

Département fédéral des
affaires étrangères
Direction consulaire
Bundesgasse 32
3003 Berne

Berne, mai 2015

Prise de position au sujet de l'Ordonnance sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger

Madame, Monsieur,

L'Ordonnance sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger remplacera également l'Ordonnance sur l'aide sociale et les prêts alloués aux ressortissants suisses à l'étranger. C'est avec plaisir que la CSIAS, association professionnelle de l'aide sociale, saisit l'occasion pour prendre position comme suit au sujet des dispositions de l'avant-projet d'ordonnance qui concernent l'aide sociale:

Vue d'ensemble

La CSIAS partage la vision globale de l'aide sociale à la base du projet. Celle-ci permet aux autorités compétentes de fournir des aides matérielles et immatérielles tant uniques que périodiques. La concrétisation des mesures préventives générales et individuelles prévues par la loi (art. 18) crée de la clarté pour les autorités compétentes et les destinataires des prestations d'aide. Ceci implique que les services consulaires disposent des ressources nécessaires à cet effet.

La CSIAS salue l'image positive de l'être humain sur laquelle les réglementations se basent visiblement. Il est juste et important de se baser en priorité sur les points forts des personnes demandant de l'aide et de promouvoir celles-ci. Si l'aide personnelle ou immatérielle fait partie intégrante d'une aide sociale comprise de manière globale, le conseil et la prise en charge ne doivent toutefois être fournis qu'en cas de besoin et tant que nécessaire – tel que c'est exprimé dans les alinéas 2 des articles 32 et 33. De même, les modalités du versement (art. 36) laissent supposer que l'autodétermination des personnes dans le besoin n'est pas limitée sans nécessité.

Dans le domaine de l'aide sociale, on est régulièrement confronté à des situations où l'aide doit parvenir rapidement. La CSIAS est heureuse que, conformément à son feed-back à ce sujet (prise de position du 30 août 2013), l'art. 11, al. 2 ait été reformulé et que le présent avant-projet d'ordonnance tienne compte à différents égards d'une éventuelle urgence (voir art. 17, al. 2, art. 34, al. 3).

Commentaires concernant certains aspects

1. Recettes et dépenses à prendre en compte

La CSIAS salue la disposition qui précise que seules les recettes effectives et reçues à temps doivent être prises en compte. Du côté des besoins, les frais des soins médicaux de base sont impérativement à reconnaître comme des dépenses à prendre en compte.

La CSIAS regrette que la définition de la détresse constituant un droit aux prestations contenue dans le projet de loi (art. 24, subsidiarité) soit incomplète ou imprécise: selon cette définition, seule une insuffisance des moyens propres et des prestations de tiers donne droit au soutien. La définition ne dit rien du fait que ces prestations en amont doivent également être reçues à temps. La disposition de l'ordonnance qui précise que seuls sont reconnus comme revenus déterminants les revenus que le requérant reçoit ou pourrait recevoir à temps (art. 23) est dès lors à saluer vivement.

En ce qui concerne les dépenses à prendre en compte, la CSIAS constate que les termes utilisés ne correspondent pas aux termes usuels dans l'aide sociale suisse; ainsi, l'art. 22, al. 1 parle notamment d'un «forfait pour les dépenses courantes (argent du ménage)» dont le montant est calculé sur la base des valeurs pratiquées en Suisse (art. 24). Si cet «argent du ménage» est identique au Forfait pour l'entretien usuel dans l'aide sociale suisse (voir normes CSIAS B.2), la CSIAS propose une adaptation de la terminologie dans le présent avant-projet d'ordonnance. Sinon, une précision des postes de budget contenus dans l'«argent du ménage» serait souhaitable.

Selon l'art. 27, al. 1 AP-LSEtr, la nature et l'étendue de l'aide sociale se déterminent selon les conditions particulières de l'Etat de résidence, compte tenu des besoins vitaux d'un Suisse habitant cet Etat. Selon la conception juridique suisse, les frais des soins médicaux de base font partie du minimum vital. La prise en charge des soins médicaux de base est indispensable pour assurer une existence dans la dignité humaine. L'art. 22 du l'avant-projet d'ordonnance, c'est-à-dire, la liste des dépenses imputables, doit impérativement être complétée par ce poste.

