 Annonce

L'al. 1 précise que l'annonce d'arrivée d'une personne se fait auprès de la représentation compétente.

Selon l'al. 2, la compétence découle de l'arrondissement consulaire dans lequel la personne a son domicile. Le rattachement à une représentation unique garantit que personne ne puisse avoir plusieurs domiciles ou résidences habituelles. Ce principe figure dans la loi pour les personnes résidant sur le territoire national (art. 23, al. 2, CC²²). Il vaut aussi à l'étranger en droit privé (art. 20, al. 2, de la loi fédérale sur le droit international privé, LDIP²³).

L'al. 2 précise en outre que le Conseil fédéral peut prévoir des dérogations à la règle de compétence de la représentation dont relève le domicile. Cette exception doit être possible pour garantir l'inscription administrative régulière de tout ayant droit, d'autant plus que les Suisses de l'étranger ne se définissent que par l'absence de domicile en Suisse. A titre d'exemple, on pourrait imaginer le cas d'une personne séjournant à l'étranger sans domicile fixe (qui fait un tour du monde, par exemple), dont l'adresse postale peut servir de critère de détermination de la représentation compétente. Les ressortissants suisses domiciliés dans la Principauté de Liechtenstein donnent un autre exemple de la nécessité de ces dérogations: ils n'ont pas à s'annoncer à une représentation, mais à l'administration du canton de Saint-Gall, dont ils reçoivent leurs documents d'identité et à laquelle ils peuvent également signifier leur volonté d'exercer leurs droits politiques selon l'art. 18 LSEtr.

L'al. 3 traite de la confirmation de l'inscription à la majorité. Les représentations continueront à inviter si possible les mineurs à confirmer leur inscription avant d'avoir atteint la majorité, afin qu'ils puissent demander sans délai leur inscription

²² RS 210

²³ RS 291

au registre des électeurs et exercer leurs droits politiques aussi rapidement que possible lorsqu'ils deviennent majeurs.

En vertu de l'alinéa 4, les communes auxquelles un ressortissant suisse a annoncé son départ pour l'étranger sont tenues d'en donner notification au DFAE dans un but de meilleur suivi de l'émigration. Cette disposition doit, d'une part, faire pendant à l'art. 13, al. 3, selon lequel les communes suisses doivent notifier au DFAE toutes les annonces de ressortissants suisses rentrant en Suisse. D'autre part, conjointement avec l'art. 13, al. 3, elle offre la base légale permettant d'améliorer les échanges de données personnelles entre les registres des communes suisses et le registre des Suisses de l'étranger conformément aux objectifs de la stratégie de cyberadministration de 2007. Ces échanges servent au traitement électronique des prestations et aident ainsi les administrations à s'acquitter efficacement de leurs tâches, dans une démarche de proximité avec les citoyens.

Art. 13 Communication de modifications

L'al. 1 fait obligation à toute personne inscrite au registre des Suisses de l'étranger de communiquer à la représentation tout changement intervenu dans les renseignements fournis au moment de l'annonce d'arrivée. Le changement de domicile à l'étranger est une information particulièrement importante à cet égard, et peut avoir pour effet de rattacher la personne à une autre représentation.

L'al. 2 précise que le passage à une autre représentation chargée de la tenue du registre à la suite d'un changement de domicile est une procédure allégée pour la personne inscrite. Il suffit à cette dernière de confirmer à son départ ou à son arrivée son désir de rester inscrite au RSE: ses données seront alors transférées sur la plateforme correspondant à son nouveau domicile. La procédure de transfert est ainsi simplifiée par rapport à l'état antérieur des choses, ce qui facilite la mobilité internationale des Suisses de l'étranger.

L'al. 3 porte sur la prise de domicile en Suisse, qui entraîne la radiation du RSE, comme le prévoit l'art. 14, al. 1, let. a (voir ci-dessous). Il ne s'agit plus d'un déménagement à l'étranger, mais d'un retour (qui inclut l'immigration pour les Suisses de l'étranger de deuxième génération ou plus qui n'ont pas eux-mêmes émigré de Suisse).

L'al. 3 fait obligation à la commune dans laquelle s'annonce la personne de signaler le fait au DFAE, dans un but de meilleur suivi des retours ou de l'immigration des Suisses de l'étranger. Cela permet à la représentation de procéder à la radiation de la personne, et d'informer la commune de vote de la nouvelle domiciliation en Suisse.

Art. 14 Radiation du registre et destruction des données

A l'instar de l'art. 14 du règlement, l'art. 14 LSEtr définit les conditions de radiation d'une personne du RSE (al. 1, let. a à f). Par radiation, on entend dans ce chapitre la désactivation des données personnelles dans le RSE. La Confédération peut ainsi continuer à utiliser ces données (avant qu'elles ne soient détruites selon l'al. 2) dans le cadre de fonctions consulaires et à des fins statistiques.

L'al. 1, let. e et f, caractérise sur la base de plusieurs critères la situation dans laquelle l'administration peut estimer être sans nouvelles de la personne: l'adresse indiquée au moment de l'annonce d'arrivée n'existe pas, la personne n'habite pas à l'adresse indiquée (ce qui est établi par la représentation au troisième courrier non

distribuable retourné par la poste), ou a été portée disparue (l'éventuelle déclaration d'absence émanant des autorités de l'Etat de résidence doit alors être entérinée par l'autorité suisse compétente).

Il importe de distinguer de la radiation la destruction des données, à laquelle procède la Confédération selon l'al. 2, dans le respect des délais légaux et autres prescriptions qu'il conviendra de préciser au niveau d'une ordonnance.

3.2.3 Chapitre 3 Droits politiques

La Confédération règle l'exercice des droits politiques au niveau fédéral; les cantons règlent ces droits aux niveaux cantonal et communal (art. 39 Cst.). Selon la législation en vigueur, les Suisses de l'étranger possédant le droit de vote et inscrits dans une commune de vote de Suisse peuvent participer aux élections et votations en personne ou par correspondance. Le vote peut être électronique dès lors que le canton en prévoit la possibilité et que le Conseil fédéral a donné son accord. Depuis l'entrée en vigueur de la LDPSE, le nombre des ressortissants suisses qui exercent leurs droits politiques depuis l'étranger n'a cessé d'augmenter, pour avoisiner les 132 000 personnes en mars 2013. La LSEtr reprend en grande partie la teneur de la LDPSE. Quelques dispositions ont été ajustées et sont maintenant formulées de façon plus moderne et juridiquement plus claire. Des nouveautés sont en particulier prévues aux art. 18, 19 et 21 (se reporter à leur commentaire ci-dessous).

Art. 15 Droit applicable

L'art. 15 correspond à l'art. 7 de la LDPSE. Son al. 2 se réfère aux droits politiques des Suisses de l'étranger en matière cantonale et communale. C'est le droit cantonal qui est déterminant dans l'élection des conseillers aux Etats. Le droit fédéral ne peut pas contraindre les cantons à laisser les Suisses de l'étranger participer à ces scrutins (art. 150, al. 3, Cst.).

Art. 16 Etendue

L'art. 16 reprend l'art. 3 de la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger moyennant une légère reformulation rédactionnelle.

Art. 17 Exclusion du droit de vote

L'art. 17, qui remplace l'art. 4 LDPSE, interdit de vote la personne protégée par une curatelle de portée générale. Dans la version allemande, le terme de «*entmündigt*», qui figure toujours à l'art. 136 Cst, est remplacé par la notion moderne de «*umfassende Beistandschaft*». Une personne peut aussi être interdite de vote sur la base d'une décision de justice valable dans un Etat étranger. Cependant, une décision de protection du majeur incapable prononcée dans l'Etat de résidence ne doit être valable comme motif de privation du droit de vote en Suisse que dans la mesure où elle aurait aussi pu être prononcée selon le droit suisse et est reconnue par l'autorité suisse compétente. De cette manière, il est possible d'empêcher qu'une personne ne soit privée de ses droits politiques par une décision conforme à un droit étranger,

mais qui n'aurait pas été de nature à entraîner une telle mesure en droit suisse²⁴. Une mesure de protection de l'adulte émanant d'une autorité compétente d'un Etat partie à la Convention du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes²⁵ est en principe directement reconnue par la Suisse, qui est elle-même partie à la Convention. Les mesures d'exclusion prononcées en application de l'art. 17, let. b, devraient être rares.

Art. 18 Exercice du droit de vote

L'art. 18 simplifie la détermination de la commune de vote (cf. commentaire de l'art. 19, ci-dessous) qui, sous le régime actuel, peut être librement choisie entre une commune de domicile antérieure ou la/une commune d'origine. L'idée qui sous-tend la rédaction de cet article est que la situation du Suisse de l'étranger doit être identique à celle de l'électeur résidant sur le territoire national: le premier ne saurait bénéficier d'un traitement privilégié par rapport au second, qui n'est pas non plus libre du choix de l'endroit où il souhaite exercer ses droits politiques. Le Suisse établi sur le territoire national vote dans sa commune de domicile; le Suisse de l'étranger figure dans le registre des électeurs de la commune de son dernier domicile en Suisse, ou, s'il n'a jamais été domicilié en Suisse, dans le registre des électeurs de sa commune d'origine. S'il a plusieurs communes d'origine, il indique au moment de son inscription celle où il souhaite voter, et ne peut plus en changer ensuite.

L'alignement des droits des Suisses de l'étranger et de Suisse pour ce qui est du choix de la commune de vote et du domicile politique, ainsi que l'impossibilité de changer de commune de vote après l'inscription visent à prévenir le double vote consécutif à la double inscription d'un Suisse de l'étranger. Ce dispositif a pour effet qu'il est inutile de reprendre dans la LSEtr l'art. 5a, al. 2, de la LDPSE.

L'al. 3 définit les formes de participation aux scrutins: par correspondance ou en personne (reprise de l'art. 1 LDPSE). La loi ménage aussi la possibilité du vote électronique. L'al. 4 précise que dans les élections et votations fédérales, les Suisses de l'étranger ayant le droit de vote et inscrits dans le registre des électeurs d'un canton qui propose le vote électronique peuvent voter de cette manière. Cette possibilité est actuellement offerte à titre expérimental, mais n'est pas généralisée. Comme le prévoit l'art. 8a de la loi fédérale sur les droits politiques, en plus de la LSEtr, la Confédération peut admettre l'expérimentation du vote électronique, en accord avec les communes et cantons intéressés (se reporter au commentaire de l'art. 21). Quoi qu'il en soit, la participation à un scrutin par voie électronique n'est pour l'instant pas un droit subjectif.

Une minorité de la Commission préférerait que le vote électronique n'apparaisse pas ici, estimant que sa mention risquerait de susciter de faux espoirs puisque cette possibilité n'est pas encore généralisée; il suffit, estime-t-elle, que les expériences de vote électronique soient abordées à l'art. 8a de la loi fédérale sur les droits politiques.

²⁴ Cf. Message du Conseil fédéral du 3 mars 1975 à l'Assemblée fédérale concernant les droits politiques des Suisses de l'étranger, FF 1975 I 1305 1318.

²⁵ CLaH 2000, RS 0.211.232.1

Art. 19 et 20 Inscription au registre des électeurs et radiation /
Tenue du registre des électeurs

Les art. 19 et 20, qui reprennent les art. 5a et 5b LDPSE, définissent les principes d'exercice des droits politiques ainsi que les modalités des procédures administratives de tenue des registres des électeurs. Ces règles précisent les droits et garantissent la tenue efficace des registres.

L'art. 19 couvre l'inscription au registre des électeurs et la radiation. Il reprend l'art. 5 LDPSE qui désigne par commune de vote la commune de Suisse dans laquelle le Suisse de l'étranger possédant le droit de vote exerce ses droits politiques. Il peut s'agir de la commune de vote ou du service chargé par le droit cantonal de la tenue du registre des électeurs; dans certains cantons, où le registre est tenu à l'échelle cantonale, ce sera par exemple le bureau cantonal des Suisses de l'étranger.

Le Suisse de l'étranger signifie sa volonté d'exercer ses droits politiques en Suisse en s'inscrivant dans une commune de vote par le canal de la représentation compétente. La demande d'inscription visée à l'al. 1 et l'annonce de la renonciation visée à l'al. 2 se font par écrit.

Une personne peut d'une part être radiée du registre des électeurs à sa propre demande. La radiation peut d'autre part se faire d'office dans les cas énumérés dans l'article. Parmi eux figure l'absence de nouvelles, qui a certaines conséquences pratiques pour la tenue du registre électoral. Il suffit que le matériel de vote envoyé au Suisse de l'étranger à l'adresse indiquée soit retourné trois fois consécutives comme non distribuable pour qu'il soit procédé à la radiation (dans le cas de courriers retournés, plus aucune différence n'est faite entre les scrutins cantonaux, communaux et fédéraux). Comme cela se fait actuellement, la représentation compétente doit essayer, à la demande de la commune de vote, de retrouver l'électeur concerné et de déterminer son adresse. Lorsqu'elle raye une personne du registre des Suisses de l'étranger (dans les conditions énoncées à l'art. 14), elle doit en informer la commune de vote, qui est alors tenue de supprimer les données correspondantes dans son registre des électeurs.

