

**FEUILLE FÉDÉRALE**98<sup>e</sup> année

Berne, le 23 mai 1946

Volume II

Parait, en règle générale, une semaine sur deux.

Prix: 20 francs par an; 10 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne.

**4981****MESSAGE**

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une aide  
extraordinaire aux Suisses de l'étranger.**

(Du 10 mai 1946.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous présenter, avec message à l'appui, un projet d'arrêté concernant une aide extraordinaire aux Suisses de l'étranger.

**I. LA SITUATION GÉNÉRALE DES SUISSES DE L'ÉTRANGER**

Avant la première guerre mondiale de 1914 à 1918, quelque 350 000 Suisses résidaient à l'étranger, dont près de 200 000 dans les différents pays européens. Quoique cette première guerre ait contraint un certain nombre de nos concitoyens de rentrer au pays et que divers Etats aient, dans l'intervalle, entravé l'émigration par des mesures relevant de la police des étrangers et par des tendances autarciques, le nombre des Suisses à l'étranger s'est fort peu réduit jusqu'au début de la dernière guerre. L'importance de nos colonies à l'étranger ne réside pas uniquement dans les chiffres. Le comportement et l'activité de nos compatriotes, ainsi que les rapports qu'ils entretiennent avec la mère-patrie et le pays où ils séjournent jouent un rôle tout aussi grand. Il est certain — et aussi en partie compréhensible — que nombre de nos concitoyens absents du pays depuis longtemps soient si fortement attachés à leur pays d'adoption, pour des raisons matérielles ou familiales, que leurs liens avec la patrie aient fini par se relâcher et même se rompre. Certains ont même renoncé au droit de cité suisse. Cependant, le nombre des Suisses qui ont échangé d'un cœur léger leur nationalité contre celle de leur pays de résidence avait de tout temps été assez faible. Ce nombre ne s'est sensiblement accru que sous l'effet des pressions politiques des dernières années d'avant guerre, sans toutefois devenir excessif. Il est toutefois hors de doute que les Suisses de l'étranger



sont, dans leur grande majorité, demeurés fidèles à la mère-patrie. Les preuves, à cet égard, sont nombreuses et irrécusables. Partout on peut constater que nos compatriotes entretiennent entre eux des rapports et sont groupés dans des sociétés où l'on cultive l'esprit patriotique et le sentiment de solidarité en fournissant des secours aux membres qui sont tombés dans des embarras pécuniaires ou aux compatriotes sortis du droit chemin. Il existe, en maints endroits, des écoles et des homes suisses qui, pour une bonne part, dépendent de la générosité de certains de nos ressortissants et ont le mérite de développer l'amour de la patrie. Si le Suisse à l'étranger exerce une activité féconde dans son milieu, il le doit à sa solide formation professionnelle, à son labeur et à sa persévérance, qui lui permettent d'acquérir, en plus du bien-être, la sympathie et le respect. Il y a là un avantage pour notre pays. Le Suisse à l'étranger joue cependant aussi un rôle utile en développant nos relations économiques et en servant d'intermédiaire entre les deux pays sur le plan culturel. Nous devons par conséquent considérer la « quatrième Suisse » comme un bien précieux, d'ordre moral et matériel; mais nous devons aussi nous sentir obligés, aujourd'hui et demain, d'accorder au sort des Suisses à l'étranger tout l'intérêt qu'il mérite, plus que nous ne l'avons parfois fait jusqu'ici.

Le séjour à l'étranger ouvre fréquemment à l'activité de nos compatriotes des possibilités d'épanouissement que la Suisse ne peut offrir au même degré, avec son sol peu productif, son resserrement économique et la concurrence qui y règne dans tous les domaines. Ce séjour à l'étranger implique toutefois certains risques. Le Suisse expatrié doit compter dans une large mesure sur lui seul. Notre pays s'efforce naturellement de lui assurer la plus grande protection possible, en concluant des traités d'établissement, de protection juridique, de commerce et d'assistance, en facilitant son admission sur le sol étranger, en y favorisant sa réussite professionnelle et en lui garantissant, s'il tombe dans le besoin, un minimum de secours et des soins médicaux. Il incombe à nos missions diplomatiques et à nos consulats de veiller à l'observation de ces traités et à protéger nos compatriotes contre l'arbitraire et l'injustice. Nous pouvons cependant obtenir tout au plus que nos compatriotes soient traités sur un pied d'égalité avec les ressortissants du pays dans lequel ils vivent. Il ne saurait être question de leur assurer une situation privilégiée.

Cette protection peut suffire en temps normal. Mais en cas de crise persistante, de guerre ou de révolution, nos mesures se révèlent souvent inopérantes devant la force déchaînée, d'autant plus que notre petit pays ne dispose pas de moyens assez puissants pour agir efficacement. Si les ressortissants du pays où sont fixés nos compatriotes tombent eux-mêmes dans la détresse, sans que leur patrie puisse les en préserver, nos concitoyens, cela va de soi, devront souvent partager le sort commun. Sans doute la Suisse est-elle à même de leur venir en aide dans une modeste mesure; il n'est cependant pas en son pouvoir de les soustraire à leur sort. Cette

expérience a déjà été faite lors de la première guerre mondiale, puis lors des années de crise grave qui lui succédèrent, ainsi que pendant la guerre d’Ethiopie et la guerre civile d’Espagne. Les Suisses établis dans les pays ou régions atteints souffrirent gravement de tous ces événements. Aujourd’hui, leurs pertes nous paraissent faibles, en comparaison des ravages qui ont été causés en Europe et dans de vastes parties du monde par la dernière guerre et dont ont aussi souffert durement un très grand nombre de Suisses. Le problème des Suisses de l’étranger, qui, avant la dernière guerre, n’existait pas, du moins aux yeux des Suisses restés au pays, est devenu très actuel par l’effet de la dernière guerre. Ce que nous dirons ci-après de la situation des Suisses à l’étranger a pour but de prouver l’existence de ce problème, dans sa complexité.

Quelque 130 000 Suisses vivent encore dans les pays d’Europe qui ont subi la guerre, mais près de 60 000 de nos compatriotes (pour les détails, voir l’annexe) ont été contraints de rentrer au pays, après avoir perdu une situation qu’ils avaient, dans bien des cas, acquise au prix d’un labeur de longues années. Le foyer et les biens d’un grand nombre d’entre eux ont subi les effets directs ou indirects des hostilités. Les dommages de guerre annoncés au département politique jusqu’au début de mars 1946 (il s’agit donc d’un état provisoire) se montent à 876 millions de francs en chiffre rond. Cette somme révèle l’ampleur des pertes. Si des constatations sûres, qui ne seront d’ailleurs pas toujours possibles, permettront de corriger nombre d’évaluations subjectives, il n’en reste pas moins que les dommages et les pertes sont d’une ampleur exceptionnelle. Là où les pertes de biens ne sont pas dues à des opérations de guerre proprement dites, des Suisses ont été privés de leurs moyens d’existence par d’autres faits résultant de la guerre ou par des mesures prises par les autorités étrangères et se sont vus ainsi dépouillés, dans de nombreux cas, du fruit de leur travail. Le retour au pays devenait ainsi leur ultime ressource. Les rapatriements continuent. La situation de nos compatriotes qui ont voulu tenir bon à l’étranger est si précaire, surtout dans les pays de l’est, qu’il faut s’attendre au retour de milliers d’entre eux. Ces constatations ne donnent qu’une pâle image des souffrances endurées par nos concitoyens et de ce qu’il y a de dur dans leur destin. Fait affligeant, de nombreux rapatriés possèdent encore, à leur ancien lieu de résidence, des avoirs considérables que les prescriptions relatives au contrôle des devises les ont obligés de laisser sur place, et ils éprouvent maintenant le sentiment déprimant d’être, malgré leur fortune, dénués de tout et de devoir compter sur l’aide d’autrui. Les autorités fédérales ont entrepris toutes les démarches possibles en vue d’obtenir le rapatriement des avoirs laissés par nos compatriotes à l’étranger. Des accords conclus avec différents Etats en vue de régler le service des paiements ont permis de verser des sommes élevées à des Suisses rentrés au pays. La récupération d’une partie de ces avoirs à l’étranger a donné à plus d’un rapatrié la possibilité de se recréer une situation en Suisse.

