

**Zeitschrift:** Le messenger suisse de France : revue mensuelle de la Colonie suisse de France

**Herausgeber:** Le messenger suisse de France

**Band:** 14 (1968)

**Heft:** 9

  

**Artikel:** La réponse à la lettre du conseiller fédéral W. Spuehler adressée à la Commission des Suisses de l'étranger

**Autor:** N.S.H.

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-848893>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 14.03.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**



ses, aux adultes, de mettre à leur disposition les moyens : salles, etc., permettant leurs activités éventuelles ; bien sûr on peut se féliciter à Lyon d'avoir le cadre de la Maison suisse qui pourrait permettre l'activité d'une section des jeunes.

En ce qui concerne le quatrième thème : les rapports avec le secrétariat des Suisses de l'étranger, dans la mesure où ce secrétariat a été connu, puisque l'information et la diffusion des journaux sont pratiquement nulles, nous pensons que le Secrétariat des Suisses de l'étranger devrait être un centre d'information sur les possibilités évoquées de contacts avec la Suisse, où l'on pourrait s'adresser lorsqu'on veut renouer un contact, soit dans le domaine des études, soit professionnellement, soit sur les camps de vacances, soit d'échanges linguis-

tiques, etc. Le circuit de l'information devrait être le plus court possible entre les sections des jeunes, éventuellement à créer ou qui ont déjà été créées, et ce secrétariat.

Voilà donc quelques réflexions à l'état brut. Vous voyez qu'il n'y a là rien de très précis, mais c'est ce qu'on a pu tirer de nos discussions en attendant les résultats du questionnaire dont nous espérons quelques échos auprès des jeunes Suisses de Lyon.

(En conclusion, M. Jacot fut prié d'être le rapporteur de l'Union des Suisses de France au congrès de Schaffhouse.)

*M. le Président* : Je remercie M. Jacot pour son très intéressant exposé.

## **LA RÉPONSE A LA LETTRE DU CONSEILLER FÉDÉRAL W. SPUEHLER adressée à la Commission des Suisses de l'étranger**

*J'aimerais d'abord retracer le déroulement des faits. Peu après l'adoption de l'article constitutionnel, le chef du département politique fédéral, M. Spuehler, nous a écrit, c'était le 17 octobre 1966, pour nous dire : il y a un article constitutionnel 45 bis sur les Suisses de l'étranger. Voyez avec vos organisations des Suisses de l'étranger ce que vous attendez de l'application de cet article.*

MONSIEUR LE CONSEILLER FÉDÉRAL,

Vous avez invité, par lettre du 17 octobre 1966, la Commission des Suisses de l'étranger de la N.S.H. à préciser par quelles questions juridiques et selon quel ordre de priorité elle souhaitait qu'on abordât la législation d'application de l'article 45 bis de la Constitution fédérale. Dans son accusé de réception du 22 octobre 1966, le président de la Commission des Suisses de l'étranger, tout en vous remerciant de votre lettre, vous annonçait l'envoi d'une réponse détaillée à une date ultérieure.

Il fut décidé par la suite d'inscrire à l'ordre du jour du Congrès des Suisses de l'étranger de 1967, à Lugano, la question des conséquences législatives découlant du nouvel article constitutionnel. Les discussions qui eurent lieu, en prévision du Congrès, au sein des groupements de l'étranger et de leurs associations faitières, ont révélé une grande diversité d'opinions. La Commission des Suisses de l'étranger et son bureau, après avoir examiné et analysé les nombreux postulats, suggestions et vœux qui leur sont parvenus, ont l'honneur de vous soumettre ci-dessous un *premier avis*.

### I. — INTRODUCTION.

C'est intentionnellement que nous parlons d'un « premier avis », car il ne s'agit pour l'instant que

d'une *esquisse* de nos postulats, mentionnés dans leur ordre de priorité. Il nous importe notamment de maintenir ouvert le dialogue que vous avez bien voulu engager à ce sujet. Nous pouvons même espérer, de part et d'autre, que nous tirerons un grand profit de ce dialogue et qu'il nous procurera encore ultérieurement l'occasion de préciser et de compléter nos suggestions. Nous souhaitons donc que la présente lettre ne soit pas considérée comme une réponse finale et définitive à votre question.

