



Commentaire de l'ordonnance sur les Suisses de l'étranger (OSEtr)

du 7 octobre 2015

Les Chambres fédérales ont approuvé le 26 septembre 2014 la loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (loi sur les Suisses de l'étranger, LSEtr, RS **195.1** ; FF **2014** 6965). Ce texte traite du soutien, de la mise en réseau et de l'information des Suisses de l'étranger, de leurs droits politiques, de l'aide sociale qui leur est apportée, ainsi que de la protection consulaire et autres services consulaires que leur offre la Suisse.

La loi sur les Suisses de l'étranger est précisée par des normes qui figurent dans plusieurs ordonnances. La présente ordonnance sur les Suisses de l'étranger (OSEtr), texte d'exécution d'une part notable des dispositions de la LSEtr, est nouvelle. Les dispositions relatives aux émoluments et au remboursement des frais occasionnés se trouvent en revanche dans l'ordonnance du 29 novembre 2006 sur les émoluments à percevoir par les représentations diplomatiques et consulaires suisses, qui sera soumise à une révision totale¹. L'ordonnance du 7 juin 2004 relative à l'administration en réseau des Suisses de l'étranger (O-VERA)² contient aussi quelques dispositions d'exécution, de même que l'ordonnance du 20 avril 2011 sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères (Org DFAE)³. L'abandon de l'actuel système d'information VERA entraîne une révision totale de l'O-VERA, qui contiendra les dispositions nécessaires d'exécution des art. 12, al. 4 (annonce), 13, al. 3 (communication de modifications), 14, al. 2 (radiation du registre et destruction des données) et 65 (statistique) de la LSEtr.

La LSEtr donne une vue d'ensemble des principaux droits et obligations des Suisses de l'étranger ainsi que des personnes domiciliées en Suisse qui bénéficient de la protection consulaire. Cela se traduit par la grande diversité des matières abordées et une certaine variabilité du niveau de détail des dispositions. La structure de l'OSEtr reprend en grande partie celle de la LSEtr. Les dispositions de la loi n'ont pas été commentées lorsque leur sens était évident.

Les notions utilisées dans l'OSEtr sont définies dans la LSEtr (notamment à l'art. 3).

Le traitement des données personnelles prévu dans la présente ordonnance doit se conformer aux dispositions juridiques en matière de protection des données, comme celles de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur le traitement des données personnelles au Département fédéral des affaires étrangères⁴, de l'O-VERA et de l'ordonnance SAS-DFAE du 5 novembre 2014⁵. Sont par ailleurs applicables les dispositions de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des

¹ RS **191.11**

² RS **235.22**

³ RS **172.211.1**

⁴ RS **235.2**

⁵ RS **852.12**

données⁶.

Titre 1 **Suisses de l'étranger**
Chapitre 1 **Mise en réseau et information**

Art. 1 Mise en réseau

Les représentations utilisent pour la défense des intérêts économiques, scientifiques, culturels, sociaux et autres de la Suisse les réseaux de contacts des communautés de Suisses de l'étranger. Elles s'appuient dans ce contexte sur des particuliers et sur des institutions – non seulement les institutions en faveur des Suisses de l'étranger visées à l'art. 38 LSEtr, mais aussi toute une gamme d'organismes dans lesquels sont présents des Suisses de l'étranger à côté d'autres personnes. N'en sont que quelques exemples les écoles suisses, les chambres de commerce et les associations d'anciens élèves. Les chefs de mission et de poste disposent d'une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne les modalités pratiques de cette action. Cet article ne fait naître aucun droit à un soutien financier.

Art. 2 Information

Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) choisit ses canaux d'information dans un souci d'efficacité optimale, et tient compte de l'évolution de l'utilisation des vecteurs de l'information chez les Suisses de l'étranger. Il soutient financièrement, sur la base de l'art. 38 LSEtr, la *Revue suisse*, diffusée par l'Organisation des Suisses de l'étranger (OSE) dans le monde entier, et la *Gazzetta Svizzera*, publiée par l'*Associazione Gazzetta Svizzera* à l'intention des Suisses de l'étranger installés en Italie. Ces deux magazines sont diffusés en version électronique et imprimée. Outre des renseignements de base, ils contiennent des informations sur l'actualité politique, culturelle et sociale de la Suisse. Le DFAE y communique périodiquement aussi des notifications officielles. La LSEtr maintient ce soutien. Le DFAE publie également sur son site Internet un *Aide-mémoire pour les Suisses de l'étranger* ; il aborde de très nombreuses questions présentant un intérêt pour ce public.

Reçoivent en outre des aides financières de la Confédération certains organismes partenaires dont l'offre est évoquée à l'al. 2. Ces soutiens relèvent d'autres lois fédérales : la loi fédérale sur la radio et la télévision⁷ (art. 24, al.1, let. c) pour la plate-forme internationale Swissinfo de la Société suisse de radiodiffusion et télévision ; et la loi fédérale sur la diffusion de la formation suisse à l'étranger⁸ pour les écoles suisses reconnues.

L'information officielle des électeurs sur les objets soumis à la votation fédérale, qui font l'objet de l'al. 1 (LDP), est traitée à l'art. 10a de la loi fédérale sur les droits politiques. Les principes applicables en matière de communication des autorités doivent également être respectés en ce qui concerne l'information spécifique des Suisses de l'étranger sur des votations et des élections à venir.

⁶ RS 235.1

⁷ LRTV, RS 784.40

⁸ Loi sur les écoles suisses à l'étranger (LESE), RS 418.0

Chapitre 2

Registre des Suisses de l'étranger

Art. 4 Annonce

Contrairement au Règlement du Service diplomatique et consulaire suisse⁹, l'al. 1 ne fait plus de la domiciliation à l'étranger une condition d'inscription sur le registre des Suisses de l'étranger. Les personnes non domiciliées de façon permanente à l'étranger s'annoncent à la représentation de leur lieu de séjour. Les circonscriptions consulaires visées à l'al. 1 figurent dans la liste officielle des représentations suisses que publie le DFAE.

La LSEtr rend l'annonce immédiatement obligatoire. L'introduction de la règle des 90 jours tient compte de la situation particulière d'une personne qui transfère son domicile de la Suisse à l'étranger ou s'y installe pour un séjour de longue durée. L'annonce n'est donc pas impérative pendant les 90 premiers jours, de sorte que cette obligation n'impose pas une charge excessive à la personne concernée ni à l'administration. L'al. 2 de l'art. 13 LSEtr précise que l'annonce n'est pas à renouveler si la personne passe d'un arrondissement consulaire à un autre à l'occasion d'un changement de domicile. L'art. 12, al. 3, et l'art. 14, al. 1, let. c LSEtr traitent spécifiquement de l'annonce des personnes qui n'ont jamais été domiciliées en Suisse. Il n'a pas été jugé nécessaire de prévoir de régime spécial pour les personnes sans domicile fixe à l'étranger (qui font par exemple le tour du monde) ou effectuant un séjour de courte durée en général.

L'al. 2 précise l'origine des justificatifs que doivent produire les Suisses de l'étranger. Il ne s'agit pas exclusivement de documents suisses : dans certains cas, la représentation peut accepter un document d'état civil suisse en cours de validité, comme un certificat individuel d'état civil ou un acte d'origine (justificatif de nationalité), en complément d'un passeport étranger (justificatif d'identité). En ce qui concerne les pièces d'identité étrangères, la représentation fixe les documents acceptés ; cette délégation de compétence se justifie par la variabilité des normes de sécurité d'une région à l'autre. La deuxième phrase de l'al. 1 vise à garantir l'exactitude des données portées dans le registre des Suisses de l'étranger.

