

# **11.446 Initiative parlementaire Lombardi. Pour une loi sur les Suisses de l'étranger.**

Avant-projet de loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (LSEtr)

## **Résultats de la procédure de consultation**

Département fédéral des affaires étrangères  
pour la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats

Septembre 2013

## Table des matières

Annexe :	<b>Fehler! Textmarke nicht definiert.</b>	
4.	Liste des participants (avec abbréviations).....	3
4.1	addressats.....	3
4.2	autres destinataires.....	3
1.	Participation à la procédure de consultation .....	4
1.1	Mise en consultation .....	4
1.2	Réponses reçues .....	4
2.	Condensé.....	5
3.	Résultats .....	6
3.1	Appréciation générale de l'avant-projet de LSEtr.....	6
3.2	Titre 1 (Dispositions générales) .....	8
3.2.1	Article 2 (But) .....	8
3.2.2	Article 3 (Définitions).....	8
3.2.3	Article 5 (Responsabilité individuelle) .....	8
3.2.4	Article 7 (Guichet unique).....	9
3.2.5	Article 8 (Stratégie de politique extérieure).....	9
3.3	Titre 2 (Suisses de l'étranger).....	9
3.3.1	Chapitre 1 (Mise en réseau et information).....	9
3.3.1.1	Article 9 (Mise en réseau) .....	9
3.3.1.2	Article 10 (Information).....	10
3.3.2	Chapitre 2 (Registre des Suisses de l'étranger) .....	10
3.3.2.1	Article 11 (Inscription au registre des Suisses de l'étranger).....	10
3.3.2.2	Article 12 (Annonce).....	12
3.3.2.4	Article 14 (Radiation du registre et destruction des données) .....	13
3.3.3.1	Article 15 (Droit applicable).....	14
3.3.3.2	Article 17 (Exclusion du droit de vote).....	14
3.3.3.3	Article 18 (Exercice du droit de vote).....	14
3.3.3.3.1	Alinéas 1 et 2 (Lieu de l'exercice du droit de vote) .....	14
3.3.3.3.2	Alinéas 3 et 4 (modes de participation aux scrutins).....	15
3.3.3.4	Article 19 (Inscription au registre des électeurs et radiation) .....	16
3.3.3.5	Article 20 (Tenue du registre des électeurs des Suisses de l'étranger).....	18
3.3.3.6	Article 21 (Mesures d'appoint) .....	18
3.3.4	Chapitre 4 (Aide sociale).....	18
3.3.4.1	Articles 22 et 23 (Principe et mesures préventives).....	19
3.3.4.2	Section 2 (Conditions d'octroi de l'aide sociale).....	20
3.3.4.3	Sections 3 (Prestations d'aide sociale) .....	20
3.3.4.3.1	Article 31 (Frais de sépulture).....	20
3.3.4.4	Section 5 (Remboursement) .....	20
3.3.4.5	Section 6 (Répartition des frais : remboursement d'aide sociale).....	21
3.3.4.5.1	Article 38, al. 1 (Remboursement par la Confédération aux cantons) .....	21
3.3.4.5.2	Article 38, al. 2 (Remboursement convention d'assistance sociale) .....	22
3.3.5	Chapitre 5 (Soutien aux institutions en faveur des Suisses de l'étranger).....	22
3.4	[Titre 3 (Ecoles suisses et autres formes de transmission de l'éducation et de la formation suisses à l'étranger)].....	24
3.5	Titre 4 (Protection consulaire et autres prestations consulaires) .....	24
3.5.1	Chapitre 1 (Protection consulaire).....	24
3.5.1.1	Article 55 (Personnes physiques) .....	24
3.5.1.2	Article 56 (Personnes morales).....	24
3.5.1.3	Article 61 (Assistance générale à l'étranger) .....	24

3.5.1.4	Article 62 (Privation de liberté) .....	25
3.5.1.5	Article 63 (Prêt d'urgence) .....	25
3.5.1.6	Article 64 (Situations de crise) .....	25
3.5.1.7	Article 65 (Enlèvements et prises d'otages).....	25
3.5.2	Chapitre 2 (Autres prestations consulaires).....	25
3.5.2.1	Article 67 (Conseils en matière d'émigration et d'immigration) .....	25
3.5.2.2	Article 69 (Questions d'état civil).....	25
3.6	Titre 5 (Financement, émoluments, remboursement frais occasionnés) .....	26
3.7	Titres 6 (Dispositions finales) .....	26
3.7.1	Article 79 (Exécution).....	26
3.7.2	Article 80 (Assistance administrative et coopération internationale).....	26
3.7.3	Article 81 (Statistique).....	26
3.8	Annexe (Abrogation et modification du droit en vigueur) .....	26
4	Autres observations relatives à l'avant-projet de la LSEtr.....	27
4.1	Proposition d'article relatif à l'AVS/AI facultative.....	27
4.2	Proposition de principe de non-discrimination .....	28

## 5. Liste des participants (avec abréviations)

### 5.1 Destinataires

### 5.2 Autres participants

# 1. Participation à la procédure de consultation

## 1.1 *Mise en consultation*

Le Président de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) a mis en consultation le 14 mai l'avant-projet de loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (LSEtr) par courrier envoyé aux milieux intéressés. La Commission avait préparé l'avant-projet en réponse à l'initiative parlementaire Lombardi (11.446).

Le délai de consultation avait été fixé au 30 août. Avaient été invités à s'exprimer les destinataires ci-dessous :

- les Cantons (ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU) ;
- la Conférence des gouvernements cantonaux ;
- le Tribunal fédéral et le Tribunal administratif fédéral ;
- les 12 partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale (PBD, PDC, PCS-ow, CSPO, PEV, PLR, Les Libéraux-Radicaux, PES, PVL, Lega, MCG, UDC, PSS) ;
- 14 associations faïtières œuvrant au niveau national (ACS, UVS, SAB, economiesuisse, USAM, UPS, USP, ASB, USS, SEC Suisse, Travail.Suisse, ADF, FST, FSAV) ;
- 11 autres organisations intéressées (OSE, CSC, FESE, educationsuisse, Soliswiss, S-GE, SRG SSR, swissinfo, TCS, CRS [service de recherche], REGA).

La liste des destinataires (avec abréviations) et les abréviations d'autres participants à la consultation figurent à la fin du rapport (Point 5).

## 1.2 *Réponses reçues*<sup>1</sup>

Les services du Parlement avaient reçu 46 réponses au total à la fin du mois d'août. Sur les 53 destinataires du dossier, 38 ont rendu un avis une prise de position. Le Canton d'UR, le TF et le TAF, l'UVS (Union des villes suisses) et l'UPS (Union patronale suisse) ont expressément déclaré ne pas se prononcer. C'est la Conférence suisse des chanceliers d'Etat (CSCE) qui a répondu pour la Conférence des gouvernements cantonaux. Aucune réponse n'a été reçue de 26 destinataires.

Vingt-cinq cantons se sont exprimés, ainsi que cinq politiques (PDC, PLR Suisse, PLR International, PES, PSS, UDC), une association faïtière (Travail.Suisse), et quatre autres organisations intéressées. Parmi les réponses spontanées, trois émanaient d'associations faïtières, quatre d'organisations intéressées (AEM et trois associations suisses à l'étranger : Suisse Avenir, Amicale des Suisses du Pé-rigord, Swiss Club of South Wales) et une d'un particulier (Pascal Süess).

---

<sup>1</sup> Les prises de position ont été transmises en règle générale en une seule langue (à l'exception de l'OSE). Les propositions de textes reproduits dans ce rapport, ont été effectuées par l'administration.

## 2. Condensé

*La CIP du Conseil des États a reçu 64 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 que ne le fait le texte soumis.*

*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 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) et les accueillent comme alternative 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 se-*

*cret. 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 proposée 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.*

### **3. Résultats**

#### **3.1 Appréciation générale de l'avant-projet de LSEtr**

L'avant-projet est bien accueilli dans la grande majorité des avis exprimés. De nombreux cantons se félicitent qu'il rassemble dans un seul texte plusieurs lois qui ne concernent que les Suisses de l'étranger (ZH, SZ, OW, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, SG, AG, TI, VD, NE, GE, JU et CSCE) : les citoyens disposeront ainsi d'une vue d'ensemble de leurs droits et obligations, ainsi que des services que leur offre la Confédération. La création d'un guichet unique est également jugée positive. Les cantons s'expriment en particulier sur les changements qui les concernent pour ce qui est de l'exercice des droits politiques (élections et votations), ainsi que de l'aide sociale. Certains attendent de la loi qu'elle contribue à éliminer des obstacles administratifs : TG craint en revanche qu'elle n'alourdisse la charge administrative des cantons.

Les partis politiques approuvent les grandes lignes de l'avant-projet. Le PDC estime que le regroupement dans un même texte de dispositions éparpillées rendra le droit plus compréhensible et plus cohérent. Le PLR Suisse et le PLR International reconnaissent l'intérêt de la simplification des procédures administratives et de l'introduction de la responsabilité individuelle. Le PES se félicite des résultats atteints, tout en estimant que l'objectif de la loi doit servir de point de départ à des changements à venir. Le PSS a soumis un avis détaillé. Il reconnaît que l'avant-projet rend les règles plus compréhensibles et facilite l'accès aux autorités, mais trouve que certaines améliorations sont encore nécessaires, malgré les gains esthétiques et formels que l'avant-projet apporte : La LSEtr doit inscrire l'obligation faite aux Suisses de l'étranger de s'annoncer, les membres du Conseil des Suisses de l'étranger doivent être élus au suffrage direct, la convention de prestations conclue avec l'OSE doit être de droit public, et le subventionnement fédéral de l'Organisation pluriannuel. Le PSS replace le projet dans un large contexte politique allant au-delà de la loi. L'occasion d'un débat de fond sur la question de l'octroi de la nationalité et les conséquences pour les citoyennes et citoyens en dehors de leur pays (tant pour les Suisses de l'étranger comme pour les étrangers vivant en Suisse) n'aurait pas été saisie, ainsi que sur les droits politiques des Suisses de l'étranger et leur représentation dans leur patrie.