D'autres rapatriés ont pu, grâce à ces transferts, pourvoir un certain temps à leur entretien. Pour le plus grand nombre de Suisses rentrés au pays, on n'a cependant pu obtenir, par le clearing, que de très faibles sommes. Certains rapatriés sont demeurés les mains vides. Nos compatriotes rentrés au pays devront renoncer à cette ressource tant que le service des paiements avec l'étranger ne pourra pas être étendu aux transferts privés. Il est vrai que ces transferts pourront, semble-t-il, être rétablis assez prochainement, du moins dans les relations avec certains Etats.

Les difficultés d'ordre pécuniaire ne sont pas les seules que rencontrent les Suisses rapatriés, encore que les multiples obstacles d'autre nature qui les gênent aient presque toujours pour origine le dénuement causé par la guerre. Il est vrai que les gens en quête d'une occupation trouvent aujourd'hui facilement à se placer et que la plupart des Suisses rentrés au pays peuvent ainsi assez rapidement prendre un emploi. Mais l'emploi ne répond bien souvent pas du tout aux connaissances professionnelles du rapatrié, ni à la position qu'il avait à l'étranger; dans nombre de cas, le rapatrié demeure dans une situation fort précaire. Les rapatriés qui perdent leur emploi se trouvent dans une posture d'autant moins bonne qu'ils n'ont pas les relations et ressources dont disposent les nombreux autres Suisses. A un certain âge, le Suisse de l'étranger a plus de peine à se créer une situation. La Suisse n'offre en outre pas de champ d'activité pour certaines professions, de sorte que les rapatriés doivent, dans ces cas, apprendre un nouveau métier, puis chercher et embrasser des activités nouvelles, inaccoutumées. Le fait d'être mal familiarisé avec le milieu suisse ajoute encore aux difficultés matérielles et psychologiques suscitées par cette situation. Cette connaissance insuffisante du milieu ambiant est un obstacle aussi pour le Suisse qui a exercé à l'étranger une activité indépendante; il en est ainsi même dans le cas, assez rare, où le rapatrié dispose d'un capital qui lui permettrait de se recréer en Suisse une modeste situation indépendante. Au problème du travail s'ajoute celui du logement. Etant donné la pénurie générale d'appartements et le grand nombre de rapatriés, ce problème est particulièrement difficile à résoudre. Dans la vie quotidienne également, le rapatrié subit des contrariétés de toute sorte. Elles ont pour cause, dans bien des cas, un certain manque de compréhension de la population pour sa situation. Tout aussi nombreux sont cependant les cas où ces contrariétés sont dues à des conditions particulières du milieu suisse, auxquelles on ne peut rien changer et dont le rapatrié, aigri par ses douloureuses expériences à l'étranger, ne se fait souvent pas une juste idée. Bien des exemples montrent malheureusement que les demandes de Suisses venus d'Allemagne, d'Autriche ou des régions de l'est sont souvent mal accueillies ou sont même rejetées avec dureté, simplement parce que ces gens ne parlent pas le dialecte. Il est pénible de constater qu'un grand nombre de rapatriés, même après un séjour prolongé en Suisse, se sentent isolés chez nous et que la détresse et les déceptions ont provoqué un décou-

ragement et un mécontentement très nets, qui se sont étendus même à un groupe important de rapatriés désireux et capables de s'adapter.

La situation des ressortissants suisses demeurés dans les pays dévastés par la guerre varie d'un pays à l'autre, d'une région à l'autre, suivant que la guerre y a laissé ses traces. Même là où il n'y a eu ni opérations militaires ni bombardements, nos compatriotes souffrent du manque de vivres, de vêtements, de chaussures et d'autres objets usuels, ainsi que des restrictions que subit encore le commerce. Ce sont là cependant des maux contre lesquels il était assez facile de lutter en envoyant des marchandises ou de l'argent. La situation est plus sérieuse là où la guerre a entraîné de graves destructions. Aux maux généraux qui se manifestent avec plus d'acuité dans ces régions s'ajoute la ruine des habitations et des installations industrielles. Nos compatriotes n'ont pas la possibilité de restaurer tant bien que mal leurs maisons, de remplacer le mobilier détruit ou de remettre en marche leur exploitation. Si l'on ne pouvait secourir sans retard ces Suisses qui ont jusqu'ici défendu si énergiquement leur position, il pourrait arriver facilement et rapidement que ces gens soient contraints, eux aussi, d'abandonner la lutte et de chercher leur salut dans le retour au pays.

Nos colonies à l'étranger jouent, dans les domaines culturel, politique et économique, un rôle si important qu'elles ont le droit de s'attendre à l'appui de la mère-patrie. Bien que la dernière guerre ait causé de graves dommages à nos compatriotes à l'étranger, nous pourrions continuer de compter sur une « quatrième Suisse » saine, entreprenante et fidèle, si nous sommes disposés à faire un gros effort pour accorder une aide efficace aux Suisses tombés dans le dénuement à l'étranger.

## 2. LES MESURES DE SECOURS PRISES JUSQU'A PRÉSENT

Les mesures à prendre pour secourir les Suisses de l'étranger tombés dans le dénuement par l'effet d'une guerre ou d'une révolution seraient, si l'on s'en tenait strictement à la constitution, l'affaire des cantons et des communes, seuls chargés de l'assistance publique; cela du moins pour nos compatriotes rentrés au pays. En revanche, une obligation d'assistance n'est en général pas reconnue en faveur de ceux qui sont demeurés à l'étranger. Il en résulte que les Suisses à l'étranger resteraient bien souvent sans secours à défaut de l'aide des autorités étrangères, qui leur est d'ailleurs en général refusée. Pour venir en aide à cette catégorie de citoyens et ne pas non plus laisser simplement tomber à la charge de l'assistance publique les Suisses rentrés au pays (dont la détresse, due à des circonstances extraordinaires, ne peut être assimilée à l'indigence au sens ordinaire du terme), la Confédération prit, déjà pendant la précédente guerre mondiale, des mesures en faveur des Suisses de l'étranger. Un arrêté fédéral du 21 juin 1923 et une ordonnance du Conseil fédéral du 3 décembre de la même année contiennent les dispositions nécessaires. Ces mesures ont pour origine

un projet d'arrêté fédéral concernant une aide « aux propriétaires fonciers suisses sinistrés dans les pays dévastés par la guerre », projet qui ne fut pas accepté par les conseils législatifs, lesquels estimaient qu'il fallait aider de la même manière tous les Suisses de l'étranger ayant souffert de la guerre, et ne pas privilégier les propriétaires fonciers. Aussi les dispositions adoptées par l'Assemblée fédérale prévoyaient-elles qu'il s'agissait de secours à accorder librement, sans obligation de remboursement; les Suisses qui, sans leur faute et par suite des circonstances résultant de la guerre, étaient tombés à l'étranger dans le besoin devaient en bénéficier, lorsqu'une aide était nécessaire pour assurer leur existence et des soins en cas de maladie. L'œuvre de secours fondée sur ces dispositions légales dut être maintenue — dans une mesure sans cesse décroissante — jusqu'au début de la dernière guerre, étant donné que les effets de la guerre de 1914/18 continuaient de se faire sentir et que des événements subséquents avaient aussi fait subir des pertes à des Suisses à l'étranger. Le crédit primitif de cinq millions de francs était déjà épuisé en 1926. Les crédits nécessaires furent ensuite ouverts par voie budgétaire.