Art. 5 Inscription d'office

Cette disposition habilite la représentation à enregistrer d'office, en cas d'urgence, un ressortissant suisse ayant besoin de l'aide sociale, de sorte que les prestations puissent lui être versées (pour cause d'accident, de maladie incapacitante, de coma, etc.).

Art. 6 Communication de modifications

Cet article prévoit que les Suisses de l'étranger communiquent spontanément à la représentation en particulier les modifications énumérées.

Cette obligation faite au citoyen sert à maintenir la qualité des données figurant dans le registre des Suisses de l'étranger ainsi que dans les registres visés à l'art. 2 de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (loi sur l'harmonisation des registres)¹⁰. Pour être en permanence capable de remplir ses fonctions, la représentation doit disposer de coordonnées à jour – ce qui est utile en cas de crise, par exemple si le DFAE doit organiser des départs d'une région affectée par une crise ou une catastrophe, ou pour la diffusion de communications officielles, etc.

L'acquisition ou la perte d'une autre nationalité que la nationalité suisse, dont l'al. 1, let. c exige la déclaration spontanée, peut avoir un impact par exemple sur le montant des prestations d'aide sociale.

⁹ RS 191.1

¹⁰ SR 431.01

L'al. 2 renvoie les personnes de nationalité suisse ainsi que les ressortissants étrangers qui ont une relation avec un citoyen suisse en vertu du droit de la famille à l'obligation, selon l'art. 39 de l'ordonnance sur l'état civil du 28 avril 2004¹¹, d'annoncer à la représentation compétente la survenance à l'étranger des faits d'état civil qui les concernent, ainsi que les déclarations et les décisions étrangères. Cette obligation ne concerne donc pas que les personnes inscrites dans le registre des Suisses de l'étranger.

Chapitre 3 Droits politiques

Les dispositions du chapitre 3 de l'ordonnance reprennent par endroits celles de l'actuelle ordonnance du 16 octobre 1991 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger¹².

Section 1 Inscription au registre des électeurs et radiation

Art. 7 Demande d'exercice des droits politiques

La demande d'exercice des droits politiques est liée à l'annonce pour inscription sur le registre des Suisses de l'étranger. Outre les renseignements à donner à cette occasion, les Suisses de l'étranger doivent aussi indiquer leur dernière commune de domicile en Suisse (cf. art. 8), ou à défaut une commune d'origine, ce qui permet de déterminer la commune de vote. Le canton où se trouve la commune indiquée doit être précisé, plusieurs communes pouvant avoir le même nom.

L'art. 3, al. 2, de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques¹³ autorise les Suisses qui résident sur le territoire national à exercer leurs droits politiques dans une commune autre que leur commune de domicile ; le domicile reconnu en droit civil est alors différent du domicile politique. L'indication prévue à l'al. 3, let. e, de la présente ordonnance permet de détecter les situations de ce type et de prévenir la double inscription.

Sous le régime actuel, la représentation doit remettre à la commune d'origine une copie de l'inscription, car les Suisses de l'étranger pouvaient antérieurement choisir leur commune de vote. Les règles prévues par les nouvelles dispositions légales réduisent notablement le risque de voir un électeur suisse de l'étranger être enregistré, et pouvoir voter, simultanément dans plusieurs communes. L'annonce prévue dans les textes actuels devient ainsi superflue.

La disposition de l'al. 2 reprend sur le fond le droit actuel.

Art. 9 Inscription au registre des électeurs

Cette disposition reprend l'art. 4 de l'ordonnance sur les droits politiques des Suisses de l'étranger à un changement rédactionnel près.

Le Suisse de l'étranger qui s'annonce est inscrit au registre des électeurs par la commune de vote (al. 1). Lorsqu'il s'annonce, le Suisse de l'étranger qui quitte la Suisse pour s'installer à l'étranger doit prouver, conformément à l'art. 4, al. 1, de la présente ordonnance, qu'il a annoncé son départ auprès de sa dernière commune de domicile en Suisse. En règle générale, la commune de vote peut donc être assurée que cette personne n'est pas déjà inscrite au registre des électeurs d'une autre commune de vote. Il n'est donc plus nécessaire que la commune vérifie systématiquement l'éventualité d'une double inscription, comme l'exige le droit en vigueur. La LSEtr a réduit la probabilité de doubles inscriptions, car les Suisses de l'étranger

¹¹ RS 211.112.1

¹² RS 161.51

¹³ RS 161.1

ne peuvent plus choisir librement leur commune de vote. Dans les faits, les vérifications nécessaires ne pouvaient de toute façon pas être assurées systématiquement pour des raisons pratiques, car une commune de vote n'a que des moyens très limités pour contrôler les doubles inscriptions, le registre des électeurs étant tenu de manière décentralisée et fédéraliste. S'il apparaît par exemple que l'ancien domicile politique en Suisse ne correspond pas à la dernière commune de domicile, la commune de vote reste tenue de vérifier si la personne y figure encore sur le registre des électeurs. Elle procède également à des vérifications s'il existe des indices donnant à penser que le Suisse de l'étranger est déjà inscrit à un registre des électeurs. Par ailleurs, le risque de double vote est réduit par le fait que, lorsqu'il s'annonce, le Suisse de l'étranger est informé des conséquences pénales prévues à cet égard par l'art. 282 CP. Le double vote est un délit poursuivi d'office et les abus doivent être systématiquement réprimés.

L'al. 2 traite de la confirmation de l'enregistrement. Si la commune de vote estime que la personne ne remplit pas les conditions, elle doit l'en informer par avance, avec indication du motif de refus de l'inscription (al. 3). Cela garantit aux Suisses de l'étranger le droit d'être entendus.

Art. 10 et 11 Changement de domicile et radiation

Les dispositions de ces articles visent à garantir la cohérence des données relatives au droit de vote dans le registre des Suisses de l'étranger et dans les registres des électeurs.

En déclarant un changement de domicile suffisamment longtemps avant le scrutin suivant, comme le prévoit l'art. 10, l'électeur sera sûr que le matériel de vote lui sera envoyé à la bonne adresse. Cette disposition est à lire en combinaison avec l'art. 12, al. 2, de la présente ordonnance, qui prévoit que l'inscription doit arriver six semaines au moins avant le scrutin à la commune de vote, de sorte que le matériel de vote puisse être expédié à la nouvelle adresse.

Le domicile est défini à l'art. 12 LSEtr. Le domicile politique, à savoir la commune de vote, est suffisamment défini dans la LSEtr (art. 18, al. 1 et 2).

L'al. 1 de l'art. 11 précise les modalités de la radiation du registre des électeurs. La radiation d'une personne du registre des Suisses de l'étranger est traitée à l'art. 14, al. 1, LSEtr au niveau de la loi, disposition à laquelle se réfère la let. a de l'al. 1 de l'art. 11 de la présente ordonnance : la radiation du registre des Suisses de l'étranger entraîne la radiation du registre des électeurs.

La pleine exécution de la disposition figurant à la let. b serait difficile à obtenir. Pour identifier dans toute la mesure possible les cas concernés, les autorités doivent s'en remettre aux proches, au curateur ou au mandataire pour cause d'incapacité.

L'al. 2 de l'art. 11 traite de la réinscription. La radiation du registre des électeurs ne signifie nullement que l'électeur perd son droit à l'inscription : il peut tout à fait se faire réinscrire. Pour cela, il doit brièvement montrer que les motifs de radiation ont disparu. Il devra par exemple expliquer que le courrier lui serait désormais expédié avec succès (art. 19, al. 3, LSEtr), ou qu'il n'est plus sous curatelle de portée générale (art. 17 LSEtr en combinaison avec l'art. 19, al. 3, LSEtr). La justification exigée ne doit pas être trop rigoureuse. La représentation tranche, contacte le cas échéant le service qui tient le registre, et lui communique sa décision.

