

**Message
relatif à la loi fédérale sur la création de bases légales
pour l'assistance financière des ressortissants suisses
à l'étranger**

du 23 avril 2008

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de loi fédérale sur la création de bases légales pour l'assistance financière des ressortissants suisses à l'étranger et vous proposons de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

23 avril 2008

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

L'acte modificateur unique qui fait l'objet du présent message doit permettre de donner une forme juridique durable à deux ordonnances limitées dans le temps, fondées directement sur la Constitution. Depuis leur entrée en vigueur, ces deux actes législatifs concernant l'assistance financière directe et indirecte des Suisses à l'étranger ont fait la preuve de leur utilité. Il faut à présent pérenniser les tâches qu'ils réglementent. Les adaptations proposées visent uniquement à créer la base légale formelle requise à cette fin et n'entraînent pas, par rapport à la pratique actuelle, de modifications sur le plan matériel.

La première partie du projet porte sur le soutien financier aux institutions dont les prestations s'adressent en priorité aux Suisses et aux Suissesses de l'étranger. Ces organisations aident les ressortissants suisses à l'étranger à maintenir le lien qui les unit à la Suisse et, notamment, à exercer leurs droits politiques.

La seconde partie traite du versement d'avances à des ressortissants suisses qui tombent dans le besoin pendant un séjour temporaire à l'étranger.

Message

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte

Il existe actuellement deux ordonnances qui concernent directement ou indirectement les Suisses à l'étranger: l'ordonnance du 26 février 2003 sur le soutien financier aux institutions des Suisses de l'étranger¹ et l'ordonnance du 3 juillet 2002 sur l'aide financière aux ressortissants suisses séjournant temporairement à l'étranger². Cette dernière a remplacé une ordonnance datant de 1973. Directement fondées sur l'art. 184, al. 3, de la Constitution (Cst.), qui autorise le Conseil fédéral à adopter des ordonnances de durée limitée lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige, ces deux ordonnances sont limitées dans le temps.

Les dispositions contenues dans ces deux actes normatifs réglementent des tâches de la Confédération dont l'exécution doit être poursuivie durablement. Sous l'angle matériel, le droit existant s'est révélé probant. Aussi les deux ordonnances ont-elles été prorogées successivement. Cette solution n'est cependant pas satisfaisante du point de vue juridique. Le 17 octobre 2007, le Conseil fédéral a prorogé jusqu'au 31 décembre 2011 la validité de l'ordonnance sur le soutien financier aux institutions des Suisses de l'étranger et a chargé le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) de combler cette lacune juridique en élaborant une base légale formelle pour que l'ordonnance ne soit plus limitée dans le temps. Quant à l'ordonnance sur l'aide financière aux ressortissants suisses séjournant temporairement à l'étranger, elle devait initialement produire ses effets jusqu'au 31 août 2007. Le 4 juillet 2007, le Conseil fédéral l'a prorogée jusqu'au 31 décembre 2011 également et a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de créer la base légale requise pour que cette ordonnance s'applique aussi sans limitation dans le temps.

1.1.1 Ordonnance sur le soutien financier aux institutions des Suisses de l'étranger

L'ordonnance du 26 février 2003 sur le soutien financier aux institutions des Suisses de l'étranger³ régleme le versement de contributions financières à des organisations et des institutions qui, au sens de l'art. 40 Cst., contribuent à renforcer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger entre eux et à la Suisse. Conçue initialement comme une réglementation transitoire, cette ordonnance composée de cinq articles définit en détail les buts pour lesquels des contributions peuvent être versées.

¹ RS 195.11

² RS 191.2

³ RS 195.11

1.1.1.1 Institutions bénéficiant d'un soutien financier

Sur la base de cette ordonnance, le DFAE, qui est chargé de sa mise en œuvre, a versé les contributions suivantes pendant les années 2005 à 2007 (montants en francs suisses):

	2005	2006	2007
Organisation des Suisses de l'étranger (OSE) (subvention générale)	910 000	920 000	920 000
«Revue Suisse» ⁴	1 736 063	1 769 484	1 785 300
Service des jeunes de l'OSE	140 000	145 000	150 500
Fondation pour les enfants suisses à l'étranger	105 000	114 000	114 000
Comité pour les écoles suisses à l'étranger	135 000	120 000	120 000
«Schweizer Verein im Fürstentum Liechtenstein»	12 000	13 000	13 000 ⁵
Sociétés suisses de bienfaisance à l'étranger	70 000	70 000	70 000
Total	3 108 063	3 151 484	3 172 800

Le montant des subventions est fixé dans le budget de la Confédération.