En diversifiant les modalités de renouvellement de l'inscription et de réinscription et en simplifiant ainsi ces formalités pour les administrés²⁶, les Chambres fédérales ont signalé le 17 juin 2011 leur volonté d'encourager les Suisses de l'étranger à participer à la vie politique de la Suisse. La règle choisie alors, qui prévoyait que la participation à une votation ou à une élection vaille renouvellement de l'inscription, aurait entraîné un surcroît de travail administratif considérable dans les cantons et communes. La LSEtr propose donc une solution plus simple, qui sert l'intérêt des Suisses de l'étranger, mais aussi celui des communes ou cantons chargés de la tenue des registres: il est proposé que la refonte de la loi se traduise par l'abandon de la réinscription quadriennale obligatoire au registre des électeurs; en revanche, les Suisses de l'étranger auront à tout instant la possibilité de signaler qu'ils souhaitent renoncer à exercer leurs droits politiques, ce qui entraînera leur radiation du registre des électeurs. Ils peuvent à tout moment revenir sur cette décision. Les autorités concernées peuvent emprunter divers canaux d'information (mémentos, *Revue Suisse*) pour informer les Suisses de l'étranger qui ne souhaitent plus exercer leurs droits politiques de la possibilité de se faire radier de leur registre des électeurs. Cette règle ne compromet pas l'essor du vote électronique.

²⁶ FF 2011 4487

Le mode de suppression des données dans le registre des électeurs est précisé dans le droit cantonal (il peut s'agir par exemple d'une désactivation des données, qui resteront disponibles pendant un temps limité).

L'art. 20 reprend l'art. 5b de la LDPSE. Quel que soit le système, un certain nombre de personnes figureront dans les registres des électeurs alors qu'elles ne remplissent plus les conditions d'inscription. Les autorités s'efforceront de limiter autant que faire se peut leur nombre dans les conditions prévues à l'art. 20 sur la tenue des registres des électeurs, et par échange d'informations entre les communes et le DFAE, comme le prévoit l'art. 19, al. 4.

Art. 21 Mesures d'appoint

L'art. 7a, al. 3, LDPSE habilite la Confédération à soutenir des organisations et institutions qui aident les Suisses de l'étranger à exercer leurs droits politiques. L'art. 21 élargit le cercle des ayants droit: désormais, les crédits alloués peuvent servir aussi à encourager des actions d'autres acteurs, notamment les cantons. Le subventionnement d'institutions de Suisses de l'étranger demeure possible dans les conditions définies à l'art. 38 LSEtr. Cette possibilité d'aider une nouvelle catégorie de bénéficiaires peut se révéler utile, par exemple pour la mise au point de systèmes techniques de vote électronique par l'Internet visant à faciliter l'exercice du droit de vote à l'étranger; le vote électronique peut en effet notablement encourager l'exercice des droits politiques, eu égard aux difficultés réelles que suscite encore le vote par correspondance. Le rapport du Conseil fédéral de 2006 sur les projets pilotes en matière de vote électronique, dont avait pris acte le Parlement, indique que les électeurs suisses de l'étranger constituent un groupe cible prioritaire dans l'introduction graduelle du vote électronique²⁷, qui a également statut de projet prioritaire dans la stratégie de cyberadministration de 2007. Concrètement, l'objectif de la Confédération est que la grande majorité des électeurs suisses de l'étranger aient la possibilité de voter électroniquement lors des élections au Conseil national de 2015. Mais la répartition des compétences en matière de droits politiques laisse les cantons libres de décider si et quand ils souhaitent introduire le vote électronique. L'appui de la Confédération pourrait encore porter sur d'autres domaines, comme la promotion de la participation électronique aux votations fédérales et l'introduction de la collecte électronique de signatures (*e-collecting*) permettant de réunir et de déposer en ligne des signatures pour des initiatives, des référendums, des pétitions ou des listes de candidats aux élections au Conseil national. Les aides visées à l'art. 21 permettent à la Confédération d'encourager le développement (mais non pas le fonctionnement) de systèmes de ce type. Elles ne sont pas récurrentes; leur total ne dépasse pas 20 millions de francs, ce qui veut dire que ces nouvelles subventions ne sont pas assujetties au frein aux dépenses (voir section 5.1).

3.2.4 **Chapitre 4** **Aide sociale**

La Confédération accorde une aide sociale aux Suisses de l'étranger indigents s'ils ont épuisé toutes les autres possibilités de subvenir à leurs besoins élémentaires, que ce soit par leurs propres moyens, par des sources privées (proches) ou par des presta-

²⁷ Voir (second) rapport du Conseil fédéral du 31 mai 2006 sur les projets pilotes en matière de vote électronique, 06.056, FF **2006** 5205.

tions de l'Etat de résidence (art. 24). Cette aide conduit vers l'indépendance matérielle et personnelle, et favorise l'intégration sociale et professionnelle; elle doit aussi renforcer la responsabilité individuelle. L'indigence se caractérise par l'absence d'indépendance matérielle, qui ouvre droit à l'aide sociale. Cette dernière est remboursable, comme sur le territoire national, une fois que la personne a stabilisé sa situation économique et retrouvé un niveau de vie acceptable (art. 35).

L'aide sociale se fonde actuellement sur la loi fédérale du 21 mars 1973 sur l'aide sociale et les prêts alloués aux ressortissants suisses à l'étranger (LAPE)²⁸, dont le texte est repris dans la LSEtr.

Le tableau ci-dessous présente un certain nombre de chiffres sur les prestations allouées par la Confédération au titre de l'aide sociale fournie à des ressortissants suisses à l'étranger. La Confédération verse d'une part une aide financière à des particuliers ne possédant que la nationalité suisse et à des plurinationaux dont la nationalité suisse est prépondérante (ligne supérieure du tableau ci-dessous). Elle indemnise d'autre part les cantons pour l'aide sociale qu'ils versent pendant les trois premiers mois aux personnes revenant en Suisse, en vertu de l'art. 3 LAPE (voir la deuxième ligne du tableau).

Aide sociale versée à l'étranger et indemnisation des cantons pour l'aide sociale qu'ils versent aux Suisses de l'étranger revenant en Suisse

	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Prestations versées à des ressortissants suisses	4 455 409	3 276 074	3 660 064	2 019 359	1 994 876	1 603 769
Indemnisation des cantons	2 426 260	3 129 171	2 199 801	1 755 323	1 802 932	2 023 510
Total	6 881 669	6 405 245	5 859 865	3 774 682	3 797 808	3 627 279

Notes

Chiffres en francs suisses.

Le coût financier n'est pas ventilé entre les personnes ne possédant que la nationalité suisse et les plurinationaux. La proportion de ces derniers était en 2011 de 73 % des citoyens suisses immatriculés (voir section 1.2). L'aide sociale versée à chaque catégorie doit être du même ordre de grandeur.

A titre de comparaison: la ville de Zurich a consacré un montant net de 188 millions de francs à l'aide sociale en 2011, pour une population de 390 082 personnes; la même année, la statistique des Suisses de l'étranger recensait 703 640 personnes immatriculées.

²⁸ RS 852.1

Nombre de dossiers et nombre estimatif de bénéficiaires de l'aide sociale

Chiffres: nombre de dossiers / nombre estimatif de personnes ²⁹	2006	2008	2010	2012
Assistance à l'étranger (voir ci-dessus: prestations versées à des ressortissants suisses)	583/875	437/656	331/497	307/461
Assistance aux personnes rentrant en Suisse (voir ci-dessus: indemnisation des cantons pour les trois premiers mois)	544/816	457/686	562/843	504/756

La LAPE est en grande partie transférée dans la LSEtr sans changements de fond. Quelques ajustements ont toutefois paru nécessaires, eu égard à des contextes et besoins nouveaux. Les principales modifications de teneur apportées par rapport au droit en vigueur portent sur les points suivants:

- le ressortissant suisse domicilié en Suisse qui a séjourné plus de trois mois à l'étranger n'a plus désormais droit à l'aide sociale à l'étranger, mais peut tout au plus demander un prêt d'urgence;
- l'aide sociale versée par les cantons au cours des trois premiers mois qui suivent le retour d'un Suisse de l'étranger au pays ne donne plus lieu à une indemnisation par la Confédération, en application logique du critère de domiciliation figurant à l'art. 115 Cst.³⁰;
- en principe, les Suisses de l'étranger ne bénéficient désormais de l'aide sociale que s'ils sont inscrits dans le RSE, même si le Conseil fédéral peut prévoir une dérogation pour les cas dans lesquels une aide sociale d'urgence s'impose, afin de prévenir une situation d'une extrême gravité (voir section 3.2.2).

Si une personne domiciliée en Suisse et séjournant moins de trois mois à l'étranger se trouve momentanément en difficulté, qu'elle soit aisée ou indigente, ce n'est plus l'aide sociale qui est accordée sous le régime de la LSEtr, mais un prêt d'urgence (art. 64), remboursable à 60 jours, au titre de la protection consulaire³¹:

- les prêts d'urgence peuvent être expressément limités ou refusés si la personne fait preuve de négligence (elle n'observe pas les recommandations de la Confédération, par exemple) ou a abusé de l'aide par le passé (art. 60, al. 2, let. c et d);
- si, en cas de pluralité de nationalités, l'aide sociale n'est accordée qu'aux personnes dont la nationalité suisse est prépondérante, cette distinction ne s'applique pas à la protection consulaire; la LSEtr ouvre ainsi la possibilité du prêt d'urgence à un groupe élargi de personnes.

La législation actuelle n'est pas reprise dans la LSEtr en ce qui concerne l'indemnisation par la Confédération de l'aide sociale versée par les cantons. Selon la LAPE, la Confédération assume pendant trois mois les frais de l'aide sociale versée

²⁹ Sur la base de valeurs empiriques, le nombre estimatif de personnes est obtenu en multipliant le nombre de dossiers par 1,5.

³⁰ C'est dans le même but que l'Assemblée fédérale a récemment adopté la révision de la loi fédérale en matière d'assistance (RS **851.1**), qui abolit l'indemnisation obligatoire du canton d'origine au canton de domicile et de séjour (FF **2012** 8903).

³¹ Art. 32, al. 2, OAPE, RS **852.11**

par un canton à un Suisse revenant au pays³². Cette règle ne se justifie plus aujourd'hui, car tous les cantons se sont dotés dans ce domaine d'une législation moderne qui, avec la loi fédérale en matière d'assistance (LAS), réunit les conditions permettant de satisfaire les besoins élémentaires des personnes concernées et de régler les problèmes de compétence qui pourraient se présenter. L'aide sociale fournie aux ressortissants suisses domiciliés en Suisse est l'affaire des cantons: l'indemnisation par la Confédération contredit la répartition actuelle des attributions en la matière. Cette disposition ne figure donc plus dans la présente loi.

Les indemnités annuelles versées par la Confédération aux cantons au titre de la LAPE se maintiennent dans une certaine fourchette, avec des montants globaux de 1,6 million de francs en 2009, de 1,8 million de francs en 2010, de 1,7 million de francs en 2011, et de 1,9 million de francs en 2012. L'expérience montre qu'ils sont plus importants pour les cantons de Zurich (avec 335 000 francs en 2011 et 595 000 francs en 2012), de Vaud (233 000 francs en 2011 et 217 000 francs en 2012) et de Genève (272 000 francs en 2011 et 216 000 francs en 2012). Ce sont donc ces cantons surtout qui peuvent s'attendre à un certain alourdissement de leurs dépenses d'aide sociale sous le nouveau régime.

3.2.4.1 Section 1 Principe et mesures préventives

Art. 22 Principe

L'art 22 définit la catégorie des personnes habilitées à déposer une demande d'aide sociale: uniquement les Suisses de l'étranger, alors que les art. 1 et 2 LAPE ouvrent cette possibilité aux nationaux ayant résidé à l'étranger durant trois mois au moins tout en conservant un domicile en Suisse. Ces personnes ne pourront plus demander d'aide sociale, même si des dérogations sont prévues. Les Suisses domiciliés en Suisse qui se trouvent en difficulté lors d'un séjour temporaire à l'étranger peuvent bénéficier du prêt d'urgence visé à l'art. 64. La commission a estimé proportionné d'exiger d'une personne non domiciliée en Suisse l'inscription visée à l'art. 11, al. 2: si elle demande l'aide sociale à la Confédération, c'est qu'elle cherche à établir un lien solide avec la Suisse, et on peut donc attendre d'elle qu'elle le montre en s'annonçant pour se faire inscrire au RSE. Les Suisses de l'étranger peuvent aussi recevoir une aide sociale de la Confédération s'ils tombent dans l'indigence au cours d'un séjour temporaire en Suisse; la pratique actuelle correspondante, fondée sur l'art. 25, al. 2, OAPE, est reprise dans la LSEtr.

L'art. 11, al. 2, habilite le Conseil fédéral à prévoir des dérogations à l'obligation d'annonce et d'inscription au RSE dans les cas dans lesquels une aide sociale d'urgence s'impose. Il convient de faire preuve d'une certaine souplesse en ce qui concerne l'obligation de s'annoncer pour inscription au registre des Suisses de l'étranger (RSE), sachant que la préservation d'une existence conforme à la dignité humaine dans les situations d'urgence (voir section 3.2.2) doit être prioritaire dans la décision d'octroi de l'aide sociale. Par le passé, quelque 40 % des demandes émanaient de citoyennes et des citoyens non immatriculés. Il doit rester possible, lorsque les circonstances l'exigent, d'aider immédiatement ces personnes, même si elles ne se sont pas annoncées.

³² Art. 3, 16 et 24, al. 2, LAPE

Art. 23 Mesures préventives

Cet article reprend l'art. 4, al. 1, LAPE. La précision «dans des cas particuliers» limite la responsabilité de la Confédération. La Confédération peut, dans des cas particuliers, prendre ou soutenir des mesures destinées à protéger les Suisses de l'étranger qui risquent de tomber dans l'indigence. L'art. 22 définit la compétence de la Confédération dans les cas où la personne est déjà tombée dans l'indigence; l'art. 23 le complète en fournissant une base légale à des mesures à caractère préventif. Il est rarement recouru dans la pratique à la disposition correspondante de l'ordonnance d'exécution de la LAPE (OAPE)³³. La Confédération pourra par exemple s'appuyer sur l'art. 23 pour sensibiliser à des dangers particuliers, notamment sanitaires, prendre des mesures de protection de la famille et de l'enfance, ou fournir une aide à la recherche d'emploi ainsi qu'au placement et à l'intégration des personnes handicapées.

