

B. 51.350.5.1.1. - YR

Confidentiel

Berne, le 13 août 1954.

C o m m e n t j u g e r

la situation créée par le rejet de
l'arrêté fédéral du 23 décembre 1953 sur une aide extraordinaire aux
Suissees victimes de la guerre?

 A. HISTORIQUE

I. Le travail de la commission d'experts pour les
questions relatives aux Suissees de l'étranger.
1) Les "recommandations" de la commission.

En 1946, le chef du département fédéral de justice et police, d'entente avec le Conseil fédéral, institua la "commission d'experts pour les questions relatives aux Suissees de l'étranger". Furent désignés en qualité de membres de cette commission des députés aux Chambres fédérales, des représentants de la Nouvelle Société Helvétique, des grandes associations économique, d'institutions philanthropiques, ainsi que des organisations de Suissees de l'étranger et de rapatriés.

La commission était chargée de donner au Conseil fédéral son avis sur diverses questions relatives aux Suissees de l'étranger et de soumettre des propositions en vue de leur solution. La première tâche concrète dont elle fut chargée consista à examiner le programme d'aide immédiate proposé par le Conseil fédéral et qui trouva sa réalisation dans l'arrêté fédéral du 17 octobre 1946, concernant une aide extra-



- 2 -

ordinaire aux Suisses victimes de la guerre. L'article premier de cet arrêté réserve expressément l'examen de la question de la réparation des dommages de guerre. Le législateur voulait, en s'exprimant ainsi, faire comprendre que l'arrêté de 1946 ne réglait que les modalités d'une aide qui était urgente, mais que les autres questions, notamment celles qui ont trait à une indemnisation éventuelle, seraient résolues plus tard.

Dans son rapport du 21 décembre 1950, la commission formula des recommandations réparties en 11 chapitres. Il s'agit des questions suivantes:

- a) dommages de guerre;
- b) prêts et avances aux Suisses de l'étranger;
- c) taxe militaire des Suisses de l'étranger;
- d) création d'un fonds de solidarité pour les Suisses à l'étranger;
- e) transfert d'avoirs sis à l'étranger;
- f) révision de l'impôt fédéral anticipé en faveur des Suisses à l'étranger;
- g) mise à disposition de moyens financiers supplémentaires;
- h) assurance-vieillesse et survivants facultative des Suisses de l'étranger;
- i) formation scolaire et professionnelle des jeunes Suisses vivant à l'étranger;
- k) réexpatriation et reconstitution des colonies suisses à l'étranger;
- l) information.

2) Le résultat.

De ces 11 questions, une seule a été réglée complètement: celle qui concerne l'assurance-vieillesse et survivants facultative. Le problème des transferts d'avoirs sis à l'étranger a également été résolu, notamment en ce qui concerne la République fédérale d'Allemagne; il doit cependant être continuellement examiné selon l'évolution de la situation.

Il en va de même pour la formation scolaire et professionnelle des jeunes Suisses vivant à l'étranger; beaucoup reste à faire dans ce domaine.

Les problèmes fiscaux (taxe militaire et impôt anticipé) - ils sont en partie de nature psychologique - n'ont fait pour ainsi dire aucun progrès. La même remarque doit être faite quant à la "mise à disposition de moyens financiers supplémentaires".

Les questions concernant les dommages de guerre, les prêts et avances aux Suisses de l'étranger, la création d'un fonds de solidarité, la réexpatriation et la reconstitution de nos colonies à l'étranger et l'information sont intimement liées. Comme on le sait, elles sont loin d'avoir trouvé une solution.

Parmi les 11 questions mentionnées, une devrait être résolue le plus tôt possible: celle des dommages de guerre. Mais ce n'est pas la plus importante; car celle qui devra être examinée avec le plus de soin et qui exige un travail de longue haleine a trait à la réexpatriation et à la reconstitution de nos colonies. Avant la guerre, 10% des citoyens suisses étaient domiciliés à l'étranger. Ce chiffre est tombé aujourd'hui à 6-7%. Peu de pays atteignent un tel pourcentage dans l'émigration, à quoi s'ajoute un autre élément capital: la qualité est le trait essentiel de nos "exportations" - tant pour les marchandises que pour l'émigration-. Pour la Suisse, l'émigration est une nécessité vitale.

II. Les recommandations de la commission d'experts au sujet des dommages de guerre.

Le 15 avril 1948, le chef du département politique fédéral donna à la commission d'experts un aperçu des dommages de guerre annoncés (25.000 sinistrés

- 4 -

ont annoncé au département politique des dommages de guerre qu'ils estiment à frs. 2.500.000.000 environ*) et des efforts entrepris par la Confédération auprès des Etats étrangers en vue d'obtenir réparation. A la même occasion, il fut relevé qu'en l'absence de dispositions légales en la matière, la Confédération n'était elle-même pas tenue à réparer les dommages. Une déclaration analogue fut faite le 15 juillet 1949 par le chef du département fédéral de justice et police. Dans ces conditions, la commission d'experts renonça à examiner de plus près la question de la réparation des dommages de guerre. Elle voua cependant son attention à la création d'une "nouvelle oeuvre" ("neue Aktion"), car le Conseil fédéral avait laissé entendre que celle-ci pourrait être financée par la quote-part de la Suisse sur le produit de la liquidation des biens allemands prévue par l'accord de Washington. La commission, dans son rapport déjà cité du 21 décembre 1950, recommanda de:

- 1) proposer aux Chambres l'organisation d'une "nouvelle oeuvre de secours" ("neue Aktion") consistant à allouer des subsides aux Suisses victimes de la guerre; devraient être consacrés à cette oeuvre les fonds représentant la quote-part de la Suisse sur le produit de la liquidation des biens allemands prévue par l'accord de Washington, sans qu'il soit tenu compte des prestations allouées antérieurement selon l'arrêté fédéral du 17 octobre 1946;

*) dans ce chiffre sont compris les dommages éprouvés par les personnes morales et par des Suisses qui n'ont jamais été domiciliés à l'étranger. On peut de plus admettre que la somme de frs. 2,5 milliards, reposant sur des estimations des intéressés, n'est pas entièrement conforme à la réalité. Ces chiffres donnent néanmoins une idée de l'extraordinaire ampleur de la catastrophe et de la gravité du problème.

- 5 -

- 2) soumettre le plus tôt possible aux Chambres, sans se soucier de l'état actuel des négociations sur l'accord de Washington, le projet visé sous chiffre 1);
- 3) proposer aux Chambres de réaliser la "nouvelle oeuvre" par d'autres moyens si les fonds provenant de l'accord de Washington devaient être insuffisants;
- 4) développer l'oeuvre dans le sens d'une aide aux victimes de la guerre, en tenant compte de leur situation et conditions d'existence antérieures et actuelles, de leurs perspectives d'avenir, des pertes subies etc.;
- 5) verser en principe la somme totale disponible en une seule fois, déduction faite des avances déjà accordées;
- 6) allouer des prestations à fonds perdu;
- 7) accomplir cette tâche par une commission ad hoc qui soit indépendante de l'administration fédérale, et créer une commission de recours.

III. L'évolution du problème sur le plan international.

- 1) La doctrine du département politique en matière de dommages de guerre.

Les dommages de guerre ayant été causés sur sol étranger par des Etats étrangers, il est naturel que l'on ait examiné les possibilités permettant à la Confédération ou aux Suisses victimes de la guerre d'obtenir, de l'étranger, des réparations totales ou partielles. La doctrine du département politique - elle est en harmonie avec le droit des gens - peut être résumée comme suit :

- a) Ni l'Etat auteur des dommages de guerre ni l'Etat sur le territoire duquel de tels dommages ont été causés, ne sont juridiquement tenus d'indemniser les ressortissants d'un pays neutre. Cette règle n'est cependant pas absolue; en effet, les dommages consécutifs aux réquisitions, aux pillages et aux sévices donnent droit à une réparation adéquate.
- b) Les Etats qui ont créé une législation en matière de dommages de guerre ne sont pas tenus de traiter les étrangers résidant sur leur territoire sur le même pied que les propres nationaux. S'ils accordent l'égalité de traitement, ils le font - au point de vue juridique - ex gratia. Des considérations d'équité militent cependant en faveur du "traitement national": les Suisses de l'étranger paient en effet les mêmes impôts que les nationaux; ils devraient donc bénéficier des mêmes prestations que l'Etat accorde à ceux-ci.
- c) Les dommages dus aux pillages, réquisitions et sévices sont douloureux pour les victimes, notamment lorsqu'il s'agit d'atteintes à l'intégrité personnelle. Cette constatation ne doit cependant pas nous faire oublier que ces dommages-là représentent des chiffres peu importants lorsqu'on les compare aux dommages dus aux destructions de tout genre (bombardements, tirs d'artillerie, mouvements de troupe etc.). Il en va de même pour les pertes qui ont été causées dans les territoires qui accordent le traitement national aux Suisses victimes de la guerre. Dans ces conditions, il y a lieu de constater que le problème des dommages de guerre n'a que peu de chance d'être résolu d'une manière efficace sur la plan du droit des gens. Tout au plus peut-on envisager de le

régler en le liant à d'autres questions en suspens avec les Etats belligérants.

Cette doctrine du département politique rencontre aujourd'hui l'approbation presque entière des milieux intéressés. Il est vrai qu'après la première guerre mondiale, les Suisses victimes de la guerre défendirent la thèse que l'Etat sur le territoire duquel les dommages avaient été causés, devait aux neutres les mêmes réparations qu'il accorde à ses propres ressortissants. On sait que cette thèse a été catégoriquement désapprouvée lors d'une intervention que le Conseil fédéral, contre son gré mais à la demande des Chambres fédérales, a faite auprès de la Société des Nations.

2) L'accord de Washington et sa "liquidation".

Comme le droit international public n'est pas favorable aux sinistrés d'un pays neutre, on a cherché une solution par d'autres moyens. Il est indispensable de se rappeler les origines et le résultat de cette tentative.