Par ailleurs, la CSIAS estime que le classement systématique des dispositions concernant les prestations en faveur de personnes séjournant dans des homes, des hôpitaux ou des institutions comparables sous l'art. 26 induit en erreur et elle suggère une correction. L'al. 2 prévu de l'art 26 - contrairement à l'al. 1 – ne se prononce pas sur le montant des prestations périodiques, mais sur les dépenses à prendre en compte pour les personnes séjournant dans des homes, des hôpitaux et des institutions comparables et il est dès lors à intégrer à l'art. 22 comme al. 2 (l'actuel al. 3 deviendrait l'art. 3). Le classement prévu implique que pour ces personnes, les dépenses à prendre en compte déterminent le montant des prestations sans que les revenus éventuels soient pris en considération, donc que les dépenses mentionnées soient prises en charge dans leur intégralité indépendamment d'autres recettes. Or, c'est également pour les personnes séjournant dans des homes, des hôpitaux ou des institutions comparables que le montant des prestations périodiques résulte de la différence entre les dépenses à prendre en compte et les recettes à prendre en compte, l'al. 1 de l'art. 26 est valable également dans ce cas. Pour cette catégorie de personnes, ce Pour ce groupe de personnes, ce n'est pas en matière de calcul du soutien (art. 29), mais en matière de dépenses imputables (art. 22) qu'une disposition particulière est nécessaire.

2. Suspension et réduction de l'aide

L'art. 38, al. 1 de l'avant-projet d'ordonnance va dans le bon sens, mais il s'agit de le formuler de manière plus directive en mentionnant l'exigence du caractère approprié de la sanction comme critère déterminant.

Le projet de loi stipule une série de motifs d'exclusion (art. 26). La CSIAS estime qu'il est absolument juste et important que la possibilité d'exclusion soit relativisée. L'art. 38, al. 1 de l'avant-projet d'ordonnance va dans le bon sens en mentionnant explicitement la possibilité d'une simple réduction de la prestation à la place de l'exclusion. Il s'agit toutefois de formuler cette disposition de manière plus directive et de tenir compte du principe de proportionnalité. Il faut préciser que dans des cas légers, la sanction ne doit en aucun cas avoir la forme d'une exclusion, mais celle d'une réduction en proportion adéquate au comportement incriminé.

3. Aide au retour

En dehors des frais de voyage, la Confédération doit prendre en charge également des frais de transport adéquats ainsi les frais d'entretien pour un mois après le retour, y compris les frais des objets d'ameublement immédiatement nécessaires.

La CSIAS estime que la description des conditions donnant droit à l'aide au retour (art. 27) est suffisamment claire et judicieuse au niveau du contenu. Elle salue en particulier que l'intention de rester durablement en Suisse soit exigée et que le financement ne soit pas dépendant d'un éventuel soutien préalable.

En revanche, l'étendue de l'aide au retour (art. 28) doit être complétée, l'aide au retour ne doit pas se limiter au seul financement des frais de voyage. Du fait que la Confédération a la possibilité d'obliger de facto une Suissesses ou un Suisse de l'étranger dans le besoin de rentrer en Suisse en suspendant les prestations périodiques (voir art. 30, al. 1 AP-LSEtr), il est adéquat qu'elle participe dans une mesure appropriée aux frais qui y sont liés! Il est vrai que l'on ne peut inviter une personne indigente à rentrer en Suisse que si cette mesure est dans son propre intérêt ou dans celui de sa famille. Mais selon l'art. 20, al. 1 lettre c de l'avant-projet d'ordonnance, le droit à des prestations périodiques implique entre autres que la poursuite du séjour à l'étranger (Etat de résidence) soit justifiée au regard de l'ensemble des circonstances. La suspension ou le refus de prestations amène la personne dans le besoin à retourner en Suisse. A l'intérieur du pays, la collectivité agissant de cette façon resterait éventuellement compétente en matière de soutien pendant 5 ans au maximum (voir art. 10 LAS, interdiction d'inviter au départ). Mais dans le cas de Suissesses et Suisses de l'étranger retournant dans le pays, même l'obligation de la Confédération actuellement en vigueur de rembourser les frais pendant les trois premiers mois (art. 3, al. 1 LAPE) serait supprimée avec l'entrée en vigueur de la LSEtr. C'est pourquoi et afin d'accorder à la personne dans le besoin suffisamment de temps pour prendre des contacts et clarifier la situation avec la collectivité publique nouvellement compétente, il s'agit d'intégrer dans l'ordonnance une réglementation selon le modèle de la norme CSIAS C.1.7. La liste des prestations à prendre en charge dans le cadre de l'aide au retour doit être élargie des positions suivantes (ce qui rendrait caduque la lettre c de l'avant-projet:

