

JD/ag

Berne, le 31 mai 1963.

Conférence consulaire Washington.  
Séance du 30 avril 1963 à Woodlawn Plantation.  
Questions relatives aux Suisses à l'étranger.

---

M. Jaccard compare les problèmes relatifs aux Suisses à l'étranger à un kaléidoscope: Leurs aspects varient beaucoup selon l'angle sous lequel on les regarde. Par rapport à la population du globe, il y a aujourd'hui deux fois moins de Suisses à l'étranger qu'avant 1939. Cela est dû avant tout à la guerre et à la situation économique régnant dans notre pays. Si nous nous préoccupons de la "cinquième Suisse", c'est par solidarité avec nos compatriotes et parce que c'est dans notre intérêt national. Nous l'avons vu mieux que jamais ce matin, quand il a été question des savants suisses aux Etats-Unis. Les moyens mis à notre disposition pour intervenir en faveur des Suisses à l'étranger sont variés. Il convient de distinguer ce que nous pouvons faire d'une part sur le plan international (par des négociations, la conclusion d'accords concernant les assurances sociales, le service militaire des double nationaux, les échanges commerciaux, l'établissement, les transferts, les indemnisations, etc.), d'autre part sur le plan des mesures internes suisses (législation spéciale pour les Suisses à l'étranger ou alors lois applicables à tous les Suisses, mais tenant compte, dans la mesure du possible, de la situation spéciale de la cinquième Suisse). Toutes ces questions devenant de plus en plus compliquées, il est nécessaire de pouvoir consulter les représentants qualifiés de nos compatriotes. Cela permettra aux autorités fédérales d'éviter de prendre des mesures qui, après coup, se révèlent inefficaces ou peu opportunes. Les Suisses de l'étranger d'ailleurs prennent de plus en plus conscience de la nécessité de s'organiser. Aussi, surtout en Europe, des organisations faitières des Suisses à l'étranger ont été constituées, surtout depuis la fin de la guerre. A condition que ces organisations faitières soient présidées par des compatriotes vraiment capables, nous ne pouvons que nous féliciter de cette évolution qui aura pour résultat de nous procurer des interlocuteurs valables. Bien entendu, ces organisations doivent garder un caractère strictement privé et la Confédération n'a nullement l'intention d'étatiser les Suisses à l'étranger. La solution que la France, par exemple, a adopté pour l'organisation des Français à l'étranger ne saurait être adoptée chez nous; en effet, l'organisation des Français à l'étranger repose sur un décret pris par le Ministre des Affaires étrangères; c'est celui-ci qui préside les assises des Français à l'étranger. Nous voulons donc maintenir, pour nos compatriotes, des organisations indépendantes pour lesquelles la Confédération n'assume pas de responsabilités. Tout cela ne veut pas dire que les autorités fédérales et notamment nos postes à l'étranger, ne doivent pas s'intéresser aux travaux des organisations de nos compatriotes.

- 2 -

Parmi les problèmes qui méritent une attention particulière actuellement, il convient de citer la question d'un article constitutionnel consacré aux Suisses à l'étranger. Comme on le sait, notre Constitution fédérale ne mentionne nullement la cinquième Suisse. Une bonne partie des mesures qu'a prises la Confédération ces dernières années en faveur de nos compatriotes ne repose sur aucune base constitutionnelle expresse. On peut regretter cette situation non seulement pour des raisons juridiques, mais également pour des raisons psychologiques. La préparation d'une "Charte de la cinquième Suisse" a amené à approfondir divers problèmes assez épineux: Par exemple, le déséquilibre entre les droits et les devoirs des compatriotes établis à l'étranger qui font leur service militaire en Suisse et n'ont cependant pas le droit de vote; certaines questions inhérentes aux assurances sociales des Suisses à l'étranger; la question de savoir si la protection diplomatique et consulaire peut être reconnue comme un droit des citoyens suisses; l'assistance en faveur de nos compatriotes; les obligations militaires en général; etc. Comme on le voit, il s'agit, en quelque sorte, d'"intégrer" les Suisses à l'étranger dans le système juridique de la Confédération. Le problème est très difficile. Il fait l'objet d'études approfondies auxquelles se consacre le Département politique. Il est permis d'espérer que le Conseil fédéral pourra arrêter son attitude face à ce problème dans le courant de cette année. Ensuite, les cantons et les grands partis politiques devront être consultés. Il est clair que les postes les plus importants auront également la possibilité d'émettre leur avis. Ensuite, si cette procédure aboutit à des résultats positifs, le Département devra rédiger un message destiné aux Chambres, message qui selon toute vraisemblance sera assez volumineux.

M. Jaccard se préoccupe également des savants suisses établis aux Etats-Unis. Un moyen de nouer le contact avec eux est peut-être le fait que l'AVS a pour eux plus d'importance que pour la majorité des compatriotes résidant en Amérique. L'importance des scientifiques suisses travaillant dans ce pays est telle que nos consulats doivent s'efforcer de maintenir les contacts aussi serrés que possible avec ces compatriotes.

M. Wyss oriente ensuite les participants sur les préoccupations des Suisses de la Côte Est des Etats-Unis et sur le prochain voyage dans ce pays de M. Halbheer, Chef du Secrétariat des Suisses à l'étranger de la Nouvelle Société Helvétique, voyage dont l'objectif est d'étudier par quels moyens peuvent être renforcés les liens entre la mère patrie et les Suisses d'Amérique. A l'occasion de ce voyage aura lieu une réunion des Présidents des sociétés suisses de la Côte Est. La présence des représentants officiels de la Suisse serait la bienvenue. (M. Wyss quitte la séance).