- a) Se fondant sur les décisions de Potsdam, et la loi no 5 promulguée par le Conseil de contrôle, les Alliés demandèrent immédiatement après l'armistice que les biens allemands sis dans les pays neutres leur fussent remis. La conception sur laquelle reposait cette revendication partait de l'idée que l'Allemagne avait engendré la deuxième guerre mondiale et qu'elle était responsable des atrocités et des dommages qui l'accompagnèrent.
- b) L'accord de Washington, signé le 25 mai 1946, stipule que les autorités suisses liquideront les biens situés en Suisse et appartenant à des Allemands en Allemagne. Une part de 50% sera bonifiée à la Suisse

- 8 -

et une part égale sera mise à la disposition des Alliés, en vue de la reconstruction des pays alliés dévastés ou appauvris par la guerre et du ravitaillement des populations affamées. Dans son message du 14 juin 1946 concernant l'approbation de l'accord de Washington, le Conseil fédéral estime judicieux de faire bénéficier de la part revenant à la Confédération les Suisses victimes de la guerre (une déclaration semblable a été faite verbalement et à titre personnel par la délégation suisse lors des pourparlers qui conduisirent à l'accord de Washington).

Invoquant la déclaration du Conseil fédéral, les sinistrés suisses ont déduit de ces circonstances qu'il suffirait de mettre la main sur les avoirs appartenant aux Allemands pour réparer totalement ou partiellement les dommages subis par nos compatriotes. Or l'accord de Washington (chiffre I, 3) stipule expressément que les Allemands atteints par la mesure de liquidation (qui n'est rien d'autre qu'une expropriation) seront indemnisés en monnaie allemande et que la Suisse fournira sur les fonds à sa disposition en Allemagne 50% des sommes en monnaie allemande nécessaires à cet effet; ce montant sera débité du crédit existant au compte du Gouvernement suisse à la "Verrechnungskasse" à Berlin (annexe à l'accord de Washington, I, C).

En d'autres termes, la quote-part de la liquidation des biens allemands en Suisse revenant à la Confédération proviendrait d'un avoir de la Suisse auprès du Gouvernement allemand. Il en découle que légalement, même d'après la situation existant en 1946, le montant qui aurait été éventuellement mis à la disposition des Suisses sinistrés,

émanait en définitive de la caisse fédérale. Le fait qu'à cette époque les créances de la Confédération sur la "Verrechnungskasse" étaient considérées pratiquement comme perdues n'infirmes pas cette argumentation.

- c) Les Alliés ayant affirmé que les avoirs allemands en Suisse atteignaient plusieurs milliards de francs, l'office de compensation publia peu après la guerre un bref communiqué disant que ces biens pouvaient être estimés à 1 milliard de francs au maximum, dont la moitié seulement appartenait à des Allemands établis en Allemagne. Comme la liquidation des biens allemands selon l'accord de Washington n'affecterait pas les biens de ressortissants allemands résidant sur territoire suisse, on déduisit du communiqué de l'office de compensation que la part revenant à la Suisse serait de frs.s. 250 millions et que cette somme serait mise au bénéfice des victimes de la guerre. A plusieurs reprises, les autorités fédérales firent comprendre que pour plusieurs raisons ce montant de frs. 250 millions était exagéré.
- d) En 1951, les délégués suisses et alliés constatèrent que le produit de la liquidation des biens allemands serait de francs 417 millions, montant duquel il faudrait déduire les biens appartenant à des Allemands domiciliés dans la zone soviétique d'Allemagne (frs 30 millions) et tous les avoirs n'atteignant, par cas individuel, qu'au maximum 10.000 francs (frs 27 millions). On aboutit ainsi à une somme de frs 360 millions (417 mio ./ . 30 mio ./ . 27 mio).
- e) Etant arrivés, à la suite de l'évolution politique, à la conclusion qu'une liquidation des biens allemands ne serait pas possible sans le concours de la

République fédéral d'Allemagne, les Alliés firent une proposition prévoyant qu'eux-mêmes et la Suisse renonceraient ensemble à un quart du produit de la liquidation; la somme équivalente (360 mio : 4 = 90 millions) serait remise au Gouvernement de Bonn. Celui-ci s'opposa à ce plan et proposa de verser aux Alliés un montant forfaitaire qui leur permettrait de renoncer à ce qui leur revenait en vertu de l'accord de Washington. Cette solution fut acceptée de part et d'autre sur la base envisagée préalablement (frs 360 mio ./ frs 90 mio = frs 270 mio). Les Alliés qui auraient reçu la moitié de cette somme (selon la conception de l'accord de Washington), c'est-à-dire frs 135 millions, acceptèrent de se déclarer satisfaits moyennant un versement immédiat réduit d'un rabais de 10%. C'est ainsi que fut calculé le montant qu'aurait à payer le Gouvernement allemand (frs 135 mio ./ 10% = frs 121,5 mio).

- f) En marge des négociations portant sur les dettes extérieures allemandes qui aboutirent à un accord signé à Londres le 27 février 1953 eurent lieu des pourparlers ayant pour objet le soi-disant "milliard du clearing". La République fédérale d'Allemagne reconnut, le 26 août 1952, devoir à la Confédération un montant de frs 650 millions. En même temps, la Confédération renonça à ses prétentions sur sa quote-part résultant de la liquidation des biens allemands en Suisse (accord de Washington), tandis que la République fédérale d'Allemagne s'engagea à verser à la Confédération le même montant de frs 121,5 millions qu'elle devait aux Alliés. Cette somme doit être payée à la Confédération conformément à un plan stipulant un rapide amortissement (*);

(*) Ce plan est décrit à la page 21.

elle est englobée dans les frs 650 mio déjà mentionnés.

IV. Les conclusions du département fédéral de justice et police, du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale.

1) La déclaration du Bürgenstock.

Ainsi qu'il a été exposé plus haut (chiffre II), les propositions de la commission d'experts datent du 21 décembre 1950. Les accords conclus durant l'été 1952, tant avec les Alliés qu'avec la République fédérale d'Allemagne, permirent au département fédéral de justice et police de reprendre l'étude de la question des dommages de guerre le 21 juin 1952, date à laquelle il opposa au rapport de la commission d'experts des "thèses" ainsi conçues :

"Es wird eine neue Sozialhilfe eingeleitet, die den Zweck hat, die kriegsgeschädigten Auslandsschweizer und Rückwanderer aus der Armenunterstützung herauszuheben und ihre Existenz in ähnlicher Weise zu sichern, wie die ausländischen Flüchtlinge durch die sogenannte Dauerasyll-Aktion sichergestellt worden sind. Der Bund wird dieses Hilfswerk durchführen, ohne die Mitwirkung der Kantone und Gemeinden zur Bedingung zu machen. Für die Durchführung soll von den eidgenössischen Räten ein Kredit verlangt werden, über dessen Höhe Beratungen mit dem Finanzdepartement zu pflegen sein werden. Eine erste vorsichtige Schätzung rechnet mit einem Aufwand von ungefähr 80 Millionen Franken. Wenn aus den laufenden internationalen Verhandlungen Mittel eingehen, sollen sie zur Deckung dieses Kredites verwendet werden."

Le 23 juin 1952 eut lieu une conférence qui réunit les chefs des départements politique, de justice et police, des finances et des douanes, ainsi que M. le Ministre Stucki, M. Rothmund, chef de la division de police, et M. Iklé, directeur de l'administration fédérale des finances. Cette conférence

- 12 -

aboutit aux conclusions suivantes: la Confédération n'assume aucune obligation juridique de verser des indemnités pour les dommages de guerre subis. En revanche, la Confédération est moralement tenue d'aider les Suisses victimes de la guerre là où cette aide est nécessaire. Cette obligation morale existe indépendamment des engagements internationaux. Quant au montant qui devrait être voté pour assurer cette aide, la conférence, d'une part, admit que 121,5 millions de francs devraient être mis à la disposition des suisses victimes de la guerre; d'autre part, elle reconnut que ce montant était peut-être trop élevé, de sorte qu'une enquête détaillée devrait encore être entreprise.

Le 29 août 1952, trois jours après la conclusion de l'accord avec la République fédérale d'Allemagne sur le "milliard du clearing", M. Rothmund fit à la Journée des Suisses de l'étranger au Bürgenstock, au nom de M. le Conseiller fédéral Feldmann, une déclaration disant qu'en répartissant les fonds au pro rata des dommages subis, on ne pourrait obtenir un résultat raisonnable. La somme qui reviendrait à chaque victime de la guerre serait si faible qu'elle ne lui serait pas d'un grand secours. D'autre part, avant de distribuer de l'argent, il faudrait soumettre chaque cas à un examen minutieux, ce qui nécessiterait la création d'un nouvel appareil administratif. Dans ces conditions, la Confédération instituerait une nouvelle aide sociale qui aurait pour but de préserver entièrement les intéressés du recours à l'assistance publique des cantons et des communes et d'enlever aux vieillards et aux invalides le souci de l'avenir. L'aide ne devrait plus être subordonnée à la participation des cantons et communes. Des prêts seraient accordés; les enfants

- 13 -

auraient la possibilité d'acquérir une bonne formation professionnelle. 121,5 millions de francs seraient mis à disposition pour financer cette "aide sociale améliorée" ("gehobene soziale Fürsorge").

Cette déclaration fut fort mal accueillie au Bürgenstock. Elle était inattendue et ne fut pas comprise par la plupart des participants à la Journée des Suisses de l'étranger qui s'attendaient - conformément aux "promesses" qui leur avaient été faites - à pouvoir enfin bénéficier du produit de l'accord de Washington ou des accords qui lui avaient succédé; au lieu de cette réparation on ne leur offrit que de l'assistance.