Nous avons démontré la nécessité de l'aide extraordinaire accordée aux Suisses ayant souffert de la première guerre. La situation créée par la dernière guerre révéla bien vite l'inéluctable nécessité de secourir également nos compatriotes atteints par ce nouveau conflit armé. Cette fois-ci, les événements ne nous prirent pas au dépourvu comme lors de la première guerre. Nous pouvions disposer immédiatement de l'appareil dûment éprouvé créé à la division de police du département de justice et police, division qui avait en main l'œuvre fédérale de secours depuis 1926. De son côté, l'office de guerre pour l'assistance avait pris des mesures pour accueillir à la frontière les Suisses rentrant au pays et les confier ensuite aux institutions de secours fonctionnant à l'intérieur du pays. Les secours de la division de police — à laquelle nous avons ouvert les crédits nécessaires par arrêté du 5 septembre 1939 — comprenaient l'aide aux Suisses demeurés à l'étranger, les mesures à prendre, le cas échéant, pour leur rapatriement et l'aide aux rapatriés. Ils prirent une extrême ampleur au cours de la guerre.

Pour l'aide aux Suisses demeurés à l'étranger, l'aide consistait principalement, suivant l'état du ravitaillement, en envois réguliers ou occasionnels de vivres, de vêtements, de chaussures, de médicaments et d'autres articles faisant défaut dans le pays étranger. Bien que ces envois aient déjà pu être suspendus pour les Suisses habitant certains Etats, il y a encore plus de 70 000 de nos compatriotes qui ont besoin de ces secours en nature. Il y a lieu d'espérer que le volume des envois continuera de décroître d'ici à la fin de l'année. Cette aide collective ne permit cependant pas de faire face à toutes les situations. Il fallut envoyer à de nombreux Suisses des sommes d'argent pour les aider à subsister. L'aide pour la

remise en état de logements et d'installations industrielles n'a pu commencer, parce qu'on manquait encore d'une vue d'ensemble et que les ressources paraissaient insuffisantes.

Les Suisses rentrés au pays ont bénéficié jusqu'à présent d'une aide individuelle. Ceux qui étaient sans ressources et ne pouvaient se tirer d'affaires d'une manière ou d'une autre recevaient ce dont ils avaient besoin pour vivre: argent, vêtements, articles de ménage, outils pour l'exercice de la profession; dans certains cas, on leur faisait parvenir des subsides pour des soins médicaux, des cures ou de courts séjours de repos en Suisse. Les sommes variaient selon les conditions particulières, qui présentaient la plus grande diversité. Elles répondaient cependant toujours aux exigences d'une aide large, tenant compte de la situation particulière des Suisses de l'étranger. Lorsque des circonstances spéciales paraissaient le justifier, on prêta également des capitaux à des Suisses de l'étranger; les sommes variaient entre 5000 et 10 000 francs. Dans bien des cas, des rapatriés qui disposaient d'argent liquide à l'étranger reçurent des avances, contre versement d'un montant correspondant en monnaie du pays étranger. Ces sommes en monnaie étrangère étaient employées, autant que possible, à couvrir des dépenses de nos légations et consulats et à allouer des secours. Le capital ainsi constitué a, il faut le dire, fortement diminué par l'effet de la chute des cours.

Les retours au pays, particulièrement nombreux depuis la fin des hostilités, obligèrent d'installer des camps de quarantaine et des homes pour rapatriés, car il était impossible de mettre des logements appropriés à la disposition de tous les Suisses rentrant au pays. Les quelque 30 homes actuellement ouverts abritent de façon continue des rapatriés en nombre variant entre 2000 et 3000. Il s'agit de gens qui doivent être entretenus aux frais de la Confédération jusqu'à ce qu'ils aient trouvé un emploi. Les personnes incapables de travailler resteront probablement assez longtemps dans ces homes.

La bienfaisance privée a secondé les efforts entrepris par la Confédération en faveur des Suisses de l'étranger. Le bureau central du secours pour les rapatriés, la fondation « Secours aux Suisses », le secrétariat des Suisses à l'étranger de la « Nouvelle Société helvétique » et la fondation « Pro Juventute » ont exercé, dans ce domaine, une activité particulièrement méritoire. La charge principale reposait — et repose encore — sur la Confédération.

Les mesures prises jusqu'ici pour atténuer la détresse matérielle des Suisses de l'étranger ont, à n'en pas douter, porté déjà de beaux fruits. La Confédération ne s'est pas bornée à assurer la subsistance proprement dite des Suisses dans le besoin. En fournissant aux rapatriés et à leurs familles tout ce dont ils avaient besoin pour vivre et en accordant des prêts d'un montant fort appréciable, elle a permis de sauver des situations.

L'aide fédérale a ainsi perdu depuis longtemps le caractère d'une simple œuvre de soutien. Elle a pris la forme d'une véritable *aide constructive*, qui a ouvert très largement la voie aux mesures à prendre pour l'avenir.

D'autres autorités fédérales que la division de police se sont aussi appliquées à venir en aide aux Suisses de l'étranger: le département politique, la division du commerce. On peut nommer aussi l'office suisse de compensation à Zurich. Le rapport sur la gestion en 1945, chapitre « Département politique » renseigne d'une façon détaillée sur la question des dommages de guerre, les transferts d'avoirs placés à l'étranger et les démarches entreprises auprès d'Etats étrangers pour protéger les intérêts de nos compatriotes. Nous renvoyons à ce rapport. Rappelons également la réponse donnée à l'interpellation Bühler du 12 novembre 1945 concernant les Suisses de l'étranger sinistrés de guerre. Elle contient des informations précises sur la question des dommages de guerre et des transferts d'avoirs.

Depuis l'année 1915, qui marque le début de l'aide aux Suisses de l'étranger, jusqu'à l'ouverture des hostilités en septembre 1939, la Confédération a dépensé une somme nette de 36,75 millions de francs. Les dépenses des cantons et des communes, qui supportèrent une partie des charges, se montent approximativement, pour la même période, à 16 millions. La bienfaisance privée fournit une somme de 4,25 millions. Pendant la seconde guerre mondiale et la période consécutive jusqu'à ce jour, la Confédération a dépensé de nouveau, pour le même but, quelque 55 millions. Les dépenses des cantons et des communes et des œuvres privées peuvent être évaluées à 10 millions. Le travail accompli est considérable, mais il doit être poursuivi. L'œuvre de secours doit être développée et il faut arriver à une plus grande unité d'action pour que la situation des Suisses de l'étranger puisse redevenir normale dans le plus bref délai.