L'OSE accueille favorablement le projet législatif. Elle considère l'avant-projet comme une rationalisation législative et administrative. A ses yeux, la LSEtr doit fournir une base à la politique globale et cohérente qu'il incombe à la Confédération de déployer à l'égard des Suisses de l'étranger. L'Organisation propose un certain nombre de modifications et de compléments ; elle juge l'avant-projet insuffisant pour ce qui est de la stratégie, des relations entre les institutions des Suisses de l'étranger et la Confédération, de la participation à la vie politique et des droits politiques, ainsi que de l'information. Elle demande expressément de faire figurer dans le texte l'obligation de s'annoncer, car l'inscription facultative au registre ne serait pas compatible avec le but de la loi. La CSIAS, Travail.Suisse, le CP et soliswiss approuvent globalement aussi le projet législatif.

Trois avis rejettent le projet ou se montrent critiques. Parmi les cantons, TG s'y oppose, tandis que VS se montre très sceptique. Pour TG, le législateur n'a pas à chercher à améliorer la cohérence par le regroupement de dispositions légales éparses ; consacrer une loi à une catégorie de personnes est contraire à l'usage, qui veut que la législation soit thématique<sup>2</sup>. VS émet des réserves en ce qui concerne l'objectif consistant à traiter dans un texte unique de sujets aussi divers que compliqués ; la loi risque de se révéler d'application difficile, et l'ampleur de son champ d'application pourrait appeler des révisions à répétition.

Parmi les partis politiques, l'UDC s'interroge sur le sens et l'utilité d'un texte visant à réunir toutes les dispositions légales relatives aux Suisses qui se trouvent à l'étranger. Elle n'entrerait en matière qu'à certaines conditions : la loi devrait effectivement servir à simplifier les choses sur le plan juridique et administratif, ne pas créer de nouveaux droits pour les Suisses se trouvant à l'étranger ni ne créer de nouvelles subventions fédérales, et le Conseil des Suisses de l'étranger ne devrait pas y figurer. En cas d'entrée en matière, l'UDC serait opposée à la mention expresse de l'Organisation des Suisses de l'étranger, et exigerait l'insertion des dispositions relatives aux écoles suisses (projet de révision de la LISE, RS 418.0).

Quelques observations portent sur l'ampleur du champ d'application *ratione personae* de la loi (Suisses de l'étranger et ressortissants suisses domiciliés en Suisse séjournant temporairement à l'étranger). ZH, GL, JU et le PDC s'en félicitent. L'OSE pense que ce regroupement est judicieux, à condition que le principe de la spécificité des groupes de personnes concernés soit garanti et que les solutions soient différenciées. GL, SG et la CSCE regrettent que le titre abrégé de la loi (« sur les Suisses de l'étranger ») ne coïncide pas avec son champ d'application ; le CP propose « loi fédérale sur les Suisses à l'étranger », et le PSS voudrait une formulation non sexiste.

S'agissant de l'application, ZH relève au nom de ses communes qu'il faudrait prévoir un dispositif d'application souple, permettant des solutions peu onéreuses, pour ce qui est des changements introduits par la LSEtr au niveau pratique. Le PLR Suisse et le PLR International font valoir qu'il convient d'éviter d'alourdir le cadre juridique : les questions d'application devraient dans la mesure du possible être réglées au niveau administratif ou par voie d'ordonnance.

---

<sup>2</sup> TG propose des changements pour le cas où la Confédération maintiendrait le projet, contre son avis.

## **3.2 Titre 1 (Dispositions générales)**

### **3.2.1 Article 2 (But)**

Pour le PDC, faciliter la mobilité internationale est un but important de la loi.

L'OSE propose d'insérer avant la lettre *a* une nouvelle disposition faisant obligation à la Confédération de déployer une politique cohérente en matière de mobilité internationale des ressortissants suisses :

*a) garantir une politique cohérente [ou globale] dans le domaine de la mobilité internationale des Suissesses et des Suisses ;*

Le PSS soumet une proposition à la teneur identique, liée à sa proposition relative au crédit-cadre (art. 74, voir ch. 2.6). Il suggère de compléter ainsi la lettre *c* :

*c faciliter la mobilité internationale des ressortissants suisses et d'assurer une politique homogène et cohérente en la matière ;*

### **3.2.2 Article 3 (Définitions)**

Pour le PSS, la définition des Suisses de l'étranger donnée à la lettre *a* impose de modifier l'article 11 pour ce qui est de l'obligation de s'annoncer. Faute de quoi les ressortissants suisses vivant provisoirement ou en permanence à l'étranger sans être inscrits au registre des Suisses de l'étranger (RSE) n'entreront pas dans cette catégorie. Cette exclusion n'a pas de justification plausible. ZH et BS observent que l'on pourrait éviter des problèmes d'interprétation en précisant qu'il s'agit du domicile reconnu en droit civil ; ZH pense à ce sujet que le statut de Suisse de l'étranger est essentiellement régi par le domicile et ne découle pas de l'annonce.

En ce qui concerne la lettre *b*, où est défini le registre des Suisses de l'étranger, GE indique qu'il pourrait être utile que les autorités cantonales et/ou communales chargées de la tenue à jour du registre des habitants aient accès à certaines informations du RSE.

### **3.2.3 Article 5 (Responsabilité individuelle)**

Les cantons de SZ, OW, et JU, le PDC, le PLR Suisse, le PLR International et le CP estiment positif que l'avant-projet institue la responsabilité individuelle – de même que Travail.Suisse, qui évoque de récents exemples de voyages menés avec négligence ayant contraint la Confédération à de coûteuses mesures de protection. Le PDC trouve juste que la Confédération exige une participation aux frais encourus par suite de négligence.

Pour le canton de SG, l'observation des instructions des autorités de l'Etat de séjour relève de la responsabilité individuelle, ce qui doit figurer expressément dans la LSEtr ; c'est pourquoi il propose de compléter ainsi l'article 5 :

*<sup>2</sup> Elle respecte la législation de l'Etat de résidence et observe les instructions des autorités locales.*

Le PSS et l'OSE sont tout à fait d'accord pour que la loi mentionne la responsabilité individuelle, mais estiment que cette dernière ne saurait être appréciée de la même façon lorsqu'il s'agit d'un Suisse de l'étranger et d'un Suisse se trouvant temporairement à l'étranger. Ils proposent en conséquence des dispositions relatives à l'AVS/AI facultative pour les Suisses de l'étranger (voir ch. 4.1).

### **3.2.4 Article 7 (Guichet unique)**

Certains cantons, le PDC, le PSS, le PLR International, Travail.Suisse et le CP approuvent le dispositif de guichet unique. Pour l'OSE, la présence d'un interlocuteur unique pour toutes les affaires intéressant les Suisses se déplaçant à l'étranger leur simplifiera grandement les contacts avec les autorités. Elle lie l'article 7 à la stratégie globale à adopter à l'égard des Suisses de l'étranger, ce qui implique d'en remettre la responsabilité à un département précis et appelle une formulation plus détaillée que dans le projet de texte :

<sup>1</sup> *Le DFAE garantit le développement d'une politique cohérente [ou : globale] dans le domaine de la mobilité internationale des Suisses.*

<sup>2</sup> *Il est l'interlocuteur des personnes et des institutions suisses à l'étranger.*

<sup>3</sup> *En règle générale, il fournit les prestations consulaires en s'appuyant sur son réseau de représentations. Dans le développement du réseau de représentations, la priorité est accordée à l'encadrement des communautés suisses.*

<sup>4</sup> *En collaboration avec les autres départements, il supprime les obstacles à la mobilité internationale des Suisses.*

<sup>5</sup> *Il assume la responsabilité de la mise en œuvre de la présente loi et coordonne l'activité administrative avec les services compétents de la Confédération et des cantons auxquels sont confiées des tâches au titre de la présente loi.<sup>3</sup>*

Le PSS se félicite du dispositif de guichet unique, qui mériterait toutefois d'être concrétisé ; il propose donc de compléter ainsi l'alinéa 2 (l'al. 1 demeurant inchangé, et l'al. 3 aurait le même libellé que l'al. 5 de la proposition ci-dessus de l'OSE) :

<sup>2</sup> *En règle générale, il fournit les prestations consulaires en s'appuyant sur son réseau de représentations et la cyberadministration. Il s'assure que les services de base sont fournis avec efficacité, de bonne qualité, et offerts à tous.*

### **3.2.5 Article 8 (Stratégie de politique extérieure)**

Le PSS et l'OSE soumettent pour l'article 8 des propositions identiques, spécifiant que la stratégie de politique extérieure doit tenir compte non seulement des intérêts des Suisses de l'étranger, mais aussi de leur rôle et de leurs potentiels : cela ferait mieux ressortir l'utilité du réseau que constituent les Suisses de l'étranger dans la défense des intérêts supérieurs de la Suisse.

Le Conseil fédéral tient compte dans sa stratégie de politique extérieure *du rôle, des potentiels et des intérêts des personnes et des institutions suisses à l'étranger*

## **3.3 Titre 2 (Suisses de l'étranger)**

### **3.3.1 Chapitre 1 (Mise en réseau et information)**

#### **3.3.1.1 Article 9 (Mise en réseau)**

Le PSS et l'OSE se félicitent de l'article 9, qu'ils souhaitent compléter.

L'OSE propose un nouvel alinéa 3 précisant au niveau de la loi les relations entre la Confédération et le Conseil des Suisses de l'étranger, et plus précisément la communication avec la Confédération et l'obligation pour cette dernière de consul-

---

<sup>3</sup> L'OSE a rédigé sa réponse en allemand et français. «Mise en œuvre» correspond en allemand à *Umsetzung*, et «assume la responsabilité» à *ist (...) federführend*.

ter le Conseil. Ce même alinéa couvrirait le soutien fourni par la Confédération à l'élection des membres du Conseil.

<sup>3</sup> *La Confédération entretient l'échange d'informations avec le Conseil des Suisses de l'étranger et le consulte pour toutes les questions relatives à la politique des Suisses de l'étranger. Elle soutient l'élection des membres du Conseil à l'aide du registre des Suisses de l'étranger*

Le PSS propose d'insérer un nouvel alinéa sur des mesures spéciales en faveur des jeunes Suisses de l'étranger :

<sup>3</sup> *La Confédération favorise les échanges de jeunes Suissesses et Suisses de l'étranger entre eux et avec leur patrie.*

Le PLR Suisse et le PLR International observent que la Confédération doit garantir la protection des données si elle collabore avec un organisme privé. Ils s'opposent à ce qu'elle communique des adresses à l'OSE, comme le demande la motion 13.3006.

### **3.3.1.2 Article 10 (Information)**

L'article 10 est en général bien accueilli. L'OSE préférerait une formulation plus précise de l'alinéa 1, pensant que le devoir d'information de la Confédération ne peut être relativisé. Un nouvel alinéa devrait décrire l'obligation faite à la Confédération d'informer les électeurs à l'étranger des votations et des élections prévues, et un autre devrait mentionner la *Revue Suisse* dans la loi.