De nombreuses conférences furent convoquées par la suite. Elles réunirent entre autres le chef du département politique, le chef du département de justice et police, les membres de la commission d'experts, des représentants de nos colonies à l'étranger (notamment d'Allemagne, de France, d'Italie, de Grande-Bretagne, de Belgique et d'Autriche), des représentants de la Nouvelle Société Helvétique, etc. Les débats au sein des commissions des Chambres fédérales furent longs, vifs et détaillés. Le plan développé par M. Rothmund au Bürgenstock fut admis finalement par les Chambres le 23 décembre 1953. Il est vrai qu'il subit des modifications assez importantes; elles ne changeaient cependant rien aux bases sur lesquelles reposait la conception de M. Rothmund.

2) Les éléments de l'arrêté du 23 décembre 1953.

Voici brièvement résumées les pièces maîtresses de l'arrêté fédéral en question:

- a) Faute de base légale, la Confédération ne versera pas aux sinistrés des indemnités qui équivaldraient

- 14 -

à une réparation totale ou partielle des dommages subis;

- b) en revanche, la Confédération viendra en aide aux sinistrés s'ils sont dans le besoin. Cette aide sera généreuse et dépassera sensiblement ce qu'accorde en règle générale l'assistance publique;
- c) la forme de cette aide sera adaptée au cas individuel. Il n'y aura donc pas de nivellement. On pourra apprécier librement chaque demande et tenir compte dans une large mesure des circonstances très diverses dans lesquelles se meuvent le sinistré et les siens;
- d) le sinistré ne sera pas à la merci de M. le Bureau: il pourra faire appel à une commission de recours indépendante de l'administration;
- e) l'aide envisagée est la plus importante oeuvre de secours que la Confédération ait créée.

B. LE VOTE DES 19 ET 20 JUIN 1954.

I. L'attitude des milieux intéressés.

1) En Suisse.

C'est l'"Arbeitsgemeinschaft der Organisationen kriegsgeschädigter Auslandschweizer-Rückwanderer" qui décida de lancer le referendum contre l'arrêté du 23 décembre 1953 concernant une aide extraordinaire aux Suisses victimes de la guerre. Cette association obtint l'appui complet (c'est-à-dire financier et politique) de l'Anneau des indépendants, et partiel du parti "libéral-socialiste" (parti de la "Monnaie franche"). Tous les autres partis ainsi que les associations économiques qui

- 15 -

se prononcèrent sur cet arrêté approuvèrent la solution du Conseil fédéral et des Chambres.

Peu de jours avant le vote cependant des critiques furent formulées au sein du parti socialiste suisse. Alors que celui-ci avait en principe décidé de soutenir l'arrêté, certains de ses membres les plus influents (notamment des députés aux Chambres) demandèrent en public que l'exécution de l'arrêté, si celui-ci était approuvé par le peuple, ne soit pas confiée à la division de police dont le chef, M. Rothmund, venait d'être violemment attaqué à cause de son attitude à l'égard des réfugiés avant et pendant la guerre. Comme on le sait, ces attaques n'avaient pas leur origine dans la presse de M. Duttweiler. Trois jours avant le scrutin, au cours de sa réponse à une interpellation de M. Oprecht (conseiller national socialiste) au sujet de la politique du Conseil fédéral à l'égard des réfugiés, le chef du département de justice et police se demande, "... ob nach der Annahme des erwähnten Bundesbeschlusses (*) durch das Volk, die wir erhoffen, die Eidgenössische Zentralstelle für Auslandschweizerfragen nicht überhaupt einem anderen Departement zugewiesen werden sollte ..."

Seul le parti de M. Duttweiler déploya une intense activité; il fit tourner un film qui fut projeté pendant plusieurs semaines chaque jour dans 2 - 3 localités différentes. La Migros semble avoir mis un montant de près de 500.000.- frs. à la disposition des adversaires de l'arrêté. Les défenseurs du projet disposaient de frs. 20.000.-. La partie était inégale.

2) L'attitude de nos colonies.

Nos colonies à l'étranger approuvèrent en général l'arrêté. C'est le cas notamment pour les Suisses de France, d'Italie, d'Autriche, d'Allemagne etc. En

(*) il s'agit de l'arrêté du 23 décembre 1953 concernant une aide extraordinaire aux Suisses victimes de la guerre.

- 16 -

Belgique, une résolution fut adoptée disant que le referendum concernait une question politique intérieure; les Suisses de l'étranger n'ayant pas le droit de vote, nos compatriotes de Belgique s'abstinrent de se prononcer pour ou contre l'arrêté.

M. Duttweiler avait organisé en Allemagne et en Autriche des assemblées publiques au cours desquelles il chercha à obtenir un vote en faveur de ses thèses. Ce but ne fut que partiellement atteint. La résolution qu'il soumit à son auditoire et qui fut approuvée à des majorités diverses, ne permet pas de dire qu'elle est la véritable opinion des personnes qui ont participé au vote. En effet, M. Duttweiler avait l'habitude de leur soumettre une question ainsi conçue: "Préférez-vous recevoir une indemnité de 4.000 francs ou être entretenus par l'assistance publique ?"

II. Le scrutin.

L'arrêté fut repoussé par 242'845 oui contre 308'806 non. Il y a eu donc 65'000 non de plus que de oui. Seuls Berne, les Grisons, Bâle-Ville et Genève approuvèrent l'aide aux Suisses victimes de la guerre. C'est Schyz qui la repoussa le plus nettement (oui: 30,9%; non: 69,1%), alors que le canton de Genève l'accepta à la plus forte majorité (oui: 61,6%; non: 38,4%). En moyenne, sur 100 votants, 44 déposèrent un oui et 56 un non dans l'urne. La participation au scrutin a été de 38%. Environ 21% de tous les citoyens ayant le droit de vote ont rejeté l'arrêté.

Il convient de relever ici que le projet relatif au certificat de capacité fut repoussé en même temps, mais à une majorité plus nette, puisqu'aux 187'523 oui s'opposèrent 379'770 non. En chiffre rond: sur trois votants, deux rejetèrent cet arrêté, alors

qu'un seul l'approuva. Aucun canton ne se prononça en faveur du certificat de capacité.

C. L'INTERPRETATION DU VOTE

Quelle est la solution qu'a voulu préconiser le corps électoral en repoussant le projet des Chambres ? Il est très difficile de tirer des conclusions précises du double vote du 20 juin dernier. On peut admettre, sans s'avancer trop, que le peuple suisse (c'est-à-dire sa partie masculine) ne veut pas entendre parler du certificat de capacité pour les charrons, cordonniers, selliers et coiffeurs. Quant à l'aide aux Suisses victimes de la guerre, la masse de ceux qui ont voté non peut être groupée de la façon suivante:

- 1) Tout d'abord il y a ceux qui votent toujours non;
- 2) il y a ceux qui désiraient protester contre la politique du Conseil fédéral dans d'autres domaines (loyers, prix du lait et du pain);
- 3) il y a ceux qui, étant donné la situation financière de la Confédération, considèrent la dépense de frs 121,5 millions comme excessive et qui craignent par conséquent une augmentation de leurs contributions fiscales;
- 4) il y a ceux qui ont voté avec conviction non pour le certificat de capacité et qui se sont ainsi laissés entraîner à voter non également pour l'aide aux Suisses de l'étranger;
- 5) il y a ceux qui estiment que l'on a fait suffisamment pour les Suisses de l'étranger et que ceux qui sont dans le besoin doivent s'adresser à l'assistance publique

du canton ou de la commune d'origine;

6) il y a ceux qui ont voté non à cause de l'"affaire Rothmund";

7) il y a ceux qui pensent que l'arrêté fédéral n'était pas suffisamment au point, étant donné qu'il a suscité tant d'opposition de la part de ceux qui en auraient profité;

8) il y a ceux qui n'ont pas saisi la portée de l'accord de Washington et des accords qui lui ont succédé; méfiants, se trouvant devant une situation complexe, ils ont préféré voter non (d'autres, pour la même raison, se sont abstenus);

9) il y a ceux qui ont suivi le mot d'ordre de M. Duttweiler, estimant que la Confédération n'accordait pas aux Suisses victimes de la guerre ce qui leur était dû et ce qui leur avait été promis.

Possèderait des dons surnaturels celui qui pourrait attribuer à chacune de ces neuf catégories le nombre de non respectifs. Il est d'ailleurs également difficile d'établir les raisons exactes pour lesquelles 44% de ceux qui ont participé au scrutin ont adopté l'arrêté. L'ont-ils fait par sympathie pour la 5ème Suisse ? Aurai-ils également voté oui si l'Assemblée fédérale avait approuvé un arrêté tel que le souhaite M. Duttweiler ? Ou entendaient-ils démontrer qu'ils désapprouvaient les méthodes employées par les adversaires de l'arrêté ? Adopteraient-ils n'importe quel système qui leur serait présenté, pourvu qu'il vienne, d'une façon ou d'une autre, en aide aux Suisses victimes de la guerre ? Et qu'auraient voté les abstentionnistes s'ils s'étaient rendus aux urnes ? - Là aussi, nous sommes dans l'obscurité complète. Nous nous heurtons aux mêmes difficultés que lorsqu'il s'agit d'interpréter la volonté populaire dans d'autres domaines (prix des loyers p.ex!).

Il faut cependant arriver à une conclusion. Vraisemblablement, le corps électoral a repoussé l'arrêté pour des raisons diverses et complexes, ce qui ne facilite pas la tâche de ceux qui devront préparer, le cas échéant, un nouveau projet.

La presse, elle aussi, n'arrive pas à une conclusion précise. Elle se borne à résumer les considérations qui ont poussé le citoyen à voter oui ou à voter non. Aucun journal ne semble demander que la Confédération abolisse toute aide fédérale aux sinistrés de la deuxième guerre mondiale et que les victimes ne soient assistées que par les cantons ou les communes.