Ne pouvant d'autre part aborder tous les points à la fois, il nous paraît important d'établir d'abord un ordre de priorité. A cet effet nous ne nous sommes pas inspirés exclusivement des désirs exprimés par nos compatriotes de l'étranger, mais nous nous sommes efforcés aussi d'évaluer objectivement les données de politique intérieure dont dépendent les réalisations pratiques. Ajoutons enfin que nous ne visons pas seulement à la création de nouvelles lois ; il en est qui se dégageront d'une révision de la législation actuelle, et d'autres qui pourront découler directement de l'article constitutionnel 45 bis, de sorte que notre exposé n'est pas strictement limité au sujet « législation d'application ».

C'est à la lumière de ces quelques remarques préliminaires que nous vous prions de bien vouloir examiner la liste de nos suggestions relatives aux différents problèmes.

### II. — NOTRE LISTE DE PRIORITE.

#### 1. Assistance.

L'alinéa 2 de l'article constitutionnel 45 bis mentionne, à titre indicatif, les questions sur lesquelles la Confédération peut légiférer « compte tenu de la situation particulière des Suisses de l'étranger ». La dernière question mentionnée est « l'assistance ».



Or il s'est avéré qu'on attribue précisément la plus grande importance à un règlement sur le plan fédéral du problème de l'assistance aux Suisses de l'étranger nécessiteux. C'est ainsi qu'à l'assemblée plénière du Congrès de Lugano les représentants de quatre des plus importants groupements de l'étranger se sont prononcés en faveur d'une solution prochaine de ce problème. Nous proposons donc, comme premier postulat, que le régime de l'assistance aux Suisses de l'étranger soit unifié au niveau fédéral et que les cas traités par les cantons soient désormais confiés à la Confédération.

S'il peut, d'un côté, paraître étonnant que les Suisses de l'étranger attachent aujourd'hui encore autant d'intérêts à l'amélioration du régime d'assistance, on ne saurait oublier, d'autre part, que l'aventure qu'est souvent encore l'émigration, n'apporte pas à tous fortune et bonheur. Le courrier du Secrétariat des Suisses de l'étranger atteste presque quotidiennement que l'indigence parmi nos émigrés est aujourd'hui encore plus grande qu'on ne le croie communément. Sans doute l'A.V.S. et l'A.I. facultatives, les conventions internationales relatives à l'assistance et les subventions régulières de la Confédération aux sociétés de secours de nos communautés de l'étranger, apportent maints allègements, mais elles ne suffisent malheureusement pas encore à rendre superflue la charité publique.

L'insuffisance du régime actuel en matière d'assistance tient moins à un manque de moyens financiers qu'aux inégalités de traitement dont les Suisses de l'étranger sont victimes suivant le canton dont ils sont ressortissants. Il peut ainsi arriver qu'au sein de la communauté suisse du même pays deux citoyens tombés dans l'indigence, touchent des subsides très différents selon l'endroit dont ils sont originaires. Il est concevable que de pareilles inégalités soient ressenties par nos compatriotes comme des conséquences incompréhensibles et injustes de notre fédéralisme.

En Suisse, le droit du citoyen à l'assistance est par tradition un droit communal. Mais par suite du développement des moyens de communication et des mouvements de population, le principe du domicile est devenu prépondérant, d'abord à l'intérieur du canton, puis aussi entre les cantons grâce aux concordats intercantonaux. Il serait évidemment souhaitable que l'assistance fondée sur le lieu du domicile prévalût aussi sur le plan international grâce à des conventions bilatérales ou multilatérales. Mais aussi longtemps qu'un tel but ne sera pas atteint, il nous semble nécessaire que la Confédération prenne en charge l'assistance aux Suisses de l'étranger nécessiteux. Le droit de ces derniers à l'assistance ferait désormais *partie intégrante de leurs droits civiques suisses* et non plus de leurs droits cantonaux ou communaux; ainsi serait éliminée l'inégalité, si souvent choquante, entre les secours accordés dans les différents cas d'indigence de Suisses de l'étranger.