Section 2 **Exercice des droits politiques**

Art. 12 Envoi du matériel de vote

Cette disposition vise à ce que les électeurs reçoivent bien le matériel de vote. En règle générale, la commune de vote l'envoie au domicile du Suisse de l'étranger. Il peut exceptionnel-

lement être opportun d'expédier le matériel de vote à une autre adresse à l'étranger que celle du domicile. Une telle exception peut par exemple se produire pour un collaborateur du DFAE travaillant à l'étranger. D'autres exceptions peuvent se justifier, si le domicile n'est pas ou n'est qu'insuffisamment desservi par des services postaux étrangers. Il faut une raison impérative pour que le matériel soit expédié à une adresse autre que le domicile. Cette adresse doit être attribuée nommément à l'électeur : cela réduit les risques de manipulation et permet d'utiliser l'adresse comme moyen d'identification des signataires d'une initiative populaire fédérale.

Section 3 Mesures d'appoint

Art. 15

Cette disposition concrétise l'art. 21 LSEtr. Elle établit en particulier la base légale permettant de soutenir les projets des cantons liés au vote électronique. Il ne faut pas perdre de vue à ce propos que l'organisation des élections et votations est fondamentalement l'affaire des cantons. La LSEtr prévoyant que ne peuvent donner lieu à une aide que les frais liés aux Suisses de l'étranger, la participation de la Confédération ne peut pas excéder 40 % des frais des projets cantonaux. La Confédération ne peut participer qu'aux frais occasionnés par la conception et l'acquisition des systèmes, ou leur contrôle le cas échéant. Aucune participation financière n'est possible aux frais de fonctionnement. La deuxième phrase de l'al. 3 prévoit une délégation législative à la Chancellerie fédérale. Celle-ci n'est pas obligatoirement tenue d'édicter des dispositions législatives en la matière. Mais s'il apparaît qu'il est indispensable de fixer des règles concernant l'allocation de contributions ou que cela renforce la sécurité juridique, la Chancellerie fédérale peut édicter des dispositions au niveau de l'ordonnance.

Chapitre 4 Aide sociale

Les dispositions figurant au chapitre 4 reprennent en grande partie celles de l'ordonnance du 4 novembre 2009 sur l'aide sociale et les prêts alloués aux ressortissants suisses à l'étranger¹⁴ et les directives d'application de l'Office fédéral de la justice relatives à l'aide sociale aux Suisses et Suissesses de l'étranger applicables dès le 1^{er} janvier 2010¹⁵. Les directives à l'intention des cantons contenues dans les circulaires émises par l'OFJ jusqu'au 31 décembre 2014 sont à respecter. Ces textes restent valables après le transfert de la compétence au DFAE. Les services chargés de l'application tiennent également compte des directives de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS ; se reporter au commentaire de l'art. 21). En matière d'aide sociale, la responsabilité individuelle doit en particulier être appréciée à la lumière de la responsabilité visée à l'art. 6 de la Constitution fédérale, en combinaison avec le principe de finalité.

Section 1 Dispositions générales

Art 16 Pluralité de nationalités

L'art. 25 LSEtr prévoit que les Suisses de l'étranger qui possèdent plusieurs nationalités ne bénéficient en règle générale d'aucune aide sociale si la nationalité étrangère est prépondérante. L'art. 17 mentionne à son al. 1 les principaux critères issus de la pratique permettant de

¹⁴ RS 852.11

¹⁵ Cf. <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/auslandschweizer/richtlinien-f.pdf>

décider si la nationalité étrangère est ou non prépondérante. En cas de situation de détresse, l'aide doit être accordée au requérant même si sa nationalité prépondérante n'a pas encore été établie (al. 2).

Art. 17 Mesures préventives

L'al. 1 reprend la liste du texte en vigueur. Dans la pratique, il n'a guère été recouru à cette disposition jusqu'à présent.

L'al. 2 redistribue les compétences : celles de l'Office fédéral de la justice du DFJP vont à la Direction consulaire (DC) du DFAE, qui prend les mesures éventuellement nécessaires après avoir consulté la représentation compétente.

Section 2 Prestations d'aide sociale à l'étranger

Les articles 21 à 24 traitent à la fois des prestations uniques et périodiques d'aide sociale, raison pour laquelle la forme de la prestation ne figure pas dans le titre.

Art. 18 Principe

L'ordonnance reprend la pratique actuelle en distinguant les prestations uniques et périodiques. Dans un cas comme dans l'autre, un budget est calculé selon les règles formulées dans les art. 21 à 26, ce qui garantit l'uniformité de la procédure. La DC édicte les directives nécessaires.

Art. 19 Droit à des prestations périodiques

L'art. 22 LSEtr prévoit que l'octroi de l'aide sociale à l'étranger présuppose une situation d'indigence. L'art. 19, al. 1, définit les conditions dans lesquelles une personne a droit à des prestations périodiques. Le fait qu'à effet égal, l'assistance financière serait moins onéreuse dans certains pays qu'en Suisse est sans incidence (al. 2) ; ce qui compte particulièrement au sujet du maintien du domicile de la personne dans son Etat de résidence, c'est de savoir où son intégration est la meilleure et où elle a le plus de chances de se rendre financièrement indépendante. La décision de versement de prestations périodiques se fonde en fin de compte sur une appréciation globale de la situation.

Art. 20 Droit à une prestation unique

Cette forme d'aide sociale présuppose également l'indigence (art. 22 LSEtr), déterminée sur la base d'un budget. Une prestation unique est versée pour une dépense nécessaire à la subsistance de la personne concernée, mais qui représenterait pour elle une charge de longue durée. Si cette dernière possède un patrimoine non réalisable dans l'immédiat, une sûreté peut lui être demandée (en vertu de l'art. 35). L'al. 2 définit le rapport entre prestations périodiques et prestations uniques d'aide sociale à l'étranger.

Art. 21 Dépenses imputables

L'al. 2 de cette disposition reprend le principe actuellement en vigueur selon lequel les dettes et leurs intérêts n'entrent pas dans les dépenses visées à l'al. 1, et ne sont donc pas pris en charge. Il y a circonstance particulière lorsque les dettes découlent de dépenses nécessaires : arriérés de loyer ou de primes d'assurance maladie, ou impayés de factures d'hospitalisation, par exemple.¹⁶ Les prestations périodiques ne couvrent pas les soins médicaux de base, mais la Confédération peut à l'occasion prendre en charge des frais médicaux.

Art. 22 Revenus déterminants

Doivent être pris en compte tous les revenus réalisables, dont notamment le rendement de la

¹⁶ Cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral du 25 août 2009, C-1610/2009, cons. 7.

fortune (comme les loyers) et les prestations d'assurance sociale du pays de résidence (de séjour) de la personne. Les libéralités non récurrentes doivent aussi être dûment prises en compte dans le budget. Le requérant est tenu de faire valoir ses droits envers les tiers (art. 31, al. 1, let. d) et peut, au besoin, se faire assister pour cela (art. 31, al. 2). Comme les dépenses sont fonction de la taille du ménage, les revenus des membres du ménage n'ayant pas droit à l'aide doivent être pris en compte de manière appropriée¹⁷.

Art. 23 Argent du ménage

L'al. 1 prévoit que la DC fixe le montant forfaitaire de l'argent du ménage en collaboration avec les représentations, au vu des directives de la CSIAS pour chaque Etat, voire chaque région. Une région est formée par exemple d'une ou de plusieurs parties d'un pays, ou encore de zones urbaines ou au contraire rurales. Le calcul du forfait tient compte de la taille du ménage¹⁸.