D. PROPOSITIONS

I. L'assistance fédérale et la Constitution.

La solution la plus simple consisterait à ne préconiser qu'un raisonnement rigoureusement juridique, c'est-à-dire un règlement qui soit conforme à la Constitution fédérale. L'assistance publique est un des domaines où les cantons sont restés souverains. La Confédération n'est pas compétente pour assister des citoyens tombés dans le besoin qu'ils soient domiciliés à l'étranger ou en Suisse. C'est dire que l'arrêté du 23 décembre 1953 était contraire à la constitution (*). Il est certain également que cet arrêté prévoyait une centralisation en matière d'assistance publique. Ces considérations pourraient amener les autorités fédérales à repousser toute nouvelle solution sur le plan fédéral, ce qui obligerait les intéressés à s'adresser à leur canton ou à leur commune d'origine.

(*) cf. cependant page 22.

II. Les raisons essentielles pour lesquelles le Conseil fédéral se doit de préparer un nouveau projet.

Il ressort de l'évolution du problème sur le plan international, telle qu'elle est décrite sous lettre A, chiffre III, que la Confédération ne peut pas sans autre abandonner l'examen de la question des dommages de guerre. Il y a une liaison de fait sinon de droit entre les solutions qui sont intervenues sur le plan international et la proposition de distribuer 121,5 millions de francs aux sinistrés de guerre. Au cours des négociations avec les Alliés, tant à Washington qu'à Londres, ce problème a été effleuré. A plusieurs reprises, nos négociateurs ont défendu les intérêts de nos compatriotes victimes de la guerre et se sont servis de cet argument pour obtenir des solutions favorables à la Confédération. Le Gouvernement de Bonn n'aurait très probablement jamais reconnu une dette de frs. 650 mio si la Suisse n'avait pas fait état des frs. 121,5 mio. En fait, sinon en droit, 528,5 mio reviennent à la caisse fédérale et frs. 121,5 mio sont payés, comme somme globale, par l'Allemagne à la Confédération, mais à destination des victimes suisses de la guerre. De plus, la République fédérale d'Allemagne s'est engagée, selon l'accord du 26 août 1952, à rembourser sa dette envers la Confédération moyennant un plan d'amortissement spécial jusqu'à concurrence de, précisément, 121,5 millions de francs. La fixation de ce montant et l'amortissement prévu seraient totalement incompréhensibles s'ils n'étaient pas liés à l'accord de Washington et aux développements qui l'ont suivi. En effet, la République fédérale d'Allemagne reconnaît, d'après l'accord du 26 août 1952, sur le règlement des créances de la Confédération contre l'ancien Reich allemand, devoir à la Suisse francs 650 millions qui devront être amortis comme suit:

- 21 -

a) selon l'article 2:

1.4.53	frs. 60.000.000
1.4.54	" 20.500.000
1.4.55	" 20.500.000
1.4.56	<u>" 20.500.000</u>
total	frs. 121.500.000

b) selon l'article 3:

1.4.53	frs. 5.000.000
1.4.54	" 5.000.000
1.4.55	" 5.000.000
1.4.56	<u>" 5.000.000</u>
total	frs. 20.000.000

dès le 1.4.57 jusqu'au
1.4.83 frs. 308.500.000

c) selon l'article 4:

seront placés en Allemagne frs. 200.000.000
(dont l'amortissement ne commencera
que 20 ans après l'entrée en vigueur
de l'accord)

total frs. 650.000.000
=====

L'article 5 réserve expressément aux parties contractantes l'éventualité de placer en Allemagne les frs. 328.500.000 mentionnés à l'article 3. Elément capital: cette possibilité n'est en revanche pas stipulée pour les 121.500.000 francs visés à l'article 2. Ce dispositif du plan d'amortissement a cela de particulier qu'il distingue deux sommes qui doivent être remboursées aux mêmes dates: d'une part 121,5 mio de frs. (1.4.53-1.4.56), d'autre part 20 mio de frs. (1.4.53-1.4.56). Cette distinction, cette subtile séparation serait incompréhensible et superflue si les parties contractantes

n'avaient pas voulu réserver à ces deux sommes un sort différent.

Il est certain que les négociateurs suisses n'auraient pas obtenu, pour les francs 121,5 mio, cet amortissement particulièrement favorable à nos intérêts si nous n'avions pas invoqué la question des dommages de guerre. Si les frs. 121,5 mio restaient dans la caisse fédérale, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne pourrait, non sans raison, affirmer que dans ces conditions il n'aurait jamais accepté d'amortir cette somme plus rapidement que le restant de la dette; il pourrait même aller plus loin et dire qu'il n'aurait reconnu qu'une dette sensiblement inférieure aux frs. 650 mio. Vu sous cet angle, le montant des frs. 121,5 mio est une de ces sommes globales que verse un Gouvernement étranger au Conseil fédéral et que celui-ci distribue ensuite à une certaine catégorie de personnes. Il ne serait alors plus difficile de trouver une base constitutionnelle au nouvel arrêté: la même que pour l'arrêté fédéral du 21 décembre 1950 instituant une commission des indemnités de nationalisation et une commission de recours. Cet arrêté repose sur l'art. 85, ch. 2 Const. féd. d'après lequel les lois et arrêtés sur les matières que la constitution place dans la compétence fédérale sont de la compétence de l'Assemblée fédérale. - Il faut reconnaître que cette base constitutionnelle n'est pas sans défaut. Mais la solution proposée mérite un examen détaillé le moment venu. Et comme c'est le Conseil fédéral qui a envisagé de faire bénéficier les sinistrés de la liquidation des biens allemands prévue par l'accord de Washington et que cette thèse a été maintenue jusqu'à la conclusion de l'accord du 26 août 1952 avec l'Allemagne, on ne voit pas comment le Conseil fédéral pourrait aujourd'hui abandonner les Suisses victimes de la guerre à l'assistance publique des cantons. Une telle solution ne s'imposerait que si l'on pouvait prouver que la majorité du corps électoral ne veut plus rien savoir d'une nouvelle aide en faveur des sinistrés. Or l'administration d'une telle preu-

ve est impossible (cf. chapitre C); elle serait peut-être réalisable après un second scrutin négatif. Nous n'en sommes cependant pas encore là. Il faut donc faire une nouvelle tentative.

III. La solution transitoire.

Les moyens que les Chambres ont mis à la disposition du Conseil fédéral, par l'arrêté de 1946, seront épuisés vers la fin de l'année. Afin d'éviter que certains sinistrés se trouvent dans une situation extrêmement douloureuse, il convient de préparer sans plus tarder un nouvel arrêté reposant exactement sur les mêmes bases que celui de 1946, mais qui accorde au Conseil fédéral pour peu de temps quelques millions lui permettant de secourir les victimes les plus nécessiteuses. Il s'agit donc d'une solution transitoire. On peut présumer qu'elle sera approuvée par tous les intéressés ainsi que par les Chambres.

E. IV. QUELLE DOIT ETRE LA SOLUTION DEFINITIVE ?

Deux questions se posent: l'une a trait à la méthode qui sera appliquée lors de la distribution de la somme permettant de fournir les prestations aux sinistrés; l'autre concerne l'organisation chargée d'exécuter cette tâche et de régler d'autres problèmes qui ont trait aux Suisses de l'étranger. Ces deux questions sont indissolublement liées.

1) Première question d'organisation: l'Office de liaison pour les colonies suisses à l'étranger.

Le département de justice et police (division de police) s'est occupé jusqu'à présent des questions relatives à l'assistance des Suisses victimes de la guerre. Pourquoi la division de police ? Pour répondre à cette

- 24 -

question, il convient de jeter un coup d'oeil sur l'évolution historique. M. Rothmund, qui était jadis chef de la police fédérale des étrangers et qui est devenu plus tard chef de la division de police, a dû de ce fait participer à des négociations ayant trait à l'établissement de ressortissants étrangers sur territoire de la Confédération. Par le jeu de la réciprocité, il a été amené à s'intéresser à l'établissement de nos compatriotes en dehors du territoire suisse. C'est ainsi que, petit à petit, il a eu à s'occuper de questions relatives aux Suisses de l'étranger; il l'a fait avec dynamisme et - soulignons-le - avec coeur. Nos compatriotes de l'étranger lui doivent beaucoup.

La division de police étant en outre chargée de certaines questions d'assistance (réfugiés; aide aux étrangers domiciliés sur territoire suisse; rapatriement de ceux-ci, etc.), il était indiqué d'attribuer l'assistance pour les Suisses victimes de la guerre à la division de police. Cette situation a été en quelque sorte légalisée par la création, dans le cadre de la division de police, d'une administration spéciale: l'"office central fédéral chargé des questions relatives aux Suisses de l'étranger".

On a formé, d'autre part, au département politique, un "office de liaison pour les colonies suisses à l'étranger". Il a cependant exercé une activité extrêmement réduite et purement administrative; les questions importantes n'ont pour ainsi dire jamais été traitées par lui. La division des affaires administratives du département politique a défini son cahier de charges le 9 août 1948 comme suit:

"Cet office ... est chargé de traiter les questions d'ordre général touchant les colonies suisses à l'étranger... Il aura, en particulier, pour tâches d'examiner et, le cas échéant, de transmettre aux autorités fédérales compétentes les propositions

et les vœux présentés par nos colonies, d'exposer le point de vue des Suisses à l'étranger lors de l'élaboration des lois fédérales qui leur seraient également applicables et de s'occuper des questions relatives aux associations suisses à l'étranger. L'office de liaison s'emploiera également à guider nos compatriotes établis hors du pays lorsque ceux-ci, de passage à Berne, auront une affaire particulière à régler avec un service de l'administration."