Il ne nous semble pas que notre proposition puisse se heurter à de sérieux obstacles sur le plan de la politique intérieure. Il est vrai que la solution envisagée mettrait fin à la souveraineté cantonale dans ce domaine; mais les arguments fédéralistes sont de toute façon sans portée dès l'instant où

les cantons, dans leur grande majorité, se sont eux-mêmes prononcés en faveur d'une attribution de cette responsabilité à la Confédération (pétition de la conférence des directeurs cantonaux de l'assistance publique au Conseil fédéral du 20 septembre 1957). Rappelons encore que le Conseil fédéral lui-même envisageait une solution fédérale du problème de l'assistance aux Suisses de l'étranger, lorsque fut élaborée la loi fédérale sur les prestations complémentaires de l'A.V.S.-A.I. En effet, parmi les motifs allégués pour exclure les Suisses de l'étranger du bénéfice de cette loi, le message du Conseil fédéral du 21 septembre 1964 (Feuille fédérale 1964, page 716) avance l'argument que cette question dépasse le cadre de l'A.V.S.-A.I. et se rattache au problème général de l'aide de la Confédération aux Suisses de l'étranger.

Nous nous rangeons à l'opinion du Conseil fédéral, en ce sens qu'une assistance de droit public grâce à l'inclusion des Suisses de l'étranger parmi les bénéficiaires des prestations complémentaires ne résoudrait pas le problème puisque dans de nombreux cas ce sont précisément les Suisses de l'étranger les plus nécessiteux qui n'ont pas adhéré à l'A.V.S.-A.I., assurances pour eux facultatives. Une compensation par la voie d'une législation fédérale d'assistance nous paraît d'autant plus nécessaire.

## 2. « *Vade-mecum des Suisses de l'étranger.* »

Il ressort de la correspondance quotidienne du Secrétariat des Suisses de l'étranger avec des compatriotes de divers pays d'Europe et d'outre-mer que ceux-ci sont insuffisamment informés tant de leurs droits et de leurs devoirs qu'au sujet des autorités et des institutions privées auxquelles ils peuvent recourir. L'ignorance souvent surprenante des Suisses de l'étranger, même à l'égard de questions élémentaires concernant leurs rapports de droit avec le pays, nous incite à inscrire en tête de notre liste de priorités la création d'un « vade-mecum des Suisses de l'étranger ».

Nous évoquons la possibilité d'une *coopération entre le Département politique fédéral et le Secrétariat des Suisses de l'étranger de la N.S.H.*; s'il nous semble qu'une pareille brochure devrait être éditée sous les auspices du Secrétariat des Suisses de l'étranger, en tant qu'institution privée, nous ne pouvons d'autre part nous dissimuler l'importance d'une forte contribution financière et rédactionnelle de la Confédération. Quant à la diffusion du petit manuel, elle devrait être assumée par nos représentations diplomatiques et consulaires dans le cadre de leur service d'immatriculation. Nous avons pris note avec satisfaction de la déclaration de M. le conseiller fédéral Gnägi, à l'assemblée plénière du dernier Congrès des Suisses de l'étranger, concernant la création d'un petit guide juridique pour Suisses de l'étranger, d'entente avec les porte-parole de la cinquième Suisse; nous en déduisons que les dispositions de la Confédération, à ce sujet aussi, sont favorables à notre projet.

Un livre de poche réunissant les informations essentielles à l'usage des Suisses de l'étranger rendrait aux représentations consulaires suisses un service d'autant plus appréciable, qu'on a renoncé à reproduire dans le nouveau règlement consulaire,



entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1968, un grand nombre de renseignements administratifs et juridiques qui figuraient dans l'ancien.

### 3. Consultation politique des Suisses de l'étranger.

Parmi les questions politiques relatives aux Suisses de l'étranger, au sujet desquelles la Confédération dispose de la compétence législative, l'article 45 *bis* de la Constitution fédérale mentionne en premier lieu l'exercice de droits politiques. Ce point a été fortement souligné — à tort plus qu'à raison — dans les commentaires de presse et les discussions publiques qui ont précédé la votation du 16 octobre 1966, de sorte qu'on eut parfois l'impression qu'il était avant tout question de l'exercice de droits politiques par les Suisses de l'étranger.