Organisation des Suisses de l'étranger

L'Organisation des Suisses de l'étranger (OSE) est une fondation de droit privé qui représente les intérêts des Suisses de l'étranger auprès des autorités et du Parlement. Reconnue par les autorités comme porte-parole de la «Cinquième Suisse», elle s'appuie sur un réseau de quelque 750 sociétés et institutions suisses dans le monde. L'organe suprême de l'OSE est le Conseil des Suisses de l'étranger (CSE), véritable «Parlement de la Cinquième Suisse». Ses 150 membres se réunissent au moins deux fois par an en Suisse. Deux tiers environ des membres sont des délégués d'associations reconnues de Suisses à l'étranger. Un quart au moins des membres du CSE sont des Suisses de l'intérieur, dont un grand nombre de parlementaires fédéraux. L'OSE est aussi représentée dans diverses commissions et institutions fédérales comme la Commission des formations des Suisses à l'étranger qui relève de la compétence du Département fédéral de l'intérieur, le Conseil des programmes swiss-info/SRI et «Présence Suisse».

Organe exécutif de l'organisation, le Secrétariat des Suisses de l'étranger propose une vaste gamme de prestations aux ressortissants suisses installés à l'étranger. On mentionnera en particulier des services d'information et d'encadrement, des conseils juridiques ainsi que l'organisation du Congrès annuel des Suisses de l'étranger et des réunions du Conseil des Suisses de l'étranger. Le Secrétariat traite aussi de nombreuses demandes afférentes à des questions juridiques et à l'aide sociale. Toutes ces prestations sont aussi dans l'intérêt des autorités fédérales, qui, sans

⁴ En plus de cette contribution, l'OFCL participe chaque année à hauteur d'environ 700 000 francs aux coûts d'impression du magazine.

⁵ Estimations pour 2007.

l'intervention de l'OSE, devraient elles-mêmes en fournir certaines avec les conséquences en matière de ressources financières et humaines qui en découlent.

«Revue Suisse»

Avec un tirage de plus de plus de 370 000 exemplaires, la «Revue Suisse» est le principal organe d'information des Suisses de l'étranger. Ce magazine est rédigé et diffusé par l'OSE, qui l'envoie gratuitement à tous les foyers inscrits auprès d'une représentation suisse à l'étranger. Il paraît six fois par an en allemand, en français, en espagnol et en anglais et, sous une forme légèrement différente, en italien également. Les lecteurs y trouvent des informations variées, le plus objectives possible, sur la vie politique, économique et culturelle de la Suisse et, notamment, des renseignements sur les élections et les votations à venir. La subvention de la Confédération sert essentiellement à financer les coûts de rédaction et d'envoi du magazine.

La «Revue Suisse» contient aussi une section officielle, rédigée par le Service des Suisses de l'étranger du DFAE. Il s'agit en quelque sorte d'une feuille d'avis officielle destinée aux ressortissants suisses installés à l'étranger. Ces pages contiennent des explications relatives à des lois, des droits et des devoirs qui revêtent une importance particulière. Elles mentionnent également les délais impartis pour diverses démarches administratives.

Service des jeunes de l'OSE

Le Secrétariat des Suisses de l'étranger (SSE), organe exécutif de l'OSE, organise chaque année des camps de vacances, en été comme en hiver, afin de permettre à des jeunes Suisses de l'étranger, âgés de 15 à 35 ans, de mieux connaître la Suisse.

Depuis le début de l'année 2001, le SSE propose également aux Suisses de l'étranger âgés de 15 à 35 ans des séjours d'une durée d'une à six semaines dans une famille d'accueil en Suisse. L'offre destinée aux jeunes comprend aussi des séjours linguistiques, des stages et divers séminaires. Les participants versent une contribution individuelle à titre de participation aux coûts.