<sup>1</sup> La Confédération *garantit l'information* des Suisses de l'étranger sur leurs droits et leurs obligations ainsi que sur des questions ayant trait à la présente loi.

<sup>2</sup> *Les électeurs à l'étranger sont informés sur les votations et élections prévues.*

<sup>3</sup> *Le magazine «Revue Suisse» a pour but la promotion des liens unissant les Suisses et les Suissesses de l'étranger entre eux et à la Suisse. Il facilite la participation à la vie politique en Suisse à travers une information indépendante et spécifique à son public cible.*

<sup>4</sup> Le DFAE peut notamment mettre à la disposition des Suisses de l'étranger un recueil numérisé de bases légales les concernant, ou les familiariser avec les institutions et la vie politique suisses.

Le PSS estime que l'alinéa 1 ne doit pas limiter le devoir d'information de la Confédération aux Suisses de l'étranger inscrits au registre. La Confédération doit pouvoir s'adresser à tous les citoyens suisses séjournant à l'étranger, qu'ils figurent ou non dans le RSE. Les Suisses résidant à l'étranger restent des citoyens suisses, même s'ils ne sont pas inscrits au RSE. C'est pourquoi le PSS soumet la modification suivante des alinéas 1 et 2 :

1 La Confédération informe *les ressortissants suisses domiciliés à l'étranger* sous forme électronique ou imprimée sur leurs droits et leurs obligations ainsi que sur des questions ayant trait à la présente loi.

2 Le DFAE peut notamment mettre à la disposition *des ressortissants suisses domiciliés à l'étranger* un recueil numérisé de bases légales les concernant, ou les familiariser avec les institutions et la vie politique suisses.

## **3.3.2 Chapitre 2 (Registre des Suisses de l'étranger)**

### **3.3.2.1 Article 11 (Inscription au registre des Suisses de l'étranger)**

Le canton de LU se félicite que l'avant-projet rende l'inscription au RSE facultative, tandis que les cantons de SG et TG proposent une modification sans incidence

sur le fond. Le PSS, l'UDC, le PLR Suisse et le PLR International ainsi que l'OSE veulent que l'annonce soit obligatoire.

SG et TG souhaitent que l'alinéa 1 prévienne une démarche de l'ayant droit, nonobstant son droit subjectif d'inscription au RSE. Ils proposent donc de modifier comme suit l'alinéa 1 :

<sup>1</sup> Toute personne qui possède la nationalité suisse sans être domiciliée en Suisse a le droit d'être inscrite au registre des Suisses de l'étranger *après s'être annoncée auprès de la représentation compétente.*

Le PSS, l'UDC et l'OSE tiennent beaucoup à ce que la loi impose de s'annoncer en vue de l'inscription au RSE. Cet avis est partagé par GE. Il serait possible de reprendre le droit en vigueur (Règlement du Service diplomatique et consulaire, art. 12, al. 1, RS 191.1) dans l'avant-projet.

Le PSS et l'OSE proposent une modification comparable de l'alinéa 1 :

*Annonce d'arrivée et [OSE] inscription au registre des Suisses de l'étranger*

<sup>1</sup> Toute personne qui possède la nationalité suisse et qui n'est pas domiciliée en Suisse *doit s'annoncer auprès de la représentation compétente en vue de l'immatriculation dans le registre des Suisses de l'étranger [OSE] / est tenue de se faire inscrire au registre des Suisses de l'étranger [PSS].*

Le PSS et l'OSE font valoir des *arguments de fond* en faveur de l'inscription obligatoire : les autorités ont besoin de connaître les personnes concernées pour atteindre le but de la loi et assurer une politique cohérente à l'égard des Suisses de l'étranger, ce qui est impossible si l'enregistrement est laissé à la discrétion des personnes concernées. Le PSS ajoute que l'Etat a besoin de connaître ces personnes, de les recenser et de communiquer avec elles en raison des droits qu'elles possèdent.

Outre l'OSE et le PSS, l'UDC et SG s'attendent à *un recul des inscriptions* si l'obligation disparaît : de nombreux nationaux suisses vivant à l'étranger ne s'annonceraient alors plus. Le PSS estime que, dans le pire des cas, le nombre des enregistrements baisserait du nombre des immatriculations actuelles (715 000) à celui des personnes inscrites dans les registres d'électeurs (149 000).

Cette hypothèse débouche sur des *arguments pratiques* en faveur de l'annonce obligatoire. L'accomplissement des tâches par les autorités (comme l'information officielle et l'assistance en cas de crise ou de catastrophe) serait compliqué auprès d'un groupe important de personnes non enregistrées. Connaître leur identité et leurs droits exigerait un travail administratif supplémentaire, et les plaintes se multiplieraient. On connaîtrait moins bien ce groupe cible : les relevés statistiques (mission figurant à l'art. 81) seraient faussés. SG indique à ce propos qu'il ne faudrait pas que le surcoût des prestations engendré par le manquement à s'enregistrer pénalise le Suisse de l'étranger ayant besoin d'assistance.

Pour l'OSE, l'absence de sanctions en cas de non-exécution de l'obligation de s'annoncer est un faux problème ; mais si le législateur l'estimait nécessaire, il serait possible d'en prévoir (taxes, délais de traitement, etc.).

La Croix-Rouge suisse (CRS) souligne qu'il est très utile que les personnes soient enregistrées lorsqu'il faut les rechercher ou prendre contact avec leurs proches (pour localiser une personne après son émigration, permettre à un enfant de connaître son origine). Elle souhaite vivement que la Confédération incite les Suisses vivant à l'étranger à s'annoncer.

Le canton de GE observe que, selon le commentaire sur l'article 11 au rapport explicatif, il est possible d'inscrire les «membres de la famille» suisses ou étrangers dans le RSE ; il estime qu'il conviendrait de préciser cette notion dans l'ordonnance.

L'alinéa 2 prévoit que l'inscription au registre des Suisses de l'étranger conditionne l'exercice des droits et obligations visés au titre 2 de la loi. Le canton d'AR s'interroge sur la constitutionnalité de cette exigence pour ce qui est des droits politiques, et GE juge cette disposition problématique si l'inscription n'est pas obligatoire, car cela reviendrait à réduire la possibilité d'exercer les droits politiques pour une personne vivant à l'étranger. SG s'oppose à ce que l'inscription au RSE conditionne le droit à l'aide sociale. BS et la CSIAS font observer que l'aide sociale doit parfois être fournie très promptement, ce qui rendrait cette condition inadmissible (voir ch. 2.3.4.1).

L'UDC et l'OSE invitent le législateur à envisager que les ressortissants suisses soient *automatiquement inscrits à l'étranger* quand ils annoncent leur départ de Suisse. Cette solution ferait logiquement le pendant à l'article 13, alinéa 3, qui impose aux communes suisses de notifier au DFAE toutes les annonces de ressortissants suisses rentrant en Suisse.

### **3.3.2.2 Article 12 (Annonce)**

Le canton de LU se félicite que l'aliéna 1 précise que toute personne ne peut être inscrite qu'auprès d'une seule représentation. Le PSS rejette la formulation de l'alinéa 1 : il la comprend comme imposant à l'administré de se présenter en personne à la représentation compétente, démarche qui devient de plus en plus compliquée, au vu de l'évolution du réseau de représentations consulaires. Les techniques de la cyberadministration permettraient l'annonce automatique à l'étranger des ressortissants suisses quittant leur domicile en Suisse. Le PSS propose donc de reformuler comme suit l'alinéa 1 :

*<sup>1</sup> L'inscription au registre des Suisses de l'étranger peut se faire par annonce auprès de la représentation compétente ou par communication par la commune de domicile suisse au DFAE de l'annonce du départ à l'étranger.*

Le canton de SG estime superflue la disposition de l'alinéa 3, qui veut qu'une personne mineure inscrite au registre des Suisses de l'étranger confirme son inscription lorsqu'elle atteint la majorité ; il pense qu'elle changerait les pratiques actuelles. Si cette disposition est maintenue, il faudrait absolument, pour éviter toute confusion, que la demande d'exercice des droits politiques (art. 19) précède la confirmation de l'inscription au RSE.

Le canton de TG fait valoir qu'en pratique, la demande d'inscription au registre des électeurs devrait être soumise avant le 18<sup>e</sup> anniversaire, de sorte que la personne puisse immédiatement exercer ses droits politiques à sa majorité. La formulation de l'alinéa 3 semblerait exclure cette pratique, puisque les personnes concernées seraient invitées à leur majorité à confirmer leur inscription au RSE, et ce n'est qu'après cette démarche qu'elles pourraient demander leur inscription au registre des électeurs (art. 19). TG propose de rayer purement et simplement l'alinéa 3 de l'article 12.

### **3.3.2.3 Article 13 (Communication de modifications)**

Le canton de TI souhaite ajouter l'obligation d'annoncer la survenance de faits d'état civil étrangers. Cette obligation s'applique aussi aux ressortissants étrangers qui ont une relation avec un citoyen suisse en vertu du droit de la famille (art. 39 OEC).

SG est favorable à l'obligation faite à une personne inscrite au RSE (al. 1) de faire connaître son changement de domicile, car les erreurs de domiciliation engendrent un travail supplémentaire inutile dans la commune de vote. Pour ce qui est de l'alinéa 3, GE souhaite que l'obligation d'information soit mutuelle, s'appliquant à la commune comme au DFAE. La Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil (CEC) évoque les échanges électroniques d'informations entre les communes de Suisse ; pour que les annonces de départ à l'étranger et de retour soient complètes, elle propose d'insérer à l'article 13 une disposition fondée sur la loi sur l'harmonisation des registres (RS **431.02**) prévoyant l'échange électronique de données par des interfaces à définir entre les représentations et les communes.

#### **3.3.2.4 Article 14 (Radiation du registre et destruction des données)**

Trois avis mentionnent le motif de radiation de l'alinéa 2, lettre c : personne inscrite au Registre en tant que mineure, qui ne confirme pas son inscription à sa majorité. SG propose de le rayer (voir position de SG sur l'art. 12, al. 3, ch. 2.3.2.2). L'OSE souhaiterait que la disposition soit modifiée : l'inscription devrait être automatiquement reconduite à la majorité, ou alors le délai de confirmation devrait être porté à 90 jours au moins.