Art. 24 Montant de la fortune librement disponible

Cette disposition définit le mode de calcul utilisé par la DC pour déterminer le montant de la fortune librement disponible¹⁹. En Suisse, les autorités compétentes calculent le montant de la fortune librement disponible sur la base des besoins fondamentaux de subsistance (directives CSIAS). Pour l'aide sociale à verser en vertu de la LSEtr, la Confédération le détermine à partir de l'argent du ménage (art. 23), qui ne représente qu'une partie des besoins fondamentaux de subsistance ci-dessus. Il n'est pas intégralement compte de ces derniers lors du calcul des prestations à l'étranger du fait que les frais de mobilité, par exemple, varient d'un pays à l'autre. Le montant librement disponible doit laisser au bénéficiaire de l'aide une certaine fortune, ce qui devrait renforcer sa responsabilité individuelle et l'encourager à s'en sortir par ses propres moyens. La personne concernée doit conserver la marge de manœuvre économique nécessaire et suffisante pour s'épanouir.

Art. 25 Montant des prestations périodiques

Cette disposition fixe le montant de l'aide périodique, qui correspond au déficit du budget calculé. Des réductions ou suppressions restent possibles en vertu de l'art. 38. Les prestations périodiques sont versées à titre rétroactif à compter du dépôt de la demande, mais pas au-delà (en vertu de l'art. 18, al. 2).

Art. 26 Prestations périodiques en cas de séjour dans un établissement public

Cet article traite de la détermination des prestations à verser à une personne qui séjourne dans un home médicalisé, une maison de retraite, un établissement socio-éducatif, un hôpital, une clinique psychiatrique ou un établissement similaire à l'étranger. Seuls sont normalement pris en charge les frais de séjour dans un établissement public. Le calcul du déficit budgétaire se fonde sur les tarifs de l'établissement concerné.

Section 3 Retour en Suisse

Art. 27 Droit

L'aide au retour en Suisse est accordée à des Suisses de l'étranger désireux d'élire domicile en Suisse (al. 2) et ne présuppose pas que la personne ait déjà bénéficié à l'étranger de presta-

¹⁷ Cf. Directives d'application de l'Office fédéral de la justice du 1^{er} janvier 2010, ch. 2.5.3.

¹⁸ Sur les al. 1 et 2, voir Directives d'application de l'Office fédéral de la justice du 1^{er} janvier 2010, ch. 8.2.7.

¹⁹ Cf. Directives d'application de l'Office fédéral de la justice du 1^{er} janvier 2010, ch. 1.2.2.

tions périodiques ou de plusieurs prestations uniques (al. 3). Si le DFAE suggère à une personne indigente de se rapatrier, et que celle-ci retourne en Suisse de son propre gré, les services en charge du DFAE coordonnent son retour avec les services cantonaux concernés, auxquels ils fournissent sans tarder l'information nécessaire. Dans ces cas, il est possible de trouver rapidement un accord qui prend en compte les intentions de la personne indigente su sujet du caractère durable de son retour et du canton de séjour.

Art. 28 Montant

La LSEtr (art. 30, al. 2) dit que la Confédération prend en charge des frais de rapatriement. Comme auparavant, le voyage doit se faire par le moyen de transport le plus approprié et le moins cher. De plus, conformément à la pratique usuelle, l'aide nécessaire est fournie en cas de besoin avant le départ, à l'étranger, et à l'arrivée en Suisse jusqu'à la prise de contact avec le service social du canton de séjour – d'habitude une démarche effectuée par la personne elle-même auprès du service concerné. L'aide peut par exemple être nécessaire si l'arrivée en Suisse tombe un week-end ou un jour férié. Le DFAE peut prendre en charge les frais de transport des effets personnels, ainsi que du mobilier s'il vaut mieux le rapporter plutôt que de le racheter en Suisse.

Section 4 Procédure

Art. 30 Demande

Selon l'art. 13 OAPE²⁰, une demande doit être déposée auprès de la représentation compétente. Il continue d'être possible de se faire représenter (al. 2 ; cf. art. 18, al. 1 OASE²¹), même pour la signature de la demande.

Il convient de joindre un budget à la demande de prestations périodiques (al. 3). Au terme de la période couverte par les prestations périodiques, une demande de reconduction doit être déposée en temps utile si l'aide sociale est encore nécessaire. La demande de prestation unique doit être accompagnée d'un devis (al. 4).

Art. 31 Procédure d'office

Une procédure peut être lancée sur demande, mais aussi d'office. L'art. 31 permet s'il le faut de déclencher l'application de la loi quand on ne peut attendre d'une personne qu'elle entame elle-même une procédure de demande.

Art. 32 Obligations du requérant

L'al. 1 rassemble les obligations que doit remplir le requérant. Si nécessaire, la DC ou la représentation l'aident à remplir les formalités et à faire valoir ses droits à l'égard de tiers (al. 2).

Art. 33 Appui de la représentation

Cette disposition reprend sur le fond l'art. 16 OAPE²². Des conseils et une assistance sont fournis à la personne concernée sur place, pour autant que cela soit nécessaire au regard de l'aide sociale octroyée (par exemple pour chercher une école publique au lieu de l'école privée fréquentée jusque-là), et que cela soit possible (que les moyens de transport et de communication ou la situation du marché de l'emploi le permettent, par exemple).

²⁰ RS 852.11

²¹ Ordonnance du 26 novembre 1973 sur l'assistance des Suisses de l'étranger (OASE), remplacée le 1^{er} janvier 2010 par l'OAPE.

²² RS 852.11

Art. 34 Décision

Cette disposition prévoit que la DC peut procéder à un complément d'enquête. En cas d'urgence, ou si la personne concernée se trouve en très grande difficulté, la prestation unique visée à l'al. 2 peut être accordée sans devis. Le cas échéant, elle peut ainsi être versée de manière simple et rapide. Une prestation peut aussi être versée après coup dans les situations de très grandes difficultés ; la jurisprudence dit par exemple que c'est ce qu'il convient de faire si une personne a financé une dépense unique indispensable avec l'aide d'un tiers ou avec ses prestations périodiques et que sa situation va se dégrader notablement si cette dépense n'est pas prise en charge. Il en va de même lorsque la décision d'octroi a été retardée sans que la responsabilité de la personne concernée ne soit engagée.

Art. 38 Exclusion

Dans les cas énumérés à l'art. 26 LSEtr, les prestations peuvent être refusées ou supprimées ; elles peuvent aussi être simplement réduites si le principe de proportionnalité l'exige (al. 1). Pour des manquements légers, il peut y avoir par exemple simple diminution de l'argent de poche versé avec les prestations périodiques. Dans les cas graves, il est aussi possible de supprimer complètement les prestations.

L'al. 2 dispose que seule doit être sanctionnée la personne ayant commis un manquement. La sanction ne doit pas pénaliser d'autres membres du foyer qui bénéficient de l'aide sociale.

Comme sous le régime actuel, l'al. 3 évoque un motif important dans la pratique de réduction ou de suppression en vertu de l'art. 26, let. e, LSEtr : le refus d'un emploi convenable.

Le remboursement des prestations versées, qui auraient dû être refusées ou supprimées en vertu de l'art. 26 LSEtr, est exigible dès lors que les conditions énumérées à l'art. 35 LSEtr sont remplies.

Art. 40 Collaboration avec des sociétés d'entraide

L'art. 38 LSEtr prévoit que la Confédération peut accorder des soutiens financiers ou autres à des institutions qui allouent de l'aide aux Suisses de l'étranger. Sur la base de l'art. 34 LSEtr, les représentations peuvent recourir à la collaboration de sociétés suisses d'entraide à l'étranger. L'art. 40 de la présente ordonnance précise la procédure à suivre dans un tel cas : la représentation doit avertir la DC des tâches confiées à l'institution à laquelle il a été recouru. Les organes de cette institution sont tenus au secret professionnel.