Fondation pour les enfants suisses à l'étranger

La Fondation pour les enfants suisses à l'étranger (FESE) propose des prestations ciblées sur les enfants âgés de 7 à 15 ans. Elle organise des camps de vacances pour donner la possibilité aux enfants et adolescents suisses issus de différents pays et de différentes cultures de nouer des contacts entre eux et de découvrir leur pays d'origine. En 80 ans, elle a permis à plus de 90 000 enfants d'origine suisse provenant du monde entier de passer des vacances en Suisse. Par leurs dons et leur aide, de nombreux bénévoles ont contribué à l'action de la Fondation. Depuis 1996, la FESE est rattachée au Secrétariat des Suisses de l'étranger de l'OSE.

Comité pour les écoles suisses à l'étranger

Le Comité pour les écoles suisses à l'étranger (CESE) a la forme juridique d'une association, dont le but est de promouvoir les 16 écoles suisses à l'étranger reconnues par la Confédération. Sur le plan administratif, il est rattaché au Secrétariat des Suisses de l'étranger de l'OSE. Concrètement, la mission du CESE consiste à encadrer les écoles, à préserver leurs intérêts à l'étranger et à leur dispenser des conseils dans les domaines du droit et de la gestion d'entreprise. Il encourage en outre le contact entre les différentes écoles. Une conférence réunit chaque année les présidents et les directeurs des écoles suisses à l'étranger.

«Schweizer Verein im Fürstentum Liechtenstein»

Le «Schweizer Verein im Fürstentum Liechtenstein» exécute certaines tâches qui relèvent normalement de la compétence d'une représentation suisse à l'étranger, comme l'immatriculation. En contrepartie de cette activité quasi-consulaire au service des expatriés helvétiques au Liechtenstein, où la Suisse n'a pas de représentation consulaire, l'association touche actuellement une indemnité d'un montant de 13 000 francs.

Sociétés suisses de bienfaisance à l'étranger

La contribution annuelle versée aux sociétés suisses de bienfaisance à l'étranger et à des institutions et des maisons de retraite suisses à l'étranger vise avant tout à fournir une assistance financière aux ressortissants suisses malades, âgés ou isolés à l'étranger.

1.1.1.2 Bases légales

Pour quatre des cas ci-dessus, il existe déjà une base légale formelle permettant de justifier le versement de contributions fédérales:

- les aides financières au Comité pour les écoles suisses à l'étranger, au Service des jeunes de l'OSE et à la Fondation pour les enfants suisses à l'étranger peuvent se fonder sur l'art. 10, al. 2, de la loi du 9 octobre 1987 sur l'instruction des Suisses de l'étranger⁶.
- les contributions aux sociétés suisses de bienfaisance à l'étranger peuvent se fonder sur la loi du 21 mars 1973 sur l'assistance des Suisses de l'étranger (LASE)⁷.

Par contre, il n'existe pas de base légale formelle pour les aides versées

- à l'OSE
- à la «Revue Suisse», et
- au «Schweizer Verein im Fürstentum Liechtenstein».

Dans ces trois cas, les contributions se fondent exclusivement sur l'art. 1, al. 2, let. a à c, de l'ordonnance sur le soutien financier aux institutions des Suisses de l'étranger, qui est limitée dans le temps.

1.1.2 Ordonnance sur l'aide financière aux ressortissants suisses séjournant temporairement à l'étranger

La loi sur l'assistance des Suisses de l'étranger (LASE)⁸ remonte à 1973. C'est à partir de cette date que la Confédération a également accordé des aides financières aux Suisses séjournant temporairement à l'étranger. L'ordonnance de 1973 sur laquelle se fondait cette forme d'assistance a été remplacée par l'ordonnance du 3 juillet 2002 sur l'aide financière aux ressortissants suisses séjournant temporairement

⁶ RS 418.0

⁷ RS 852.1

⁸ RS 852.1

ment à l'étranger⁹ (ci-après ordonnance sur les touristes), qui permet à la Confédération de verser des avances aux ressortissants suisses tombés dans le besoin pendant un voyage à l'étranger (art. 1 et 2). L'avance accordée sert à payer le voyage de retour en Suisse, à assurer transitoirement l'entretien du requérant ou à couvrir les frais d'hospitalisation et de médecin (art. 3). La personne qui demande le versement d'une avance doit s'engager, par écrit, à en rembourser la contre-valeur en francs suisses dans les 60 jours suivant son retour en Suisse (art. 7). Dans les cas qui ne présentent pas de difficulté particulière et lorsque l'avance porte sur un montant relativement modeste, la représentation suisse statue sur la demande. Tous les autres cas, de même que le recouvrement, relèvent de la compétence de l'unité Aide sociale aux Suisses de l'étranger, au sein de l'Office fédéral de la justice (art. 5 et 10).