Ainsi donc, l'administration fédérale possède deux offices censés - si l'on se réfère à leurs noms - examiner les problèmes intéressant les Suisses de l'étranger. Cette situation ambiguë n'a pas eu d'heureux effets. Nous n'avons pas, dans le domaine général des Suisses de l'étranger, de service qui soit vraiment compétent, qui ait une nette conception de ses obligations et qui s'occupe avec méthode des questions qui lui sont dévolues; chaque département fait ce qu'il veut ou ce qu'il peut; il agit selon sa spécialité. Or le spécialiste, par définition, est dans l'ignorance des spécialités avoisinantes. C'est le règne des techniciens. Voilà pourquoi - c'est un exemple - le département des finances considère nos compatriotes résidant à l'étranger comme des Suisses habitant le pays; il s'ensuit un assujettissement uniforme à la taxe militaire qui ne tient qu'insuffisamment compte du fait qu'un Suisse de l'étranger est dans une situation différente de celui qui réside au pays. M. Dürrenmatt, rédacteur en chef des "Basler Nachrichten", a consacré, le 5 septembre 1953, un article à ces questions et s'est exprimé comme suit:

"...Mit Bezug auf das Auslandschweizertum wäre vielleicht noch zu sagen, dass sich auch seine Stellung in den letzten hundert Jahren gewandelt hat. Auch der Auslandschweizer musste zuerst einmal entdeckt werden. Man nennt das Auslandschweizertum gelegentlich die fünfte Schweiz, eine Bezeichnung, die auf die sprachlichen Landesteile anspielt und die Auslandsschweizer einem Landesteil gleichsetzt. Das war nicht immer so.

Erst die Umbruchstimmung die den ersten Weltkrieg begleitete, schuf indessen den Sinn für die geistige Pflege des Auslandschweizertums. Die "Neue Helvetische Gesellschaft" weckte und pflegte ihn, wogegen die Bundesverwaltung diesen Bestrebungen - milde gesprochen - kühl gegenüberstand. Noch bis zur Stunde gibt es keine eigentliche Abteilung im Politischen Departement, die sich mit dem Auslandschweizertum befassen würde. Man tut es mit der linken Hand. In den brodelnden Zeitläuften zwischen dem Ende der zwanziger Jahre und dem Ausbruch des zweiten Weltkrieges hat man vollends die Finger von dieser Sache gehalten. Folglich besass man als das Auslandschweizertum unter dem fascistischen und nationalsozialistischen Regime sich vor ernste Probleme seiner geistigen Existenz gestellt sah, weder eine Konzeption noch Verhaltensregeln. "Religion" blieb in dieser Beziehung Privatsache der Auslandschweizer. Wenn sich nicht viel mehr Auslandschweizer besonders vom Nationalsozialismus einfangen liessen, so verdankten sie das ihren angeborenen Instinkten und den warnenden Massnahmen einzelner offizieller schweizerischer Auslandsvertreter, die aber ihrerseits aus persönlicher Ueberzeugung die Warnung aussprachen und nicht weil sie von Bern dazu angehalten worden waren.

Der Mangel an Konzeption wurde bald nicht nur in den geistigen Fragen spürbar, sondern in den materiellen. Zugegeben, es war schwierig, für die Deutschlandschweizer rechtzeitig eine Sonderbehandlung in der Devisenfrage und der Ausfuhr von Vermögenswerten nach der Schweiz zu erlangen. Ob sie mit allem Nachdruck versucht worden ist und nicht vielmehr die Forderungen der Auslandschweizer zu bereitwillig der Gesamtsituation ein- und untergeordnet worden sind, muss die Geschichte noch klären. Jedenfalls liegt hier in diesem Punkt die Gegenrechnung, die von den Deutschlandschweizern präsentiert werden kann, sobald um den moralischen Anspruch auf Entschädigung gestritten wird..."

L'évolution des problèmes relatifs aux Suisses de l'étranger durant ces dernières années a démontré que la création d'un service, "der sich mit dem Auslandschweizertum befassen würde", s'impose. Ce service ne serait pas doté d'un personnel nombreux; un seul agent, ayant un grade relativement élevé, secondé par une bonne secrétaire, devrait être suffisant. Sa tâche - elle lui prendrait environ 80% de son temps en moyenne - ne serait pas d'être l'avocat qui défende envers et contre tout les revendications que pourraient adresser au

Conseil fédéral les Suisses de l'étranger. Il aura à accomplir un travail beaucoup plus nuancé. Il sera avant tout un bon psychologue et en tout cas pas un bureaucrate. Il n'oubliera pas que certains compatriotes victimes de la guerre ont l'impression d'être abandonnés. Ce sentiment est évidemment injustifié mais il existe. La démagogie a accompli son oeuvre, tirant prétexte de tout. Ainsi que l'a relevé M. Schumperli, Conseiller national, un fossé risque de s'ouvrir entre la cinquième Suisse et les confédérés restés au pays. Bref, on est en présence d'un malaise dont on ne saurait nier l'existence. C'est dire que celui qui devra s'occuper de l'ensemble de ces problèmes n'aura pas une tâche aisée. On voit tout de suite que le bon fonctionnement de ce service dépendra presque exclusivement des capacités de celui qui en sera le titulaire.

Si la Confédération trouve, pour occuper le poste en question, une personnalité ayant l'envergure requise, conviendrait-il de lui donner - ainsi que certains l'ont suggéré (p.ex. M. R. Bühler, ancien conseiller national à Uzwil) - le titre de délégué pour les Suisses de l'étranger. Ce titre s'imposerait à première vue étant donné que le "délégué" serait dans une certaine mesure le supérieur de fonctionnaires n'appartenant pas au département politique; il assumerait en quelque sorte des tâches interdépartementales. Un tel titre semble cependant dépasser l'importance du problème et donnerait l'impression que l'ensemble des questions intéressant les Suisses de l'étranger est traité par le "délégué". Comme presque toutes les affaires dont a à s'occuper le département politique touchent de près ou de loin aux Suisses de l'étranger, le "délégué" deviendrait la plaque tournante du département. Il faut donc envisager une

solution nettement plus modeste: le service chargé des questions relatives aux Suisses de l'étranger serait confié à un chef de section (conseiller de légation; consul général).

La nécessité de disposer d'un tel service ad hoc se justifie par le fait qu'une partie importante de notre politique étrangère n'est rien d'autre que la politique de la Confédération à l'égard de ses citoyens établis à l'étranger. Aussi n'est-il que juste que ce service soit attribué au département politique. Cela ne veut pas dire que les autres départements ne soient pas compétents pour traiter, comme jusqu'ici, les problèmes qui sont les leurs et qui peuvent avoir trait aux Suisses de l'étranger.

En d'autres termes, il s'agirait de prendre des dispositions afin que l'"office de liaison pour les colonies suisses à l'étranger" puisse travailler conformément à son cahier de charges qui a été excellemment défini en 1948 (cf. pages 24-25).

2) Le contenu d'un nouveau projet relatif aux dommages de guerre; méthode de travail.

a) Le chef de l'"office de liaison" aura pour première tâche, cela va de soi, de préparer un nouveau projet relatif à l'aide aux Suisses victimes de la guerre. Ce problème est actuellement d'une importance telle que l'on ne saurait faire autrement qu'en confier l'examen au chef de l'office de liaison. Il en sera l'architecte qui entretiendra des rapports suivis avec les milieux intéressés et tous les services qui ont voix au chapitre; il n'en tiendra pas moins en mains tous les éléments qui doivent assurer la construction du nouvel édifice. Cette centralisation est inévitable si l'on veut éviter des erreurs irréparables dont pro-

- 29 -

fiteraient certains démagogues. Les expériences de ces dernières années sont là pour démontrer que sans cette concentration le problème est insoluble. Concentration ne veut pas dire indépendance: l'office aura sa place dans la hiérarchie propre à l'administration. Mais il est indispensable qu'en dehors du chef du département un seul homme conduise cette affaire. Trop d'artisans nuisent.

Pour le chef de l'office de liaison il s'agira de consulter les colonies principalement intéressées, certains représentants des rapatriés, nos légations en Allemagne, Autriche, Belgique, France et Italie, quelques membres de la commission d'experts, les représentants de la Nouvelle Société Helvétique etc. De plus, on consultera avec fruit les journalistes et les députés qui se sont intéressés à la question, certaines autorités cantonales et communales et d'autres personnes compétentes en la matière. Ces conversations - car pour la première étape il ne s'agira que de cela - auront lieu de préférence en dehors de grandes réunions, afin d'éviter des polémiques, des partis pris, des considérations de prestige, des engagements prématurés. C'est un travail de déblayement aussi délicat que nécessaire. Ce n'est qu'une fois cette oeuvre préliminaire accomplie que des réunions plus spectaculaires pourront avoir lieu (commission d'experts, commission parlementaires etc.).

b) M. Duttweiler ayant lancé le referendum et les citoyens ayant repoussé l'arrêté de 1953 ainsi qu'il le souhaitait, dans quelle mesure doit-on tenir compte de ses idées pour rédiger le nouvel arrêté ?

M. Duttweiler - c'est un élément dont on ne saurait assez souligner l'importance - est avant tout entouré des Suisses rentrés d'Allemagne; leur attitude

souvent arrogante n'est que trop connue. Une grande partie des sinistrés ne semble pas mériter l'aide que leur ont accordée la Confédération, les cantons et les communes. Ils ne se sont guère intéressés aux affaires de la patrie; ayant subi l'influence, pendant de longues années, de la propagande nationale-socialiste, ils n'ont aucune idée comment fonctionne notre démocratie. Ils n'en réclament pas moins, avec des méthodes dont ils ont appris la pratique dans les meetings hitlériens, des prestations qui ne leur sont pas dues. Ils rendent la cause des Suisses de l'étranger impopulaire chez nous. Ce sont presque toujours les rapatriés d'Allemagne qui se mettent en évidence, alors que les autres, souvent bien plus touchés par la catastrophe qu'ils ont vécue, sont modestes, silencieux et méritent toute notre sympathie.