Art. 41 Procédure d'octroi d'une aide sociale d'urgence

Al. 1

Comme dans la pratique en vigueur, l'al. 1 permet d'accorder une aide immédiate à des Suisses non domiciliés en Suisse lorsqu'il y a lieu de leur fournir une aide sociale d'urgence à l'étranger.

Il s'agit surtout d'une contribution aux frais de subsistance (aide transitoire). La prise en charge d'une dépense isolée indispensable à la subsistance est également possible. Contrairement au cas de l'octroi d'une avance (cf. art. 37), il doit s'agir d'une situation de détresse appelant une action immédiate sur place. La DC déduit ensuite cette aide transitoire des prestations périodiques accordées par procédure ordinaire. Comme par le passé, la représentation doit donc communiquer à la Direction consulaire une décision dûment motivée.

S'il s'agit d'une dépense isolée urgente, le devis n'est pas indispensable ; il en va de même pour la garantie de prise en charge de la Direction consulaire.

Al. 2 à 5

Les al. 2 à 5 traitent de l'aide à un Suisse de l'étranger qui, se trouvant subitement en grande

difficulté lors d'un séjour temporaire en Suisse, a besoin d'une assistance. L'al. 2 impose aux services sociaux du canton ou de la commune de lui fournir l'aide nécessaire là où il séjourne. La Confédération peut indemniser pour les frais encourus le canton qui en fait la demande (al. 3). La circulaire de février 2008 de l'Office fédéral de la justice aux services sociaux cantonaux règle des modalités de mise en œuvre de cette disposition.

Une condition de l'octroi de cette forme d'aide est qu'il y ait urgence au sens de l'art. 13, al. 1, de la loi fédérale du 24 juin 1977 sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (loi fédérale en matière d'assistance)²³, selon lequel « lorsqu'un citoyen suisse a besoin d'une aide immédiate hors de son canton de domicile, le canton de séjour doit la lui accorder ». L'ordonnance souligne cette analogie en reprenant la même terminologie. Il faut de plus que la personne possède le statut de Suisse de l'étranger, qu'elle soit indigente au sens de l'art. 22 LSEtr et que sa situation lui eût donné droit à une aide si elle s'était trouvée à l'étranger.

L'ampleur de l'aide d'urgence visée à l'al. 2 suit les règles en vigueur dans le canton de séjour. L'aide d'urgence s'étend aux conseils et à l'assistance nécessaires. Les décisions sont régies par les règles de procédure du canton.

L'al. 3 prévoit que la Confédération indemnise le canton de séjour pour les frais encourus par les organes d'exécution cantonaux ou communaux s'ils ne sont pas remboursés par le bénéficiaire ou par des tiers. L'indemnisation a lieu aux conditions suivantes : le bénéficiaire doit avoir le statut de Suisse de l'étranger et être indigent, la mesure doit avoir caractère d'aide d'urgence et le canton de séjour doit, avant de déposer sa demande, avoir tenté de se faire rembourser ses frais d'aide sociale d'urgence ; il doit justifier de ses efforts et de leur insuccès. La Confédération est consciente du risque inhérent à l'appréciation de l'indigence d'une personne demandant l'aide sociale, et en tient dûment compte. Si le remboursement peut se faire en plusieurs versements, la Confédération n'a pas de solde négatif à prendre à sa charge. Cependant, les remboursements échelonnés ne sont autorisés que pour une durée limitée. Le mode de calcul exact continue d'être fixé par voie de circulaire.

5. Chapitre Autres prestations d'assistance

Section 1 Fonds d'aide aux ressortissants suisses à l'étranger

La Confédération inscrit dans ses comptes des avoirs d'anciennes associations et de sociétés d'entraide, ou provenant de donations et de legs. Elle est maintenant propriétaire de certains d'entre eux, et en gère d'autres à titre fiduciaire. Le DFAE a recherché l'origine de ces fonds ; il est arrivé à la conclusion, avec l'accord de l'Administration fédérale des finances, qu'il conviendrait de les réunir dans un fonds unique. Ce regroupement est réalisé par l'art. 43. Les fonds fusionnés – 14 fonds d'origine privée et le fonds d'aide de l'Office fédéral de la justice – assurent le financement du nouveau fonds d'aide.

Le « Fonds d'aide aux ressortissants suisses à l'étranger » a pour but de prévenir et d'atténuer les cas de rigueur et l'indigence de personnes qu'il ne serait pas possible d'assister au titre de l'aide sociale (titre premier, chapitre 4 de la présente ordonnance). Il doit permettre de verser des prestations supplémentaires à des bénéficiaires individuels, ainsi qu'apporter un soutien par l'intermédiaire de sociétés d'entraide locales. Le cas échéant, des ressortissants étrangers vivant en ménage commun avec le bénéficiaire de l'aide peuvent également bénéficier de prestations. Le regroupement de ces ressources dans le fonds d'aide et l'adaptation de leur destination permettent d'utiliser le fonds dans le monde entier.

²³ RS 851.1

Section 2

Soutien aux institutions en faveur des Suisses de l'étranger

Art. 46

Dans le régime actuel, la Confédération verse des aides financières régulières à un petit nombre d'institutions qui participent à l'exécution de la mission que lui confie l'art. 40 de la Constitution fédérale. La LSEtr maintient cette pratique. Parmi les institutions visées à l'al. 1, let. a, figurent notamment : 1. la Fondation pour les enfants suisses à l'étranger (FESE) qui a vocation de consolider les liens des jeunes Suisses de l'étranger avec la Suisse et 2. l'association éducation suisse qui promeut les écoles suisses et les projets d'éducation suisses à l'étranger. La Confédération peut verser des prestations d'aide sociale à des Suisses de l'étranger par le canal de sociétés suisses d'entraide locales (les institutions visées à l'al. 1, let. b). Les aides financières de la Confédération visées à l'al. 2 sont destinées à la fondation Organisation des Suisses de l'étranger. Sur proposition faite par la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats lors de l'examen de la présente ordonnance, les activités pour lesquelles l'OSE bénéficie de contributions financières ne sont pas énumérées de façon exhaustive. Elles s'inscrivent dans le cadre défini à l'art. 38, al. 2, LSEtr.

Titre 2 **Protection consulaire et autres prestations consulaires en faveur de personnes à l'étranger**

Chapitre 1 **Protection consulaire**

Section 1 **Conditions d'octroi**

Art. 47 Compétences

Le DFAE décide de l'octroi de la protection consulaire aux personnes physiques, de son étendue et de ses éventuelles limites. Le Département de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) décide, après consultation du DFAE, de l'octroi de la protection consulaire aux personnes morales, de son étendue et de ses éventuelles limites.

Art. 48 Personnes physiques

Al. 1

L'al. 1 concrétise le sens de l'art. 39, al. 1, let. b, LSEtr en ce qui concerne les personnes pour lesquelles la Suisse assume des fonctions de protection. La Suisse peut conclure des accords internationaux portant sur des prestations dans le domaine consulaire. Dans ce cas, elle peut accorder la protection consulaire aux ressortissants de l'Etat avec lequel elle a conclu un accord, dans la limite de ce qui est prévu dans ledit accord.

Let. a et b : Réfugiés et apatrides

Lorsque la Suisse reconnaît le statut de réfugié ou d'apatride à une personne, elle lui accorde la même protection que celle accordée à ses propres ressortissants. Conformément au droit international et à la présente disposition, elle peut donc accorder la protection consulaire aux réfugiés et apatrides qu'elle a reconnus comme tels. Elle peut, par exemple, accorder sa protection lorsqu'un réfugié ou apatride reconnu, privé de liberté dans un Etat, devait se trouver sous la menace d'une extradition vers un Etat tiers où il risquerait une atteinte à sa vie, son intégrité physique ou sa liberté.