L'aide financière aux ressortissants suisses séjournant temporairement à l'étranger répond aujourd'hui encore à un besoin avéré. Bien que le développement de nouveaux moyens technologiques ait nettement facilité les retraits d'argent et les communications à l'étranger (paiement par carte EC, Postcard et carte de crédit, transferts d'argent via des sociétés telles que Western Union, contacts par Internet et téléphone portable), le nombre de touristes suisses tributaires d'une assistance financière à l'étranger n'a connu qu'un léger recul ces dernières années. Les sommes versées fluctuent quelque peu, mais se maintiennent dans un même ordre de grandeur.

	2004	2005	2006
Nombre de cas	165	156	145
Total des coûts (en francs suisses)	73 488	99 825	60 395
Coûts moyens par cas (en francs suisses)	445	640	417

Les personnes qui tombent dans le besoin et dépendent d'une assistance financière sont peu nombreuses. Pour ces personnes, ces avances sont une aide bienvenue, qui leur permet de se sortir d'une situation fâcheuse.

1.2 Nouvelle réglementation proposée

Le nombre de ressortissants suisses à l'étranger ne cesse de s'accroître. La Suisse a intérêt à ce que les Suisses de l'étranger gardent un lien vivant avec notre pays, afin de préserver la cohésion sociale. Par les services qu'elles offrent, les institutions qui s'adressent aux Suisses de l'étranger remplissent un rôle important; elles facilitent le maintien du contact avec la Suisse, y compris pour l'exercice des droits politiques. Le soutien de ces institutions constitue sans aucun doute une tâche durable. Ce soutien doit dès lors être inscrit dans une loi de durée illimitée; le DFAE continuera aussi à l'avenir à verser les aides financières en faveur des Suisses de l'étranger, dans la limite des crédits ouverts par le Parlement.

L'aide financière à court terme allouée aux ressortissants suisses séjournant temporairement à l'étranger s'avère être aussi une tâche durable; malgré les nouveaux moyens qu'offre aujourd'hui la technologie en matière de télécommunications et de

⁹ RS 191.2

transferts d'argent, le besoin d'aide subsiste. Là aussi, il est approprié de remplacer la base légale limitée dans le temps par une base légale durable.

Conformément à l'art. 164, al. 1, let. e, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des tâches et des prestations de la Confédération doivent être inscrites dans une loi au sens formel. En d'autres termes, le principe de l'octroi d'une aide financière ou d'une indemnité, tout comme le but poursuivi, doivent être inscrits dans une loi au sens formel. Les dispositions fondamentales relatives aux droits et obligations des personnes doivent également être édictées sous forme de loi (art. 164, al. 1, let. c, Cst.).

Le moyen le plus simple pour créer une base légale permettant de proroger durablement l'ordonnance est d'inscrire au niveau de la loi les normes encore manquantes.

C'est par un acte modificateur unique («Mantelerlass»), portant le titre de «loi fédérale sur la création de bases légales pour l'assistance financière des ressortissants suisses à l'étranger», que le Conseil fédéral propose de joindre les deux révisions de lois, qui s'avèrent nécessaires, et de les soumettre ensemble au référendum. Cette façon de procéder s'impose. Dans les deux textes, il s'agit, du point de vue du contenu, d'assistance envers des Suisses à l'étranger. Dans les deux cas, on poursuit le même but, à savoir le remplacement de textes de durée limitée par des textes de durée illimitée; on choisit la même solution, sans que les modifications présentent pour autant des changements notables sur le plan matériel.