Si l'inscription reste obligatoire, comme le recommande le PSS, il faudrait logiquement rayer la lettre c ; si le législateur optait en revanche pour l'inscription facultative, il conviendrait de prévoir à la lettre c un minimum de trois rappels et un délai minimum de six mois.

L'AEM, évoquant le motif de radiation de l'alinéa 2, lettre e (impossibilité de joindre la personne à l'adresse indiquée), souhaite que l'on précise « sur une période prolongée » pour éviter toute décision précipitée de l'administration.

Le canton de BS évoque le passage du rapport explicatif indiquant que la radiation se traduit par la désactivation des données personnelles d'une personne dans le RSE. Il propose que la loi traite expressément de la désactivation des données et de leur utilisation ultérieure après radiation.

De même, BS estime que la destruction des données évoquée à l'alinéa 3 doit être traitée au niveau de la loi, et non pas de l'ordonnance. La Croix-Rouge suisse souhaite que les données soient conservées aussi longtemps que possible (plusieurs décennies) avant destruction.

#### **3.3.3 Chapitre 3 (Droits politiques)**

De nombreux avis abordent les dispositions relatives à l'exercice des droits politiques depuis l'étranger. Le principe de la reprise de la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger (LDPSE, RS **161.5**) est accepté (sauf par TG). Certaines propositions portant sur d'autres sujets de l'avant-projet sont aussi pertinentes pour les droits politiques. L'OSE propose d'ajouter à l'article 10 que la Confédération informe les électeurs à l'étranger des élections et votations prévues. Les liens entre l'annonce pour inscription au RSE et la demande d'exercice des droits politiques à la commune de vote sont traités au chapitre 1 (ch. 2.3.2.2).

Le canton d'AR se demande si imposer à une personne d'être inscrite au RSE pour pouvoir demander son inscription au registre des électeurs est compatible avec l'article 136, alinéa 1, Cst., qui prévoit pour seuls critères d'exercice des droits politiques la nationalité suisse et la majorité. L'inscription au RSE implique la communication de données (état civil, aide sociale, communications en matière militaire, etc.) qui n'ont parfois rien à voir avec l'exercice des droits politiques. Pour GE, le passage à l'inscription volontaire au RSE (voir ch. 2.3.2.1) reviendrait à réduire la possibilité d'exercer ses droits politiques pour une personne vivant à l'étranger.

Pour le canton de LU, la demande à la commune de vote est inutile, car elle fait double emploi avec l'inscription au RSE. En tout cas, il devrait être possible pour les ayants droit de demander simultanément leur inscription au RSE et au registre des électeurs. TG voudrait que la demande puisse être déposée avant la majorité, mais craint que la LSEtr ne fasse obstacle à cette pratique actuelle (voir ch. 2.3.2.2).

### **3.3.3.1 Article 15 (Droit applicable)**

Les cantons de LU, GL et AG, le PLR Suisse et le PLR International, ainsi que la CSCE se félicitent que l'avant-projet mentionne expressément la compétence des cantons en matière de scrutins cantonaux et communaux (ces trois cantons évoquent leur législation cantonale).

### **3.3.3.2 Article 17 (Exclusion du droit de vote)**

Le canton de BS se félicite que la lettre *b* précise l'application de l'article 17 en ce qui concerne les mesures prises en vertu d'un droit étranger. Le canton du TI observe que les communes ne disposent pas de l'information nécessaire ; les représentations doivent donc leur faire connaître les mesures de droit étranger compatibles avec le droit suisse. LU fait remarquer que ses autorités auront du mal à juger de la validité d'une mesure de protection de l'adulte décidée à l'étranger.

### **3.3.3.3 Article 18 (Exercice du droit de vote)**

#### **3.3.3.3.1 Alinéas 1 et 2 (Lieu de l'exercice du droit de vote)**

L'alinéa 1 pose le principe selon lequel la dernière commune de domicile en Suisse est également la commune de vote de l'électeur émigré. La possibilité de changer ensuite de commune de vote n'est pas prévue. Les cantons de ZH, BE, LU, GL, ZG, SH, SG, TG, BS, GR, SO, AG et GE ainsi que la CSCE se félicitent que la dernière commune de domicile soit la commune de vote, sans autre choix possible, en cas d'émigration de l'électeur : la LSEtr met ainsi sur un pied d'égalité juridique les Suisses de l'étranger avec les électeurs de Suisse, réduit le risque de double inscription, et allège la charge administrative. GE estime qu'il s'agit d'une amélioration par rapport au régime actuel. Pour LU et SO, un régime transitoire serait nécessaire (pour les personnes qui ont opté pour leur commune d'origine dans le régime actuel).

Le PSS, le PES, le PLR International et l'OSE critiquent les alinéas 1 et 2.

A l'alinéa 1, le PSS et l'OSE s'opposent à ce que l'électeur qui émigre perde la possibilité de choisir de voter dans sa commune d'origine ou dans sa commune de domicile. La commune de vote doit correspondre au lieu avec lequel la personne a

les liens les plus étroits, et c'est le Suisse de l'étranger qui est le mieux placé pour en juger. Le PSS et l'OSE veulent que la loi reprenne la disposition actuellement en vigueur (LDPSE, art. 5) :

<sup>1</sup> *Les Suisses de l'étranger peuvent choisir une de leurs communes d'origine ou de domicile antérieur comme commune de vote.*

Comme le PES, le PSS et l'OSE soulèvent la question des Suisses de l'étranger vivant dans une région frontalière. Ils soumettent une solution inspirée de l'interpellation Hodgers 13.3276. Le PSS et le PLR International proposent par ailleurs d'insérer un alinéa supplémentaire après l'alinéa 1, basé sur le critère de l'activité économique :

<sup>1bis</sup> *Les Suisses travaillant en Suisse, mais domiciliés à l'étranger exercent leurs droits politiques dans la commune où ils travaillent. Ils peuvent conserver leur commune de vote après avoir cessé leur activité professionnelle.*

L'OSE ajoute une variante de cette proposition, basée sur le critère de proximité géographique :

<sup>1bis</sup> *Les Suisses de l'étranger domiciliés dans des régions frontalières peuvent choisir une commune de vote dans le canton limitrophe.*

VS souhaite compléter l'alinéa 2 en excluant explicitement le changement de commune de vote après la détermination initiale.

### 3.3.3.3.2 Alinéas 3 et 4 (modes de participation aux scrutins)

Les alinéas 3 et 4 traitent du mode de participation aux scrutins depuis l'étranger. Les avis émis portent en majorité sur le vote électronique. Seul GE se réfère au vote en personne : ce canton a créé pour les Suisses de l'étranger un arrondissement électoral unique, et craint que l'alinéa 3, qui mentionne expressément la commune de vote dans la version française, ne s'oppose à ce dispositif. Il recommande donc de compléter l'alinéa en reprenant dans la LSEtr la disposition de l'ordonnance sur les droits politiques des Suisses de l'étranger (ODPSE, art. 1, al. 3, RS 161.51).

<sup>3</sup> *Ils exercent leurs droits politiques soit en personne dans leur commune de vote ou auprès du service chargé par le droit cantonal de la tenue du registre, soit par correspondance.*

LU et GL, ainsi que la CSCE sont d'accord avec le projet. SG propose de faire figurer le vote électronique comme une option à l'alinéa 3 :

<sup>3</sup> *Ils exercent leurs droits politiques soit en personne dans leur commune de vote, soit par correspondance, soit par voie électronique, pour autant que les conditions nécessaires soient remplies.*

TG propose une modification de l'alinéa 3, sachant que la plupart des cantons proposent le vote électronique :

<sup>3</sup> *Ils exercent leurs droits politiques soit en personne dans leur commune de vote, soit par correspondance, soit par voie électronique ;*

Le PDC regrette la lenteur avec laquelle est introduit le vote électronique : sa généralisation faciliterait la participation des Suisses de l'étranger aux scrutins. Le PSS veut que le vote électronique soit mis sur un pied d'égalité avec les autres modes de participation ; il propose de formuler l'alinéa 3 comme le suggère TG, et d'ajouter un quatrième alinéa prescrivant que le vote électronique sécurisé soit possible dans tous les cantons pour 2015. Le PSS rappelle que la Confédération est habilitée à imposer des prescriptions aux cantons dans ce but, ce qu'elle a déjà fait, et propose de reformuler ainsi l'alinéa 4 :

*<sup>4</sup> Les cantons donneront aux Suisses de l'étranger, au plus tard pour les élections fédérales de 2015, la possibilité de voter et de signer des initiatives, des référendums et des listes de candidats par voie électronique. Le contrôle du droit de vote, le secret du scrutin et le dépouillement de la totalité des suffrages devront être garantis, et le processus devra être pleinement vérifiable dans un but de prévention des abus.*

Une proposition de l'OSE vise à préciser la formulation de l'alinéa 4 en ce qui concerne la généralisation du vote électronique :

*<sup>4</sup> Le Conseil fédéral favorise, en accord avec les cantons et les communes, l'exercice des droits politiques sous forme électronique dans le respect de l'art. 8 a de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques.*

Le PLR Suisse est favorable au développement du vote électronique pour autant qu'il ne soit pas imposé aux cantons. Le PES n'est pas opposé au développement du vote électronique, mais souhaite que l'on tienne compte des inquiétudes que suscitent sa sécurisation et sa confidentialité ; il prônerait un encouragement sélectif et ciblé du vote électronique, avec des projets prioritaires dans les Etat où le fonctionnement de la poste laisse à désirer. Pour SZ, il n'y a pas de lien normatif entre l'encouragement des expériences de vote électronique (al. 4) et la teneur des alinéas 1 à 3 : il convient donc de rayer purement et simplement le quatrième alinéa, la question étant déjà couverte de façon générale à l'article 21 (Mesures d'appoint).

### **3.3.3.4 Article 19 (Inscription au registre des électeurs et radiation)**

Pour SZ, il convient de préciser dans la loi, notamment à l'article 19, alinéa 1, (à propos des rapports entre la commune de vote et le registre des électeurs, art. 20, al. 1), la *notion de commune de vote*. L'avant-projet ne la définit pas, et le rapport l'étend au niveau cantonal, ce que rejette SZ. Il faudrait donc, du point de vue fonctionnel, opérer une claire distinction entre la compétence d'inscrire les Suisses de l'étranger au registre des électeurs, et la tenue de ce dernier. ZH propose une disposition précisant le lieu de vote, qui reprenne dans la loi (après l'al. 2 de l'art. 18) la disposition de l'ordonnance en vigueur (ODPSE, art. 1, al. 3) qui a fait ses preuves :

*<sup>3</sup> Si le droit cantonal prévoit un registre central des électeurs pour les Suisses de l'étranger, comme l'admet l'art. 20, al. 1, la commune ou l'entité administrative cantonale chargée de la tenue du registre est considérée comme commune de vote au sens de l'alinéa 1.*

Il serait possible, selon TG et SG, d'améliorer les règles *d'inscription* en insérant dans la seconde phrase du premier alinéa, après «les inscrit» la mention «ensuite» ou «après réception de la demande».