Al. 2

Les prestations visées aux art. 50 et suivants de la présente ordonnance peuvent aussi, dans certains cas, être fournies à des proches (ressortissants suisses ou étrangers) d'une personne

visée à l'art. 39, al. 1, LSEtr. Cette possibilité s'offre en particulier au DFAE en cas de décès ou de disparition présumée. Elle sauvegarde les droits de la personne concernée, et doit permettre aux proches de surmonter les problèmes suscités par le décès ou la disparition. Un soutien peut en outre être apporté aux proches si la personne concernée n'est pas en mesure, pour des raisons de santé, d'exprimer sa volonté.

Art. 49 Subsidiarité

Al. 1

Une personne physique ou morale se retrouvant en situation de détresse doit tout d'abord essayer de se s'en sortir par elle-même, par exemple en recourant à des assurances, des proches ou des connaissances, et par ses propres moyens. La Confédération intervient en dernier ressort à titre subsidiaire si la personne n'est plus en mesure de défendre ses propres intérêts seule ou avec l'aide de tiers. La Confédération peut, dans certains cas, exiger des preuves des efforts déployés par la personne en difficulté.

Al. 2 et 3

La LSEtr mentionne expressément le principe de la responsabilité individuelle. Concrètement, cela veut dire que toute personne physique et morale est tenue de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir une situation de détresse. La première de ces mesures consiste à se conformer à la législation de l'Etat de résidence ; un tel rappel pourrait paraître superflu, mais l'expérience montre que ce principe est loin d'être évident pour tout le monde. De nombreux voyageurs ne se rendent souvent pas compte que telle ou telle action, légale dans leur Etat d'origine, n'est pas acceptable dans un autre, voire punie par la loi. Il est donc important qu'ils s'informent par avance.

Une autre précaution consiste, à s'informer des conditions de sécurité dans l'Etat dans lequel la personne souhaite séjourner. La Confédération aide la personne concernée à le faire en publiant des recommandations, en particulier dans ses conseils aux voyageurs. Diffusés sur le site Internet du DFAE, ils couvrent surtout les aspects de sécurité liée à la situation politique et à la criminalité. Ils permettent de se faire une idée des risques à escompter, ainsi que des précautions à prendre. D'autres recommandations sont également émises, notamment par l'Office fédéral de la santé publique, en ce qui concerne les pandémies.

S'assurer convenablement est un bon moyen de prévenir les situations de détresse, comme le soulignent les conseils du DFAE aux voyageurs. Il est particulièrement important de conclure une police d'assurance couvrant les frais médicaux à l'étranger et un éventuel rapatriement. Les consultations médicales, l'hospitalisation et le transport médicalisé coûtent d'habitude très cher. De plus, de nombreux hôpitaux demandent aux patients étrangers une avance qu'ils n'ont fréquemment guère les moyens de verser. Une assurance prend souvent en charge les frais et les démarches administratives. Il est également conseillé de s'assurer contre d'autres risques, par exemple par une assurance voyage complète, qui inclue également la protection juridique.

Al. 4

Une autre précaution que peuvent prendre les ressortissants suisses à l'étranger consiste à faire connaître au DFAE les lieux où ils souhaitent séjourner. Le DFAE met gratuitement à leur disposition la banque de données Itinérís dans laquelle ils peuvent indiquer électroniquement comment être contactés. Cette inscription facilite les recherches en situation de crise. Elle est possible pour tous les séjours à l'étranger, mais particulièrement recommandée pour les régions exposées à des risques d'instabilité politique ou de catastrophes.

Section 2 **Prestations d'aide**

Art. 50 **Principes**

Al. 1

Le respect de la souveraineté et de l'ordre juridique de l'Etat de résidence est un principe fondamental de droit international. L'al. 1, tout en rappelant ce principe, précise les compétences de la Confédération dans ses rapports avec d'autres Etats et permet de montrer clairement les limites de l'assistance à l'étranger.

Al. 2

Il est surtout dans l'intérêt de la personne qui souhaite bénéficier d'une bonne protection consulaire de collaborer avec le DFAE et de lui communiquer toutes les informations concernant les changements de sa situation, comme le prévoit cet alinéa. L'objectif est aussi d'éviter les dommages ou préjudices pour la personne concernée ou pour le DFAE imputables à un manque d'information.

Art. 51 **Maladies et accidents**

Maladies et accidents doivent être compris conformément aux définitions des art. 3 et 4 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales²⁴. Dans les cas de cette nature, la protection consulaire consiste surtout à coordonner la circulation de l'information entre les parties intéressées (famille, assurances, hôpitaux, etc.) et à aider les personnes concernées par des conseils et des informations sur les procédures à suivre. Les cas énumérés aux let. a à f de cet article, reprennent la pratique actuelle, maintenues par la LSEtr. La liste n'est toutefois pas exhaustive.

Let. d

Le DFAE peut fournir une garantie de prise en charge des frais encourus à la suite d'une maladie ou d'un accident à l'étranger. En pratique, il s'agit surtout de frais d'hospitalisation dans un établissement demandant une garantie financière. Si le DFAE accepte de donner sa garantie, cette dernière ne prend effet que lorsque le débiteur a versé l'avance correspondante, ou quand le DFAE a reçu l'engagement écrit de prise en charge émanant du service administratif ou d'une organisation partenaire habilités par lui à le faire (telle une compagnie d'assurance).

Art. 52 **Victimes d'un crime grave**

Les victimes de crimes graves qui ont besoin de la protection consulaire sont le plus souvent atteintes dans leur intégrité physique. L'assistance apportée aux personnes concernées et à leurs proches englobe en premier lieu les prestations visées aux art. 51 (maladies et accidents) et 54 (décès).

Il revient d'abord aux autorités de l'Etat de résidence de porter assistance aux victimes de crimes graves (aide immédiate des services de sauvetage ou de la police et premiers soins médicaux, en cas d'urgence). Les représentations peuvent indiquer les services à contacter.

Les conseils fournis par le DFAE en vertu de la let. a aux victimes et à leurs proches peuvent englober la recommandation de se faire représenter en justice, des conseils de sécurité personnelle ou des informations sur l'assistance offerte par les autorités de l'Etat de résidence.

La loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI)²⁵ prévoit que les représentations renseignent les victimes domiciliées en Suisse d'une infraction commise à

²⁴ RS 830.1

²⁵ RS 312.5

l'étranger sur l'aide offerte en Suisse aux victimes. Elles communiquent les nom et adresse de la victime à un centre de consultation pour autant que celle-ci y consente. Elles la renseignent aussi, le cas échéant, sur l'aide offerte aux victimes dans l'Etat de résidence.

Les procédures pénales à l'étranger et les décisions de justice étrangères ne répondent souvent pas aux attentes des victimes et de leurs proches et leur paraissent manquer d'équité. Le DFAE peut se renseigner sur l'état d'avancement de la procédure auprès des autorités compétentes, mais sans lancer ou mener d'enquête, ni chercher à influencer sur le cours ou l'issue d'une affaire. Il est donc le plus souvent recommandé aux personnes concernées de se faire représenter en justice pour défendre leurs droits et intérêts.

Art. 53 Personnes portées disparues

Al. 1

Les prestations mentionnées dans cet alinéa reprennent la pratique actuelle ; la liste n'est toutefois pas exhaustive. Au chapitre des conseils fournis aux proches, il convient de mentionner particulièrement que les services de police suisses ne peuvent fournir un soutien que si un avis (déclaration) de disparition a été déposé – ce qui rend inapplicables certaines dispositions de la législation sur la protection des données. Il s'agit ici d'éviter que des proches ou des amis inquiets ne déclarent prématurément au DFAE une personne comme disparue, alors qu'elle n'a, par exemple, que temporairement rompu le contact.