### 3. CE QUE RÉCLAMENT LES SUISSSES DE L'ÉTRANGER

Un grand nombre de Suisses de l'étranger, en particulier de rapatriés, n'ont pas été satisfaits de l'aide fédérale. Ils voyaient le défaut de l'œuvre moins dans l'insuffisance des efforts des autorités et de l'aide matérielle que dans le fait que cette aide, à leurs yeux, ressemblait trop à une assistance, avec quelque chose d'humiliant comme une aumône. Ils attendent du pays des prestations ne relevant pas de la bienfaisance. Ce qu'ils veulent c'est avant tout ceci: Dans le cas où les démarches entreprises par la Suisse en vue d'obtenir des Etats étrangers la réparation des sinistres de guerre et la récupération des avoirs « gelés » n'auraient pas le résultat désiré, la Confédération doit se charger de compenser les pertes, entièrement ou, au moins, dans une large mesure. De cette manière, disent-ils, les rapatriés recevraient des sommes considérables qui les rendraient indépendants de la tutelle incommode des autorités et leur permettraient d'agir plus

librement. D'aucuns prétendent même que la Suisse est tenue de réparer les pertes.

Le Conseil fédéral a déjà réfuté cette assertion dans son message du 23 août 1941 concernant l'ouverture d'un crédit à l'effet de venir en aide par des prêts « aux propriétaires fonciers suisses sinistrés dans les pays dévastés par la guerre ». Les conseils législatifs se sont rangés à son avis, ainsi que cela ressort de l'arrêté fédéral du 21 juin 1923, dont les termes montrent le caractère volontaire de l'œuvre de secours. Aujourd'hui non plus, le Conseil fédéral n'est pas disposé à reconnaître aux Suisses à l'étranger le droit à la réparation des dommages subis du fait de la guerre. En revanche, il est clair que les démarches entreprises pour obtenir des Etats étrangers qu'ils traitent nos compatriotes au moins sur le même pied que leurs ressortissants doivent être poursuivies malgré les difficultés d'ordre juridique et matériel. Cette remarque vaut aussi pour le rapatriement et le déblocage des avoirs que nos ressortissants détiennent à l'étranger. Il convient toutefois de faire observer que la Suisse ne peut régler la question d'une façon autonome; elle doit engager des pourparlers avec les Etats étrangers. Le succès des pourparlers dépendra dans une large mesure de la situation économique de ces pays.

D'autre part, le Conseil fédéral voit clairement qu'il a le devoir *social* de continuer de soutenir d'une manière appropriée les nombreux Suisses de l'étranger qui, comme il est dit sous chiffre 1<sup>er</sup>, se trouvent aujourd'hui encore dans une situation très précaire. L'intérêt bien compris du pays et des Suisses de l'étranger paraît donc exiger que l'on cherche avant tout, par des mesures énergiques et conjuguées, à améliorer la situation matérielle de nos compatriotes. La solution des autres problèmes qui se posent en sera grandement facilitée.

#### 4. LES PRÉPARATIFS FAITS POUR RÉSOUDRE LE PROBLÈME DES SUISSES DE L'ÉTRANGER

Depuis longtemps, nous étions convaincus qu'il est nécessaire de traiter et de régler conjointement les questions que soulève le sort des Suisses de l'étranger et que la guerre a rendues plus brûlantes. Pour régler ainsi ces questions, il fallait cependant préalablement assurer une coordination des travaux. Une commission interne, composée de représentants des départements intéressés fut d'abord constituée, sur la proposition du département de justice et police. Elle prit en main l'examen des questions qui se posaient et prépara l'arrêté du Conseil fédéral du 10 novembre 1945, qui jetait les bases de l'activité future. Cet arrêté autorisa le département de justice et police à nommer une commission d'experts appelée à assister de ses avis le Conseil fédéral et la commission interne. Il transforma en outre la section d'assistance de la division de police en un « office central.

chargé des questions relatives aux Suisses de l'étranger », office qui demeure toutefois rattaché à la division de police.

Cet office reçoit pour mission de coordonner le travail des services de l'administration, des œuvres privées, des associations et des particuliers, de mettre en discussion les mesures à prendre dans l'intérêt des Suisses de l'étranger et d'exercer une activité dirigeante dans l'organisation de collectes. L'office central se chargea en plus de l'aide aux Suisses du dehors et aux rapatriés, aide qui incombait jusqu'alors à la section d'assistance de la division de police et qui cessa ainsi de rentrer dans les attributions d'une autorité « de police ».

En prenant notre arrêté du 10 novembre 1945, nous décidâmes de ne pas donner suite à une suggestion concernant la désignation d'un « délégué du Conseil fédéral pour les questions de Suisses à l'étranger ». Ces questions doivent être traitées surtout par le Conseil fédéral et les départements compétents. Nous ne pouvions confier la solution des problèmes à un délégué, dont on eût guère pu fixer les attributions sans qu'il en résultât constamment des difficultés et des conflits de compétence entre lui et les services ordinaires. Quoique l'idée ait été reprise, entre-temps, nous ne voyons aucune raison de revenir sur notre décision.

Certaines propositions préparées par le nouvel office central et approuvées dans leurs grandes lignes par la commission interne furent soumises, le 6 mars 1946, aux délibérations de la commission d'experts, qui avait été nommée entre-temps et qui comprend des représentants des organismes s'occupant des Suisses de l'étranger, des associations centrales exerçant une activité économique ou sociale, des sociétés féminines, du parlement et des gouvernements cantonaux. L'office central avait préconisé une œuvre de secours destinée à l'ensemble des Suisses de l'étranger, en exprimant catégoriquement l'avis qu'une réparation totale ou partielle des dommages de guerre au moyen de fonds suisses serait un procédé socialement injuste et financièrement trop onéreux. La commission d'experts se borna en revanche à opiner que la question de la réparation des dommages de guerre devait demeurer à l'étude, comme objet distinct. Elle approuva les autres propositions déclarant qu'il était de toute urgence de passer à l'exécution. Aussi la commission entendit-elle avec satisfaction le chef du département de justice et police donner l'assurance que les conseils législatifs seraient immédiatement saisis de l'affaire et priés de la traiter dans la session de juin.

## 5. LE PROJET D'ARRÊTÉ FÉDÉRAL CONCERNANT UNE AIDE EXTRAORDINAIRE AUX SUISSES DE L'ÉTRANGER

### *Remarques préliminaires.*

1. Dans la question des dommages de guerre, nous sommes d'avis que le fort endettement de la Confédération interdit de songer à réparer avec

des fonds suisses, même en partie seulement, les graves dommages subis par nos compatriotes à l'étranger. L'arrêté que nous soumettons à votre approbation doit nous permettre de poursuivre et de développer sur une base légale l'œuvre de secours actuelle. Il doit nous donner la possibilité d'une action plus rapide, de façon que les buts principaux puissent être considérés comme atteints au bout de deux ou trois ans. Notre projet prévoit que tout doit être mis en œuvre pour aider le Suisse de l'étranger à se recréer une situation, s'il peut être réintégré dans la vie économique. Il prévoit que les infirmes et les vieillards qui ne peuvent plus subvenir à leurs besoins recevront des secours en espèces pour vivre, tandis que des mesures seront prises pour permettre aux rapatriés qui entendent retourner à l'étranger de s'y créer plus facilement une situation.