Dans la version allemande du projet, le terme de «*Bedürftigkeit*» remplace toutefois celui de «*Not*» pour bien montrer qu'il ne s'agit pas d'une difficulté passagère (qui relèverait de l'art. 64), mais d'une menace d'authentique indigence sur le moyen ou le long terme, dont il convient de protéger la personne. Dans la version française, le terme d'indigence a été conservé, car il ne présentait pas la même ambiguïté.

3.2.4.2 Section 2 Conditions d'octroi de l'aide sociale

Art. 24 Subsidiarité

Comme pour l'aide sociale en Suisse, l'aide sociale accordée aux ressortissants suisses à l'étranger est soumise au principe de subsidiarité, qui veut qu'elle ne soit accordée que si la personne qui la demande ne peut plus subvenir dans une mesure suffisante ou à temps à son entretien par ses propres moyens et ne peut obtenir le soutien d'un tiers (assurances, proches, Etat de résidence). On vérifie régulièrement par exemple, comme le prévoit l'art. 328 du Code civil, si des parents en ligne directe ascendante ou descendante ne disposent pas des ressources nécessaires pour soutenir leur proche. Si les représentations contrôlent régulièrement la situation des bénéficiaires et des prestations, c'est notamment pour s'assurer du respect du principe de subsidiarité.

Art. 25 Pluralité de nationalités

Cet article reprend l'art. 6 LAPE en remplaçant le terme de doubles nationaux par celui de pluralité de nationalités, car il peut s'agir de personnes possédant trois ou quatre nationalités. La détermination de la nationalité prépondérante continue de s'appuyer sur une appréciation générale. Les critères retenus sont en particulier les suivants: la personne s'est-elle activement employée à acquérir la nationalité suisse? Dans quel Etat, dans quel entourage familial a-t-elle passé ses périodes marquantes d'enfance et de jeunesse? Où vit sa famille? Depuis combien de temps vit-elle dans l'Etat de résidence? S'est-elle fait inscrire dans le RSE? Les grands critères figurent expressément à l'art. 2 OAPE; cette pratique a fait ses preuves dans les cas de pluralité de nationalités, et sera maintenue.

³³ OAPE, art. 3, RS 852.11

Art. 26 Motifs d'exclusion

Les motifs d'exclusion restent inchangés par rapport à l'art. 7 LAPE. La Confédération peut refuser l'aide sociale ou la retirer si la personne concernée a gravement lésé les intérêts publics suisses, si elle obtient ou tente d'obtenir des prestations d'aide sociale en faisant sciemment des déclarations inexactes ou incomplètes, si elle refuse de fournir les renseignements nécessaires ou entrave leur obtention, si elle ne remplit pas les conditions ou obligations requises, si elle ne fait pas les efforts pouvant être exigés d'elle pour améliorer sa situation, ou si elle utilise abusivement les prestations qui lui sont accordées.

3.2.4.3 Section 3 Prestations d'aide sociale

Art. 27 Nature et étendue des prestations

L'art. 8 LAPE est repris moyennant des ajustements d'ordre rédactionnel et des allègements.

Art. 28 Conditions et obligations

L'art. 9 LAPE est repris tel quel.

Art. 29 Cession et mise en gage

Cette disposition reprend la teneur de l'art. 10 LAPE avec des adaptations rédactionnelles. Elle vise à empêcher que l'aide sociale ne soit détournée de son but. En cas d'infraction, la Confédération peut interrompre le versement des prestations (cf. art. 26 de la LSEtr) et exiger le remboursement des montants déjà versés. Aucun cas de cession ou de mise en gage illicite n'a toutefois été constaté dans la pratique.

Art. 30 Retour en Suisse

Cet article reprend intégralement l'art. 11 LAPE sur le fond; la reformulation est d'ordre purement rédactionnel. L'article assimile le retour en Suisse à l'immigration: la disposition s'applique aux Suisses de l'étranger de deuxième génération ou plus, c'est-à-dire même à des personnes qui n'ont pas elles-mêmes émigré de Suisse.

Art. 31 Frais de sépulture

Cette disposition reflète la teneur de l'art. 12 LAPE, en proposant une reformulation d'ordre rédactionnel.

Au décès d'un ressortissant suisse à l'étranger, la question peut se poser de savoir qui prend en charge les frais de sépulture. Le principe de subsidiarité s'applique là encore. Les frais de sépulture ne sont pris en charge au titre de l'aide sociale par la Confédération que s'ils ne sont pas payés par la succession, les proches ou l'Etat de résidence du défunt.

Il convient en priorité de donner une sépulture décente au défunt et de préserver sa dignité. Ce qui veut notamment dire que l'inhumation ne saurait être inutilement reportée. Les vérifications de solvabilité et de disposition à payer des personnes

susceptibles de prendre ces frais en charge ne sont donc que sommaires, et n'ont fréquemment lieu qu'après coup, si les circonstances l'exigent.

3.2.4.4 Section 4 Procédure

Art. 32 Demande

Cette disposition reprend sur le fond l'art. 13 LAPE; la reformulation rédactionnelle propose notamment de préciser que les Suisses de l'étranger définis à l'art. 3, let. a, de la LSEtr peuvent bénéficier de l'aide sociale.

Un ressortissant suisse à l'étranger peut soumettre une demande d'assistance à la représentation, qui le conseillera, lui remettra les formulaires nécessaires et procédera à un premier examen du dossier. Elle transmettra ensuite la demande, accompagnée d'un rapport, à la Direction consulaire du DFAE.

Art. 33 Décision

A un ajustement rédactionnel près, cet article correspond pour le fond à l'art. 14 LAPE, dont l'al. 4 peut être omis, car il ne fait que répéter des principes généraux du droit procédural.

L'instance de décision est, en principe, la Direction consulaire. Si la demande est approuvée, la représentation est invitée à verser le montant alloué. En cas de refus total ou partiel, la décision est formellement signifiée au requérant, et peut être contestée devant le Tribunal administratif fédéral.

Les décisions prises par les représentations dans les cas urgents ou sur autorisation de la Direction consulaire, en vertu des al. 2 et 3 du présent article, peuvent d'abord faire l'objet d'un recours devant le DFAE (voir art. 79, al. 2, LSEtr).

Art. 34 Collaboration des sociétés d'entraide

Cette disposition reprend la teneur de l'art. 15 LAPE, en proposant une reformulation rédactionnelle. Il arrive que des sociétés d'entraide fournissent sur place une aide précieuse (par exemple sous forme de petites aides financières ou en nature, en visitant des personnes seules, ou en vérifiant la situation sociale d'une personne à la demande de la représentation). Il est donc justifié de mentionner leur appui dans la loi, surtout si la Confédération les soutient financièrement (voir à ce sujet l'art. 38 du présent projet).

3.2.4.5 Section 5 Remboursement

Art. 35 Obligation de remboursement

Cet article reprend l'art. 19 LAPE sans changement sur le fond. Les remboursements annuels atteignent au total entre 10 % et 15 % des paiements bruts. L'aide sociale fournie par la Confédération est en principe remboursable dès lors que certaines conditions sont remplies.

En matière de formation, les prestations évoquées à l'al. 2 que peut recevoir une personne après sa majorité au titre de l'aide sociale sont destinées à financer une formation qui lui donnera de meilleures chances de subvenir par elle-même à ses besoins.

Le remboursement incombe au bénéficiaire; l'al. 4 prévoit qu'en cas de décès du bénéficiaire, et s'il laisse une succession (comme un immeuble), les héritiers sont tenus au remboursement à hauteur de la succession. C'est une situation qui ne se produit qu'assez rarement.

	2006	2008	2010	2012
Montant total de l'aide sociale de la Confédération remboursée: prestations versées à des bénéficiaires à l'étranger, indemnisation des cantons au titre de l'aide sociale fournie pendant les trois premiers mois	462 180	663 755	347 649	443 510

Notes

Chiffres en francs suisses.

Ne sont donnés que des montants globaux: les sommes directement remboursées par des bénéficiaires à l'étranger à la Confédération et l'indemnisation des cantons pour les prestations versées pendant les trois premiers mois suivant le retour ne figurent pas séparément dans les statistiques.

Art. 36 Délai de l'obligation de rembourser, créances sans intérêt

L'art. 20 LAPE a été reformulé sur le plan rédactionnel. En principe, la personne concernée doit rembourser l'aide sociale si sa situation économique se stabilise et s'améliore. Mais il faut tout de même qu'elle puisse avancer sans entraves vers l'avenir au bout d'un certain temps; c'est pourquoi il est prévu que le remboursement ne soit normalement exigible que dans les dix années qui suivent le versement de l'aide.

Les montants remboursés fluctuent d'une année à l'autre. Entre 2009 et 2012, l'Office fédéral de la justice, qui a compétence en la matière, a été remboursé de 12,9 % des versements effectués.

3.2.4.6 Section 6 Répartition des frais

Art. 37

L'al. 1 correspond dans sa teneur à l'art. 21, al. 1, LAPE. En ce qui concerne la répartition des compétences financières entre la Confédération et les cantons, se reporter aux explications données au ch. 3.2.4.

Selon l'al. 2, si l'Etat de résidence peut, en vertu d'une convention en la matière, demander à la Suisse le remboursement de l'aide sociale qu'il a fournie à un ressortissant suisse, le remboursement est à la charge du canton d'origine de la personne concernée.

3.2.5

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

Art. 38

L'al. 1 de cet article se substitue à des dispositions particulières de deux lois fédérales, à savoir l'art. 7a de la LDPSE³⁴, et l'art. 4 de la LAPE. La Confédération maintient ainsi les soutiens que prévoient ces lois fédérales pour des institutions établies en Suisse et à l'étranger. Ces subventions à buts spécifiques accordées en vertu des deux lois ci-dessus ont caractère financier; il est donc souhaitable qu'elles figurent dans une disposition unique, à la formulation ouverte.

Certaines de ces institutions ont leur siège en Suisse (l'Organisation des Suisses de l'étranger, le Service des jeunes de l'OSE, mais aussi la Fondation pour enfants suisses à l'étranger et *educationsuisse*), d'autres à l'étranger. Parmi ces dernières figurent de nombreuses associations suisses, dont celle du Liechtenstein, mais aussi des associations d'entraide visées à l'art. 34 de la LSEtr. Les écoles suisses à l'étranger sont traitées dans le titre 3.

L'al. 2 définit les rapports entre la Confédération et l'Organisation des Suisses de l'étranger (OSE), entité issue d'un organe de la Nouvelle société helvétique, qui fait valoir les intérêts des Suisses de l'étranger depuis la Première Guerre mondiale. L'OSE est reconnue depuis longtemps comme la représentante incontestée des intérêts de la communauté des Suisses de l'étranger devant les autorités suisses. Elle se compose principalement de son secrétariat et du Conseil des Suisses de l'étranger. Elle s'appuie sur les associations suisses et leurs organisations faitières, qui doivent se faire reconnaître par elle; il existe actuellement quelque 750 associations de ce type dans le monde. L'Organisation a un rôle fédérateur dans la mesure où elle réunit des associations indépendantes conjuguant leurs forces en son sein.

Il n'est pas prévu pour la Confédération de pouvoir réglementaire sur l'organisme de droit privé qu'est l'OSE. La loi mentionne l'OSE en raison de son importance et de son rôle de représentation et de partenaire de la Confédération offrant certaines prestations via le secrétariat de l'Organisation. La subvention versée à cette dernière fait depuis le 7 décembre 2011 l'objet d'une convention de prestations entre elle et le DFAE (Direction consulaire). La coopération étroite, assortie de réunions régulières, vise à ce que les deux partenaires recherchent et mettent en œuvre des solutions communes pour répondre aux besoins de la communauté des Suisses de l'étranger. La *Revue Suisse*, dont la publication par l'OSE est régie par des contrats conclus entre cette dernière et le DFAE, est diffusée par défaut sous forme électronique. La mention, à l'al. 2, d'une aide financière affectée à l'information souligne bien l'importance qu'attache la Confédération à l'information des Suisses de l'étranger. Une disposition particulière (art. 9, al. 3) est consacrée à l'encouragement des échanges des jeunes Suisses de l'étranger entre eux et avec la Suisse, compte tenu de leur importance.

Une minorité de la Commission estime, avec un certain nombre de participants à la procédure de consultation, que le projet ne met pas suffisamment en relief le rôle de l'OSE. Elle propose donc une disposition prévoyant que la coopération entre la

³⁴ RS 161.5. L'ordonnance sur le soutien financier aux institutions des Suisses de l'étranger, RS 195.11, doit être remplacée par une ordonnance d'exécution de la LSEtr.

Confédération et l'OSE soit définie au niveau de la loi. Elle voudrait aussi que le Conseil des Suisses de l'étranger soit mentionné, ce qui permettrait de fixer des exigences minimales de nomination de ses membres.