Les cantons de BE, LU, ZG, GL, SH, GR, BS, SO, AG, TG et TI, ainsi que la CSCE et le CP se félicitent que l'avant-projet n'impose pas à l'électeur de renou-

veler son inscription. L'article 19 se distingue du régime actuel par sa simplicité et l'allègement de la tenue du registre des électeurs (la LDPSE, art. 5a, al. 2, contraint l'électeur à renouveler son inscription tous les quatre ans au moins, et de nombreux électeurs le font inutilement chaque année, indiquent SO et SG). Pour le CP, la solution adoptée dans l'avant-projet arbitre bien entre les intérêts de l'électeur et ceux des cantons et des communes. Les cantons de ZH, BE, LU, GL, SO et AG ainsi que la CSCE jugent l'avant-projet plus simple et plus efficace que la formule adoptée par le Parlement le 17 juin 2011 (initiative parlementaire Meyer-Kaelin du 19 décembre 2008, 08.522).

Les cantons de BS et TG constatent avec satisfaction que l'alinéa 2 permet aux électeurs de *renoncer à leur demande* d'exercice de leurs droits politiques. ZH propose toutefois de préciser aux alinéas 1 et surtout 2 que la demande doit impérativement être faite par écrit.

L'alinéa 3 définit les conditions de la *radiation d'office* du registre des électeurs. Les cantons de ZH, TG, GR, SG et NE se félicitent que le service tenant le registre puisse procéder à la radiation au troisième courrier retourné. SH et SO soulignent qu'il est utile que le canton puisse demander à la représentation de rechercher l'électeur avant sa radiation.

Le PSS recommande de faire figurer dans la loi cette assistance à la recherche de l'adresse postale. Il propose de modifier l'alinéa 3, et d'insérer un nouvel alinéa après lui :

<sup>3</sup> Si les conditions requises pour l'exercice des droits politiques ne sont plus remplies, *ou* si un Suisse de l'étranger renonce à exercer ses droits politiques, la commune de vote radie la personne concernée du registre des électeurs.

<sup>3bis</sup> *Si le matériel de vote est retourné sans avoir pu être délivré, la représentation concernée recherche la nouvelle adresse postale de l'électeur dans le registre des Suisses de l'étranger. Si cette recherche ne débouche pas, et si le matériel de vote est renvoyé à l'expéditeur trois fois de suite sans avoir pu être délivré à son destinataire, la commune de vote radie la personne concernée du registre des électeurs.*

Le canton du TI préférerait la reprise des dispositions actuelles (LDPSE, art. 5a, al. 2) : un courrier non délivré n'est pas toujours retourné à la commune de vote. Le renvoi du matériel de vote pourrait donc tout au plus être un motif additionnel de radiation. TI propose que la non-participation aux scrutins pendant une période suffisamment longue (quatre années consécutives) soit assimilée à la renonciation à l'exercice du droit de vote, et considérée comme motif de radiation.

Le canton de SO rend hommage à l'effort entrepris pour alléger la mise en œuvre des dispositions actuelles. Au lieu de l'alinéa 3 de l'avant-projet, il propose une solution plus simple et moins coûteuse minimisant les risques d'abus : si un courrier est retourné à l'expéditeur sans avoir pu être délivré, la commune de vote n'envoie pas deux fois encore le même matériel de vote mais un formulaire de validation des données. SO propose d'insérer un nouvel alinéa à ce sujet :

*Si le matériel de vote est renvoyé à l'expéditeur sans avoir pu être délivré, une demande de validation des données figurant dans le registre des électeurs est envoyée à la personne concernée. Si cet envoi est également retourné comme non distribuable, la personne est rayée du registre.*

Le canton de ZH recommande que la notion de radiation (al. 3) soit précisée dans le rapport comme désactivation des données figurant dans le registre des électeurs (les données restent consultables un certain temps en cas de réinscription).

Les cantons de LU, ZH et SH se félicitent de la présence de l'alinéa 4 relatif à *l'échange d'informations* entre le DFAE et les communes de vote ; TG, en revanche, propose de le rayer, en faisant valoir que l'harmonisation régulière du registre des électeurs avec le RSE du DFAE accroîtra la charge administrative des communes.

### **3.3.3.5 Article 20 (Tenue du registre des électeurs des Suisses de l'étranger)**

Le canton de ZH juge que le registre des électeurs doit toujours être tenu par l'entité qui met en œuvre le vote, compte tenu du lien l'étranger entre ces deux fonctions. ZH recommande de reprendre tel quel dans la LSEtr l'article 5b de la LDPSE. VS présente son système centralisé : dans le Valais, c'est un service cantonal qui s'occupe du vote des Suisses de l'étranger. VS voudrait conserver son système sous la LSEtr (voir ch. 2.3.3.3). Les observations de SZ relatives à la commune de vote (voir ch. 2.3.3.4) s'appliquent aussi à la tenue du registre.

### **3.3.3.6 Article 21 (Mesures d'appoint)**

Pour le canton de LU, il est positif que la Confédération soit habilitée à soutenir les cantons et des tiers. Le PSS examine la disposition dans l'optique de la formation de l'opinion politique, et observe que les partis politiques ont difficilement accès aux électeurs vivant à l'étranger ; il ajouterait donc un alinéa à l'article 21 pour préciser les mesures que peut prendre la Confédération en la matière :

<sup>2</sup> *La Confédération prend les mesures nécessaires pour fournir aux Suisses de l'étranger une information politique complète et équilibrée, qui sera, entre autres, préparée par les partis politiques.*

Le PSS propose de rayer à l'alinéa 1 les mots «dans les limites des crédits alloués».

## **3.3.4 Chapitre 4 (Aide sociale)**

Le chapitre 4 est abordé dans la majorité des avis. La plupart (sauf TG) approuvent la volonté de reprendre dans la LSEtr le contenu de la loi fédérale sur l'aide sociale et les prêts alloués aux ressortissants suisses à l'étranger (LAPE, RS **852.1**). Les cantons, en particulier, proposent de modifier certaines dispositions, notamment en ce qui concerne le but de l'aide sociale, les définitions, le champ d'application (Suisses de l'étranger en séjour temporaire en Suisse) et la répartition des frais entre la Confédération et les cantons. L'UDC, le PLR Suisse et le PLR International ainsi que le CP voudraient que le texte ne crée aucun nouveau droit, notamment en matière d'aide sociale, ni aucune nouvelle subvention ; l'UDC en fait une condition *sine qua non* de son approbation.

Le canton de ZG regrette que l'avant-projet ne mentionne expressément ni *les buts* de l'aide sociale, ni ses modes de mise en œuvre. Le rapport ne remédie pas à cette carence. L'absence de disposition légale pourrait susciter des incertitudes ; c'est pourquoi ZG propose d'intégrer un article définissant les buts relevant du chapitre 4. Il faudrait également mentionner dans ce contexte les mesures non financières (aide sociale personnelle, par exemple des conseils) de réalisation de ces objectifs.

Les cantons de ZH, GL, BS et AG, ainsi que la CSCE s'inquiètent de l'aide sociale à fournir à des Suisses de l'étranger tombant dans l'indigence *pendant un séjour temporaire en Suisse*. Il serait nécessaire de faire figurer dans la loi la compé-

tence de la Confédération en matière d'allocation de l'aide sociale aux personnes dans cette situation, compétence qui découlerait du fait que le bénéficiaire a le statut de Suisse de l'étranger. ZH, GL et AG proposent de rédiger une disposition inspirée de l'ordonnance actuelle (art. 25, al. 2, OAPE)<sup>4</sup>. BS souhaite compléter comme suit l'art. 22 (Principe) :

La Confédération accorde dans les conditions prévues au présent chapitre l'aide sociale aux Suisses de l'étranger tombés dans l'indigence à l'étranger ou lors d'un séjour temporaire en Suisse.

Le canton d'AG estime à ce propos que c'est toujours à la Confédération qu'il revient de déterminer l'indigence. Pour GL, cette compétence est définie dans la législation sociale du canton concerné.

### **3.3.4.1 Articles 22 et 23 (Principe et mesures préventives)**

Les cantons de ZH, OW, GL, BS et la CSCE sont d'accord avec l'article 11, alinéa 2, de l'avant-projet, qui prévoit que l'inscription au registre des Suisses de l'étranger conditionne l'octroi de l'aide sociale à l'étranger. Dans ce contexte, ZG remarque avec satisfaction que l'avant-projet définit plus précisément le groupe des ayants droit que la législation actuelle. GE fait observer que ce groupe est plus restreint que dans le régime actuel, et n'exclut pas que cela pousse des personnes indigentes à un retour précipité au pays .

En ce qui concerne l'obligation d'être inscrit au RSE pour avoir droit à l'aide sociale, BS, la CSCE et la CSIAS soulignent que l'aide sociale est accordée en Suisse sur le seul critère de l'indigence, et qu'une telle restriction fondée sur un facteur non reconnu serait inadmissible en Suisse. BS ajoute que l'article 11, alinéa 2, de l'avant-projet habilite le Conseil fédéral à prévoir des dérogations pour les personnes indigentes ou dans une situation d'urgence, et qu'il serait contraint de faire usage de cette compétence ; il suggère au législateur d'éviter si possible de préciser les conditions d'octroi de l'aide sociale dans l'ordonnance d'exécution. Pour la CSIAS, il faudrait au moins éliminer la formulation potestative de la seconde phrase de l'alinéa 2 pour donner un caractère impératif à ces dérogations :

<sup>2</sup> L'inscription audit registre conditionne l'exercice des droits et des obligations des Suisses de l'étranger et l'accès aux prestations fournies par les autorités suisses conformément au présent titre, *sauf dans les cas d'indigence ou d'urgence*.

Le PLR Suisse et le PLR International se félicitent que l'aide sociale ne soit plus accordée aux Suisses séjournant depuis plus de trois mois à l'étranger tout en conservant leur domicile en Suisse. L'avant-projet respecte la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, l'aide sociale relevant des cantons.