2. Pour diverses raisons, il faut que la matière soit réglée par un texte juridique. L'œuvre de secours actuelle, qui a déjà obligé de dépenser des sommes considérables (les chiffres cités plus haut le montrent), avait pour base légale l'arrêté fédéral du 21 juin 1923 sur les secours aux Suisses tombés à l'étranger dans le besoin sans leur faute et un arrêté (non publié) du 5 septembre 1939 par lequel le Conseil fédéral, en vertu de ses pouvoirs extraordinaires, ouvrait des crédits pour cette aide. L'arrêté fédéral de 1923 visait les Suisses lésés par la première guerre mondiale. Dans une consultation du 18 août 1944, la division de la justice exprime l'avis qu'il ne pouvait s'appliquer aussi aux Suisses tombés dans le besoin par suite de la seconde guerre. L'arrêté du Conseil fédéral de septembre 1939 fut la base sur laquelle on pouvait se fonder faute de mieux, vu l'urgence. Cet arrêté prévoyait que la première aide pouvait être assurée entièrement par la Confédération, et à ses frais, pendant les trois premiers mois. Il ne contenait pas de prescriptions d'ordre matériel sur la forme de l'aide. C'est pourquoi l'œuvre fédérale de secours, qui dut étendre son champ d'action bien au delà des limites tracées par les premières dispositions légales, ne reposait sur aucune base juridique proprement dite. Il est évident que cette situation doit prendre fin au moment où il s'agit de régler à nouveau l'aide aux Suisses de l'étranger et de prendre des mesures qui nécessitent de nouvelles ressources financières, représentant des sommes élevées. Nous sommes toutefois aussi d'avis qu'il faut donner aux autorités législatives de la Confédération, c'est-à-dire aux représentants du peuple suisse, l'occasion de faire connaître leur volonté dans la question de l'aide fédérale dont doivent bénéficier dans les temps prochains les Suisses de l'étranger.

3. En ce qui concerne la base constitutionnelle des mesures qui s'imposent à la Confédération, nous nous référons à l'arrêté fédéral (plusieurs fois cité) du 21 juin 1923 sur les secours aux Suisses tombés à l'étranger dans le besoin sans leur faute et à celui du 13 décembre 1944 concernant la contribution de la Confédération au « Don suisse pour les victimes de la

guerre ». L'arrêté que nous soumettons à votre approbation ne doit en tout cas pas être interprété en ce sens que la Confédération serait prête à décharger les cantons de l'assistance publique. Aussi avons-nous jugé nécessaire de préciser dans le titre et à l'article 1<sup>er</sup> du projet qu'il s'agit d'une aide *extraordinaire*, c'est-à-dire unique, accordée pour des raisons particulières. L'article 4 du projet répond, dans une certaine mesure, à la même préoccupation.

4. Si la Confédération doit dépenser des sommes importantes pour venir en aide aux Suisses de l'étranger, on le doit au fait que ni l'assistance publique à la charge des cantons ni la bienfaisance privée ne sont à même de remplir une telle tâche. Obliger les Suisses de l'étranger à recourir à l'assistance publique, ce serait méconnaître le rôle éminent des colonies suisses dans le monde. En outre, l'assistance publique présente, entre les cantons et les communes, de si grandes différences d'ordre qualitatif et quantitatif que les Suisses de l'étranger souffriraient gravement d'inégalités de traitement par trop accusées. Quant aux ressources des œuvres privées, elles seraient bien insuffisantes. Si l'on veut aider efficacement le Suisse de l'étranger, il faut lui accorder une aide qui, bien que sagement mesurée, dépasse les secours de l'assistance publique. Or cela ne peut se faire qu'avec la participation active de la Confédération et sous sa direction.

Nous tenons à commenter les diverses dispositions de notre projet, en ajoutant, pour certains points importants, quelques précisions sur la nature et les conditions de l'aide; nous nous fondons pour cela sur un avant-projet d'ordonnance déjà rédigé.

#### *Article premier.*

Cette disposition fixe les conditions générales dans lesquelles le Conseil fédéral aura le droit mais aussi le devoir d'accorder une aide. L'aide doit être accordée aux ressortissants suisses restés à l'étranger aussi bien qu'aux rapatriés. On ne saurait considérer comme Suisses de l'étranger, au sens de l'arrêté, tous ceux qui ont quitté le pays pour une brève période seulement; c'est pourquoi une durée minimum de séjour à l'étranger doit être prévue. Les femmes isolées, nées suisses, devront bénéficier, avec leurs enfants mineurs, d'une aide réduite. Les rapatriés ayant une double nationalité pourront entrer en considération au même titre que les Suisses. En revanche, des prestations ne pourront être accordées aux doubles nationaux habitant leur patrie étrangère que s'ils se sont acquittés de leurs obligations envers la Suisse, prouvant ainsi leur fidélité au pays. L'aide ne sera accordée que si le requérant est tombé dans le dénuement sans sa faute et que si ce dénuement subsiste; il doit être une conséquence directe ou indirecte du conflit mondial ou des événements d'après-guerre. Notons que l'aide est également prévue pour le cas où le dénuement résulte de mesures d'ordre politique ou économique prises par des autorités étrangères..

Nous pensons ici particulièrement aux ressortissants suisses qui ont été opprimés et persécutés, avant la guerre, dans les pays dictatoriaux et qui furent contraints de partir après que les mesures prises à leur égard les eurent privés de leur situation et leur eurent causé des pertes considérables. Ces cas seront examinés très attentivement, surtout lorsqu'il s'agira de gens rentrés au pays longtemps avant la guerre, car il faudra s'assurer que le dénuement actuel a encore pour cause les mesures en question.

### *Article 2.*

Cet article est important. Il énonce les principales catégories de bénéficiaires et précise les formes que prendra l'aide prévue en leur faveur. Il s'agit des trois catégories mentionnées plus haut, à savoir: les Suisses de l'étranger qui peuvent être réintégrés dans la vie économique; ceux qui ne peuvent travailler; ceux qui s'expatrient à nouveau, soit pour retourner dans l'ancien pays étranger, soit pour s'installer ailleurs.

Il doit être bien entendu que le Suisse de l'étranger qui est capable de travailler doit faire son possible pour se recréer une situation. Mais les autorités doivent lui venir en aide dans la mesure où il n'en a pas le moyen. Il ne saurait cependant être question — ce serait d'ailleurs inéquitable — de prévoir une aide qui rende à son bénéficiaire une situation égale ou presque égale à celle qu'il avait auparavant. On ne doit en effet pas oublier les nombreux Suisses, qui, dans le pays même, vivent dans des conditions précaires et même une existence pénible, surtout depuis la guerre. Ces gens-là ne peuvent bénéficier que des secours de l'assistance publique, même s'ils ne sont aucunement responsables de leur dénuement. C'est pourquoi les prestations accordées aux Suisses de l'étranger ne doivent pas sortir de certaines limites, tout en tenant compte de la situation particulière de ces compatriotes durement frappés par le sort. Nous tenons donc pour juste cette solution qu'a également approuvée la commission d'experts: les Suisses de l'étranger capables de reprendre une place dans la vie économique doivent être pourvus des moyens nécessaires pour conserver leur situation ou s'en refaire une; en d'autres termes, il s'agit de leur fournir un « tremplin » et de les laisser ensuite se tirer d'affaire sans autre aide. Pour cela, nous prévoyons un service de placement, un service des logements, des cours de réadaptation et de perfectionnement, des subsides en argent, la remise de vêtements, de meubles, d'outils pour exercer un métier, etc. Comme la situation des bénéficiaires demeurera généralement précaire malgré cette aide, nous prévoyons des secours supplémentaires qui seraient alloués, pendant deux ans, dans une mesure modeste, lorsqu'ils se révéleraient nécessaires et justifiés.