- frais de déménagement (transport des objets personnels pour autant que ces frais présentent un rapport raisonnable avec ceux de nouveaux achats),
- objets d'ameublement immédiatement nécessaires,

- frais d'entretien, y compris frais de logement et frais des soins médicaux de base pour le premier mois après le retour en Suisse.

Et finalement, la CSIAS suggère de compléter l'art. 20, al. 2 par une description positive. Actuellement, seul l'aspect non déterminant pour la question du retour ou le droit à des prestations périodiques est mentionné. Or, il serait judicieux de compléter ceci par une formulation positive selon les explications (page 6): «Il convient de déterminer où l'intégration est la meilleure et où la personne a plus de chances de se rendre financièrement indépendante.» Ce complément précise qu'il ne s'agit pas uniquement des chances d'atteindre l'autonomie économique dans l'Etat de résidence, mais d'une comparaison des chances respectives dans l'Etat de résidence et en Suisse.

4. Soutien des Suisses de l'étranger séjournant temporairement en Suisse

La CSIAS salue fondamentalement la réglementation concernant l'octroi d'aide sociale aux Suissesses et Suisses de l'étranger qui ne séjournent que temporairement en Suisse. La raison pour laquelle le canton de séjour doit assumer le risque de recouvrement n'est toutefois pas compréhensible.

Il est matériellement juste que le canton de séjour soit tenu de fournir ce qu'on appelle une «aide sociale urgente», puisque, en raison de la proximité géographique et de la connaissance des conditions locales, celui-ci peut mieux tenir compte de l'urgence et réagir plus rapidement en fournissant l'aide nécessaire. L'obligation du canton de séjour de fournir l'aide en vertu du droit cantonal correspond à la réglementation interne à la Suisse (voir art. 2, al. 2 LAS) et elle est à saluer dans le sens d'un ordre juridique uniforme.

Dans ce sens, la CSIAS suggère d'aligner également le remboursement des frais par la Confédération sur les réglementations internes au pays et de tenir compte de manière correspondante de la compétence financière de la Confédération. En ce qui concerne l'obligation du canton de séjour de fournir l'aide d'urgence, les explications relatives aux al. 2 à 4 de l'art. 41 mentionnent explicitement l'analogie avec la réglementation interne au pays de l'art. 13, al. 1 LAS. Par analogie avec la LAS, il faut régler également les autres compétences dans de tels cas: la Confédération rembourse au canton de séjour les frais nécessaires du soutien d'urgence de la Suissesse ou du Suisse de l'étranger dans le besoin (voir art. 14, al. 1 LAS) et elle fait valoir les éventuelles prestations de tiers ainsi que les réclamations de remboursement vis-à-vis de la personne soutenue (al. 2 des art. 25 et 26 LAS).

Actuellement – et également selon la réglementation prévue de l'art. 41, al. 2 – c'est le canton de séjour qui supporte le risque financier. Il arrive assez souvent que la Confédération refuse son obligation de rembourser les frais en arguant que l'indigence de la personne concernée n'est pas prouvée ou que l'obligation de tiers de fournir une prestation n'est pas suffisamment clarifiée. Avec cette justification, la Confédération ignore – contrairement à l'art. 34, al. 3 de l'avant-projet d'ordonnance – les circonstances particulières lors de l'octroi d'une «aide sociale urgente».