3.3

Titre 3

Transmission de la formation suisse à l'étranger

A l'été 2012, le Conseil fédéral a envoyé en consultation un projet de loi fédérale relative à la formation suisse à l'étranger. Le 7 juin 2013, il a soumis à l'Assemblée fédérale le message concernant ladite loi³⁵ (projet 13.052), laquelle doit prendre le relais de la loi sur l'instruction des Suisses de l'étranger (LISE). La CPE-E propose d'intégrer dans la LSEtr, en tant que titre 3, le projet de loi tel qu'il se présente à l'issue de son examen par le Conseil des Etats à la session d'hiver. Les débats parlementaires sur le projet 13.052 allant bon train, on peut s'attendre à ce que cette loi soit soumise au vote final des deux Chambres dès la session de printemps 2014, ou au plus tard à la session d'été 2014. Le projet relatif à la LSEtr sera alors probablement en délibération devant le second conseil, ce qui permettra d'y intégrer les dispositions de la loi sur la transmission de la formation suisse à l'étranger, telles qu'elles auront été adoptées par les Chambres.

Cette démarche est en ligne avec l'objectif selon lequel les textes législatifs actuels portant sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger devraient être regroupés dans une même loi, afin de donner une vue d'ensemble des droits et obligations dont elles bénéficient ou doivent s'acquitter ainsi que des prestations et des soutiens que leur offre la Confédération. Cela ne devrait avoir aucun impact sur l'attribution du dossier au sein des Chambres fédérales ni sur la compétence en matière d'application de la loi dans l'administration fédérale. Le message de juin 2013 concernant la loi fédérale sur la transmission de la formation suisse à l'étranger doit être considéré comme texte explicatif des dispositions du titre 3 de la LSEtr.

3.4

Titre 4

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

3.4.1

Chapitre 1 Protection consulaire

3.4.1.1

Section 1 Conditions

Art. 56 Personnes physiques

Les dispositions du chapitre 1 s'appliquent aux Suisses de l'étranger et autres ressortissants suisses se trouvant à l'étranger, ainsi qu'aux personnes pour lesquelles la Suisse assume des fonctions de protection, comme les réfugiés qu'elle a reconnus et les apatrides reconnus. Certaines s'appliquent en outre aux proches de ressortissants suisses à l'étranger.

³⁵ 13.052, FF 2013 4705

L'octroi de la protection consulaire aux Suisses de l'étranger est en règle générale limité aux situations de détresse survenant hors de l'Etat de résidence. En cas de décès d'un Suisse de l'étranger dans son pays de résidence, la Confédération part du principe que, de son vivant, le défunt aura pris les dispositions nécessaires de telle sorte que ses proches et ses connaissances s'acquitteront directement des démarches administratives auprès des autorités. Elle n'accorde dès lors pas la protection consulaire dans de tels cas.

La protection consulaire de la Confédération peut être accordée dans certains cas bien déterminés via les proches de la personne concernée, notamment si cette dernière n'est pas là pour assumer sa fonction d'interlocuteur. L'art. 62, al. 3, (voir ch. 3.4.1.3., ci-dessous) impose en particulier à la Confédération d'informer les proches du décès dont elle a connaissance. Dans des situations de crise, l'aide peut être apportée aux ressortissants suisses, mais aussi à ses proches.

L'al. 2 aborde la plurinationalité dans l'optique de la protection consulaire accordée dans une même mesure par les représentations à tous les citoyens, qu'ils n'aient que la nationalité suisse ou qu'ils en possèdent plusieurs. Cette pratique est conforme à l'usage ayant cours dans un nombre croissant d'Etats qui admettent la pluralité de nationalités pour les personnes physiques. Les plurinationaux sont de plus en plus nombreux parmi les Suisses de l'étranger, dont ils représentaient même 73 % de l'effectif total en 2013. Dans l'exercice de la protection consulaire, les représentations et le DFAE sont contraints par l'urgence d'agir promptement, en simplifiant les procédures administratives, quitte à procéder à des vérifications après coup. Le principe d'égalité de traitement se justifie en la matière.

L'al. 3 précise que lorsqu'un autre Etat dont le ressortissant suisse possède aussi la nationalité lui vient déjà en aide, la Confédération n'intervient en parallèle que dans des cas dûment justifiés, en accord avec l'Etat concerné. Les ressortissants suisses qui possèdent la citoyenneté de l'Etat où ils résident et s'y trouvent dans une situation de détresse peuvent se voir octroyer la protection consulaire de la Confédération sous réserve que l'Etat de résidence ne s'y oppose pas.

La nationalité étrangère n'est pas vérifiée ni prise en compte selon les mêmes critères pour la protection consulaire et l'aide sociale, eu égard à la nature différente des prestations fournies à ces deux titres (se reporter au ch. 3.2.3.2, commentaire de l'art. 25).

Art. 57 Personnes morales

Les progrès de la mondialisation ont pour effet que de nombreuses entreprises, associations ou fondations suisses opèrent à présent ailleurs dans le monde. Or le cadre juridique et politique de nombreux Etats diffère de celui de la Suisse. Dans certains, l'arbitraire, les restrictions illicites à la concurrence imposées par l'Etat ou la limitation des droits de propriété exposent ces entreprises à des difficultés considérables. C'est pourquoi la Confédération a elle aussi intérêt à soutenir les personnes morales suisses traitées de manière non conforme au droit par leur Etat de résidence.

La protection consulaire ne s'étend pas seulement aux entreprises suisses à but lucratif au sens strict, mais aussi aux sociétés de personnes, aux associations et aux fondations suisses ayant par exemple des activités humanitaires à l'étranger. Il faut donc prendre la notion de «personne morale» au sens de l'art. 52 CC, sans la restreindre à des entités ou à des établissements de droit public ou privé. Les personnes

morales qui ont un but illicite ou contraire aux mœurs ne peuvent acquérir la personnalité.

Peuvent en principe bénéficier de la protection consulaire toutes les personnes morales ayant un lien suffisant avec la Suisse (ce qui n'est pas le cas, par exemple, des sociétés dites «boîtes aux lettres»). Il s'agit surtout d'entités constituées en Suisse, où elles ont installé le centre de leur administration effective, ce qui est reconnaissable à certains signes: réunions régulières du conseil d'administration ou du directoire, effectif du personnel, lignes téléphoniques et de télécopie utilisées dans les contacts avec les tiers, dépenses effectives de loyers, de frais accessoires et d'entretien, par exemple.

Peuvent en outre bénéficier à titre subsidiaire de la protection consulaire à l'étranger des personnes morales contrôlées par des personnes suisses remplissant les critères ci-dessus. L'al. 3 du présent article définit ce qu'il faut comprendre par ce contrôle; il reprend en grande partie l'art. 963 CO (nouveau), qui définit le principe du contrôle³⁶. Contrairement à l'art. 963 CO, l'al. 3, let. a et b, ne mentionne pas, à dessein, la possibilité indirecte d'influence de personnes suisses, ce cas étant pratiquement inconnu dans les entreprises à l'étranger. Les ayant droit économiques qui demandent la protection consulaire doivent pouvoir prouver qu'ils exercent un contrôle direct.

Il n'y a donc contrôle d'une entreprise que lorsqu'une personne physique ou morale (qui peut être une société de personnes) possède la majorité des voix au sein de l'organe suprême de la société (l'assemblée générale dans une société anonyme). C'est aussi le cas lorsqu'une personne physique ou une entreprise dispose directement du droit de désigner ou de révoquer la majorité des membres de l'organe suprême de direction ou d'administration (le conseil d'administration dans une société anonyme), ou encore lorsqu'elle peut exercer une influence dominante en vertu des statuts, de l'acte de fondation, d'un contrat (convention d'actionnaires ou société de personnes, par exemple) ou d'instruments analogues.

Il n'existe pas en droit international de norme établissant une théorie du contrôle dans le cadre de la protection diplomatique et consulaire. En l'absence de traité en la matière, il est donc presque impossible de faire valoir l'argument du contrôle devant la justice. Un Etat de résidence pourrait ainsi se prévaloir de sa théorie du contrôle pour s'élever contre une action qu'il qualifierait d'ingérence.

L'octroi effectif de la protection consulaire à une personne morale relève en fin de compte de l'appréciation des autorités. Elle peut en particulier être refusée pour les raisons évoquées à l'art. 60, al. 2, LSEtr. Parmi elles, les intérêts extérieurs de la Confédération surtout constitueront un important critère de décision.

Enfin, il faut faire la distinction entre l'octroi de la protection consulaire à des personnes morales et la promotion économique et des exportations des entreprises suisses. La mise en œuvre de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la promotion des exportations³⁷ est du ressort du DEFR (SECO) et – en vertu d'une convention de prestations passée avec la Confédération – de Switzerland Global Enterprise (anciennement OSEC). Le fait qu'une entreprise ait bénéficié d'un soutien dans le cadre

³⁶ Message concernant la révision du Code des obligations du 21 décembre 2007 (FF **2008** 1407 à 1636; commentaire de l'art. 963 du projet, FF **2008** 1542 ss); FF **2012** 59.

³⁷ RS **946.14**

de la promotion des exportations peut éventuellement être un indice qu'elle répond aux critères du label suisse (swissness) et qu'elle a des liens suffisamment étroits avec la Suisse pour faire valoir un droit à la protection consulaire.

Art. 58 Protection d'intérêts étrangers

La Suisse peut protéger les intérêts d'un Etat étranger dans un autre Etat étranger lorsque ces deux Etats ont rompu leurs relations diplomatiques et consulaires, ou alors si l'Etat concerné confie à la Suisse, pour d'autres raisons ou pour des questions de ressources, le soin de fournir des services consulaires en fonction des besoins (voir également à ce sujet ch. 3.1, le commentaire de l'art. 1, al. 3, concernant le Liechtenstein et l'Autriche). La Suisse peut au maximum accorder aux ressortissants de l'Etat concerné la même palette de services qu'à ses propres ressortissants (al. 2).

Le Conseil fédéral peut assurer la protection d'un ressortissant d'un autre Etat, en général sur la base d'un traité qu'il est lui-même habilité à conclure (voir ch. 3.6, commentaire de l'art. 81, al. 3). Ce traité peut être assorti d'un mandat de puissance protectrice lorsqu'il est conclu dans le sillage d'une rupture des relations diplomatiques et consulaires. Un tel mandat peut englober des fonctions consulaires ainsi que des tâches diplomatiques, assurées soit par du personnel suisse (représentation des intérêts des Etats-Unis d'Amérique en Iran), soit par du personnel mis à la disposition de la Suisse par l'Etat demandeur (représentation bidirectionnelle des intérêts entre Cuba et les Etats-Unis d'Amérique, et entre la Géorgie et la Russie). L'exécution de mandats de cette nature sert les intérêts politiques extérieurs de la Suisse.

3.4.1.2 **Section 2**
Subsidiarité, limitation, responsabilité
de la Confédération

Art. 59 Subsidiarité

Le DFAE et les représentations sont habilités à accorder la protection consulaire à une personne qui se trouve en difficulté ou doit défendre ses droits à l'étranger et ne peut raisonnablement pas être tenue ou n'est pas en mesure d'assumer la défense de ses intérêts par ses propres moyens ou avec le concours de tiers (famille, assurance, services d'assistance privés, par exemple). On peut attendre de la personne en difficulté qu'elle s'organise pour obtenir les moyens financiers qui lui permettront de sortir de cette situation par elle-même, conformément au principe de la responsabilité individuelle. La Confédération ne fournit sa protection qu'à titre subsidiaire, à partir du moment où la personne concernée a épuisé les moyens dont elle dispose pour surmonter ses difficultés.

Art. 60 Limitation de la protection consulaire

Une personne ne peut se prévaloir d'un droit subjectif à la protection consulaire. Dans ce contexte, la responsabilité individuelle constitue une notion essentielle. Pour plus de clarté, l'al. 2, énumère quatre raisons pouvant justifier une limitation de la protection consulaire dans l'application de la loi, et montre ainsi que la Confédé-

ration effectuée dans chaque cas une pesée des intérêts entre l'octroi de la protection et d'autres intérêts et biens juridiques, et qu'elle peut refuser ou limiter son aide.

Les raisons indiquées sont de nature diverse. La première concerne le caractère potentiellement préjudiciable d'une telle prestation pour les intérêts politiques extérieurs de la Suisse. Une formulation similaire, moins restrictive («risque de nuire aux intérêts généraux de la Confédération»), figure à l'art. 16, al. 4, du règlement qu'il convient d'abroger. La deuxième raison touche, et cela est nouveau, à la mise en danger d'une personne qui, sur mandat de la Confédération, doit fournir une prestation au titre de la protection consulaire à la personne en quête d'aide (par exemple en cas de prise d'otage ou dans une situation de crise). Les deux autres raisons touchent au comportement de la personne concernée: la troisième correspond au cas où une personne ne fait pas preuve de la vigilance requise et provoque ainsi la situation qui soulève la question de la protection. Il ne s'agit pas d'un manquement à une obligation légale, mais d'une défaillance dans l'exercice de la responsabilité individuelle. Quant à la quatrième raison, il s'agit des personnes dont il est établi qu'elles ont abusé de l'aide sociale par le passé. Selon la formulation de l'art. 16, le règlement susmentionné présuppose que la personne requérante a failli gravement à ses devoirs de citoyen suisse. A l'art. 60, le législateur veut non seulement maintenir la possibilité de limiter la protection consulaire, mais aussi adopter une attitude plus restrictive et envoyer un signal préventif.

L'art. 16, al. 4, du règlement exclut la possibilité de refuser ou de limiter la protection consulaire lorsque la vie ou l'intégrité physique de l'intéressé est menacée. La LSEtr lève cette réserve à l'al. 3. On entend par cela une menace manifeste ou présumée à la vie, ainsi qu'une atteinte grave à la santé.

Toute limitation de la protection consulaire doit se faire dans le respect du principe de la proportionnalité (voir art. 5, al. 2, Cst.).