L'article 2, 2<sup>e</sup> alinéa, vise les Suisses de l'étranger qui ne peuvent pas travailler. Il prévoit une aide en faveur de nos ressortissants qui auraient eu leur pain assuré à l'étranger, sans l'aide de personne, si les conditions

étaient restées normales. Laisser simplement tomber ces compatriotes à la charge de l'assistance publique serait inéquitable et cruel. Comme il s'agit de personnes dont il faudra s'occuper de façon durable, les secours devront être fixés à un montant plutôt faible; ils ne doivent cependant pas être trop strictement mesurés, sinon la présente réglementation n'aurait plus de sens. Celui qui devait déjà être soutenu à l'étranger ne doit pas bénéficier de ces prestations de vieillesse. Il s'agit là d'ailleurs d'une règle de portée générale.

Passons à l'article 2, 3<sup>e</sup> alinéa. On ne saurait dire, pour le moment, quelles seront les possibilités de réémigrer; il est cependant certain que de nombreux rapatriés désirent repartir, soit pour retourner dans le pays qu'ils habitaient précédemment, soit pour se fixer ailleurs. Lorsque cette seconde expatriation offre vraiment des perspectives d'avenir pour le Suisse de l'étranger, il conviendra de mettre l'émigrant en mesure de se procurer les instruments de travail indispensables et de payer les frais de déménagement. Une somme d'argent (en monnaie étrangère) pourra en outre être remise à l'émigrant, pour lui faciliter, pendant une année, son établissement dans le pays étranger.

Nous réglerons dans l'ordonnance d'exécution ce qui touche aux prestations spéciales pour la formation professionnelle, l'instruction et les études.

L'article 2, 4<sup>e</sup> alinéa, prévoit de façon générale que des premiers secours pourront être alloués aux Suisses de l'étranger dans les cas d'absolue nécessité. Cette disposition est indispensable; elle jouera un rôle important, car c'est pendant les premiers temps de son séjour en Suisse que le rapatrié est le plus souvent dépourvu de ressources. On doit alors pourvoir à son entretien, lui fournir de quoi s'équiper et lui faire donner des soins en cas de maladie. Quant à la durée de ces prestations, elle sera réglée par l'ordonnance d'exécution; dans de nombreux cas, elle pourra être brève, grâce à l'activité grandement renforcée du service de placement.

Les prescriptions s'appliqueront aussi, par analogie, aux Suisses restés à l'étranger. Il devra cependant être tenu compte des conditions particulières, souvent très différentes, dans lesquelles cette aide devra être accordée. Lorsqu'il s'agira d'aider un Suisse à se créer une nouvelle situation, on s'efforcera d'envoyer de Suisse le matériel nécessaire pour réparer une habitation et remettre en état une petite entreprise. Il faudra également remplacer dans une large mesure le mobilier détruit.

#### *Articles 3 et 4.*

D'une façon toute générale, une aide ne sera accordée que si le Suisse de l'étranger n'a pas de ressources personnelles et ne peut compter sur l'aide d'autrui. On tiendra compte de l'argent possédé, de l'aide fournie par des tiers, en particulier par des parents, ainsi que des secours accordés en vertu des traités internationaux.

Il ne saurait être question de fixer un « tarif » des secours. La situation des Suisses de l'étranger est si diverse qu'on doit renoncer à une méthode aussi rigide, qui serait une source de sérieux inconvénients et de graves injustices. C'est pourquoi il faudra mesurer les secours dans chaque cas, d'espèce, en observant certaines limites élastiques. Certes, les prestations devront être aussi égales que possible; on devra toutefois faire certaines différences, en se fondant non seulement sur la gravité du dommage subi et le dénuement constaté dans un cas donné, mais aussi sur la situation antérieure du bénéficiaire. Pour toutes les catégories de Suisses de l'étranger et pour toutes les formes d'aide, les prestations devront être en rapport avec l'échelle en usage en Suisse.

Les « directives » correspondront à peu près à la pratique actuelle. Jusqu'à maintenant, une personne seule, dénuée de ressources, recevait chaque mois pour son entretien un subside pouvant atteindre 250 francs (300 fr. dans les villes). Pour les familles, l'aide mensuelle s'élevait souvent à 500 francs ou plus, suivant leur composition. En cas de maladie ou si une cure était nécessaire, les prestations étaient augmentées dans une mesure convenable. Pour les vêtements et les autres objets personnels indispensables, une personne seule recevait une somme pouvant atteindre 500 francs. Cette somme pouvait atteindre 2000 francs lorsqu'il s'agissait d'une famille. Les subsides accordés pour l'achat d'instruments de travail étaient en revanche fixés dans chaque cas, en fonction des besoins. S'il fallait acquérir un mobilier et des ustensiles domestiques les secours oscillaient normalement entre 1200 et 5000 francs, selon qu'il s'agissait de personnes isolées ou de familles. L'exemple fourni par une famille de quatre personnes qui dut être entretenue pendant plusieurs mois et pourvue de vêtements, de souliers, d'instruments de travail, d'un mobilier et d'ustensiles révèle que les dépenses pouvaient s'élever jusqu'à 10 000 francs, même si l'on n'achetait que le strict nécessaire. La nouvelle réglementation ne devrait pas entraîner une diminution de ces prestations, étant donné le but poursuivi et le dénuement de nos compatriotes de l'étranger.

Là où il semblera impossible d'obtenir un jour le remboursement des prestations, celles-ci seront considérées comme faites à fonds perdu. En revanche, le remboursement devra être prévu pour le cas où, ultérieurement, le bénéficiaire disposera de ressources suffisantes ou semblera avoir consolidé sa situation. Comme les secours alloués jusqu'ici sont destinés à compenser aussi des dommages de guerre et que tel sera encore le cas pour les prestations à venir, il convient de réserver l'imputation des sommes versées pour le cas où une indemnité serait accordée plus tard pour ces dommages.

#### *Article 5.*

Des calculs prudents révèlent que l'on aura besoin de 75 millions de francs pour s'acquitter, dans une certaine mesure seulement, de la tâche qui s'impose.

La question de la couverture des dépenses a été examinée attentivement. On a en particulier examiné dans quelle mesure les cantons pourraient être amenés à supporter une juste part des dépenses. Un échange de vues a eu lieu à la conférence des directeurs cantonaux des finances. Il n'y a pas de disposition constitutionnelle qui permette d'obliger une telle contribution des cantons.

Il ne saurait plus être question que le Conseil fédéral décide, par un arrêté pris en vertu des pouvoirs extraordinaires, que les cantons ou même les communes peuvent être astreints à participer à ces secours.

En effet, l'arrêté fédéral du 6 décembre 1945 restreignant les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral dispose à son article 2:

Le Conseil fédéral n'est plus autorisé à prendre à titre exceptionnel les mesures de durée limitée indispensables pour maintenir la sécurité du pays, sauvegarder son crédit et ses intérêts économiques et assurer l'alimentation publique et qui ne peuvent pas être prises, en raison de leur urgence, par la voie de la législation ordinaire.

Le Conseil fédéral consultera si possible les commissions des pouvoirs extraordinaires des deux conseils avant de prendre des mesures importantes.

Ces conditions ne sont pas remplies dans le cas qui nous occupe.

L'œuvre envisagée représente un devoir d'ordre social que nous devons remplir dans l'intérêt du pays et de nos compatriotes expatriés. Elle n'a rien à voir avec la sécurité du pays, la sauvegarde de son crédit et de ses intérêts économiques, ni avec l'alimentation publique.

La bonne solution nous paraît devoir consister dans le fait que le canton d'origine, dans chaque cas d'espèce, se charge d'une part équitable de la dépense, jusqu'à concurrence du tiers. Cette prestation du canton ne doit toutefois pas grever le compte de l'assistance publique.