1.2.1 Modification de la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger

Le soutien alloué à l'OSE, à la «Revue Suisse» et au «Schweizer Verein im Fürstentum Liechtenstein» doit être inscrit dans la loi fédérale du 19 décembre 1975 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger¹⁰. Cette loi, qui règle l'exercice des droits politiques des Suisses de l'étranger, se fonde sur l'art. 40 Cst.

Comme mentionné plus haut, l'OSE et les institutions qui lui sont rattachées contribuent de manière déterminante, par leurs activités, à renforcer et promouvoir les liens entre les Suisses de l'étranger et la Suisse. L'OSE encourage la formation de l'opinion politique parmi et avec les citoyens de notre pays se trouvant à l'étranger, en fournissant des informations régulières sur les développements politiques, économiques et culturels que connaît la Suisse.

La «Revue Suisse», son principal organe d'information, renseigne de surcroît les Suisses de l'étranger sur les adoptions ou les modifications de lois et sur les droits et devoirs qui les concernent directement. La «Revue Suisse» présente aussi régulièrement un aperçu des objets des votations populaires et des initiatives. Inscire la «Revue Suisse» dans une base légale au sens formel ne veut nullement dire que la transmission des informations aux Suisses de l'étranger est fixée une fois pour toutes et qu'elle se limitera à la forme actuellement choisie (magazine). Les besoins des Suisses de l'étranger changent et les moyens techniques progressent continuellement; cela ne restera pas sans influence sur la conception du magazine. On peut

¹⁰ RS 161.5

imaginer qu'un jour il y aura aussi une version électronique de la revue, avec un autre rythme de parution.

Par son travail d'information et son rôle de forum de discussion, l'OSE fournit une importante contribution pour répondre aux préoccupations des Suisses de l'étranger; c'est dès lors en connaissance de cause, tant sur la Suisse que sur les récents développements que connaît notre pays, que les ressortissants suisses à l'étranger peuvent exercer leurs droits politiques. L'OSE renforce le droit de participation des Suisses de l'étranger; ce droit prend d'autant plus d'importance que le poids politique des Suisses de l'étranger va croissant.

Il y a ainsi une étroite connexité, du point de vue matériel, entre le soutien des organisations s'adressant aux Suisses de l'étranger et l'exercice des droits politiques de ces derniers; cette connexité plaide en faveur d'une intégration de la nouvelle disposition dans la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger.

Un nouvel art. 7a doit dès lors permettre au Conseil fédéral de régler, dans une ordonnance, l'aide financière allouée aux organisations et institutions qui renforcent les liens des Suisses de l'étranger entre eux et leurs liens avec la Suisse.

Comme mentionné plus haut, le «Schweizer Verein im Fürstentum Liechtenstein» offre des services quasi-consulaires, notamment l'immatriculation des Suisses à l'étranger (l'immatriculation est une condition à l'exercice des droits politiques). En complétant la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger, on crée une base légale permettant d'indemniser ces services (art. 7a, al. 3).

1.2.2 Modification de la loi fédérale sur l'assistance des Suisses de l'étranger

Le soutien aux ressortissants suisses qui se trouvent en difficulté lors d'un séjour temporaire à l'étranger doit être inscrit dans la LASE¹¹.

Du point de vue matériel, l'actuelle ordonnance sur l'aide financière aux ressortissants suisses séjournant temporairement à l'étranger n'est pas contestée; sa récente prorogation en atteste. Désormais, le champ d'application personnel englobe aussi expressément les réfugiés reconnus et les apatrides domiciliés en Suisse qui se trouvent, lors d'un séjour à l'étranger, dans la même situation que les ressortissants suisses: en cas de difficulté, ils ne peuvent attendre d'aide que de la seule représentation suisse. En outre, en vertu de ses obligations internationales, la Suisse se doit de traiter ces personnes comme ses propres ressortissants (v. ch. 5.2). Par contre, l'aide ne sera pas étendue à d'autres étrangers résidant en Suisse; ceux-ci peuvent s'adresser à la représentation du pays dont ils ont la nationalité.

Le moyen le plus simple de créer une base légale assurant l'existence durable de l'ordonnance sur les touristes est d'en régler les aspects les plus importants au niveau de la loi.