Al. 2

L'enquête dans le cadre d'une disparition relève de la compétence des autorités de l'Etat sur le territoire duquel la personne a disparu. En raison du principe de souveraineté, tant le DFAE que tout autre service fédéral ne peut pas procéder à une enquête policière sur le territoire d'un autre Etat.

Al. 3

Si l'Etat de résidence le lui demande, la Confédération peut participer à des opérations de recherche ou de sauvetage.

Art. 54 Décès

Al. 1

Les prestations d'aide au sens de l'art. 45, al. 1, LSEtr sont détaillées aux let. a à f du présent alinéa, LSEtr et reflètent la pratique actuelle ; l'énumération n'est toutefois pas exhaustive.

Let. b

Dans certains Etats, il est difficile, voire impossible, pour la représentation d'obtenir un certificat de décès ou un rapport de police ou d'autopsie. La prestation fournie par la représentation se limite donc à adresser une demande écrite, puis éventuellement un rappel, aux autorités de l'Etat de résidence. Le cas échéant, il est conseillé aux personnes à informer au sens de l'al. 2 de prendre sur place un avocat qui lancera la procédure de remise de ces documents.

Let. f

En cas de décès d'un ressortissant suisse au cours d'un séjour en dehors de son Etat de résidence, la représentation peut accepter ses effets personnels et en assurer la garde pendant une brève période. Le transport de ces effets en Suisse ou dans un autre Etat incombe aux proches ou à des tiers. La représentation peut leur fixer un délai approprié.

Al. 2

La Confédération n'a l'obligation d'informer qu'une seule personne. Il incombe à cette dernière de transmettre l'information aux autres proches.

Let. a à d

La liste des personnes à informer donnée dans cet alinéa s'inspire d'autres textes, comme l'ordonnance du 16 mars 2007 sur la transplantation d'organes, de tissus et de cellules d'origine humaine (ordonnance sur la transplantation)²⁶. L'ordre matérialisé par les lettres détermine le degré de proximité des personnes à informer auxquelles la représentation communique le décès selon l'art. 45, al. 3, LSEtr. Si le décès ne peut être communiqué au conjoint

²⁶ RS 810.211

(mari, femme, partenaire enregistré[e]), la Confédération cherchera à s'adresser en priorité aux enfants, aux parents, ou aux frères et sœurs de la personne décédée, et ainsi de suite, dans l'ordre de la liste. Les partenaires non enregistrés figurent en dernière place dans l'ordre des personnes à informer, du fait qu'ils ne sont pas inscrits dans les registres de l'état civil. Leur identité est donc plus difficile à établir que celle des autres proches. Ils n'ont par ailleurs pas de statut juridique particulier.

Art. 55 Enlèvements d'enfants

La notion d'enlèvement d'enfant inclut aussi celle de soustraction de mineur au sens de l'art. 220 du Code pénal suisse (CP)²⁷.

L'assistance du DFAE comprend notamment les actions énumérées dans la liste non exhaustive de l'al. 1 en cas d'enlèvement international d'un enfant vers un Etat qui n'a pas ratifié les conventions évoquées à l'al. 2. La Confédération coopère actuellement avec une organisation visée à la let. c, à savoir la Fondation suisse du service social international. La let. d établit la base légale permettant au DFAE de recourir aux services de cette fondation.

L'expérience montre que le succès est loin d'être assuré dans les cas évoqués à l'al. 1. Les actions de la Confédération aboutissent rarement à des résultats satisfaisants, et la coopération avec les autorités se révèle difficile. On sait par expérience que ces situations délicates ont plutôt tendance à se résoudre lorsque les parents ou d'autres parties concernées parviennent à un accord. Les efforts de médiation d'organismes spécialisés indépendants, d'organisations non gouvernementales ou de proches peuvent se révéler utiles.

Art. 56 Procédures judiciaires à l'étranger

Al. 1

Cette disposition est conforme aux principes juridiques et aux pratiques en vigueur. Le DFAE respecte le principe de la séparation des pouvoirs, et en particulier l'indépendance des autorités judiciaires étrangères.

Al. 3

La personne concernée doit prendre en charge les frais d'avocat et de procédure.

Art. 57 Privation de liberté

Al. 1

Dès que la représentation apprend qu'un ressortissant suisse a été privé de liberté sur le territoire de l'Etat de résidence, elle envoie une lettre à la personne privée de liberté en l'informant de certains de ses droits fondamentaux (droit de se faire représenter, droit à un interprète) et des actions qu'elle peut entreprendre (demande de transfèrement ou recherche d'un avocat, par exemple). L'information sur les questions juridiques relatives à l'assurance sociale vise à éviter à la personne privée de liberté une interruption de l'assurance AVS qui la rendrait ensuite dépendante de l'aide sociale à son retour en Suisse.

Le transfèrement de personnes en Suisse n'est possible qu'avec les Etats parties à la Convention du 21 mars 1983 sur le transfèrement des personnes condamnées²⁸. La Suisse a par ailleurs conclu des accords sur le transfèrement des personnes condamnées notamment avec la Thaïlande, le Maroc, la Barbade et la République dominicaine. A la demande de la personne

²⁷ RS 311.0

²⁸ RS 0.343

privée de liberté, la représentation peut s'assurer auprès de la direction de l'établissement carcéral que les droits de la personne privée de liberté sont respectés (soins médicaux, discrimination). Les conditions de détention peuvent différer sensiblement d'un Etat à l'autre. Bien souvent, elles ne sont pas comparables à celles que l'on trouve dans les établissements en Suisse, et une personne privée de liberté à l'étranger ne peut s'attendre au même traitement que si elle était incarcérée en Suisse.

Al. 2

Le DFAE n'informe des tiers de la détention qu'avec l'autorisation expresse de la personne privée de liberté.

Al. 3

La tenue et le nombre des visites dépendent des circonstances. La première visite a lieu si possible rapidement après la mise en détention, pour autant que la personne privée de liberté en ait exprimé le souhait.

Art. 58 Information en situation de crise

La personne séjournant à l'étranger doit, en vertu du principe de la responsabilité individuelle, s'informer par ses propres moyens des conditions de sécurité et des risques rencontrés sur place. Elle se procurera l'information par les canaux usuels, notamment les moyens énumérés dans le présent article. Les voyageurs enregistrés dans la banque de données électronique mentionnée à l'art. 49, al. 4 de la présente ordonnance peuvent recevoir du DFAE des informations spécifiques, qui sont également envoyées aux personnes figurant dans le registre des Suisses de l'étranger.

Art. 59 Lettres de protection

En cas de conflit armé, de danger de guerre, ou encore d'apparition ou de menace sérieuse de troubles graves, des lettres de protection peuvent être délivrées à des personnes physiques et morales pour leur sécurité personnelle ou celle de leurs biens (art. 48, al. 5, LSEtr). Le DFAE donne les instructions relatives à l'émission et à la remise des lettres de protection.

Art. 60 Enlèvements et prises d'otages

Il revient en premier lieu à l'Etat dans lequel sont retenues les victimes de gérer et de régler un enlèvement ou une prise d'otages. En vertu du principe de souveraineté, toute action de la Confédération sur le territoire d'un autre Etat ne peut se faire qu'avec le consentement de ce dernier.

La marge de manœuvre de la Confédération est définie par ses obligations internationales et par sa politique en matière d'enlèvements et prises d'otages. Les proches sont les groupes de personnes définis à l'art. 53, al. 1, LSEtr.

Sont réputées proches au sens de la let. c les personnes désignées à l'art. 54, al. 2.

Section 3 Prêt d'urgence

Cette section s'inspire de l'ordonnance du 4 novembre 2009 sur l'aide sociale et les prêts alloués aux ressortissants suisses à l'étranger (OAPE)²⁹, qui sera abrogée avec l'adoption de la présente ordonnance. En ajustant les barèmes de financement du rapatriement ou d'octroi d'une aide transitoire, la présente ordonnance vise notamment à garantir une couverture ap-

²⁹ RS 852.11

propriée en cas de difficultés rencontrées hors d'Europe.