Avec ses méthodes de propagande politique souvent proches de celles de Goebbels, M. Duttweiler a réussi à se créer parmi les rapatriés d'Allemagne une nouvelle clientèle. Dictateur, il est considéré un peu comme le "Führer" par ceux qui voient en lui le défenseur de leur cause. Nous avons, dans les années qui précédèrent la deuxième guerre mondiale, les frontistes. On ne peut s'empêcher de faire certaines comparaisons avec le mouvement de l'"Anneau des Indépendants": propagande incessante et envahissante, continuuel mouvement, un chef qui exige de ses militants l'obéissance absolue. Il y a cependant des différences: M. Duttweiler est également commerçant, ce qui lui a permis de mêler le négoce à la politique. Habillement il a su marier les méthodes commerciales - en partie fraîchement importées d'Amérique - à ses buts politiques. Mais il est encore foncièrement démagogue. Et comme tout démagogue digne de ce nom, il a un flair étonnant qui lui permet de découvrir les questions sur

lesquelles il peut facilement attaquer le Gouvernement. Vu sous cet angle, il est également le MacCarthy suisse. Inlassablement, il se fait le champion d'une cause, bonne en soi, qu'il défend en exploitant à fond les moyens légaux que la démocratie met à la disposition de tout citoyen. C'est le cas pour le problème des Suisses de l'étranger. Il a senti que des milliers de personnes avaient été lésées dans leurs intérêts et que de ce fait il aurait là de toute façon une clientèle politique intéressante à laquelle les autres partis ne consacrent qu'une attention fort réduite. Il a également senti que la Confédération n'avait peut-être pas toujours traité le problème avec tout le doigté souhaitable (lourde succession qu'a laissée la première guerre mondiale). Comme M. Duttweiler est également un messie fédéral - n'a-t-il pas eu l'impudence de se comparer au Christ ? - et qu'il se réclame avec une profonde conviction de la démocratie, il a d'autant mieux pu justifier, devant sa propre conscience, sa méthode de lutter pour les Suisses victimes de la guerre.

Tel est l'homme - curieux produit de bonne et de mauvaise foi - avec lequel il faudra discuter ces prochains mois. On objectera que M. Duttweiler n'a que peu d'adhérents aux Chambres et que son parti a subi de sérieuses défaites électorales ces derniers mois. Or ces circonstances ne sont pas déterminantes ici. Le parti de M. Duttweiler est le seul qui ait l'intention, le cas échéant, de demander le referendum contre toute loi relative aux dommages de guerre. Les autres partis et les organisations économiques ne consacreront rien à la défense d'un projet que la majorité des députés aura approuvé contre l'avis de M. Duttweiler et de ses amis. C'est pourquoi le rôle du chef de la Migros est beaucoup plus important que ne laisse supposer le nombre de ses adhérents.

- 32 -

Comment qualifier les idées de M. Duttweiler en matière de dommages de guerre ? Elles sont peu claires. Aujourd'hui encore on ne connaît pas la solution qu'il entendait opposer à celle qui est issue des débats des Chambres fédérales. Tout ce que l'on peut dire, c'est que M. Duttweiler semble avoir préconisé le versement de la somme totale disponible en une seule fois (cf. à ce propos la recommandation de la Commission d'experts, ch.5). Après avoir demandé une réparation partielle des dommages de guerre subis, M. Duttweiler s'est rendu à l'évidence qu'une telle indemnisation serait injuste et repoussée par l'opinion publique. Peu avant le vote du 20 juin, les organisations qui avaient demandé le referendum ont elles-mêmes soutenu une solution tenant compte des conditions sociales des sinistrés.

Il est ainsi extrêmement difficile de dire en quoi consiste la différence entre l'arrêté qui a été repoussé et la solution défendue par M. Duttweiler.

c) D'après le message du Conseil fédéral du 27 mars 1953, les sommes nécessaires pour venir en aide aux personnes dont l'incapacité de travail est permanente, étaient estimées à 91 millions de francs; l'aide temporaire aux personnes capables de travailler aurait exigé un montant de 20 millions environ. On peut se demander si ces montants reposent sur des bases solides. En effet, la Confédération a versé en

1947	30.000.000 de francs
1948	12.000.000 " "
1949	6.000.000 " "
1950	6.000.000 " "
1951	4.000.000 " "
1952	3.600.000 " "
1953	3.600.000 " "

Pour les Suisses d'Allemagne occidentale, la situation s'améliore constamment. Nos compatriotes auront droit aux prestations prévues par la loi sur la péréquation des charges (Lastenausgleich); dans le domaine des transferts, des résultats intéressants ont pu être obtenus; il en va de même pour les rentes sociales (Sozialrenten, Altersparergesetz). Plusieurs sinistrés obtiendront les rentes de l'assurance vieillesse; le nombre de ces bénéficiaires ira en augmentant. On peut donc admettre que, dans son ensemble, la situation de nos compatriotes résidant en Allemagne ou rapatriés de ce pays n'est pas trop mauvaise. D'autre part, le département politique poursuit ses efforts en vue d'obtenir certaines indemnités de la part d'Etats étrangers (Japon, Allemagne, Belgique, France, etc.). Même si ces démarches n'aboutissent que partiellement, les obligations financières de la Confédération dans le domaine des dommages de guerre en seront réduites. C'est pourquoi les montants indiqués dans le message du Conseil fédéral devront être soumis à un nouvel examen très détaillé avant que le département puisse se faire une idée du nouveau projet qui devra être soumis au Conseil fédéral et aux Chambres.

d) Il n'est pas exclu que les recommandations dont la commission d'experts avait saisi le Conseil fédéral le 21 décembre 1950 puissent être retenues dans une plus large mesure que jusqu'ici. Ne serait-il pas judicieux d'examiner très sérieusement la question de savoir si l'exécution du nouvel arrêté ne devrait pas être confiée à un comité ad hoc (un nouveau "Don suisse") qui soit indépendant de l'administration (cf. chiffre 7 des recommandations de la commission d'experts) ? La Confédération y serait évidemment représentée, mais n'assumerait pas une responsabilité directe lors de la

distribution du montant voté par les Chambres. Si le comité devait décider que le fameux "versement unique" représente la solution la plus opportune, et s'il devait s'arrêter à une indemnisation partielle (compte tenu de considérations sociales), on ne pourrait guère plus tard invoquer des précédents dangereux pour la Confédération. Ce système des versements uniques aurait pour avantage de liquider tout le problème assez rapidement de sorte que le service qui en serait chargé n'aurait pas à accomplir un travail d'une vingtaine d'années comme c'était prévu pour l'arrêté du 23 décembre 1953. On répliquera en faisant valoir qu'un versement unique équivaldrait à une indemnisation partielle que la Confédération ne pourrait admettre pour des raisons de principe. Cet argument n'est guère valable. La discussion qui a souvent envenimé les débats de ces dernières années et qui portait sur l'alternative "droit à une indemnité" et "prestation sociale" semble être quelque peu spacieuse. Ce qu'il faut éviter c'est le versement d'une somme à un sinistré qui n'en a pas besoin. Ce principe une fois reconnu, la Confédération est libre d'agir comme elle l'entend. Une aide renferme toujours un élément d'indemnisation. L'aide est même souvent supérieure au dommage subi. L'arrêté de 1953 prévoyait des versements uniques pour les cas exceptionnels seulement; il s'agirait maintenant d'instituer ce système d'une façon générale et de n'accorder d'autres prestations que dans certains cas particuliers. Mais encore une fois: quelle que soit la méthode qui prévaudra, les considérations sociales devront toujours avoir la première place.

Il est possible que l'on revienne au système de l'arrêté rejeté qui permettrait de venir en aide dans la forme qui paraît la plus judicieuse

pour chaque cas individuel. Cette méthode n'empêcherait nullement la Confédération de procéder à des versements uniques plus souvent que ne le prévoyait l'arrêté du 23 décembre 1953.

Une catégorie de sinistrés devrait être privilégiée: ce sont les victimes de sévices perpétrés dans différents pays, notamment en Allemagne par les nazis. Comme on le sait, la Confédération a obtenu en faveur de la caisse fédérale pour le milliard du clearing un règlement satisfaisant. Elle a, de plus, par l'accord de Londres sur les dettes extérieures allemandes, apposé sa signature sur un document qui permet à la République fédérale d'Allemagne, pour le moment du moins, de refuser à la Suisse des indemnités pour les sévices causés pendant la guerre. Ces circonstances - qui ne peuvent ici être décrites en détail, l'ensemble du problème faisant l'objet de propositions spéciales, - méritent que, lors de l'élaboration du nouveau projet, l'on tienne compte de cette catégorie de victimes, à moins que l'Allemagne et les autres Etats débiteurs ne leur aient versé entretemps des indemnités suffisantes. Il y aurait lieu de prévoir de véritables indemnités (et non seulement des prestations de nature sociale) en faveur de ces sinistrés. Ces montants ne seraient rien d'autre que des avances sur les réparations que nous doivent les Etats en cause, conformément au droit des gens. La Confédération pourra certainement faire comprendre à l'opinion publique que dans ce domaine un règlement spécial s'impose. Une partie des frs. 121,5 mio serait ainsi affectée à un but particulier.

Enfin, il convient d'examiner si une autre partie des frs. 121,5 mio ne devrait pas être versée au futur "fonds de solidarité" dont la créa-

tion est à l'étude et dont la tâche sera d'aider les Suisses victimes d'une nouvelle guerre ou de catastrophes semblables.

3) Deuxième question d'organisation: l'exécution du nouvel arrêté fédéral.

A qui doit-on confier l'exécution du nouvel arrêté dès qu'il sera entré en vigueur ?

Au département de justice et police est rattaché l'"office central fédéral chargé des questions relatives aux Suisses de l'étranger" (cf. page 24). Les tâches qu'assume cet office ne correspondent nullement au titre très général dont est parée cette section dépendant de la division de police. En effet, il ne s'occupe pour ainsi dire que des questions relatives à l'assistance. C'est lui qui exécute l'arrêté de 1946 concernant l'aide aux Suisses victimes de la guerre. Si le projet du 23 décembre 1953 avait trouvé grâce devant le peuple, nul doute que la réalisation de l'aide portant sur les frs. 121,5 millions n'aurait été confiée au même office. Celui-ci compte, à Berne, une vingtaine d'agents environ, dont un seul, le chef, est universitaire. Le travail de cet office est essentiellement de nature technique. Il doit examiner chaque cas d'assistance et décider sous quelle forme l'aide sera accordée aux sinistrés (rente, prêt, aide à fonds perdu, etc.). C'est dire que l'office n'a guère traité jusqu'ici les questions relatives à notre politique vis-à-vis des Suisses de l'étranger, à quoi s'ajoute le fait que l'assistance intéresse fréquemment des rapatriés, c'est-à-dire des compatriotes qui ont leur domicile en Suisse et non pas à l'étranger.