Afin de pouvoir assurer notamment les prestations médicales nécessaires, l'autorité compétente du canton de séjour doit fournir une garantie subsidiaire de prise en charge des frais. L'urgence ne permet pas de procéder au préalable à un examen détaillé des conditions financières et de l'obligation de tiers de fournir une prestation. La garantie de prise en charge des frais doit être fournie du fait que des prestations prioritaires ne sont pas disponibles à temps et que l'indigence au moment en question est ainsi prouvée (voir point 1 ci-dessus). Dans la mesure où les créances du prestataire de services médicaux ne sont pas réglées par une autre source, l'aide sociale doit prendre les frais en charge conformément à la garantie fournie. L'examen et la réclamation de prestations propres et de prestations de tiers est rendue plus difficile par le domicile étranger et par le retour de la personne

concernée à l'étranger. C'est pourquoi il est indiqué, tant dans le sens d'une jurisprudence uniforme que pour des raisons de praticabilité – en raison de ses représentations à l'étranger, la Confédération est plus près des personnes concernées et des éventuels tiers tenus de fournir une prestation – que la Confédération rembourse l'intégralité des frais au canton de séjour. L'al. 2 de l'art. 41 AP-LSEtr doit être adapté comme suit: «La Confédération rembourse au canton de séjour les frais encourus. Elle est compétente en matière de réclamation de contributions d'entretien et de soutien, d'autres prestations de tiers et de remboursement par la personne concernée elle-même».

5. Prêts d'urgence alloués aux Suisses/Suissesses séjournant temporairement à l'étranger

La possibilité de renoncer à l'obligation de rembourser doit être inscrite positivement dans la loi.

La CSIAS salue le fait qu'en matière de prêts d'urgence, la limitation des ayants-droit aux Suissesses et Suisses de l'étranger ait été supprimée et que selon la nouvelle réglementation prévue dans la LSEtr, tous les ressortissants suisses séjournant à l'étranger y aient droit en principe. Il est également correct que l'octroi soit soumis au principe de subsidiarité et qu'en principe, on admette une obligation de rembourser. Il est toutefois possible que dans un cas individuel, les frais ainsi pris en charge par la Confédération à titre d'avance, notamment les frais d'hôpital et de médecin, dépassent les possibilités financières de la personne concernée. Celle-ci se voit obligée soit de s'endetter auprès d'un autre créancier, soit de fournir des paiements par acomptes sur une durée d'une longueur disproportionnée.

Le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats du 27 janvier 2014 fait ressortir qu'à ce jour, quelque 50% des avances octroyées dans le cadre de l'aide d'urgence n'ont pas été remboursés. Ceci montre soit que la réclamation du remboursement intégral n'a pas été possible, soit que dès aujourd'hui, il arrive qu'on renonce au remboursement (intégral) dans des cas individuels. Pour assurer la sécurité de droit et l'égalité de droit, il est indiqué de régler dans l'ordonnance la pratique de remise appliquée probablement dès aujourd'hui.

Conclusion

La CSIAS considère que fondamentalement, le contenu et le degré de détail des dispositions concernant l'aide sociale contenues dans l'avant-projet d'ordonnance sur les Suisses de l'étranger sont fondamentalement appropriés. Néanmoins, on ne peut ignorer quelques défauts, tant de nature systématique que de nature matérielle. En dehors de précisions ou de compléments en faveur des personnes concernées, il s'agit de tenir compte, en matière d'obligation de prendre en charge les frais, de la responsabilité première de la Confédération à l'égard des Suisses et Suissesses de l'étranger ainsi qu'à l'égard des ressortissants suisses séjournant temporairement à l'étranger et d'éviter de charger les cantons ou les communes plus que de raison à cet égard.

En vous remerciant à l'avance d'examiner nos remarques et nos propositions d'amélioration, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Conférence suisse des institutions d'action sociale
SKOS – CSIAS – COSAS



Therese Frösch, Coprésidente



Dorothee Guggisberg, Secrétaire générale