Art. 61 Responsabilité de la Confédération

La responsabilité de la Confédération est couverte par la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité (LRCF)³⁸. L'art. 61 l'exclut en particulier pour les recommandations publiées et les prestations d'aide fournies. Par ailleurs, la responsabilité de la Confédération n'est pas engagée pour les conséquences pouvant résulter, pour une personne, de l'inobservation des recommandations de la Confédération ou d'un autre comportement négligent.

3.4.1.3 Section 3 Prestations d'aide

La protection consulaire exercée par le DFAE conformément aux art. 62 et 63 a enregistré une augmentation considérable de son volume d'activité, marqué par de fortes fluctuations pendant la dernière décennie. Il est possible, à cet égard, de distinguer les cas de protection consulaire les plus complexes, qui nécessitent une coopération entre les représentations et la Direction consulaire à Berne (nombre de dossiers ouverts, voir tableau ci-dessous), et ceux que les représentations peuvent traiter elles-mêmes (en 2012, 972 dossiers ouverts relevaient de cette catégorie). Concernant les cas les plus complexes, la plupart des dossiers ouverts ont pu être

³⁸ RS 170.32

clos dans l'année, mais environ 200 cas de protection consulaire, surtout des cas de détention, requièrent un suivi sur plusieurs années.

	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Nouveaux dossiers ouverts	737	513	497	470	897	985

Note

Sont comptabilisées comme cas de protection consulaires les personnes concernées (un dossier par personne).

Art. 62 Assistance générale à l'étranger

L'al. 1 indique les principales motivations qui incitent la Confédération à fournir une assistance consulaire: elle peut apporter son aide à une personne physique en cas de maladie ou si cette personne a été victime d'un accident ou d'un crime grave.

L'al. 2 établit une base juridique pour la participation de la Confédération à des opérations de recherche et de sauvetage lorsque des individus se trouvent dans une situation de détresse à l'étranger. Le droit en vigueur ne comporte aucune disposition en ce sens. Dans les Chambres fédérales, il a été suggéré de créer la base légale nécessaire, par exemple dans l'interpellation Filippo Leutenegger du 14 mars 2012 intitulée «Ressortissants suisses en difficulté à l'étranger. Action des pouvoirs publics» (12.3156) et dans une requête de la CdG du Conseil national du 30 mai 2012 concernant le décès d'un ressortissant suisse à l'étranger.

Si le Conseil fédéral apprend d'une autorité compétente étrangère le décès d'un ressortissant suisse domicilié en Suisse, il est chargé par l'al. 3 d'en informer les proches.

Lors de procédures judiciaires à l'étranger, la Confédération peut recommander sans garantie un conseil juridique à des personnes physiques et morales (al. 4). En cas de différend de droit privé, elle peut en outre chercher à faciliter, en faveur de personnes morales, un règlement extrajudiciaire ou la résolution du litige par une autre voie.

Conformément à l'al. 5, les représentations peuvent apporter une aide à des personnes physiques ou morales en effectuant des démarches auprès des autorités de l'Etat de résidence.

Art. 63 Privation de liberté

L'assistance apportée à une personne ayant été privée de liberté peut impliquer que la représentation s'efforce de prendre contact avec la personne concernée dans son lieu de détention et veille à ce qu'elle bénéficie de conditions de détention dignes et à ce que sa défense soit assurée (avocat d'office, pas de prise en charge des frais d'avocat par la Confédération). Dans ce contexte, il y a lieu de relever que la Confédération a pour principe de ne pas s'immiscer dans des procédures judiciaires d'autres Etats dans le cadre de son activité de protection consulaire. Dès qu'elle est arrivée à joindre la personne privée de liberté, la représentation lui demande si elle accepte que ses proches soient prévenus; cette pratique courante est reconduite.

Art. 64 Prêt d'urgence

En vertu de l'art. 2 LAPE, les nationaux suisses qui résident à l'étranger depuis plus de trois mois et ne sont plus domiciliés en Suisse ou qui ont élu domicile à l'étranger, sont considérés comme des Suisses de l'étranger et perçoivent au besoin une aide sociale. Les autres ressortissants suisses qui s'y trouvent en difficulté (généralement des touristes ainsi que des hommes et des femmes d'affaires) ainsi que les réfugiés et apatrides reconnus comme tels et domiciliés en Suisse bénéficient quant à eux d'avances ou de prêts d'urgence destinés à payer le voyage de retour, à leur assurer une aide transitoire et à couvrir les frais d'hospitalisation et de consultation médicale encourus à l'étranger (art. 22a et 22b LAPE). Avant qu'un prêt d'urgence soit accordé, il faut que la personne concernée ait épuisé toute possibilité de virement bancaire international ou de transfert monétaire international par l'intermédiaire d'entreprises spécialisées. Les montants avancés doivent être remboursés dans un délai de 60 jours (art. 32, al. 2, OAPE).

Le tableau qui suit présente les prêts d'urgence accordés ces dernières années par la Confédération à des personnes qui avaient séjourné moins de trois mois à l'étranger ou qui étaient toujours domiciliées en Suisse (cas d'urgence).

	2006	2008	2010	2012
Chiffres: cas (dossiers)/nombre estimatif de personnes ³⁹	152/228	112/168	101/152	99/149
Coût	60 395	70 595	74 545	80 847

Note

Chiffres en francs suisses.

L'expérience montre qu'environ 50 % en moyenne des montants avancés dans le cadre de l'aide d'urgence sont remboursés à la Confédération.

Du fait du transfert de la LAPE dans la LSEtr, la réglementation des prêts d'urgence est insérée dans le chapitre consacré à la protection consulaire. Le principe de subsidiarité au sens de l'art. 59 s'applique à cet égard. Le champ d'application personnel est redéfini. Des prêts d'urgence doivent désormais être accordés à *tous* les ressortissants suisses ainsi qu'aux personnes pour lesquelles la Suisse assume des fonctions de protection. Les Suisses de l'étranger qui se trouvent en difficulté alors qu'ils séjournent temporairement hors de leur Etat de domicile ou de résidence habituelle se voient donc accorder désormais des prêts d'urgence et non plus des prestations uniques dans le cadre de l'aide sociale.

Jusqu'à présent, le prêt d'urgence remboursable servait à payer le voyage de retour en Suisse. Compte tenu de l'extension du champ d'application de cette disposition aux Suisses de l'étranger, la notion de voyage de retour signifie dans leur cas le retour à leur domicile à l'étranger.

³⁹ Voir note de bas de page n° 29.

Les Suisses à l'étranger peuvent être touchés par des événements des plus divers allant des guerres interétatiques ou intérieures aux pandémies en passant par les troubles graves, les attentats terroristes, les catastrophes d'origine naturelle (séismes, éruptions volcaniques, inondations, tempêtes, incendies) ou d'origine technologique (chutes d'avions, graves accidents d'autocar, de train ou de bateau, accidents chimiques et nucléaires). Pour y faire face, la Confédération doit agir rapidement et avec prudence.

Dans les situations de crise, les représentations se montrent souvent particulièrement efficaces dans leur rôle de protection consulaire, compte tenu de leur proximité géographique. La gestion des crises incombe en premier lieu aux autorités de l'Etat de résidence, et la Confédération apporte son soutien à titre subsidiaire. Il faut parfois rappeler aux personnes concernées ou à leurs proches que les possibilités d'action des autorités sont limitées. En cas de crise également, l'importance d'un comportement responsable de la part des personnes concernées ne doit pas être sous-estimée.

L'al. 1 fait obligation à toute représentation de se doter d'un dispositif de crise lui permettant de fournir un soutien efficace lorsqu'une crise se produit. Ce dispositif contient un ensemble de mesures concernant l'état des lieux, de mesures préventives et d'action en cas de crise.

En vertu de l'al. 3, les recommandations du DFAE en matière de sécurité doivent être observées dans les situations de crise. Les conseils aux voyageurs jouent donc un rôle essentiel. De même, les communications adressées à des publics restreints, comme les messages envoyés par une représentation à des Suisses de l'étranger dans sa circonscription consulaire et à des personnes séjournant pour une courte durée dans une zone à risques⁴⁰ ont valeur de recommandations en matière de sécurité. La Confédération exclut toute responsabilité concernant ses recommandations de sécurité visant à inciter les ressortissants présents dans une zone de crise à la quitter.

En vertu de l'al. 4, la Confédération peut conclure avec l'Etat de résidence ainsi que, au besoin, avec des Etats tiers amis, des conventions afin de permettre aux ressortissants suisses se trouvant dans des régions à risques élevés de se joindre volontairement aux opérations d'évacuation. La Confédération peut également participer à des opérations de recherche et de sauvetage qui, à la différence de celles prévues à l'art. 62, al. 2, sont organisées par l'Etat de résidence et concernent en règle générale des groupes de personnes.

L'al. 5 porte sur les lettres de protection que les représentations délivrent à des ayants droit, personnes physiques ou morales, lorsqu'ils sont exposés à une menace grave.

A l'al. 6, il est fait mention de la possibilité qu'a la Confédération d'accorder un soutien financier à des personnes suisses qui, en raison d'événements graves déterminés, ont perdu en grand nombre et sans faute de leur part leurs moyens de subsistance à l'étranger. Les indemnités allouées par la Confédération doivent être limitées dans le temps. Les personnes suisses peuvent recourir à des solutions de prévoyance et d'assurance privées pour s'assurer des moyens de subsistance en cas de dommages subis du fait de conflits armés, de troubles intérieurs ou de mesures de contrainte

⁴⁰ Voir note de bas de page n° 2.

imposées au titre de la politique économique ou sociale. Outre les produits proposés par les établissements d'assurance, l'action du Fonds de solidarité des Suisses de l'étranger («Soliswiss»), une coopérative d'assistance mutuelle, témoigne de l'importance du principe de l'entraide (voir section 4.1). Entre 1939 et 1957, la Confédération a versé, en vertu de cinq arrêtés fédéraux, des indemnités à des Suisses de l'étranger et à des émigrés nationaux rentrés au pays, qui avaient été privés de leurs moyens de subsistance du fait de la Deuxième Guerre mondiale. Ces arrêtés fédéraux ne fondaient aucun droit subjectif des personnes suisses concernées à un soutien. Ils n'établissaient aucune distinction entre les Suisses de l'étranger et d'autres nationaux suisses se trouvant ou ayant des intérêts à l'étranger.

Art. 66 Enlèvements et prises d'otages

En cas d'enlèvement (lorsqu'une personne physique est emmenée en un lieu inconnu) ou de prise d'otage (lorsque ladite personne est détenue en un lieu connu), la Confédération accorde la protection consulaire aux personnes suisses, au sens de l'art. 56, victimes d'un tel acte criminel, dans la mesure de ses possibilités et compte tenu des directives politiques et de ses obligations internationales. La résolution des affaires d'enlèvement survenues à l'étranger est en principe du ressort de l'Etat sur le territoire duquel s'est produit l'enlèvement ou la prise d'otage. La Confédération coopère donc en premier lieu avec cet Etat pour trouver une solution. Dans la pratique, une coopération étroite peut également s'instaurer avec des Etats tiers ou d'autres tierces parties (p. ex. organisations).

Dans ce contexte, la communauté internationale est tout particulièrement confrontée au problème des actions terroristes. Des efforts conjugués sont déployés en vue de lutter contre le terrorisme international et d'en tarir les sources de financement, dans le cadre de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies de 2006. La Suisse soutient sa mise en œuvre et fournit des contributions dans diverses enceintes. La Confédération ne verse pas de rançon en cas d'enlèvements ou de prises d'otages. Une telle politique a un but préventif; il s'agit de faire en sorte que la capture d'otages suisses ne présente aucun intérêt pour les criminels et les terroristes. Le Conseil fédéral a réaffirmé cette politique dans le cadre de ses objectifs pour 2013.

L'enlèvement international d'un enfant par l'un de ses parents ne relève pas de l'art. 66. Les cas qui peuvent être traités dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale sont du ressort de l'Office fédéral de la justice. Quant aux cas d'enlèvement international d'enfants survenus dans des Etats n'ayant pas ratifié la Convention de La Haye du 25 octobre 1980⁴¹ ni la Convention de La Haye du 19 octobre 1996 sur la protection des enfants⁴², ils sont traités par le DFAE, la protection consulaire devant se limiter alors à l'assistance générale au sens de l'art. 62.

⁴¹ CLaH 80, RS **0.211.230.02**
⁴² CLaH 96, RS **0.211.231.011**

3.4.2

Chapitre 2 Autres prestations consulaires en faveur de personnes à l'étranger

3.4.2.1

Section 1 Prestations consulaires du DFAE

Le chap. 2 énumère, à titre d'aperçu, des prestations ne relevant pas de la protection consulaire et que la Confédération fournit dans la mesure où elles sont importantes pour les personnes suisses à l'étranger ou leurs proches. Le cercle de personnes pouvant demander à bénéficier d'une prestation donnée varie. Il peut être plus large ou plus étroit que le champ d'application de la protection consulaire. Par exemple, le cercle est plus grand en ce qui concerne l'établissement d'attestations, mais plus petit s'agissant des prestations liées à la navigation maritime.

Les fonctions consulaires sont en principe fondées sur l'art. 5 de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires⁴³, qui fournit un cadre large dans les limites duquel la Confédération peut adapter son offre de prestations à l'évolution des besoins.