Dans la fixation de cette part cantonale, il convient de considérer que les cantons et les communes qui ont un fort excédent de population sont en général ceux dont sont originaires les Suisses de l'étranger, et que ce seront ainsi ces cantons et communes qui devront forcément subvenir aux charges de l'assistance publique pour cette catégorie de citoyens. Or il s'agira bien souvent de communes dont la situation financière est peu brillante. Les Suisses de l'étranger appartiennent, en grande partie, à des communes rurales ou alpestres peu prospères, et non pas à des villes disposant de ressources suffisantes.

L'arrêté fédéral que nous proposons vise à aider nos compatriotes à se refaire une situation avant qu'ils ne tombent à la charge de l'assistance publique. Si l'on songe à la contribution que la Confédération apporte à la reconstruction de l'Europe, on doit considérer qu'il est non seulement équitable mais encore absolument nécessaire d'accorder une aide convenable aux Suisses de l'étranger qui sont dans le besoin.

En établissant un budget, on doit se souvenir que de nombreux rapatriés n'ont plus besoin d'aide, mais qu'il y a encore des milliers de cas où la continuation des secours est nécessaire, sans compter l'aide à fournir aux nouveaux arrivants. Il faut aussi se rappeler que quelques milliers de Suisses restés à l'étranger ont gravement souffert de la guerre et n'ont pu encore recevoir aucune aide productive.

Nous devons nous attendre à peu près aux dépenses suivantes, dans chacun des domaines envisagés:

*Pour les rapatriés.*

1. Complément à des secours déjà accordés . . . . .	6 millions
2. Prestations dans des cas non encore examinés, y compris ceux des nouveaux arrivants . . . . .	15 »
3. Aide aux personnes qui ne peuvent pas travailler . . .	12 »
4. Aide aux personnes qui s'expatrient à nouveau (voyage, achats, aide au nouveau domicile) . . . . .	4 »
5. Cours professionnels, cours de réadaptation, autres cours, logement . . . . .	7 »
6. Rapatriement, nourriture et logement dans les camps de quarantaine et les homes . . . . .	6 »

*Pour les Suisses à l'étranger.*

7. Prestations productives devant permettre d'acquérir des instruments de travail, le mobilier, l'aménagement de maisons et d'entreprises; aide en espèces . . . . .	15 »
8. Continuation de l'envoi de vivres, de vêtements, de médicaments, etc. . . . .	6 »

*Prestations spéciales ou imprévues . . . . .* 9 »

Total 75 millions

Ajoutons qu'on avait primitivement songé à faire de la collecte du 1<sup>er</sup> août 1946 un « don national pour les Suisses de l'étranger ». Ce projet fut abandonné après que le comité de la fête nationale eut marqué sa désapprobation.

*Article 6.*

Cette disposition doit permettre en particulier aux rapatriés qui avaient une activité indépendante à l'étranger, mais aussi à ceux qui s'expatrient une nouvelle fois de se créer plus facilement une situation. C'est pourquoi elle prévoit que l'octroi de prêts bancaires, qui ne pourraient être guère obtenus d'une autre façon, sera facilité suivant les possibilités, par une garantie accordée pour le cas de perte. Un montant convenable devra être distrait à cet effet du crédit global. Lorsqu'un prêt sera octroyé, les secours

fournis jusqu'alors devront être pris en considération. Dans bien des cas, ces prestations pourront être suspendues si le prêt permet d'atteindre le but. Nous croyons qu'il faut renoncer à créer une caisse spéciale de prêts, qui devrait être dotée d'un capital et pour laquelle on ne pourrait guère trouver de personnel qualifié pour la période assez courte durant laquelle elle serait en activité. Il vaut mieux que les crédits soient ouverts par les banques, avec lesquelles nous réglerons les questions de détail après l'adoption de l'arrêté.

*Articles 7 et 8.*

L'article 7 indique les peines encourues par celui qui aurait obtenu ou tenté d'obtenir des prestations par des indications intentionnellement fausses ou incomplètes. Cette disposition spéciale nous paraît nécessaire, les faits en question ne tombant, d'une façon générale, pas sous le coup du droit pénal ordinaire.

L'article 8 ne prévoit pas de poursuite pénale. Il règle seulement la restitution des prestations obtenues sans droit ou affectées à des buts autres que celui qui était prévu.

*Article 9.*

Nous estimons devoir confier l'exécution des tâches prévues dans le présent arrêté à l'office central pour les questions de Suisses de l'étranger, office qui bénéficie de la longue expérience acquise par l'ancienne section des secours de la division de police. L'office central devra assurer la coordination lorsque l'exécution de tâches spéciales (service de placement ou réadaptation professionnelle par exemple) relèvera d'autres autorités ou lorsque des groupements privés s'occupent de l'aide aux Suisses de l'étranger.

L'office central continuera de travailler en liaison avec ses bureaux de secours. Ceux-ci peuvent accorder les premiers secours en cas d'urgence; dans tous les autres cas, ils doivent examiner la requête et faire des propositions à l'office central. A l'étranger, les légations et les consulats font fonction de bureaux de secours; en Suisse, la tâche incombe aux autorités cantonales ou communales. Une collaboration étroite de ces bureaux de secours permet d'accorder dans chaque cas les prestations correspondant à la situation donnée.

L'ordonnance d'exécution complétera la liste des cas dans lesquels l'arrêté (art. 9, 2<sup>e</sup> al.) prévoit que l'aide sera refusée. Se verront en particulier refuser les secours les Suisses de l'étranger qui refusent de travailler comme ils le devraient ou ne font rien pour trouver du travail.

*Articles 10 et 11.*

Aucune remarque particulière.

*Article 12.*

Nous pensons qu'on pourrait déclarer que l'arrêté n'est pas de portée générale.

\* \* \*

Nous avons l'honneur de vous recommander d'adopter le projet d'arrêté fédéral ci-joint.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 10 mai 1946.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération,*

**KOBELT.**

*Le chancelier de la Confédération,*

**LEIMGRUBER.**

5781

*Annexes :* Un projet d'arrêté fédéral.  
Un tableau.

---

(Projet.)

## Arrêté fédéral

concernant

### une aide extraordinaire aux Suisses de l'étranger.

---

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE  
DE LA  
CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du Conseil fédéral du 10 mai 1946,

*arrête :*

#### Article premier.

Le Conseil fédéral reçoit pouvoir et mandat de venir en aide, par des prestations extraordinaires répondant au présent arrêté, aux Suisses, demeurés à l'étranger ou rentrés au pays, qui sont tombés dans le dénuement sans leur faute. Cette aide ne sera accordée que si le dénuement est une conséquence de la dernière guerre mondiale ou de mesures d'ordre politique ou économique prises par des autorités étrangères.

#### Art. 2.

Toutes les mesures utiles seront prises pour conserver des moyens d'existence ou en créer de nouveaux aux Suisses de l'étranger qu'il s'agit de réintégrer dans la vie économique, en particulier en leur procurant des emplois et des logements, en encourageant leur perfectionnement professionnel ou leur rééducation professionnelle, en leur accordant des secours en argent ou toute autre valeur.

Les Suisses de l'étranger qui ne peuvent subvenir à leur entretien recevront des subsides pour satisfaire leurs besoins courants ou leur assurer des soins en cas de maladie.

Les Suisses qui retourneront dans le pays de leur ancien domicile à l'étranger ou qui émigreront dans un autre Etat pourront bénéficier de mesures leur permettant de se créer plus aisément une nouvelle situation; ces mesures consisteront notamment dans des prestations en argent ou dans la fourniture d'objets indispensables à l'exercice d'une profession.