Le canton de ZG se félicite que l'avant-projet remplace la notion de besoin figurant dans le régime actuel (art. 1 LAPE) par celle d'indigence à l'article 22 de l'avant-projet (et celle de *drohende Not* de l'article 4 LAPE par celle de *drohende Bedürftigkeit* dans la version allemande). Il regrette toutefois que la définition de l'indigence ne figure pas explicitement dans la LSEtr, mais doive être tirée de l'art. 24 (Subsidiarité). Il serait souhaitable de la préciser dans la loi, le cas échéant dans un article distinct. ZH propose d'ajouter à l'article 24 que « l'aide sociale n'est allouée aux Suisses de l'étranger que s'ils ne peuvent subvenir dans une mesure suffisante *ou à temps* à leur entretien par leurs propres moyens ». De cette façon,

---

<sup>4</sup> OAPE, art. 25, al. 2 : « <sup>2</sup> S'il a besoin d'une aide sociale d'urgence durant un séjour temporaire en Suisse, elle lui est allouée par le canton où il séjourne (canton de séjour), et conformément au droit cantonal. » ZH recommande par ailleurs la reprise de l'art. 27, al. 2.

la définition de l'indigence serait la même que dans la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS, RS 851.1, art. 2), et serait harmonisée entre le domaine intercantonal (aide sociale LAPE) et l'aide sociale accordée aux Suisses de l'étranger.

#### **3.3.4.2 Section 2 (Conditions d'octroi de l'aide sociale)**

Le canton de SO reproche à l'article 26 énumérant les motifs d'exclusion ou de suppression de l'aide sociale qu'il érige en motifs d'exclusion certains comportements d'indiscipline (let. a, d et e). Or une personne authentiquement indigente ne l'est pas moins si elle fait preuve d'indiscipline. La législation suisse sur l'aide sociale ne réduit les prestations d'une personne manquant à ses obligations que si cela ne porte pas atteinte au droit fondamental garanti à l'article 12 Cst. On ne voit pas très bien si la lettre a permettrait à la Confédération de refuser ou de retirer le minimum absolu de prestations à une personne manquant à ses obligations. Les autres motifs (let. b, c et f) semblent justifiés selon SO, car ils ont directement trait à l'indigence ou à sa démonstration. SO propose en outre de subdiviser l'article 26 en deux dispositions définissant l'une les motifs de refus ou de retrait des prestations, et l'autre les motifs de réduction.

#### **3.3.4.3 Sections 3 (Prestations d'aide sociale)**

##### **3.3.4.3.1 Article 31 (Frais de sépulture)**

La Croix-Rouge suisse (CRS) explique à propos de l'article 31 que dans la pratique, la Confédération n'informe qu'avec réticence la famille du décès ou des obsèques d'une personne. Elle propose d'examiner si la LSEtr pourrait l'obliger d'informer un parent proche du décès d'un Suisse de l'étranger.

Pour elle, la loi devrait aussi aborder la question de l'inhumation. Des difficultés surgissent en particulier lorsque la famille n'a pu être informée qu'*a posteriori*. La CRS propose une disposition prévoyant que si la Confédération doit s'occuper d'un Suisse de l'étranger décédé indigent et qu'elle ne peut contacter la famille, elle procède de préférence à l'inhumation en tombe individuelle sans crémation.

#### **3.3.4.4 Section 5 (Remboursement)**

Le canton de SO juge trop stricte l'obligation de remboursement prévue à l'article 36. Dans la plupart des cantons, elle n'est appliquée que si le bénéficiaire retrouve l'aisance financière. C'est un critère qui a fait ses preuves. Les personnes non tenues au remboursement précoce sont davantage motivées à subvenir à leurs besoins par leurs propres moyens ; l'article 36 de l'avant-projet ne les y incite guère. La CSIAS estime également que l'indépendance financière est le premier but de l'aide sociale ; dans ses directives, elle a notamment recommandé, pour favoriser l'intégration, de ne pas exiger le remboursement sur les revenus ultérieurs d'une activité rémunérée.

Le canton de SO propose de simplifier comme suit l'alinéa 3 relatif au remboursement de prestations obtenues frauduleusement :

*Les prestations financières d'aide sociale obtenues frauduleusement doivent être remboursées.*

A l'alinéa 4, SO précise que l'obligation de remboursement faite aux héritiers doit être étendue aux personnes ayant reçu des versements d'assurance-vie.

Enfin, SO propose d'ajouter à l'article 36 un nouvel alinéa relatif au remboursement de prestations détournées :

*Les prestations financières employées, malgré une sommation, à des fins contraires aux conditions et obligations fixées doivent être remboursées.*

Le canton d'OW propose de préciser le délai de remboursement et l'absence d'intérêts (art. 37) en indiquant que le remboursement de l'aide sociale est exigible pendant dix ans à compter du versement de la dernière prestation.

### **3.3.4.5 Section 6 (Répartition des frais : remboursement d'aide sociale)**

#### **3.3.4.5.1 Article 38, al. 1 (Remboursement par la Confédération aux cantons)**

Dans le régime actuel (art. 3 LAPE), la Confédération prend en charge pendant les trois premiers mois les frais de l'aide sociale versée aux personnes qui y ont droit à leur retour en Suisse (remboursement aux cantons de l'aide sociale qu'ils ont versée). L'avant-projet ne contient pas de disposition comparable. OW s'en félicite, y voyant l'application logique du principe qui veut que les cantons assument l'aide sociale des ressortissants suisses en Suisse, même si cela implique un certain alourdissement des dépenses cantonales d'aide sociale. Sur le fond, LU observe que cette solution s'aligne sur la récente suppression de l'obligation d'indemnisation du canton de domicile par le canton d'origine (révision de la LAS), et qu'elle est donc judicieuse de ce point de vue. Sans rejeter ouvertement cette proposition, la CSCE exprime des réserves et suggère de se pencher à nouveau sur la question.

La majorité des cantons (BE, ZH, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AI, AR, SG, GR, AG, TI, VD, GE, JU) et la CSIAS rejettent l'abandon du remboursement des frais des cantons par la Confédération, parfois énergiquement. AG remarque qu'abolir le remboursement aux cantons serait en contradiction avec les objectifs de l'aide sociale fédérale aux Suisses de l'étranger. Pour ZH, GL et GR, la règle de remboursement porte sur l'aide transitoire offerte à un moment où le lieu de rapatriement de la personne indigente n'est souvent pas connu, et où des mesures spéciales de soutien sont nécessaires. Au cours de cette phase se pose la question de la détermination du canton concerné, à laquelle il n'est souvent possible de répondre clairement qu'après plusieurs mois (SG). ZH, ZG et SO contestent l'affirmation présente dans le rapport (p. 23) selon laquelle l'abandon de l'indemnisation par la Confédération clarifie les attributions et découle de l'application logique du critère de domiciliation figurant à l'article 115 Cst. Ils font observer que ce principe n'est appliqué que partiellement en Suisse, notamment en ce qui concerne la prise en charge des coûts, et qu'il faut encore s'attendre à des divergences que la LAS ne règle pas pleinement sur l'attribution des compétences : ce seraient les personnes revenant de l'étranger qui en souffriraient (SH, AI). De plus, SH et BL pensent que l'abandon du remboursement alourdirait les charges d'administration et de coordination des cantons.

Pour GR, BS et AG, ainsi que la CSCE, il serait particulièrement choquant que la Confédération se dérobe complètement à sa responsabilité financière si c'est elle qui a invité la personne à revenir en Suisse (art. 30, al. 1, avant-projet). L'expérience montre que les frais seraient élevés dans ce cas.

Les cantons de BE, FR, BS, SG, SH, TI, VD et GE interprètent l'abandon du remboursement aux cantons comme manifestant la volonté de la Confédération de se délester sur les cantons. Compte tenu des difficultés financières que rencontrent

ces derniers, ils s'opposent à tout transfert de charges fédérales sans compensation. ZH et GE font valoir qu'ils encourent une charge financière supplémentaire notable. Pour SZ et SG, les récentes modifications apportées à la législation sociale se seraient systématiquement traduites par un surcroît de dépenses dans les cantons et les communes.

Nombre de cantons ayant répondu à la consultation demandent que l'article 3 LAPE soit repris dans la LSEtr. SH voudrait aussi reprendre les articles 16 et 24<sup>5</sup>. Les cantons de ZH, BS et AG, ainsi que la CSIAS proposent qu'aux termes de cette disposition ajoutée à l'avant-projet, le remboursement par la Confédération s'étende sur une durée maximale de trois mois à compter de l'arrivée de la personne rentrant au pays (art. 3 LAPE), et pour une période maximale d'un an (BS) ou plus (AG) pour les cas entraînant des frais particulièrement élevés.

#### 3.3.4.5.2 Article 38, al. 2 (Remboursement convention d'assistance sociale)

Les cantons de SZ, GL, ZG et AI ainsi que la CSCE regrettent que l'alinéa 2 s'écarte de la logique du projet, qui veut que l'aide sociale à fournir aux Suisses de l'étranger incombe en principe à la Confédération (art. 22 et 38). C'est ainsi la Confédération qui devrait prendre en charge le remboursement des frais encourus pour un Suisse de l'étranger indigent lorsqu'un autre Etat le demande en application d'une convention de sécurité sociale. SZ rappelle que l'obligation de remboursement par le canton d'origine a été abrogée dans la dernière révision de la LAS : l'alinéa 2 doit donc être supprimé.

### 3.3.5 Chapitre 5 (Soutien aux institutions en faveur des Suisses de l'étranger)

Le PSS et l'OSE jugent le chapitre 5 trop limité aux questions financières. Dans un but de recentrage, le PSS propose notamment de reformuler le titre en « *Relations des Suisses de l'étranger entre eux et avec la Suisse* ». L'OSE propose d'insérer un article introductif donnant en début de chapitre une base légale suffisante à la collaboration, à la consultation et au soutien apporté par la Confédération à l'Organisation (ou, d'une façon générale, aux institutions représentant les Suisses de l'étranger).

#### *Art. 39 Collaboration*

*La Confédération collabore avec l'Organisation des Suisses de l'étranger [ou : avec les institutions représentatives des Suisses de l'étranger]. Elle la consulte sur toutes les questions concernant spécifiquement les Suisses de l'étranger et la soutient dans la réalisation de ses missions.*

L'OSE souhaite aussi que la loi mentionne à l'article 39, alinéa 2, les prestations qu'elle fournit :

<sup>2</sup> Elle peut accorder des aides financières notamment à l'Organisation des Suisses de l'étranger pour sauvegarder les intérêts et assurer les prestations fournies et l'information des Suisses de l'étranger.