M. Frey rappelle qu'aux termes du procès-verbal de l'année dernière les Suisses d'Amérique n'attendent pour eux-mêmes aucun avantage de l'article constitutionnel en préparation.

- 3 -

M. Jaccard considère, à la suite des études approfondies qui ont eu lieu ces derniers mois à Berne, que cette attitude n'est pas justifiée. Tout d'abord, il n'existe aucun fondement juridique suisse sur lequel puissent s'appuyer certaines mesures prises par le législateur ou le Conseil fédéral dans l'intérêt des Suisses de l'étranger. De plus, et c'est le point peut-être le plus important pour nos compatriotes établis en Amérique, cet article constitutionnel procurera l'arme juridique permettant de trouver une solution adéquate dans le domaine militaire (taxe militaire, congé militaire, justice militaire); une telle solution paraît actuellement impossible à cause de la teneur de l'article 18, alinéa 1er, de la Constitution.

Le Colonel Erni a toujours pensé que les Suisses de l'étranger sont des postes avancés du pays, mais, pour eux aussi, un équilibre doit exister entre les droits et les devoirs. Les compatriotes qui ne se soucient nullement de leur pays ne devraient rien attendre de lui en retour.

M. Frey fait observer que la situation est très différente suivant que l'on a à faire à des "Nur-Schweizer" ou à des double nationaux. L'article constitutionnel s'appliquera-t-il également aux double nationaux ?

M. Jaccard: Du point de vue de la loi suisse, les double nationaux sont des Suisses. L'article constitutionnel devra se borner à poser certains principes généraux. Aussi, ne parlera-t-il pas du problème spécial des double nationaux. Cette question devra, le cas échéant, faire l'objet d'une réglementation dans une loi particulière.

M. Gasser fait remarquer que les double nationaux craignent tout nouveau lien juridique avec la Suisse, de peur de violer le serment d'allégeance qu'ils ont dû prêter à l'égard des Etats-Unis. Quant à la taxe militaire, c'est son caractère fiscal et les méthodes exactrices utilisées par certains cantons qui choquent maint compatriote, mais non pas le principe.

M. Spagnapani est choqué par le fait que les Suisses de l'étranger doivent payer la taxe militaire, mais n'ont pas le droit de vote.

M. Jaccard: Cela est facile à comprendre: La Constitution se borne à déclarer que tous les Suisses doivent le service militaire, alors que la même Constitution (article 43) part du principe que l'électeur exerce son droit de vote au lieu de son domicile en Suisse. Mais la situation que constate M. Spagnapani rend d'autant plus opportune la promulgation d'un article constitutionnel qui, seul, permettra de trouver pour les Suisses de l'étranger des solutions ad hoc.

- 4 -

M. Steiner expose que, selon son expérience, la taxe militaire peut être déduite du revenu imposable aux Etats-Unis, même quand il s'agit de double nationaux.

M. Gasser demande ce que les consuls peuvent dire à nos compatriotes au sujet de l'article constitutionnel.

M. Jaccard pense qu'à ce sujet il convient d'être assez prudent. En effet, le Conseil fédéral n'a pas encore arrêté son attitude. Les consultations des cantons ainsi que des partis politiques et la rédaction du message destiné aux Chambres prendront beaucoup de temps. En résumé, les consuls peuvent exposer à nos compatriotes que la question présente des aspects à la fois nombreux et variés et que le problème est à l'étude; le moment venu, l'opinion publique et, partant, les Suisses à l'étranger seront renseignés comme il convient. Il y a lieu également de préciser que la Commission des Suisses à l'étranger de la Nouvelle Société Helvétique a été consultée à plusieurs reprises et qu'elle a eu l'occasion de formuler ses désirs.

La discussion passe ensuite à la réforme du règlement consulaire.

M. Studer trouve qu'elle est prématurée, étant donné les travaux en cours dans diverses institutions internationales (Conseil de l'Europe, ONU).

M. Frochaux: Les conventions en préparation sur le plan international ont un autre caractère qu'un règlement national fixant les attributions des devoirs d'un consul.

M. Jaccard: Le règlement consulaire, vieux de 40 ans environ, devrait être revu. Il s'agit cependant d'un travail assez compliqué et de longue haleine.

Puis, un bref échange de vues sur le Fonds de solidarité permet de constater une fois de plus le peu d'intérêt qu'il rencontre parmi nos compatriotes établis aux Etats-Unis. Cependant, certains Suisses de ce pays ont fait des dons assez importants au Fonds de solidarité.

Au sujet de la procédure d'autorisation concernant l'achat de terrains en Suisse, M. Jaccard observe que du point de vue psychologique cette réglementation n'est peut-être pas très heureuse, mais elle a été dictée par des considérations reposant sur le droit international. D'ailleurs, la pratique observée jusqu'ici a été clémente à l'égard de nos compatriotes, sauf pour un cas qui intéresse une famille suisse établie en Italie. M. Steiner souligne l'intérêt qu'il attache à ce que son propre répertoire concernant les savants suisses aux Etats-Unis soit le plus complet possible, grâce à la collaboration des consuls.

- 5 -

M. Dick: La conférence des Présidents des sociétés suisses de la Côte Est n'éveille pas d'enthousiasme.

M. Gasser partage cet avis mais fait ressortir qu'il nous faut faire en sorte pour assurer son succès et suggère que l'Ambassadeur de Suisse y assiste.

M. Jaccard se rallie à cette opinion tout en soulignant que l'organisation de cette conférence des Présidents est en principe une affaire privée.