Art. 67 Prestations administratives

L'art. 67 mentionne le dépôt parmi les prestations de nature administrative énumérées. Cette prestation consiste à recevoir en dépôt des biens ou des objets mobiliers personnels (notamment des documents et des actes, des papiers-valeurs, de l'argent, etc.), qui appartiennent à des ressortissants suisses et qui sont remis à une représentation pour qu'elle les conserve provisoirement. Les représentations peuvent conserver les biens ou les objets mentionnés, en règle générale, à titre provisoire ou de manière illimitée en ce qui concerne les testaments. Les représentations en assurent la conservation lorsqu'il n'existe pas d'autre possibilité offrant des garanties de sécurité suffisantes. La Confédération décline toute responsabilité quant à la teneur des biens ou des objets mis en dépôt et quant aux éventuelles pertes subies du fait d'une réforme monétaire ou par suite d'un cas de force majeure. Le dépôt au sens de cet article n'a pas la même définition que dans le CO.

Art. 68 Conseils en matière d'émigration et d'immigration

Le DFAE a mis en place au sein de la direction consulaire (DC) le service de conseil *Emigration Suisse* pour les questions ayant trait à l'émigration et au retour en Suisse, qui trouve son fondement à l'art. 68. Les activités correspondantes exercées autrefois par l'Office fédéral des migrations (ODM) du DFJP sont donc intégrées au DFAE. Les tâches de la DC ont été complétées par cette offre de conseils gratuits sur ces questions, dans le sillage de la politique de renforcement du «guichet unique». *Emigration Suisse* est en relation avec le DEFR (SECO, Direction du travail) pour les aspects techniques ayant trait au marché du travail. Dans le cadre d'accords bilatéraux sur l'échange de stagiaires, l'ODM continue d'apporter un soutien à de jeunes professionnels suisses. Le service de conseil ne répond pas de l'exactitude des informations fournies, car elles concernent essentiellement les conditions et la réglementation prévalant dans d'autres Etats et qui sont sujettes à de fréquentes modifications. Le DFAE part du principe que les personnes concernées vérifient à la source celles qui les intéressent.

43 RS 0.191.02

Le dispositif de conseil s'articule autour d'un cycle, qui comprend l'émigration, le séjour à l'étranger et le retour en Suisse. Il repose sur une approche globale conforme au but de la loi qui est de faciliter la mobilité internationale des ressortissants suisses. La notion de retour en Suisse inclut celui des Suisses de l'étranger, même s'ils n'ont pas émigré eux-mêmes.

Art. 69 Navigation maritime

L'art. 69 renvoie à la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse⁴⁴, qui règle les tâches des consulats (qu'il convient d'assimiler aux représentations au sens de l'art. 3, let. d, LSEtr) en ce qui concerne la lettre de mer (acte attestant que le navire a le droit de naviguer sous pavillon suisse), certains droits et obligations du capitaine et de l'équipage (sécurité sociale) ainsi que les accidents à bord.

3.4.2.2 Section 2 Prestations consulaires relevant de la compétence d'autres départements

Un certain nombre de prestations consulaires pour lesquelles il est possible de s'adresser au «guichet unique» relèvent de la compétence matérielle d'autres départements. Elles s'inscrivent pour l'essentiel dans un contexte thématique spécifique. Selon les cas, le DFAE ou les représentations s'en occupent sur mandat du service compétent, ou lui transmettent le dossier et contribuent, le cas échéant, à la préparation et à l'exécution de la décision qu'il lui revient de prendre. La délivrance de documents d'identité relève de la compétence propre des représentations.

Les différents articles renvoient aux dispositions légales importantes qui servent de fondement aux prestations consulaires considérées.

Art. 70 Etat civil

Le DFAE assure la coordination entre les représentations et les services chargés de la transmission internationale des documents à l'Office fédéral de la justice (OFJ). Pour le reste, se reporter aux explications introductives de la section 2.

En ce qui concerne le cas de personnes recherchant un proche à l'étranger, les possibilités sont définies dans les prescriptions de la législation en vigueur sur la protection des données. La disparition d'une personne est traitée dans une disposition de la loi fédérale sur la protection des données⁴⁵, et le décès de la personne dans son ordonnance d'exécution⁴⁶.

Art. 71 Nationalité

Les dispositions de la loi du 29 septembre 1952 sur la nationalité (LN)⁴⁷, auxquelles renvoie l'art. 70, règlent d'abord la perte de la nationalité suisse lorsqu'un enfant né

⁴⁴ RS 747.30

⁴⁵ Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données, RS 235.1, art. 19, al. 1, let. b.

⁴⁶ Ordonnance du 14 juin 1993 relative à la loi fédérale sur la protection des données,

RS 235.11, art. 1, al. 7.

⁴⁷ RS 141.0

à l'étranger a encore une autre nationalité, à moins qu'il n'ait été annoncé conformément à l'art. 10, al. 1, LN, ensuite la possibilité pour une personne qui a perdu ou qui a été libérée de la nationalité suisse de former une demande de réintégration, et enfin la naturalisation facilitée des personnes qui vivent en union conjugale avec un Suisse ou une Suissesse de l'étranger.

Art. 72 Documents d'identité

L'art. 72 renvoie à la loi du 22 juin 2001 sur les documents d'identité (LDI)⁴⁸, et plus précisément à des questions ayant trait à l'établissement, à la production, au retrait et à la perte des documents d'identité, pour le règlement desquelles le DFAE apporte son soutien à l'Office fédéral de la police, à l'étranger.

Art. 73 Communications en matière militaire

Dans le cadre des contrôles militaires, les représentations remplissent des tâches d'information et de transmission de documents. Conformément à la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM)⁴⁹, les personnes astreintes au service militaire qui sont domiciliées en Suisse et qui se rendent à l'étranger pour y effectuer un séjour de longue durée s'annoncent auprès du commandement d'arrondissement compétent et lui soumettent une demande pour un congé militaire à l'étranger avant d'annoncer leur départ pour l'étranger à la commune de domicile. Les contrôles militaires relatifs à des personnes partant pour l'étranger sont ainsi liés à l'annonce de départ et il n'y a pas d'annonce d'arrivée à la représentation. Les personnes astreintes au service militaire qui séjournent déjà à l'étranger et qui comptent s'y établir durablement contrairement à leur intention initiale, peuvent déposer a posteriori une demande pour un congé militaire à l'étranger par l'intermédiaire de la représentation compétente. Les représentations transmettent ces demandes au commandement d'arrondissement.

Les ressortissants suisses qui sont en congé à l'étranger de manière valable sont libérés des obligations militaires en temps de paix, de même que les Suisses de l'étranger, qui peuvent s'annoncer au service militaire à titre volontaire. Concernant l'art. 73, les représentations fournissent en outre des renseignements sur des questions liées aux obligations militaires, à l'assujettissement à la taxe d'exemption de l'obligation de servir et aux communications en matière militaire, notamment dans les cas de plurinationalité.

Art. 74 Assurance-vieillesse, survivants et invalidité

La loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants⁵⁰ et la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité⁵¹ 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 dans l'application de l'assurance facultative. Certaines catégories de ressortissants suisses à l'étranger sont soumises au régime obligatoire de l'AVS et de l'AI et ne peuvent donc pas adhérer à l'assurance facultative. Par ailleurs, le droit d'adhésion peut être réglé par des ac-

48 RS 143.1

49 RS 510.10

50 RS 831.10

51 RS 831.20

cords internationaux, comme l'Accord sur la libre circulation des personnes conclu en 1999 entre la Suisse et la Communauté européenne et ses Etats membres.

3.5 **Titre 5** **Financement, émoluments et remboursement** **des frais occasionnés**

Art. 75 Financement

Sur la base de l'art. 75, l'Assemblée fédérale approuve des plafonds de dépenses représentant le volume maximum de crédits budgétaires destinés à couvrir les contributions à des tiers pendant une période donnée. Cet instrument permet aux Chambres fédérales de gérer la dotation financière sur plusieurs années. Il est prévu que le Conseil fédéral leur soumette le plafond de dépenses par le biais d'un message séparé, dans lequel il présente, dans son ensemble, l'engagement financier de la Confédération dans ce domaine et rend compte de la période écoulée.

En ce qui concerne les champs d'application du plafond de dépenses prévu à l'al. 1, let. b, c et d (let. b: aide sociale, let. c: soutien aux institutions de Suisses de l'étranger, et let. d: prêt d'urgence), la Confédération a dépensé au total un montant d'environ 6,4 millions de francs en 2012. Un autre champ d'application (let. a: mesures d'appoint dans le domaine des droits politiques) concerne les subventions allouées à des cantons ou à d'autres tiers sous forme d'aides non récurrentes à des projets d'investissement; l'emploi des fonds affectés à cette nouvelle catégorie d'aides est géré par la Chancellerie fédérale.

Le plafond de dépenses prévu à l'al. 2 s'applique au financement de la transmission de la formation suisse à l'étranger. Ce financement est régi par l'art. 27, al. 3, let. c, de la loi du 11 décembre 2009 sur l'encouragement de la culture (LEC)⁵². Les dépenses consenties par la Confédération dans ce cadre ont atteint environ 20,2 millions de francs en 2011 (année scolaire 2011/12).

Les charges administratives (charges de personnel et charges de biens et services) ne relèvent pas de l'art. 75; elles sont couvertes par des charges d'exploitation des services compétents.

Art. 76 Emoluments

Cet article stipule que, conformément aux principes énoncés à l'art. 46c, al. 3, LOGA, le Conseil fédéral est compétent pour édicter des dispositions sur les émoluments, lesquels doivent couvrir les frais occasionnés par tous les actes administratifs accomplis en vertu de la présente loi. Le Conseil fédéral a dans une large mesure réglé de manière identique dans les ordonnances pertinentes la question des émoluments et du remboursement des frais occasionnés, traitée aux art. 76, 77 et 78.⁵³

L'obligation de paiement incombant en principe à la personne à l'origine d'un acte administratif reprend la pratique actuelle.

⁵² RS 442.1

⁵³ Ordonnance générale du 8 septembre 2004 sur les émoluments (OGEmol), RS 172.041.1; ordonnance du 29 novembre 2006 sur les émoluments à percevoir par les représentations diplomatiques et consulaires suisses, RS 191.11.

Art. 77 Remboursement des frais occasionnés

Les frais au sens de l'art. 77 seront interprétés comme ayant le même sens que les débours visés dans les ordonnances pertinentes.⁵⁴ A la différence d'un émoulement, qui sert à indemniser la Confédération des charges que lui fait encourir la fourniture d'une prestation demandée, les frais désignent les charges occasionnées à la Confédération du fait de l'intervention de tiers. Dans la pratique, les représentations facturent séparément les émoulements et les frais.

L'al. 1 fixe le principe selon lequel une personne qui est à l'origine d'une prestation consulaire de la Confédération doit rembourser les frais occasionnés, qu'il y ait eu ou non faute de sa part.

L'al. 2 stipule qu'elle doit aussi rembourser les frais occasionnés dans les cas où les autorités sont intervenues selon sa volonté présumée et dans son intérêt, sans qu'elle ait fait de demande d'octroi de la protection consulaire (notamment quand elle n'a effectivement aucun contact avec les autorités suisses). La nouvelle réglementation permet de préciser que les prestations consulaires (charges administratives selon l'art. 76 et débours selon l'art. 77) entraînent une obligation de remboursement, même si, par exemple, une intervention consulaire n'a pas eu le succès souhaité ou si la personne concernée fait valoir par la suite qu'elle n'avait pas demandé cette prestation.

L'al. 3 précise que le Conseil fédéral, auquel incombe le règlement des modalités conformément à l'art. 46a, al. 4, LOGA, peut prévoir des dérogations. Une dérogation peut consister à renoncer à une décision ordonnant le remboursement des frais occasionnés par certaines prestations. L'octroi d'une exception suppose l'existence d'un intérêt public prépondérant; il faut aussi que la dérogation ne s'applique pas uniquement à un cas particulier et qu'elle soit clairement circonscrite.

Art. 78 Renonciation aux émoulements ou au remboursement des frais occasionnés

La LOGA et ses ordonnances d'exécution habilite, dans des cas particuliers, les unités administratives à accorder un sursis pour le paiement des émoulements ou le remboursement des frais occasionnés ou à consentir une exonération partielle ou totale, pour des motifs importants, tels que l'indigence. Les décisions sont prises compte tenu de toutes les circonstances concrètes, notamment l'observation des recommandations du DFAE par la personne concernée, le motif de son séjour, son comportement sur place et les dommages et préjudices subis. Ainsi, une personne qui n'a pas observé les recommandations de la Confédération, qui s'est rendue en un lieu à des fins privées et qui s'est montrée imprudente n'a pas les mêmes chances de voir aboutir sa demande d'exonération partielle ou totale du versement des émoulements ou du remboursement des frais occasionnés, qu'une personne qui a pris les précautions requises dans le cadre d'un déplacement officiel ou professionnel. En mentionnant expressément le critère du comportement négligent, le législateur veut envoyer un signal préventif.

⁵⁴ Frais afférents aux prestations effectuées par des tiers, frais liés à la collecte de documentation, frais de transmission et de communication, frais de déplacement et de transports (art. 6, al. 2, OGEml), ainsi que frais de logement et de repas (art. 4 de l'ordonnance sur les émoulements à percevoir par les représentations diplomatiques et consulaires suisses).

Art. 79 Voies de recours

Sauf dispositions contraires, les voies de recours ordinaires définies selon les dispositions générales de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA)⁵⁵, de la loi sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF)⁵⁶ et de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF)⁵⁷ sont applicables.