L'UDC est opposée à la mention expresse de l'Organisation des Suisses de l'étranger à l'article 39, alinéa 2, qu'elle juge superflue : l'extension des réseaux internationaux, la circulation de l'information et la création du guichet unique amèneront de toute façon à s'interroger un jour ou l'autre sur la nécessité pour la Confé-

---

<sup>5</sup> L'art. 24, al. 2, LAPE admet des dérogations aux délais mentionnés à l'art. 3 pour des groupes importants de Suisses de l'étranger tombant dans le besoin, et l'art. 16 impose à l'autorité cantonale compétente de prendre soin des Suisses de l'étranger indigents, quelle que soit la prise en charge des frais.

dération de continuer à subventionner l'OSE – dont le rôle est particulièrement érodé par la richesse de l'information directement consultable aujourd'hui sur la Suisse.

Aux yeux du PSS, l'article 39 constitue avant tout la base de subventionnement de l'Organisation des Suisses de l'étranger. Mais s'agissant d'une organisation privée sans grande légitimité démocratique, cette base légale est trop fragile. Deux modifications pourraient à son avis y remédier : asseoir le subventionnement sur une convention de prestations de droit public (complément à apporter à l'al. 3), et faire du Conseil des Suisses de l'étranger un organe consultatif de la Confédération élu et possédant une légitimité démocratique (nouvel article).

<sup>3</sup> Le DFAE conclut avec ces institutions des conventions de prestations *de droit public* où sont fixés leurs droits et leurs obligations et l'aide financière apportée par la Confédération.

Selon le PSS, un art. 39a distinct permettrait de revaloriser et de mieux légitimer le Conseil des Suisses de l'étranger en tant qu'organe consultatif de la Confédération. Il inclurait la garantie de l'élection démocratique de ses membres (à propos de la représentation politique, également abordée, le PSS et deux associations suisses à l'étranger<sup>6</sup> demandent une fois de plus une circonscription électorale spéciale pour les Suisses de l'étranger dans les élections fédérales).

*Art. 39a Conseil des Suisses de l'étranger*

*1 Le Conseil des Suisses de l'étranger conseille le Conseil fédéral et l'administration fédérale dans l'accomplissement de leurs tâches. Il favorise les rapports entre les Suisses de l'étranger, et les aide à se former une opinion.*

*2 La Confédération, sur la base du registre des Suisses de l'étranger, met en place le dispositif d'élection directe au scrutin secret des membres du Conseil des Suisses de l'étranger. Les membres du Conseil sont élus pour un mandat de quatre années. L'indemnisation de leurs frais de déplacement est fixée dans un règlement.*

*3 La Confédération édicte des prescriptions garantissant la régularité démocratique du processus électoral. Elle fixe en particulier les règles de transparence, plafonne l'enveloppe financière de promotion des candidatures, et soutient des mesures visant à ce que les électeurs disposent d'une information objective et équilibrée.*

Pour l'UDC, le Conseil des Suisses de l'étranger ne saurait représenter officiellement les Suisses de l'étranger : c'est un rassemblement de délégués de clubs suisses, et son existence ne doit pas être légitimée par la loi. Les Suisses de l'étranger pourraient faire directement valoir leurs préoccupations auprès des partis, voire auprès de certaines personnes parmi les acteurs politiques et dans les services fédéraux.

La coopérative Soliswiss demande que la teneur de l'arrêté fédéral du 22 juin 1962 concernant l'octroi d'une garantie à la société coopérative « Fonds de solidarité des Suisses à l'étranger » (RS **852.8**) soit reprise dans la LSEtr, ce que ne fait pas l'avant-projet. Elle propose dans ce but d'ajouter à l'article 39 un alinéa entre les alinéas 2 et 3 :

*Elle encourage et soutient la société coopérative « Fonds de solidarité des Suisses à l'étranger », qui a pour but de grouper les Suisses de l'étranger en coopérative d'assistance mutuelle destinée à intervenir en cas de perte des moyens de subsistance à l'étranger, non imputable au lésé, et résultant de guerres, de troubles civils ou de mesures coercitives générales à caractère politique. Elle lui accorde en particulier une garantie sous forme d'avances sur des dédommagements que le capital social ne suffirait pas à financer (capital de solvabi-*

---

<sup>6</sup> Amicale des Suisses du Périgord, Avenir Suisse-Croissy-sur-Seine.

lité). La garantie ne peut être accordée que si un droit d'opposition est simultanément accordé à la Confédération en ce qui concerne l'appréciation des cas individuels.

### **3.4 [Titre 3 (Ecoles suisses et autres formes de transmission de l'éducation et de la formation suisses à l'étranger)]**

Les cantons de BE, SO, SG GR et AG renvoient à la consultation sur l'avant-projet de loi fédérale sur la présence de la formation suisse à l'étranger (2012) et aux avis qu'ils avaient exprimés dans ce cadre. Un avis spontané (Swiss Club of New South Wales) est consacré aux possibilités d'éducation à l'étranger et de formation en ligne.

Le PDC et l'UDC sont favorables à l'intégration de la loi révisée sur l'instruction des Suisses de l'étrangers dans la LSEtr. L'UDC tiendrait à ce que priorité continue d'être donnée à l'encouragement de l'éducation des jeunes Suisses de l'étranger, et que cette activité ne soit pas mise au service de la diplomatie ni de la politique de l'éducation.

Le PSS et l'OSE approuvent dans les mêmes termes le regroupement dans une seule loi de textes légaux concernant les Suisses de l'étranger, mais considèrent toutefois acceptable une législation distincte dans le cas du projet de loi fédérale sur la transmission de la formation suisse à l'étranger, eu égard à ses objectifs, à sa spécificité et à sa densité normative.

### **3.5 Titre 4 (Protection consulaire et autres prestations consulaires)**

Le canton de ZH, la CSCE, le PSS et l'AEM se félicitent que la protection consulaire soit réglée au niveau de la loi, et approuvent la consolidation du principe de la responsabilité individuelle. Le canton du JU et le CP saluent le fait que l'article 59, alinéa 1, précise qu'il n'existe aucun droit à la protection consulaire.

#### **3.5.1 Chapitre 1 (Protection consulaire)**

##### **3.5.1.1 Article 55 (Personnes physiques)**

L'AEM propose d'ajouter à l'alinéa 3 une phrase précisant que la Confédération doit faire passer la vie et l'intégrité physique du Suisse de l'étranger avant l'éventuelle possession de la nationalité de l'Etat de séjour :

<sup>3</sup> Si une personne physique possède, outre la nationalité suisse, la citoyenneté de l'Etat de résidence, elle peut bénéficier de la protection consulaire suisse, à moins que l'Etat de résidence ne s'y oppose. *Sont réservés les cas où la vie ou l'intégrité physique de la personne concernée sont menacées.*

##### **3.5.1.2 Article 56 (Personnes morales)**

Le CP approuve l'inclusion des personnes morales dans le champ d'application de la loi.

##### **3.5.1.3 Article 61 (Assistance générale à l'étranger)**

La CRS propose, pour ce qui est de l'information fournie aux proches de la personne concernée, que l'obligation d'information de la Confédération ne se limite pas aux opérations de recherche et de sauvetage, mais couvre une large palette de situations, ce qui s'obtiendrait en déplaçant la seconde phrase de l'alinéa 3 dans le premier alinéa.

#### **3.5.1.4 Article 62 (Privation de liberté)**

La CRS propose d'ajouter après l'alinéa 2 deux autres actions à entreprendre par la représentation : informer la famille de l'endroit où se trouve la personne concernée (moyennant son consentement), et aider cette dernière à contacter ses proches.

#### **3.5.1.5 Article 63 (Prêt d'urgence)**

Le canton de ZG et le CP se félicitent que l'article 63 précise la catégorie des ayants droit et présente une formulation générale restrictive. L'UDC ne veut pas que les réfugiés et apatrides reconnus domiciliés en Suisse aient droit à un prêt d'urgence ; elle fait par ailleurs valoir que le règlement direct des factures par la représentation garantirait l'emploi du prêt dans les buts définis par la loi.

L'UDC, le PLR Suisse et le PLR International sont opposés à l'idée d'octroyer un prêt d'urgence aux Suisses de l'étranger pour payer le voyage de retour d'un Etat tiers vers leur domicile si ce dernier n'est pas en Suisse : dans un tel cas, l'aide incomberait d'abord à l'Etat de résidence. L'UDC exclut cette possibilité pour les doubles nationaux vivant dans leur seconde patrie. Le PLR Suisse et le PLR International accepteraient des dérogations si la nationalité suisse était prépondérante. Il est proposé de reprendre la législation en vigueur (LAPE, art. 22 b).

#### **3.5.1.6 Article 64 (Situations de crise)**

La CRS estime que l'alinéa 2 devrait aussi imposer au DFAE et aux représentations d'informer les familles, à l'étranger comme en Suisse.

#### **3.5.1.7 Article 65 (Enlèvements et prises d'otages)**

Le canton de GL et la CSCE approuvent la formulation potestative de l'article 65. La Confédération a ainsi la possibilité de limiter, voire de refuser son assistance selon le cas. La CSCE fait observer que cette formulation interdit la prise en charge d'une rançon.

### **3.5.2 Chapitre 2 (Autres prestations consulaires)**

#### **3.5.2.1 Article 67 (Conseils en matière d'émigration et d'immigration)**

Le PSS et l'OSE se félicitent de l'offre de conseils que met en place l'article 67 en matière d'émigration et d'immigration : la mobilité internationale en sera facilitée.

#### **3.5.2.2 Article 69 (Questions d'état civil)**

La Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil (CEC) propose que la transmission des documents entre les représentations et les services cantonaux d'état civil passe par un service central unique, comme le DFAE. Le détour par l'Office fédéral de l'état civil (OFEC) ne ferait que rallonger le processus.

La CRS trouve nécessaire que la LSEtr (le cas échéant à l'art. 69) pose les bases juridiques de l'aide apportée à des proches qui recherchent un ressortissant suisse à l'étranger, ainsi que de l'information transparente fournie aux familles sur leurs droits et les possibilités dont elles disposent.