Les Suisses de l'étranger bénéficieront en outre des premiers secours absolument nécessaires à leur entretien.

#### Art. 3.

Les prestations seront fixées dans chaque cas d'après le degré de dénuement des bénéficiaires et la gravité des dommages subis, compte tenu des conditions existant en Suisse.

Il sera tenu compte des autres ressources à disposition des Suisses de l'étranger.

Selon les conditions d'espèce, les prestations peuvent être accordées avec ou sans obligation de remboursement.

#### Art. 4.

Sont réservés les démarches auprès des Etats étrangers en vue d'obtenir la réparation des dommages de guerre, ainsi que les traités conclus avec des Etats étrangers.

Les prestations des cantons, communes et collectivités de droit public au titre de l'assistance publique, les prestations découlant d'autres obligations légales et la dette alimentaire des parents ne sont pas touchées par le présent arrêté.

#### Art. 5.

La dépense totale occasionnée par l'exécution du présent arrêté ne dépassera pas 75 millions de francs.

Dans chaque cas d'espèce, la Confédération n'accordera son aide qu'à la condition que le canton d'origine supporte une part équitable de la charge, jusqu'à concurrence d'un tiers. Les prestations du canton ne doivent pas grever le compte de l'assistance publique.

Le Conseil fédéral établira, de concert avec les cantons, les règles de détail à suivre pour cette répartition.

Les mesures prévues par le présent arrêté devront être achevées, pour l'essentiel, à fin 1948. Les crédits nécessaires seront inscrits chaque année au budget de la Confédération.

#### Art. 6.

Le Conseil fédéral facilitera l'octroi de prêts bancaires aux Suisses de l'étranger pour leur permettre de conserver leur situation ou de s'en créer une. Il peut, à cette fin, conclure avec des établissements bancaires des accords fixant les conditions dans lesquelles des facilités seront accordées aux emprunteurs et réglant la question des pertes éventuelles. Il distraira à cet effet du crédit global un montant convenable, à titre de garantie.

## Art. 7.

Celui qui, intentionnellement, par des indications mensongères ou incomplètes, ou de toute autre manière semblable, aura obtenu ou tenté d'obtenir, pour lui-même ou pour un tiers, des prestations dans le sens du présent arrêté, sera puni de l'emprisonnement jusqu'à six mois ou de l'amende jusqu'à dix mille francs. La poursuite et le jugement incombent aux cantons.

## Art. 8.

Les prestations obtenues sans droit devront être restituées.

Devront également être restituées les prestations faites pour des buts déterminés ou à des conditions déterminées, si, par la suite, le bénéficiaire ne les a pas affectées au but prescrit ou n'a pu remplir les conditions.

## Art. 9.

Le Conseil fédéral édictera par voie d'ordonnance les prescriptions nécessaires à l'exécution du présent arrêté. Il déterminera en particulier les catégories de personnes pouvant être mises au bénéfice des prestations, ainsi que la forme, la nature et l'étendue de celles-ci; il fixera les conditions dans lesquelles les prestations pourront être refusées ou supprimées.

Les Suisses de l'étranger qui auront exercé une activité contraire aux intérêts publics de la Suisse ou qui auront manifesté des sentiments indignes d'un Suisse ne pourront pas bénéficier des prestations visées par le présent arrêté.

## Art. 10.

Le Conseil fédéral rendra compte chaque année, dans son rapport de gestion, des mesures prises en exécution du présent arrêté.

## Art. 11.

L'arrêté fédéral du 21 juin 1923 sur les secours aux Suisses tombés à l'étranger dans le besoin sans leur faute est abrogé.

## Art. 12.

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, entre immédiatement en vigueur.

Annexe.**Vue d'ensemble sur le nombre des rapatriés suisses.**

Ont été enregistrés du 23 septembre 1939 au 31 mars 1946 par les commissaires au rapatriement de l'office fédéral de guerre pour l'assistance:

(classés par cantons d'origine)

Cantons d'origine	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	Total 1939— 1945	1er trim. 1946	Total 31. 3. 46.
Zurich . . . . .	999	1 245	544	345	694	815	1 346	5 988	269	6 257
Berne . . . . .	1 645	2 231	820	667	1 049	2 395	5 641	14 448	449	14 897
Lucerne . . . . .	322	244	132	101	171	343	463	1 776	49	1 825
Uri . . . . .	29	14	14	12	12	24	28	133	2	135
Schwyz . . . . .	114	137	47	40	61	149	413	961	26	987
Unterwald -le-Haut	39	33	15	11	25	48	40	211	6	217
Unterwald -le-Bas .	35	22	18	12	45	51	131	314	15	329
Glaris . . . . .	67	82	47	22	62	125	107	512	13	525
Zoug . . . . .	33	38	24	21	21	44	107	288	6	294
Fribourg . . . . .	289	396	224	232	186	286	268	1 881	51	1 932
Soleure . . . . .	233	226	86	87	121	149	260	1 162	26	1 188
Bâle-Ville . . . . .	351	422	190	122	225	353	351	2 014	75	2 089
Bâle-Campagne . . .	189	135	60	41	89	201	171	886	43	929
Schaffhouse . . . . .	150	172	57	72	69	150	243	913	27	940
Appenzell Rh.-Ext. .	86	102	56	38	67	84	246	679	39	718
Appenzell Rh.-Int. .	22	18	9	4	37	70	95	255	7	262
St-Gall . . . . .	358	369	236	170	287	377	768	2 565	104	2 669
Grisons . . . . .	187	198	112	84	182	192	251	1 206	34	1 240
Argovie . . . . .	572	558	260	261	361	493	751	3 256	125	3 381
Thurgovie . . . . .	278	305	177	112	166	264	486	1 788	43	1 831
Tessin . . . . .	265	450	191	232	322	318	205	1 983	60	2 043
Vaud . . . . .	511	870	445	311	401	473	334	3 345	52	3 397
Valais . . . . .	178	247	76	79	101	131	144	956	30	986
Neuchâtel . . . . .	315	740	257	166	277	265	222	2 242	42	2 284
Genève . . . . .	242	389	119	97	290	270	110	1 517	28	1 545
<b>Total</b>	<b>7 509</b>	<b>9 643</b>	<b>4 216</b>	<b>3 339</b>	<b>5 321</b>	<b>8 070</b>	<b>13 181</b>	<b>51 279</b>	<b>1 621</b>	<b>52 900</b>

Dans les chiffres ci-dessus ne sont pas compris environ 11 000 rapatriés, rentrés en Suisse entre le 1<sup>er</sup> et le 23 septembre 1939, étant donné que la répartition par cantons d'origine n'a pas pu être faite. Jusqu'au 31 mars 1946, environ 64 000 Suisses de l'étranger sont rentrés au pays. Comme quelques milliers d'entre eux sont repartis, notamment dans les régions frontalières des pays voisins, le nombre des rapatriés présents actuellement en Suisse est d'environ 60 000.

*Le nombre des rapatriés se répartit approximativement comme suit d'après les différents pays de provenance :*

France . . . . .	23 000	Angleterre . . . . .	1 700	Hongrie . . . . .	300
Allemagne . . . . .	21 000	Hollande . . . . .	400	Autres pays d'Europe . . . . .	400
Italie . . . . .	6 000	Belgique . . . . .	2 200	Afrique du Nord . . . . .	1 500
Autriche . . . . .	1 500	Pologne et Russie . . . . .	1 500	Japon, Chine et Indonésie . . . . .	500