Cet office est donc chargé de l'assistance aux Suisses victimes de la guerre. Il est ainsi destiné à exécuter le nouvel arrêté (à moins que cette tâche ne

soit confiée à un organisme en dehors de l'administration fédérale; cf. page 33). On ne voit pas quel autre office pourrait assumer cette obligation. Ici surgit cependant la question de savoir si cet office devrait être rattaché au département politique. Il convient de trancher cette question par la négative. En effet, l'office ferait, au département politique, figure de corps étranger. Il a été décidé récemment que la division du commerce, étant chargée en grande partie d'un travail technique, ne doit pas être attribuée au département politique bien que sa tâche ait trait à un domaine important de nos relations extérieures; à plus forte raison convient-il de confier l'assistance aux Suisses victimes de la guerre (qui ne se trouvent en grande partie plus à l'étranger) à un service qui ne soit pas attribué au département politique.

Cette conception admise, reste à examiner si la désignation "office central fédéral chargé des questions relatives aux Suisses de l'étranger" est opportune. Elle ne l'est pas pour deux raisons: tout d'abord elle fait double emploi avec le terme de "office de liaison" et ensuite elle laisse supposer une activité beaucoup plus vaste qu'elle ne l'est en réalité. C'est pourquoi la désignation "office central fédérale chargé des questions relatives aux Suisses de l'étranger" devrait être supprimée. Le service lui-même, en revanche, serait maintenu tant que la Confédération accorde une assistance aux victimes de la guerre. Sa fonction est celle d'une section qui est pour le moment rattachée à la division de police.

Convient-il de transférer cette section à un autre département ? Ainsi qu'il a été exposé plus haut, les tâches de ce service ne doivent pas être du ressort du département politique. La section dont il s'agit doit-elle dès lors rester là où elle est main-

tenant, c'est-à-dire à la division de police ?

Comme on le sait, cette division a été violemment critiquée par les services de M. Duttweiler durant la campagne référendaire qui a précédé le vote du 20 juin. On a parlé du "plan Rothmund", de l'esprit de police qui avait engendré l'arrêté fédéral du 23 décembre 1953, du montant de frs. 121,5 millions qui serait distribué par la police fédérale, etc. A la suite d'articles parus au "Beobachter", certains journaux ont cru devoir attaquer sévèrement M. Rothmund pour son activité déployée dans les questions relatives aux réfugiés. M. Duttweiler, évidemment secondé par le dépôt d'une interpellation quelques jours avant le scrutin du 20 juin 1954, en a profité. Il convient de signaler qu'indépendamment de cette campagne de presse, depuis deux ans environ, M. Duttweiler et ses amis ont demandé que les travaux relatifs à la préparation d'un arrêté sur une aide aux Suisses victimes de la guerre ne fussent pas confiés à la division de police. Si celle-ci était à nouveau chargée de cette obligation, la critique, injuste, âpre et scandaleuse, reprendra. M. Duttweiler aura un prétexte pour s'opposer à tout nouveau projet préparé par le Conseil fédéral. Or ce qu'il faut maintenant c'est une atmosphère sereine et calme qui seule permettra d'aboutir à une solution positive. - En examinant cette situation, si déplorable soit-elle, on peut juger qu'il ~~serait~~ de bonne politique de déférer au désir exprimé par le département de justice et police. L'opinion publique ne sera pas trop surprise par ce transfert; elle y a été préparée notamment par la réponse à l'interpellation Oprecht (cf. page 15).

A qui devrait-on dès lors attribuer la section chargée de l'exécution du nouvel arrêté ? Une solution consisterait à la rattacher à l'office fédéral

des assurances sociales lequel doit être transféré sous peu au département de l'intérieur. L'office des assurances sociales est compétent en matière d'assurance vieillesse et survivants pour les Suisses de l'étranger. La nouvelle tâche dont il est question ne lui serait peut-être pas entièrement étrangère. L'exécution de l'arrêté ne posera d'ailleurs guère de problèmes particulièrement ardu.

Deux phases devraient donc être distinguées en ce qui concerne l'organisation: la première a trait au service qui doit préparer le nouvel arrêté (office de liaison); la seconde englobe l'exécution de l'arrêté, tâche dont serait nantie la section chargée de l'aide aux Suisses de l'étranger, section dépendant d'un autre département que le département politique.

Ce dualisme n'est pas sans inconvénients. Le département politique ne donne-t-il pas en effet l'impression de vouloir garder l'agréable travail pour lui et de laisser la besogne inférieure aux autres ? A quoi on pourrait répondre que la préparation du nouvel arrêté - son auteur risque beaucoup, l'expérience le prouve - est un travail nécessaire certes, mais fort peu enviable, délicat et semé d'embûches. De plus, il serait facile de citer un nombre considérable d'affaires qui ont été traitées de la façon proposée. C'est ainsi que les questions financières, dans leurs détails techniques, sont du ressort de l'office suisse de compensation qui, en grande partie du moins, agit sur instruction du département politique. Certains grands problèmes qui concernent nos relations économiques avec l'étranger sont traités par le chef du département politique; les détails, en revanche, intéressent la division du commerce. Par ailleurs il ne s'agit nullement d'exclure la section chargée de l'aide aux Suisses de l'étranger, de la possibilité de collaborer à la prépara-

- 40 -

tion du nouvel arrêté. Bien au contraire: cette collaboration est indispensable. Mais c'est de l'office de liaison que doit émaner la ligne de conduite.

Une éventualité doit être prise en considération: celle où la distribution des frs. 121,5 mio est confiée à un organisme en dehors de l'administration. Si la préparation du nouvel arrêté devait aboutir à cette solution, il serait inutile de vouloir transférer l'office central fédéral chargé des questions relatives aux Suisses de l'étranger. Ne vaudrait-il dès lors pas mieux ne rien changer à l'organisation actuelle de la division de police et attendre le projet d'arrêté fédéral que préparera l'"office de liaison" ? Ce statu quo serait peut-être préférable malgré l'effet psychologique, défavorable, décrit plus haut, qu'il provoquera le cas échéant. C'est pourquoi, tout bien pesé, convient-il de ne rien précipiter et de renvoyer à plus tard la décision relative à un transfert de la section chargée de l'exécution du nouvel arrêté fédéral.

4) Troisième question d'organisation: la commission interdépartementale.

Jusqu'ici l'office central fédéral chargé des questions relatives aux Suisses de l'étranger travaillait sous la surveillance, toute relative d'ailleurs, d'une commission interdépartementale composée de quelques fonctionnaires. Il conviendrait de maintenir cette commission mais de lui donner des attributions plus larges. Elle devrait permettre aux chefs des nombreux services qui ont à traiter des questions relatives aux Suisses de l'étranger de se rencontrer, d'échanger des vues, de coordonner leurs intentions et leur attitude en vue de la Journée annuelle des Suisses

de l'étranger. La commission serait présidée par le chef de l'office de liaison; en feraient partie des représentants de l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (service de l'émigration), de la division de police, de l'administration des contributions (taxe militaire), de l'office des assurances sociales, du département de l'intérieur (secrétariat général), etc. Le spécialiste aurait une vue sur une autre spécialité que la sienne et le représentant du département politique se rendrait compte des difficultés que créent, au sein des autres départements, les problèmes des Suisses de l'étranger.

5) Quatrième question d'organisation: la commission fédérale pour les Suisses de l'étranger.

Ainsi qu'il a été exposé au début de ce rapport, la commission d'experts a dressé un catalogue des grands problèmes qui intéressent la cinquième Suisse. La plupart de ces questions doivent encore être examinées; elles devraient faire l'objet de propositions en vue de leur solution.

Il faut, d'autre part, reconnaître que l'opinion publique chez nous n'a pas encore compris l'importance et les aspects très particuliers de la cinquième Suisse. Nos compatriotes de l'étranger, eux non plus, ne se rendent pas toujours compte de leurs droits et devoirs vis-à-vis du pays.

On sait que le secrétariat des Suisses de l'étranger s'efforce de trouver des solutions à ces problèmes. Il est piloté par une commission instituée par la NSH. Les moyens financiers dont elle dispose sont minimes.

Ne serait-il pas indiqué que la Confédération créât à son tour une commission fédérale permanen-

te pour les questions relatives aux Suisses de l'étranger ? Elle prendrait la succession de la commission d'experts et serait composée de personnalités en dehors de l'administration; son secrétariat serait assuré par l'"office de liaison". La NSH serait, bien entendu, libre de maintenir ou de supprimer sa propre commission.

Une des questions que pourrait examiner la commission fédérale concerne les problèmes soulevés par la motion Vontobel du 23 décembre 1953 qui demande entre autres:

"Le Conseil fédéral est chargé de présenter aux Chambres un projet d'article constitutionnel garantissant la protection diplomatique aux citoyens suisses domiciliés à l'étranger. Cet article devrait fournir la base pour une législation fixant les cas dans lesquels l'Etat assure sa protection et encourt une responsabilité..."

La proposition de M. Vontobel va évidemment trop loin. Mais on peut se demander s'il ne serait pas opportun d'avoir une disposition constitutionnelle permettant à la Confédération de légiférer en matière de Suisses de l'étranger.

6) Cinquième question d'organisation: le "Club parlementaire pour les Suisses de l'étranger".