En matière de protection consulaire, l'autorité de recours compétente sera, selon les cas, le Conseil fédéral ou le Tribunal administratif fédéral. Conformément à l'art. 72 PA, le Conseil fédéral est compétent pour statuer sur les recours interjetés contre les décisions concernant des «affaires intéressant les relations extérieures». Dans de tels cas, le Tribunal administratif fédéral n'est, en principe, pas compétent (art. 32, al. 1, let. a, LTAF)⁵⁸. La notion «d'affaires intéressant les relations extérieures» doit être interprétée restrictivement. Est définie comme «affaires intéressant les relations extérieures» toute décision comportant un caractère politique prépondérant⁵⁹. Lorsque qu'une décision en matière de protection consulaire comporte un caractère politique prépondérant, comme cela peut parfois être le cas en matière d'enlèvement ou lors d'une intervention par les canaux diplomatiques, l'autorité de recours compétente est le Conseil fédéral. En revanche, lorsqu'une telle décision n'a pas un caractère politique prépondérant, comme par exemple dans le cas de l'allocation d'un prêt d'urgence, le recours devant le Tribunal administratif fédéral est ouvert. Le refus de l'octroi de la protection consulaire est en principe communiqué à la personne concernée par simple correspondance. La personne concernée peut demander à l'autorité suisse compétente de rendre ultérieurement une décision au sens de l'art. 5 PA, dans laquelle seront mentionnées les voies de recours.

Dans des cas concernant la protection diplomatique, le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral ont statué qu'il n'existe pas de droit subjectif à obtenir, de la part de la Confédération, l'octroi de la protection diplomatique. Par conséquent, l'Etat jouit d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'il détermine s'il accorde ou non la protection diplomatique. Le contrôle sur recours d'une telle décision est, de fait, principalement limité à l'interdiction de l'arbitraire (voir JAAC 61.75 et 68.78 et ATF 130 I 312).

Comme dans le cas de la protection diplomatique, il n'existe aucun droit subjectif à obtenir, de la part de la Confédération, l'octroi de la protection consulaire et ce, ni en droit suisse (voir l'art. 60, al. 1, LSEtr), ni en droit international. Les autorités suisses compétentes doivent disposer d'un large pouvoir d'appréciation afin d'effectuer, au cas par cas, une pondération des différents éléments en présence (voir l'art. 60, al. 2, LSEtr). La restriction du pouvoir de cognition des autorités de recours résultant de la jurisprudence susmentionnée rendue en matière de protection diplomatique devrait s'appliquer par analogie au domaine de la protection consulaire, lorsque la décision prise comporte un caractère politique prépondérant (voie de

⁵⁵ RS 172.021

⁵⁶ RS 173.32

⁵⁷ RS 173.110

⁵⁸ En tant qu'autorité de recours de dernière instance, le Tribunal fédéral connaît la même exception (art. 83, let. a, LTF).

⁵⁹ Message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, FF 2001 4000, p. 4185.

recours au Conseil fédéral et, en dernière instance, au Tribunal fédéral). Lorsque la décision n'a pas de caractère politique prépondérant, le contrôle judiciaire de la décision en question peut être plus large, par exemple, le contrôle du respect des droits fondamentaux, tels que l'égalité de traitement, l'interdiction de discrimination et les garanties de procédure, pourra être examiné (voie de recours au Tribunal administratif fédéral et, en dernière instance, au Tribunal fédéral).

L'al. 2 s'applique en relation avec l'art. 33, al. 2 et 3, LSEtr. Comme le prévoyait jusqu'à présent l'art. 22 LAPE⁶⁰, une décision d'une représentation suisse en matière d'aide sociale peut d'abord faire l'objet d'un recours auprès du DFAE. Elle peut ensuite être portée devant le Tribunal administratif fédéral.

Art. 80 Exécution

Le Conseil fédéral définit le régime d'exécution de cette loi dans le cadre de sa compétence en matière d'organisation de l'administration prévue à l'art. 8 LOGA. Il laissera au DFAE le soin de régler certains aspects dans des dispositions réglementaires de niveau inférieur, notamment lorsque ces aspects requièrent un niveau de détail plus grand et que les dispositions correspondantes sont susceptibles de subir des modifications plus fréquentes.

Art. 81 Coopération internationale et délégation de compétences

L'al. 1 énonce, d'une part, le principe de la coopération gratuite entre les services de la Confédération, les cantons et les communes et prévoit, d'autre part, que la Confédération peut conclure des conventions de prestations avec des services cantonaux, dans le cadre desquelles les services spécialisés cantonaux bénéficient d'un soutien financier. Cette possibilité concerne des prestations exceptionnelles, notamment celles fournies par les groupes de négociation formés par des autorités de police cantonales en cas d'enlèvement ou de prise d'otage à l'étranger. La Confédération peut rembourser leurs dépenses d'intervention.

L'al. 2 permet aux autorités suisses compétentes de coopérer également avec des autorités étrangères dans le cadre de l'assistance administrative.

Le Conseil fédéral peut conclure seul des traités internationaux lorsqu'une telle compétence lui est attribuée par une loi fédérale ou par un traité international approuvé par l'Assemblée fédérale (art. 7a, al. 1 LOGA). L'al. 3 introduit une telle norme de délégation au niveau de la loi, qui permet au Conseil fédéral de conclure seul des accords portant sur des prestations consulaires. Ainsi, le Conseil fédéral peut simplifier la coopération avec d'autres Etats dans le domaine consulaire lorsqu'il s'agit de faciliter la mobilité internationale des ressortissants suisses. De même, le Conseil fédéral doit rester en mesure d'assumer la défense des intérêts d'un Etat étranger en vertu de l'art. 58, quand cela sert les intérêts politiques extérieurs de la Suisse. Il est important que la procédure d'approbation de tels accords puisse être rapide et efficace. Pour que ce soit le cas et pour qu'il ne soit pas nécessaire de se fonder sur la compétence qu'a le Conseil fédéral de conclure seul des traités de portée mineure, en vertu de l'art. 7a, al. 2 LOGA, l'introduction d'une base légale solide et spécifique a été privilégiée en ce qui concerne les futurs accords dans le domaine consulaire. Cet alinéa n'affecte pas les compétences existantes du Conseil

⁶⁰ RS 852.1

fédéral en matière de conclusion de traités ni celles dont disposent les départements traitant de questions qui touchent à des prestations consulaires ou à la promotion de la mobilité internationale. A titre d'exemple, il est possible de mentionner l'art. 100, al. 2, de la loi fédérale sur les étrangers⁶¹, qui prévoit notamment la possibilité pour le Conseil fédéral de conclure des accords sur les visas ou sur la formation et le perfectionnement professionnels.

L'al. 4 permet au Conseil fédéral de déléguer, dans des cas exceptionnels, à des entités juridiques privées l'exécution de prestations consulaires, qui sont normalement exécutées par les représentations diplomatiques ou consulaires suisses (au sens de l'art. 3, let. d LSEtr). Ces cas peuvent notamment se présenter lorsque l'ouverture d'une représentation suisse sur un certain territoire n'est pas possible.

Les fonctions consulaires sont définies à l'art. 5 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires⁶². La délégation des tâches à des entités juridiques privées peut notamment porter sur le développement de relations commerciales, économiques, culturelles et scientifiques⁶³; sur le secours et l'assistance aux ressortissants, personnes physiques et morales suisses⁶⁴ ainsi que sur l'établissement de visas ou certaines tâches dans l'établissement de visas⁶⁵.

Art. 82 Statistique

Dans son rapport du 18 juin 2010 sur la politique de la Confédération à l'égard des Suisses et Suissesses de l'étranger répondant au postulat Lombardi Filippo 04.3571, le Conseil fédéral a estimé que les données disponibles sur les Suisses de l'étranger sont insuffisantes et souligné la nécessité d'améliorer les statistiques en la matière. Depuis fin 2010, la Confédération recense une fois par an la population résidante sur la base des registres des habitants. Il est ainsi possible de collecter des données de qualité comparable sur le nombre de ressortissants suisses établis à l'étranger, ainsi que sur la structure de ce groupe et sur sa mutation accélérée. En vertu de l'art. 82, le recensement sur la base des registres officiels, en l'occurrence le registre fédéral de personnes VERA (cf. ch. 3.1, commentaire de l'art. 3), devra être développé en fonction des besoins, et l'exploitation des données recueillies, assurée jusqu'à présent par le DFAE, pourra désormais être également confiée à l'Office fédéral de la statistique (OFS). Le recensement sur la base des registres doit être complété par des enquêtes thématiques, dont la réalisation fait l'objet d'accords entre le DFAE et l'OFS.

Art. 83 Abrogation et modification du droit en vigueur

A l'al. 1 sont mentionnés les actes législatifs qui peuvent être abrogés suite à l'intégration de leurs dispositions dans le présent projet. Il n'y est pas fait mention du Règlement du Service diplomatique et consulaire suisse, du 24 novembre 1967⁶⁶. Conformément à l'art. 7c, al. 4, LOGA, il devient caduc en cas d'adoption du présent projet.

⁶¹ Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers, RS 142.20

⁶² RS 0.191.02

⁶³ Ibid., art. 5, let. b

⁶⁴ Ibid., art. 5, let. e

⁶⁵ Ibid., art. 5, let. d

⁶⁶ RS 191.1

Les droits à des prestations acquis en vertu de dispositions du droit en vigueur qui sont abrogées par l'art. 75, let. a à d, de la présente loi sont maintenus (garantie des droits acquis). Les al. 2 à 4 contiennent des dispositions transitoires spécifiques concernant les droits à prestations selon le titre 3.

4 Annexe

4.1 Abrogation du droit en vigueur

La loi fédérale du 19 décembre 1975 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger⁶⁷, la loi fédérale du 21 mars 1973 sur l'aide sociale et les prêts alloués aux ressortissants suisses à l'étranger⁶⁸ et la loi fédérale du ... sur la transmission de la formation suisse à l'étranger⁶⁹ peuvent être abrogées car la plupart des dispositions des deux premières, respectivement l'intégralité de la dernière, sont intégrées dans la présente loi. Les divergences sont signalées, ci-dessus, dans les explications relatives aux différents articles.

L'arrêté fédéral du 22 juillet 1962 concernant l'octroi d'une garantie à la société coopérative «Fonds de solidarité des Suisses à l'étranger»⁷⁰ est abrogé. Cette société coopérative verse des indemnités à des coopérateurs et des coopératrices qui, sans faute de leur part, ont perdu leurs moyens d'existence à l'étranger, par suite de la guerre, de troubles civils ou de mesures coercitives de caractère social, économique ou politique. La Confédération a accordé cette garantie dans l'optique du début des années soixante, période encore très marquée par l'expérience de la Deuxième Guerre mondiale, qui avait conduit au renforcement du soutien accordé par la Confédération, les cantons et les communes à des compatriotes à l'étranger. Par l'octroi de cette garantie, les autorités ont répondu au souhait de promotion d'une politique de prévoyance contre les risques parmi les Suisses de l'étranger.⁷¹ En 1958, les milieux des Suisses de l'étranger ont créé la société coopérative connue aujourd'hui sous le nom de Soliswiss, et demandé l'année suivante une garantie complémentaire; la Confédération l'a octroyée en 1962.

Cette garantie revêt un caractère subsidiaire (la Confédération n'accorderait un prêt à Soliswiss que si elle venait à épuiser ses ressources propres). Au cours de la phase de mise en place, Soliswiss a contracté, sur la base de cette garantie, un emprunt auprès de la Confédération. Cet emprunt, qu'elle a achevé de rembourser en 1973, est resté jusqu'à ce jour le seul cas où la société coopérative a eu recours à la garantie. En octroyant une telle garantie au système d'entraide entre Suisses de l'étranger, la Confédération visait aussi à renforcer leurs liens avec leur patrie.

En 1962, le secteur privé ne proposait pas d'offres de prévoyance ou d'assurance contre de tels risques. Le système d'indemnisation de Soliswiss pouvait donc être considéré comme relevant d'une mission d'intérêt public. Aujourd'hui, la plupart des Suisses de l'étranger ont la possibilité de recourir à des solutions de prévoyance

67 RO 1976 1805; 1991 2388; 2002 3193; 2007 4637; 2009 5685; 2011 725

68 RO 1973 1976; 2000 1915; 2006 2197; 2008 3437; 2009 5685; 2011 725

69 FF 2013 4705

70 RS 852.8

71 Message du Conseil fédéral du 8 décembre 1961 concernant l'octroi d'une garantie à la société coopérative «Fonds de solidarité des Suisses à l'étranger», FF 1961 II 1307.

ou d'assurance privées pour se prémunir contre les risques d'ordre politique, en tout cas ceux d'entre eux qui résident dans un Etat membre de l'Organisation mondiale du commerce. On notera dans ce contexte que le nombre de sociétaires de Soliswiss a diminué de 16 000 dans les années soixante à presque 4000 en 2011. Par ailleurs, la Suisse a conclu des accords bilatéraux de protection des investissements. Ces traités prévoient généralement des voies de droit permettant aux personnes suisses de faire valoir des prétentions à indemnisation en cas de dommage lorsque la responsabilité de l'Etat concerné est engagée pour les pertes subies.

Sur le marché des prestations d'assurance, le rôle de la Confédération consiste à assurer une participation non discriminatoire au marché. La défense de l'intérêt public passe ici par le bon fonctionnement de la concurrence. C'est pourquoi la Confédération devrait renoncer à encourager certains acteurs du marché. L'établissement d'une responsabilité publique pour un acteur du marché, en l'occurrence Soliswiss, crée un risque de distorsion de concurrence, que la suppression de la garantie doit prévenir. Cette suppression est conforme aux obligations internationales incombant à la Suisse au titre d'accords de libre-échange et de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS).