¹¹ RS 852.1

La LASE régit l'assistance octroyée aux ressortissants suisses qui ont leur domicile à l'étranger ou qui y résident depuis plus de trois mois (art. 2 LASE). L'ordonnance sur l'aide financière aux ressortissants suisses séjournant temporairement à l'étranger porte sur un autre cercle de personnes, à savoir les citoyens suisses qui se trouvent depuis moins de trois mois à l'étranger et qui n'y ont pas élu domicile (art. 2 de l'ordonnance sur les touristes). Toutefois, l'aide financière accordée aux touristes est proche de l'assistance aux Suisses de l'étranger, tant du point de vue de son contenu que de son déroulement:

- Dans les deux cas il s'agit de personnes tombées dans le *besoin à l'étranger*.
- L'aide accordée aux touristes est un *cas particulier* de l'aide sociale allouée aux ressortissants suisses séjournant à l'étranger. L'aide se limite à une avance d'ordre financier versée à des personnes qui reviendront bientôt en Suisse.
- La *procédure* est organisée de la même manière que pour l'aide sociale allouée aux Suisses de l'étranger. Ce sont les représentations à l'étranger qui mettent en place l'aide, en collaboration avec l'Office fédéral de la justice.

L'assistance aux Suisses de l'étranger étant un domaine proche, il est approprié d'intégrer l'ordonnance sur les touristes dans la LASE.

Dans une certaine mesure, on introduit ainsi dans la loi un nouvel aspect de l'aide sociale en faveur des Suisses de l'étranger, dont la base constitutionnelle n'est pas l'art. 40 Cst. (Suisses et Suissesses de l'étranger), mais bien l'art. 54 Cst. (affaires étrangères); il faut dès lors modifier le titre et la structure de la loi. La version allemande de la LASE comprend des sections, alors qu'il s'agit de chapitres pour le français et l'italien. Pour assurer la concordance des textes légaux, on a dès lors adapté la structure de la loi en remplaçant les actuels chapitres par des sections. On a ensuite ajouté deux intitulés de chapitre, dont le deuxième est précisément consacré à l'ordonnance sur les touristes. La numérotation et la hiérarchisation au sein de la loi ne sont pas modifiées.

2 Explications détaillées des dispositions

2.1 Loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger

Préambule

Le préambule est adapté à la nouvelle Constitution.

Art. 7a Aides financières

Cette disposition permettant l'octroi de subventions est rédigée sous forme de norme potestative. C'est en fonction du pouvoir d'appréciation de la Confédération que des institutions et des organisations, qui favorisent les relations des Suisses de l'étranger entre eux et avec leur pays, recevront un soutien financier. Le but, les destinataires des aides financières et les conditions à remplir pour l'obtention d'une aide seront décrits plus précisément dans l'ordonnance. Le Conseil fédéral peut octroyer des aides dans les limites des crédits ouverts.

2.2 Loi fédérale sur l'assistance des Suisses de l'étranger

Titre et préambule

Puisque l'assistance des touristes ne concerne pas les Suisses de l'étranger au sens de l'art. 40 Cst., le titre et le préambule de la loi actuelle doivent être élargis.

Remplacement d'expressions

Cette révision donne l'occasion d'adapter une terminologie démodée à la langue d'aujourd'hui. Les termes «prestations d'assistance», «secours» et «mesures d'assistance» sont remplacés par «aide sociale».

Art. 22a **Champ d'application**

L'art. 2 LASE définit quelles sont les personnes à considérer comme Suisses de l'étranger au sens de cette loi. Contrairement à cette disposition, l'art. 22a englobe, du point de vue temporel, toutes les personnes qui se trouvent depuis *moins* de trois mois à l'étranger. Pour les réfugiés reconnus et les apatrides cf. ch. 1.2.2.

Art. 22b **Conditions**

Cette nouvelle disposition maintient les principes de l'ordonnance sur l'aide financière aux ressortissants suisses séjournant temporairement à l'étranger. Elle précise que l'aide est allouée au requérant et que ce dernier doit la rembourser. Ce prêt est accordé sans intérêt. L'octroi du prêt suppose que la personne se trouve en difficulté; le prêt ne peut être accordé que dans le cadre des buts mentionnés par la loi.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

La création d'une base légale formelle permettra d'édicter à l'avenir des ordonnances qui ne seront pas limitées dans le temps.