### **3.6 Titre 5 (Financement, émoluments, remboursement frais occasionnés)**

Le titre 5 est abordé par le PDC, le PSS et l'OSE. Cette dernière juge que le plafond de dépenses pour les contributions et pour des dépenses récurrentes défini à l'article 74 améliore la sécurité de la planification. Le PDC se félicite que le texte ménage à la Confédération la possibilité de demander des dommages-intérêts, ou du moins une participation aux frais, en cas de négligence.

Le PSS reproche à l'article 74 de ne pas aller au-delà d'un arrêté fédéral simple couvrant une période pluriannuelle de subventionnement. Le crédit-cadre est le vecteur qui convient au financement d'actions de longue durée relevant de la politique extérieure. Il convient de réexaminer cette possibilité.

Le PSS propose d'ajouter à l'article 74 un alinéa mettant en place un dispositif d'évaluation et de contrôle d'efficacité :

*Art. 74 Financement et évaluation*

*<sup>2</sup> Le Conseil fédéral veille à l'emploi efficace des crédits approuvés. Il fait régulièrement procéder à des évaluations et soumet à l'Assemblée fédérale un rapport sur chaque période de crédit.*

### **3.7 Titres 6 (Dispositions finales)**

#### **3.7.1 Article 79 (Exécution)**

Pour le canton de SH, il est positif qu'un département chargé de l'application de la loi soit désigné.

#### **3.7.2 Article 80 (Assistance administrative et coopération internationale)**

Les cantons de GL et AG ainsi que la CSCE observent que l'avant-projet ne contient pas de disposition spécifique relative à l'assistance administrative en matière d'aide sociale, et évoquent la législation spéciale actuelle (LAPE, art. 17). Ils estiment qu'une bonne assistance administrative gratuite constitue un volet important de la coopération.

Le canton de BE se félicite que le DFAE et les services cantonaux soient habilités à conclure des conventions de prestations pour des prestations extraordinaires (al. 1, phrase 2).

#### **3.7.3 Article 81 (Statistique)**

Pour le PSS, l'importance que revêt l'analyse du matériel statistique sur la mobilité internationale justifie la présence de l'article 81.

### **3.8 Annexe (Abrogation et modification du droit en vigueur)**

Soliswiss s'oppose résolument à l'abrogation de l'arrêté fédéral du 22 juin 1962 (RS 852.8). Le fonds répond à un besoin public indéniable, fait-elle observer : partenaire de la Confédération, il assume une mission de service public en dédommageant financièrement les Suisses de l'étranger affiliés qui perdent, sans faute de leur part, leurs moyens d'existence en raison de guerres, de troubles civils ou de mesures coercitives générales à caractère politique.

L'arrêté fédéral devrait être transposé dans la LSEtr, juge-t-elle, comme tous les autres textes normatifs relatifs aux personnes (et institutions) à l'étranger. Pour la

Confédération, c'est un dispositif avantageux: en fournissant cette garantie à la mutuelle, elle valorise la responsabilité individuelle. Son engagement reste subsidiaire, puisque le prêt devrait être accordé dans le cas peu plausible où la coopérative aurait épuisé son capital.

Soliswiss indique que les assureurs privés excluent systématiquement le risque de guerre, et qu'il n'est pas impossible que le marché refuse de couvrir d'autres risques politiques, en raison de leur aggravation. L'indemnisation forfaitaire que Soliswiss offre serait une formule à l'abri de ces impondérables. Elle observe par ailleurs que l'article 64, alinéa 6, de l'avant-projet constituerait une réduction de prestations si la garantie n'était pas reconduite.

Soliswiss déclare qu'elle ne parviendra plus à assurer sa mission de service public si l'arrêté fédéral de 1962 n'est pas repris dans la LSEtr. C'est pourquoi elle soumet une disposition à insérer à l'article 39 (voir ch. 2.3.5).

## **4 Autres observations relatives à l'avant-projet de la LSEtr**

Le PSS, le PLR Suisse, le PLR International et l'OSE soumettent deux dispositions relatives à des aspects qui ne sont pas abordés dans l'avant-projet.

### **4.1 Proposition d'article relatif à l'AVS/AI facultative**

Le PSS et l'OSE sont convaincus qu'il convient de concrétiser le principe de la responsabilité individuelle (voir art. 5) par une disposition relative au statut des Suisses de l'étranger au regard de la sécurité sociale suisse ; il s'agirait de remédier au handicap résultant de la révision partielle de 2001 de la loi sur l'AVS, qui restreint l'accès à l'AVS/AI facultative. Le PSS et l'OSE indiquent d'autre part que les Suisses de l'étranger sont défavorisés par rapport à leurs concitoyens vivant en Suisse en ce qui concerne l'assurance-maladie. La responsabilité individuelle ne saurait être absolue, son pendant doit être la responsabilité qu'assume la Confédération à l'égard des ressortissants suisses à l'étranger.

Les dispositions proposées par le PSS et l'OSE ont la même formulation :

*<sup>2</sup> Les Suissesses et les Suisses de l'étranger qui ne peuvent pas s'assurer de manière adéquate auprès des autorités publiques de prévoyance de leur lieu de résidence peuvent s'assurer facultativement au système de sécurité sociale et aux assurances suisses.*

Le PLR International propose aussi une disposition ouvrant aux Suisses de l'étranger l'accès à l'AVS/AI facultative ; elle prévoit les mêmes conditions que la proposition du PSS et de l'OSE, mais exclut en outre les Etats de résidence avec lesquels a été conclue une convention sur la prévoyance sociale :

*Les Suissesses et les Suisses de l'étranger qui ne peuvent pas s'assurer de manière adéquate auprès des autorités publiques de prévoyance de leur lieu de résidence peuvent s'assurer facultativement au système de sécurité sociale et aux assurances suisses. Cette règle ne s'applique pas aux personnes domiciliées et cotisant dans un Etat avec lequel la Suisse a conclu un accord de prise en compte des acquis de prévoyance sociale.*

Le PLR International justifie notamment sa proposition par la situation des Suisses travaillant dans une organisation internationale. Il ajoute que les cotisations seraient à déterminer de sorte de ne pas pénaliser l'ensemble des assurances sociales.

Le PSS indique que sa proposition pourrait constituer un nouvel alinéa 2 à l'article 5 (avec modification du titre de l'article : Responsabilité individuelle et pré-

voyance); les auteurs des autres propositions n'en définissent pas le lieu d'insertion.

## **4.2 Proposition de principe de non-discrimination**

Le PSS et l'OSE proposent d'ajouter un article relatif à la non-discrimination pour préciser le principe de l'art. 8 Cst. dans la loi en ce qui concerne les Suisses de l'étranger. Le PSS en ferait un article 8a, parmi les dispositions générales, et l'OSE ne le situe pas dans le texte.

*Les Suisses de l'étranger ne doivent pas être discriminés en Suisse en raison de leur domicile à l'étranger.*

Les auteurs de la proposition observent que les Suisses de l'étranger sont assujettis en même temps à la législation de leur Etat de résidence et au droit de leur Etat d'origine, la Suisse – y compris les obligations contractuelles internationales. Il peut en résulter certains effets discriminatoires (involontaires). Ils citent un exemple dans lequel l'accord sur la libre circulation des personnes conclu entre la Suisse et l'Union Européenne (UE) a pour conséquence que les Suisses de l'étranger rentrant en Suisse depuis un Etat de l'UE sont moins bien traités que les ressortissants des Etats de l'UE en ce qui concerne la venue des membres étrangers de leur famille.

## **5. Liste des participants (avec abréviations)**

### **5.1 Destinataires**

#### **Cantons**

ZH	Canton de Zurich
BE	Canton de Berne
LU	Canton de Lucerne
UR	Canton d'Uri
SZ	Canton de Schwyz
OW	Canton d'Obwald
NW	Canton de Nidwald
GL	Canton de Glaris
ZG	Canton de Zoug
FR	Canton de Fribourg
SO	Canton de Soleure
BS	Canton de Bâle-Ville
BL	Canton de Bâle-Campagne
SH	Canton de Schaffhouse
AR	Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures
AI	Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures
SG	Canton de Saint-Gall
GR	Canton des Grisons
AG	Canton d'Argovie
TG	Canton de Thurgovie
TI	Canton du Tessin
VD	Canton de Vaud
VS	Canton du Valais
NE	Canton de Neuchâtel
GE	Canton de Genève
JU	Canton du Jura
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux

### **Autres organismes nationaux**

TF	Tribunal fédéral
TAF	Tribunal administratif fédéral

### **Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale**

PBD	Partis bourgeois-démocratique suisse
PDC	Parti démocrate-chrétien
PCS-ow	Parti chrétien-social d'Obwald
CSPO	Parti chrétien-social du Haut-Valais
PEV	Parti évangélique suisse
PLR. Les Libéraux-Radicaux	Parti libéral-radical suisse
PES	Parti écologiste suisse / Grünes Bündnis
PVL	Verts-libéraux
Lega	Ligue des Tessinois
MCG	Mouvement Citoyen Genevois
UDC	Union démocratique du centre
PSS	Parti socialiste suisse

### **Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national**

ACS	Association des communes suisses
UVS	Union des villes suisses
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne

### **Associations économiques faitières qui œuvrent au niveau national**

ES	economiesuisse, Fédération des entreprises suisses
USAM	Union suisse des arts et métiers
UPS	Union patronale suisse
USP	Union suisse des paysans
ASB	Association suisse des banquiers
USS	Union syndicale suisse
SEC Suisse	Société suisse des employés de commerce
Travail.Suisse	Travail.Suisse
ADF	Association suisse pour les droits de la femme
FST	Fédération suisse du tourisme
FSAV	Fédération suisse des agences de voyages

### **Organisations et milieux intéressés**

OSE	Organisation des Suisses de l'étranger
CSC	Caisse suisse de compensation
FESE	Fondation pour les enfants suisses à l'étranger
educationsuisse	Educationsuisse – Ecole suisses à l'étranger
Soliswiss	Société coopérative Fonds de solidarité des Suisses de l'étranger
S-GE	Switzerland Global Enterprise
SRG SSR	Société suisse de radiodiffusion et télévision
swissinfo	swissinfo
TCS	Touring-Club suisse
CRS	Croix-Rouge suisse, service de recherche
REGA	REGA Garde aérienne suisse de sauvetage

## 5.2 Autres Participants

CSCE	Conférence suisse des chanceliers d'Etat
CEC	Conférence des autorités de surveillance de l'état civil
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
CP	Centre patronal
AEM	Arbeitsgemeinschaft Evangelischer Missionen