On sait que les députés aux Chambres fédérales ont formé, en dehors des partis et des groupes, des "Clubs" qui examinent des problèmes particuliers. C'est ainsi qu'existent des clubs pour l'artisanat, l'agriculture, le tourisme, la population des montagnes, les questions sociales, la presse, l'industrie etc. Avant la deuxième guerre mondiale, un Club pour les questions des Suisses de l'étranger accomplissait un travail fort utile. Il était présidé par le distingué rédacteur en chef des "Basler Nachrichten", M. Oeri; des députés qui avaient séjourné pendant de longues années à l'étranger en faisaient partie. Ce Club a mal-

heureusement disparu. Il ne serait certainement pas très difficile de le faire revivre.

F. RESUME

I.

L'examen des questions d'ordre général touchant les Suisses de l'étranger est confié à l'"office de liaison pour les colonies suisses à l'étranger" dont le chef présidera la "commission interdépartementale pour les questions relatives aux Suisses de l'étranger" et représentera le département politique au sein de la commission chargée d'examiner la création d'un fonds de solidarité.

II.

Le Conseil fédéral instituera une commission fédérale pour les questions relatives aux Suisses de l'étranger. Cette commission, permanente, sera composée de personnalités en dehors de l'administration. Elle remplacera la "commission d'experts".

III.

Le "Club parlementaire pour les Suisses de l'étranger" devrait être nouvellement constitué.

IV.

1) Le vote négatif du peuple suisse du 20 juin 1954 ne permet pas de conclure que la majorité des citoyens a voulu repousser toute aide aux Suisses victimes de la guerre. La décision du peuple n'empêche pas le Conseil fédéral de rechercher une nouvelle solution et de saisir les Chambres d'un nouveau projet de loi.

- 44 -

2) Les négociations menées avec les Alliées et la République fédérale d'Allemagne, ainsi que les accords qui en ont résulté obligent, au point de vue politique sinon juridique, le Conseil fédéral à entreprendre une nouvelle tentative pour faire bénéficier des frs. 121,5 mio les Suisses victimes de la guerre. Le refus du Conseil fédéral de préparer un nouvel arrêté ne serait pas compris dans nos colonies et aurait des répercussions fâcheuses.

V.

Les moyens dont dispose le Conseil fédéral pour aider les Suisses victimes de la guerre seront épuisés à la fin de l'année courante. Il convient donc de soumettre aux Chambres un nouveau projet d'arrêté qui mettrait à la disposition du Conseil fédéral un montant de frs. 12 millions environ. Cette somme serait distribuée exactement d'après les principes de l'arrêté de 1946. Elle suffirait pour accorder pendant trois ans environ une aide aux sinistrés les plus nécessiteux.

VI.

1) Afin de jeter les bases sur lesquelles devra reposer l'arrêté définitif concernant une aide aux Suisses victimes de la guerre, le chef de l'"office de liaison" procédera à un examen qui comprendra entre autres:

- a) une enquête détaillée sur la situation actuelle des Suisses victimes de la guerre;
- b) des entretiens avec les milieux intéressés.

2) Le contenu du nouveau projet dépendra avant tout du résultat de l'enquête selon chiffre 1; il pourrait être cependant conçu de la façon suivante:

- a) quant à l'organisation:
 - aa) la distribution du montant voté par les Chambres serait confiée à un comité en dehors de l'administration; si cette éventualité était réalisée, la section chargée

- 45 -

de l'assistance aux Suisses victimes de la guerre serait supprimée; ou

bb) la distribution serait confiée à l'administration fédérale, c'est-à-dire à la section chargée de l'aide aux Suisses victimes de la guerre;

b) quant au fond:

aa) versement de la somme totale disponible en une seule fois; ou

bb) le versement serait fait dans chaque cas individuel selon la méthode qui semble la plus efficace pour l'intéressé;

cc) le calcul des prestations serait opéré d'après des critères sociaux en principe;

dd) un règlement particulier devrait intervenir pour les Suisses victimes des sévices: arrêté fédéral ad hoc ou alors disposition particulière dans l'arrêté fédéral concernant les frs. 121,5 mio; versement d'indemnité et non pas seulement de prestations de caractère social:

ee) une partie des frs. 121,5 mio devrait si possible aller au fonds de solidarité.

VII.

L'élaboration des projets transitoire mentionné et de l'arrêté définitif sont du ressort du département politique.

VIII.

1) La désignation "office central fédéral chargé des questions relatives aux Suisses de l'étranger" devrait être supprimée; elle pourrait être remplacée par "section chargée de l'aide aux Suisses victimes de la guerre". Cette section serait transférée du département fédéral de justice et police au département de l'intérieur

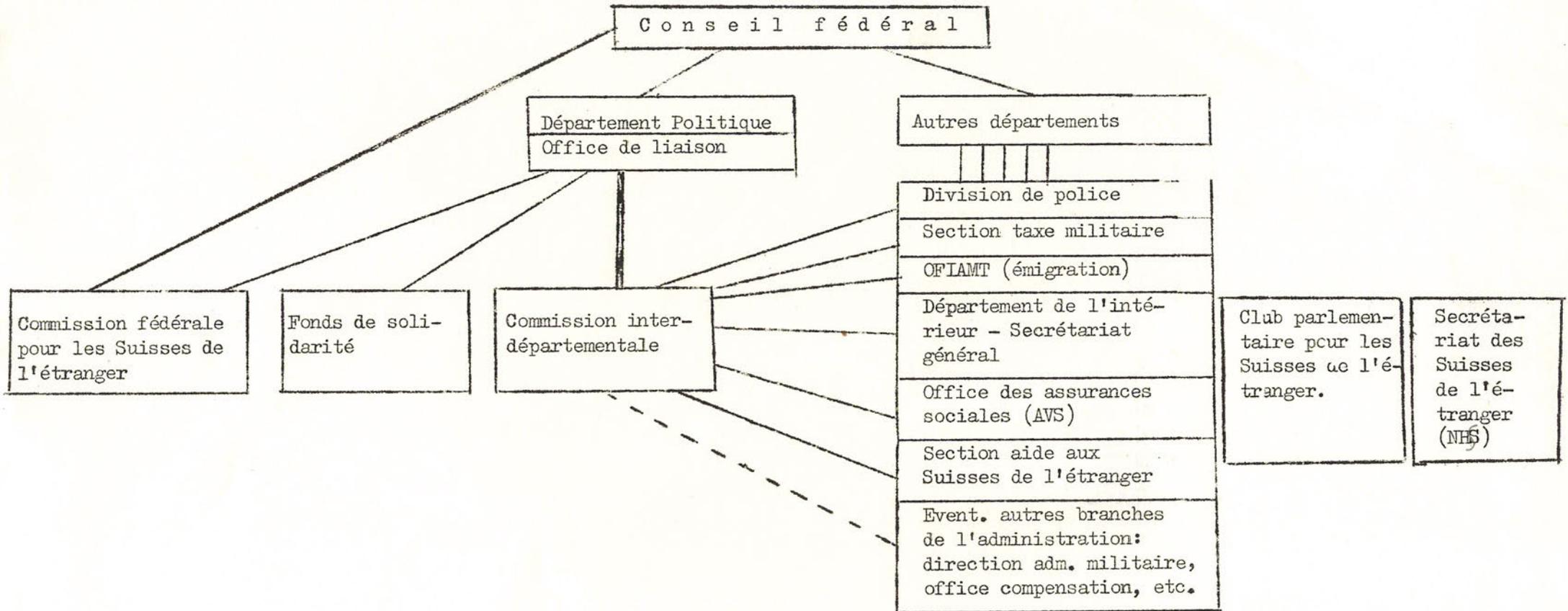
- 46 -

au moment où l'office fédéral des assurances sera attribué non plus au département fédéral de l'économie publique mais au département de l'intérieur. La décision d'un transfert éventuel pourrait être cependant renvoyée au moment où l'arrêté relatif aux 12.500.000 francs sera définitivement au point.

2) L'exécution technique des arrêtés concernant une aide aux victimes de la guerre est confiée, comme par la passé, à la section mentionnée au chiffre VIII/1.

Jaccard.

Schéma



I N D E X

Page:

1	<u>A. HISTORIQUE</u>
1	I. Le travail de la commission d'experts pour les questions relatives aux Suisses de l'étranger.
1	1) Les "recommandations" de la commission.
2	2) Le résultat.
3	II. Les recommandations de la commission d'experts au sujet des dommages de guerre.
5	III. L'évolution du problème sur le plan international.
5	1) La doctrine du département politique en matière de dommages de guerre.
7	2) L'accord de Washington et sa "liquidation".
11	IV. Les conclusions du département de justice et police, du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale.
11	1) La déclaration du Bürgenstock.
13	2) Les éléments de l'arrêté du 23 décembre 1953.
14	<u>B. LE VOTE DES 19 ET 20 JUIN 1954</u>
14	I. L'attitude des milieux intéressés.
14	1) En Suisse.
15	2) L'attitude de nos colonies.
16	I. Le scrutin.
17	<u>C. L'INTERPRETATION DU VOTE</u>
19	<u>D. PROPOSITIONS</u>
	I. L'assistance fédérale et la Constitution.
20	II. Les raisons essentielles pour lesquelles le Conseil fédéral se doit de préparer un nouveau projet.
23	III. La solution transitoire.

Page

23 E. IV. QUELLE DOIT ETRE LA SOLUTION DEFINITIVE ?

- 23 1) Première question d'organisation: l'office de liaison pour les colonies suisses à l'étranger.
- 28 2) Le contenu d'un nouveau projet relatif aux dommages de guerre; méthode de travail.
- 36 3) Deuxième question d'organisation: l'exécution du nouvel arrêté fédéral.
- 40 4) Troisième question d'organisation: la commission interdépartementale.
- 41 5) Quatrième question d'organisation: la commission fédérale pour les Suisses de l'étranger.
- 42 6) Cinquième question d'organisation: le "Club parlementaire pour les Suisses de l'étranger".

43 F. RESUME47 SCHEMA