Désormais, le prêt d'urgence peut aussi être accordé à des Suisses de l'étranger lorsque ces derniers se trouvent en difficulté hors de l'Etat dans lequel ils résident ou dans lequel ils font un séjour de longue durée.

Art. 61 Demande

Comme le prévoyait l'OAPE³⁰, la demande doit être faite à la représentation du lieu de séjour. Elle peut être soumise en personne ou par écrit. Elle doit impérativement être étayée par une présentation crédible de la situation de détresse et de l'incapacité de se procurer en temps utile des ressources auprès de tiers. Le prêt d'urgence est octroyé à une personne pour lui permettre non pas de prolonger ses vacances, mais uniquement d'attendre la première possibilité de retour.

Art. 62 Rejet de la demande

Le prêt a un caractère subsidiaire ; il n'est consenti que si aucune autre assistance ne peut être obtenue à temps. Il est en particulier refusé lorsqu'un prêt antérieur n'a pas été remboursé.

Art. 63 Calcul

Le prêt d'urgence n'est pas forfaitaire : la représentation détermine au cas par cas le montant absolument nécessaire à la réalisation du but admissible. C'est un viatique, remis à la personne en difficulté pour lui permettre de faire face à ses dépenses jusqu'à sa première possibilité de retour.

Art. 64 Compétence

Cet article s'inspire également de l'OAPE. Il différencie désormais les montants versés pour le retour et les aides transitoires selon que le point de départ se trouve en Europe (let. a) ou hors de l'Europe (let. b) – ce qui tient compte du différentiel de frais de voyage. Il y est par ailleurs précisé qu'il s'agit du retour au domicile, l'aide pouvant être accordée à des ayants droit domiciliés en Suisse comme à des Suisses de l'étranger. Le barème applicable aux frais d'hospitalisation, de consultation médicale et de médication (let. c) est conforme à la disposition de l'OAPE ; seuls viennent explicitement s'ajouter à la liste les frais de moyens auxiliaires (fauteuil roulant, par exemple).

Chapitre 2 Autres prestations consulaires

Section 1 Prestations administratives

Art. 66 Légalisation de sceaux et de signatures officiels

Pour maintenir sa charge de travail à un niveau acceptable, la représentation légalise uniquement les sceaux et signatures des autorités énumérées aux let. a à d. La formulation adoptée à la let. b. s'explique par le fait que les chancelleries cantonales n'assurent pas toutes la légalisation des documents. Dans certains cantons, elle peut être du ressort du département de la justice et de la sécurité, des services de la population et de la migration ou d'un office des passeports et des brevets.

L'intérêt suisse évoqué dans les art. 67, 69 et 71 et 72 correspond par exemple au cas où sont impliqués des ressortissants suisses ou des personnes morales de caractère suisse, ou au cas où il existe un autre lien particulier avec la Suisse.

³⁰ RS 852.11

Art. 67 Légalisation de signatures privées

La disposition de l'al. 1 reprend sur le fond l'art. 28, al. 1a, du Règlement du service diplomatique et consulaire suisse du 24 novembre 1967³¹, qui prévoit que la signature est apposée en présence d'un collaborateur de la représentation. L'ordonnance prescrit la présence d'un agent ayant compétence en matière de légalisation, c'est-à-dire dont les rapports de travail relèvent de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération³² (LPers).

Art. 68 Portée de la légalisation

L'al. 2 précise que la représentation ne peut être tenue responsable ni de la validité ni du contenu du document légalisé. L'ordonnance reprend l'art. 27, al. 2, du Règlement du service diplomatique et consulaire suisse, moyennant les ajustements nécessaires.

Art. 69 Refus de légalisation

Cet article précise les cas dans lesquels la légalisation est refusée. L'authenticité de sceaux et de signatures mentionnée à la let. b ne peut être établie avec certitude que si la représentation dispose de modèles qui lui ont été transmis directement. En cas de présomption d'infraction à la législation suisse ou à une législation étrangère (let. c), la représentation ne pourra pas, le plus souvent, exclure le risque sans une enquête approfondie et donc assez lourde, d'où l'ajout de la mention « d'emblée » : ce n'est en effet pas le rôle d'une représentation de procéder à des vérifications juridiques approfondies.

Art. 70 Légalisation des décisions et des documents étrangers relatifs à l'état civil

La légalisation des décisions et des documents étrangers relatifs à l'état civil qui sont déposés auprès de la représentation en vue de leur transmission aux autorités suisses compétentes en matière d'état civil à des fins d'enregistrement au registre de l'état civil (saisie ou mise à jour des données) est régie en premier lieu par les traités internationaux et subsidiairement par l'art. 5 de l'ordonnance sur l'état civil, ainsi que par les dispositions d'exécution y relatives (notamment la circulaire n° 20.11.01.04 du 1^{er} janvier 2011 de l'Office fédéral de l'état civil « Réception, légalisation, traduction et transmission de décisions et de documents d'état civil étrangers »). Des directives spécifiques s'appliquent ainsi en ce qui concerne le refus et la portée de la légalisation. Les éventuelles réserves peuvent, par exemple, être formulées sur le formulaire de transmission ou dans un courrier séparé adressé à l'autorité d'état civil compétente en Suisse, à laquelle il incombe ensuite, conformément à l'art. 32 de la loi fédérale du 18 décembre 1987 sur le droit international privé³³ de décider si les conditions d'une inscription au registre de l'état civil suisse (Infostar) sont remplies. En revanche, si des décisions ou des documents étrangers relatifs à l'état civil sont nécessaires en Suisse par exemple dans le domaine des étrangers, sans qu'un enregistrement ultérieur doit avoir lieu en Suisse, les règles prévues aux art. 66 à 69 de la présente ordonnance sont applicables.

Art. 71 Attestations

L'attestation de conformité d'une copie à un original (al. 2), comme un bulletin scolaire ou un diplôme universitaire, recèle un risque : la représentation n'est le plus souvent pas en mesure de vérifier parfaitement leur authenticité et peut en fin de compte valider un diplôme créé de

³¹ RS 191.1

³² RS 172.220.1

³³ RS 291

toutes pièces à l'aide d'un matériel informatique moderne. Si le diplôme présenté a été légalisé par une direction de l'instruction publique, la Chancellerie fédérale ou une chancellerie cantonale, l'attestation de conformité de la copie peut être donnée sans réserve. De même, il est possible d'attester l'authenticité d'actes d'état civil communiqués par l'autorité suisse compétente à la représentation par la voie administrative sans super-légalisation par la Chancellerie fédérale ou une chancellerie cantonale, par exemple.

Art. 72 Prise en dépôt

Les représentations ne doivent accepter d'objets en dépôt que dans des situations exceptionnelles (troubles politiques, pillages, etc.), et pour autant que le secteur privé ne soit plus en mesure d'assurer un tel service sous une forme satisfaisante (coffre-fort de banque, dépôt auprès d'un notaire, etc.).

Pour ce qui est des testaments, englobés dans les dispositions pour cause de mort (al. 4), le rôle de la représentation se borne, en cas de décès, à transmettre le testament déposé à l'autorité habilitée à ouvrir la succession.

L'al. 5 précise que la représentation ne s'engage pas à assurer la bonne gestion des dépôts. Elle n'a pas, par exemple, à convertir de l'argent liquide pour prévenir une perte en cas de réforme monétaire.

Section 2 Conseils en matière d'émigration et d'immigration

Art. 73

Les conseils se bornent à des informations d'ordre général ; il ne s'agit donc pas d'un droit à des conseils spécifiques répondant à des besoins personnels.