Etant donné que Soliswiss n'est pas propriété de la Confédération et que celle-ci n'en est pas l'actionnaire principal ou majoritaire, les principes du rapport sur le gouvernement d'entreprise⁷² ne sont pas directement applicables, mais peuvent être appliqués par analogie. Conformément au principe n° 12, vis-à-vis des entités devenues autonomes, la Confédération ne doit que dans des cas exceptionnels assumer des responsabilités et accorder des garanties, cautionnements et engagements conditionnels qui sont spécifiques aux entreprises. Le but est de faire en sorte que la Confédération ne prenne à l'avenir de tels engagements que dans des cas exceptionnels dûment justifiés et moyennant des directives renforcées sur la politique des risques (p. ex. contrôle régulier des directives stratégiques, obligation éventuelle de s'assurer, etc.).⁷³ Si aujourd'hui déjà la Confédération n'accorde que dans des cas exceptionnels des garanties à des entreprises dont elle est propriétaire et dont elle peut influencer directement l'organisation, la gestion et en particulier la politique des risques, cela doit valoir, a fortiori, pour une entreprise comme Soliswiss, qui ne relève pas de sa sphère d'influence directe. S'il en était autrement, la Confédération accorderait une garantie, mais elle n'aurait guère d'influence, voire aucune, sur le comportement de Soliswiss en matière de gestion des risques.

La suppression de la garantie ne signifie nullement une diminution de l'importance attachée à Soliswiss. La Confédération réaffirme la valeur de la prévoyance collective contre les risques, organisée sur une base privée, et donc d'un système d'indemnisation comme Soliswiss. Par ailleurs, l'art. 65, al. 6, LSEtr prévoit que la Confédération peut accorder des indemnités en cas d'événements extrêmement graves affectant de nombreux ressortissants à l'étranger. Elle témoigne ainsi de sa solidarité, notamment avec les Suisses de l'étranger.

Dans le message de 1961 relatif à l'octroi de la garantie, le Conseil fédéral a souligné que les Chambres fédérales ne lui donnaient pas les pleins pouvoirs. Il préconisait même de leur donner l'occasion d'apprécier le bilan de cette garantie et de se prononcer sur son maintien, quelques années après l'adoption de l'arrêté fédéral.

⁷² Rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération, 06.072, FF 2006 7799 à 7870.

⁷³ Voir rapport, op. cit., ch. 4.2.4., FF 2006 7840.

L'élaboration de la LSEtr offre, à cet égard, une nouvelle occasion. Après un examen approfondi de la question, il faut conclure que dans les circonstances actuelles, il n'y a aucune raison de maintenir cette garantie.

4.2 Modification de lois fédérales

Loi sur le Parlement

Art. 152, al. 3^{bis}

Le réseau de représentations de la Suisse revêt une grande importance pratique pour les Suisses de l'étranger. C'est pourquoi les fermetures envisagées ou effectives d'ambassades et de consulats ont suscité de vifs débats ces dernières années. Les préoccupations des Suisses de l'étranger concernés ont été relayées dans plusieurs interventions parlementaires. Par exemple, le Conseil national et le Conseil des Etats ont ainsi respectivement adopté le 16 avril et le 6 juin 2013, contre l'avis du Conseil fédéral, une motion de la Commission de politique extérieure (CPE) du Conseil national demandant le maintien de l'ambassade de Guatemala City (12.3991); au cours des mêmes journées de débats, une autre motion de la même commission contre la fermeture du consulat général de Chicago (13.3007) a été adoptée par le Conseil national, mais rejetée par le Conseil des Etats.

L'art. 152 de la loi sur le Parlement (LParl) traite de l'information et de la consultation du Parlement en matière de politique extérieure. Son al. 3 prévoit que «le Conseil fédéral consulte les commissions compétentes en matière de politique extérieure sur les orientations principales», puis «informe ces commissions de l'état d'avancement des travaux». Les modifications envisagées du réseau de représentations diplomatiques et consulaires n'étaient pas jusqu'à présent considérées comme des «orientations principales». Mais eu égard à l'impact pratique considérable des présentes modifications sur les Suisses de l'étranger concernés, il serait justifié que les CPE des deux Chambres aient l'occasion de s'exprimer. Les électeurs suisses concernés pourraient ainsi faire valoir leurs intérêts par le truchement de leurs représentants. Dans ce but, il est indispensable d'ajouter un al. 3^{bis} à l'art. 152 LParl, juste après l'al. 3; l'actuel al. 3^{bis} deviendrait ainsi l'al. 3^{ter}.

L'obligation de consultation n'englobe pas l'ouverture ou la fermeture de consulats honoraires, car ils ne fournissent pas toutes les prestations consulaires prévues dans la LSEtr.

La consultation ne change rien à la répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral en matière de politique extérieure; le Conseil fédéral n'est pas formellement lié par l'avis des CPE, et peut s'en écarter le cas échéant. Dans cette mesure, on ne saurait parler de confusion des compétences, voire d'atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Il convient de rappeler à ce propos que jusque dans les années 80, ce n'était pas le Conseil fédéral qui avait compétence pour ouvrir de nouvelles ambassades, mais le législateur⁷⁴.

⁷⁴ Voir par exemple loi fédérale du 10 octobre 1980 concernant la création de missions diplomatiques au Zimbabwe et dans les Emirats arabes unis; FF 1980 III 700.

Loi fédérale du 24 mars 2000 sur le traitement des données personnelles au Département fédéral des affaires étrangères⁷⁵

Art. 4, al. 1, al. 2, let. a, al. 3, let. c, et al. 5

Les modifications concernent l'art. 4 de cette loi: les notions figurant à l'al. 1 sont adaptées à la terminologie de la LSEtr («registre des Suisses de l'étranger» au lieu de «rôle d'immatriculation» et «personnes annoncées» au lieu de «personnes immatriculées»), ainsi que l'al. 2 («protection consulaire» au lieu de «défense des intérêts privés suisses»). La modification de l'al. 3 crée la base légale nécessaire en matière de protection des données pour le traitement des données personnelles au DFAE. L'art. 17a LAPE est ainsi intégré dans les let. b et c de l'al. 3 de l'art. 4 LAPE. Les données personnelles concernant la fortune et le revenu sont visées par la let. c, tout comme les données sensibles sur la santé. Quant aux données sensibles portant sur les prestations d'aide sociale, elles sont déjà incluses dans les mesures d'aide sociale de la let. b. L'art. 4 se voit ajouter un al. 5, une nouvelle disposition qui permet de communiquer des données à l'Office fédéral de la statistique à des fins de statistiques.

Loi fédérale sur l'harmonisation des registres

Art. 2, al. 1, let. b

Les modifications apportées à cette loi concernent le système d'information Administration en réseau des Suisses de l'étranger (VERA) du DFAE en tant que registre dont les données peuvent être utilisées à des fins de statistiques. L'utilisation des données enregistrées dans VERA pour établir des statistiques ne se limite plus au rôle d'immatriculation⁷⁶, qui sera remplacé par le registre des Suisses de l'étranger (RSE) en cas d'entrée en vigueur de la présente loi. Les adaptations effectuées permettront de collecter des données pouvant servir à l'accomplissement d'autres tâches et de les exploiter à des fins de statistiques. L'ordonnance concernant l'administration en réseau des Suisses à l'étranger⁷⁷ donne une énumération non exhaustive de ces tâches.

Loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse

Art. 81

La fonction d'arbitrage d'un consulat, prévue par l'art. 81 de cette loi en cas de différend relatif à l'exécution d'un contrat d'engagement, n'est plus exercée. Le personnel diplomatique et consulaire ne possède pas les connaissances techniques pour rendre une décision en la matière. La convention collective concernant le recrutement des gens de mer à bord de navires battant pavillon suisse, qui a été conclue entre les armateurs suisses et le syndicat représentant les gens de mer, NAUTILUS International, prévoit une procédure d'arbitrage pour le règlement de tels litiges. Les tribunaux du canton de Bâle-Ville sont compétents en dernier ressort.

⁷⁵ RS 235.2

⁷⁶ Art. 2, al. 1, let. a, O-VERA, RS 235.22

⁷⁷ Art. 2, al. 1, let. b à g, O-VERA, RS 235.22

Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services

Art. 25, al. 1, 2 et 2^{bis}, art. 35, al. 3, let. j

Pour compléter la fonction de guichet unique du DFAE, l'art. 68 LSEtr prévoit une mission de conseil des ressortissants suisses sur les questions d'émigration et de retour. Restent compétents le SECO, DEFR, en ce qui concerne le placement en Suisse, et l'ODM, DFJP, en ce qui concerne les accords de stagiaires. Les modifications apportées aux art. 25 et 35 de cette loi garantissent la fourniture de cette prestation.

Loi fédérale en matière d'assistance

Art. 1, al. 3

La référence à la LAPE dans cette loi doit être remplacée par une référence à la LSEtr.

5 Conséquences

5.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

La LSEtr regroupe surtout des tâches dont la Confédération s'acquitte déjà. Les champs d'application des aides financières, mentionnées à l'art. 75, al. 1, let. b et c figurent déjà aussi dans des textes existants.

Les mesures de soutien à la facilitation de l'exercice des droits politiques prévues à l'al. 1, let. a prennent le relais des soutiens versés par la Confédération à des projets depuis le début de l'année 2000. En 2013, les cantons ont ainsi reçu 300 000 francs pour développer les systèmes de vote électronique, comme le prévoyait le plan d'action 2013 (soutien financier à des projets de cyberadministration). Il est prévu de poursuivre cette aide, qui se fondera sur l'art. 75, al. 1, let. a, de la LSEtr à son entrée en vigueur. Elle n'excède pas le seuil de 20 millions de francs suisses, et n'est donc pas soumise au frein aux dépenses⁷⁸ (voir section 3.2.3).

Dans le domaine de l'aide sociale et en vertu de l'art. 37, la Confédération n'aura plus à supporter le coût de l'indemnisation des cantons pour l'aide sociale versée. Ces dernières années, son montant oscillait entre 1,6 et 1,9 million de francs. La présente loi entraîne donc un surcroît de dépenses pour les cantons.

Le champ d'application personnel de l'art. 64 ayant été étendu, il faut s'attendre à un nombre croissant de prêts d'urgence. La subvention versée par la Confédération à l'Organisation des Suisses de l'étranger (OSE) est calculée en fonction des prestations à fournir en vertu de la convention de prestations conclue entre le DFAE et l'OSE. Les ressources destinées aux conseils à l'émigration et au retour prévus à l'art. 68 se situent dans le même ordre de grandeur que celles affectées aux prestations proposées jusqu'à présent par l'administration fédérale; dans ce contexte, les

⁷⁸ Art. 159, al. 3, Cst.

départements doivent impérativement tenir compte des implications de la nouvelle répartition des tâches.

Les arrêtés financiers portant sur l'application de l'art. 75, al. 2 sont soumis au frein aux dépenses.

Les charges financières assumées par les services fédéraux dans le cadre de l'exécution de tâches de soutien, de l'octroi de la protection consulaire ou d'autres prestations consulaires entrent dans les dépenses d'exploitation des services compétents. La Direction consulaire du DFAE et les représentations (définition selon l'art. 3 LSEtr) ainsi que l'Office fédéral de la culture (DFI) sont les principaux organes d'exécution.

5.2 Possibilités de mise en œuvre

L'exécution de la présente loi ne devrait pas poser de difficultés, car ce texte regroupe, pour une large part, des dispositions du droit déjà en vigueur.

6 Rapports avec le droit européen

La LSEtr n'a aucun rapport avec le droit européen. Il n'existe aucune convention en vigueur entre la Suisse et l'UE, qui porte sur des sujets qu'elle traite. Conformément à l'art. 81, al. 3, le Conseil fédéral est autorisé à conclure avec l'UE ou ses Etats membres des conventions qui aident à réaliser les objectifs de la LSEtr dans le domaine consulaire. La LSEtr est en particulier compatible avec l'accord de 1999 entre la Suisse et la Communauté européenne sur la libre circulation des personnes⁷⁹.

7 Fondements juridiques

7.1 Constitutionnalité et légalité

La LSEtr porte sur des mesures concernant les Suisses de l'étranger ou relevant de la politique extérieure de la Suisse. Il se fonde, d'une part, sur l'art. 40 de la Constitution fédérale, qui donne compétence à la Confédération pour renforcer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger entre eux et à la Suisse et pour régler les droits et obligations des Suisses de l'étranger, notamment l'exercice des droits politiques au niveau fédéral et le soutien fourni par la Confédération. D'autre part, l'art. 69, al. 1, Cst fournit à la Confédération les bases nécessaires pour soutenir les activités culturelles présentant un intérêt national, notamment la transmission de la formation suisse à l'étranger. Enfin, la LSEtr se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution fédérale, qui confère à la Confédération une compétence générale en matière d'affaires étrangères.

⁷⁹ RS 0.142.112.681

7.2

Délégation de compétences législatives

En son al. 2, l'art. 80 donne pouvoir au Conseil fédéral pour édicter les dispositions d'exécution. Des délégations de compétences législatives, qui vont au-delà de la compétence générale d'exécution, figurent dans les articles mentionnés ci-après. Ainsi, l'art. 76 attribue au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions concernant la perception d'émoluments; l'art. 20, al. 2, consacre la compétence des cantons de tenir le registre électoral; et l'art. 80, al. 3, soumet les dispositions cantonales d'exécution à l'approbation de la Confédération.

7.3

Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes fixant des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Comme la LSEtr règle les droits et obligations appartenant ou incombant à des personnes ainsi que les tâches et les prestations de la Confédération, elle doit revêtir la forme d'une loi fédérale. En vertu de l'art. 141, al. 1, let. a, Cst., la LSEtr est sujette au référendum facultatif.