Etant donné que la révision de la loi sur les droits politiques des Suisses de l'étranger porte sur la forme et non sur le fond, elle n'implique ni dépenses supplémentaires ni augmentation des charges en matière de personnel.

Quant à la modification de la loi sur l'assistance des Suisses de l'étranger, elle n'a pas non plus d'incidences sur les dépenses ou les charges de personnel, puisque l'ordonnance sur l'aide financière aux ressortissants suisses séjournant temporairement à l'étranger reste inchangée quant au fond.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

La modification de la loi sur les droits politiques des Suisses de l'étranger et de la loi sur l'assistance des Suisses de l'étranger visent uniquement à proroger durablement deux ordonnances existantes. La mesure n'a aucune conséquence pour les cantons et les communes.

3.3 Conséquences économiques

Les modifications des lois envisagées n'ont pas de conséquences économiques.

4 Programme de la législature

Le projet figure dans le message sur le programme de la législature 2007 à 2011¹².

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

La modification proposée de la loi sur les droits politiques des Suisses de l'étranger se fonde sur l'art. 40, al. 1, Cst.

L'art. 40, al. 2, Cst. sert aussi de base constitutionnelle à la loi sur l'assistance des Suisses de l'étranger. L'ordonnance sur l'assistance financière des ressortissants suisses séjournant temporairement à l'étranger vise à apporter une aide à des personnes qui ne peuvent pas être considérées comme des Suisses de l'étranger au sens de cette norme constitutionnelle, car elles n'ont pas leur domicile dans le pays où elles séjournent momentanément¹³.

L'adaptation prévue de la loi sur l'assistance des Suisses de l'étranger peut néanmoins se fonder sur l'art. 54 Cst. (Affaires étrangères). Les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. Dans ce domaine, les activités peuvent se traduire par des mesures internes, comme l'adoption d'actes législatifs, pour autant qu'il existe un lien suffisant avec l'étranger¹⁴.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le droit international ne s'oppose pas à ce qu'un Etat dispense une assistance financière et des prestations d'aide sociale à ses propres ressortissants à l'étranger. Les ressortissants étrangers peuvent s'adresser à leur pays d'origine. Cette inégalité de traitement, qui repose sur une justification objective et raisonnable, correspond à un principe général du droit international. L'octroi d'une assistance financière ne représente donc pas une discrimination inadmissible des ressortissants étrangers.

Les dispositions proposées dans le projet qui fait l'objet du présent message ne sont pas contraires aux règles et aux accords qui lient la Suisse à d'autres Etats en matière d'aide sociale. Dans les pays de la Communauté européenne (CE), l'aide consulaire relève essentiellement du droit national. Si les Etats membres sont tenus, à certaines conditions, d'assurer aux citoyens d'autres Etats de la CE la même aide consulaire

¹² FF **2008** 712

¹³ Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale (Message Cst.), FF **1997** I 1 ss, p. 228; Kellerhals, St. Galler Kommentar BV zu Art. 40, n° 6.

¹⁴ Message Cst., p. 230; Ehrenzeller, St. Galler Kommentar BV zu Art. 54, n° 3 (cf. fin de la section).

qu'à leurs ressortissants, le droit à cette aide n'est pas lié à la libre circulation des personnes, mais découle de la citoyenneté européenne. L'accord sur la libre circulation des personnes conclu entre la Suisse et la CE¹⁵ ne contient pas de dispositions à ce sujet. L'octroi d'une assistance financière et de prestations d'aide sociale aux Suisses de l'étranger est donc compatible avec les obligations qui incombent à la Suisse en vertu des accords bilatéraux qu'elle a conclus avec la CE.

Conformément aux dispositions du droit international, la Suisse a l'obligation d'accorder aux réfugiés et aux apatrides domiciliés sur son territoire le même traitement qu'à ses nationaux en matière d'assistance et d'aide sociale (art. 23 de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés¹⁶, entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} avril 1954; art. 23 de la Convention du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides¹⁷, entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} octobre 1972).

¹⁵ Accord du 21 juin 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 (RS **0.142.112.681**).

¹⁶ RS **0.142.30**

¹⁷ RS **0.142.40**