Certes la proposition de faire participer dans une certaine mesure les Suisses de l'étranger à la formation de l'opinion politique en Suisse est ancienne et a donné lieu déjà à de fréquents débats au sein de nos communautés de l'étranger. En revanche, l'inventaire que nous avons dressé l'an passé des vœux des Suisses de l'étranger a révélé de profondes divergences d'opinions. Le droit de vote en matière fédérale à l'occasion de séjours en Suisse (particulièrement pendant les périodes de service militaire) suscite autant d'observations critiques ou d'abstentions que d'approbations. Quant à la question délicate des droits politiques exercés sur un territoire relevant d'une souveraineté étrangère, on n'en a même pas discuté. On peut dire en résumé que le droit de vote pourrait être accordé aux Suisses de l'étranger *qui séjournent en Suisse*, et plus particulièrement à ceux qui y font leur service militaire, mais que même cette question ne présente aucun caractère d'urgence.

Il n'en est pas de même du désir des Suisses de l'étranger de voir appuyer efficacement leurs demandes auprès des autorités fédérales tant législatives qu'exécutives ; mais l'opinion que cela ne pourrait avoir lieu que par l'exercice direct de droits politiques, est loin d'être générale. On estime que *la reconnaissance de la Commission des Suisses de l'étranger de la N.S.H. comme organe consultatif* lors de la préparation de décrets et de traités touchant aux intérêts des Suisses de l'étranger, est plus importante et pratiquement plus efficace que le droit de vote ; ce rôle de la Commission est également souhaitable à l'égard de l'exécutif lorsqu'il s'agit de l'application de règles de droits qui intéressent particulièrement les Suisses de l'étranger.

C'est avec reconnaissance que nous avons pris note de la compréhension dont le Conseil fédéral témoigne à cet égard dans son message du 2 juillet 1965 (Feuille fédérale 1965, pages 450/51). En fait, la consultation de la Commission des Suisses de l'étranger par les autorités fédérales a eu lieu dans le passé à plusieurs reprises ; nous souhaiterions qu'on en fit une règle et qu'une coopération étroite s'établisse au sujet de la politique de la cinquième Suisse entre les autorités fédérales et l'organisation des Suisses de l'étranger. Nous croyons pouvoir affirmer que la Commission des Suisses de l'étranger, qui fut fondée en 1917 et qui était au début un simple organe consultatif du Comité central de la N.S.H., s'est développée aujourd'hui en un parlement largement représentatif de la Cin-

quième Suisse, qui peut assumer ses propres responsabilités grâce à la confiance des communautés suisses de l'étranger.

### 4. Services diplomatiques et consulaires et Organisation des Suisses de l'étranger.

Les relations entre les représentations suisses de l'étranger et les groupements de nos communautés sont au premier plan de nos préoccupations. Nous avons pris connaissance avec le plus grand intérêt du nouveau règlement consulaire, au sujet duquel nous vous savons gré de nous avoir consultés en cours d'élaboration. Ce nouveau règlement introduit, à notre avis, quelques innovations bienvenues à l'égard des relations entre les Suisses de l'étranger et leurs organisations, d'une part, et nos représentations diplomatiques et consulaires, d'autre part. Nous saisissons cette occasion pour vous remercier de votre lettre du 25 novembre 1967 relative à notre rapport du 19 septembre 1967 ; nous sommes heureux d'avoir pu apporter notre modeste contribution à la préparation du nouveau règlement.

Certes, nous regrettons que deux demandes des associations suisses de l'étranger, qu'on nous rappelle constamment, n'aient pas été prises en considération dans le nouveau règlement consulaire. Au sujet de notre suggestion *que les adresses des associations suisses soient communiquées par les consulats aux nouveaux immatriculés*, vous avez bien voulu nous faire savoir, par votre lettre du 25 novembre 1967, que votre Département donnerait les instructions appropriées, ce dont nous vous sommes très reconnaissants.

En revanche, il ne vous a pas été possible d'accéder à notre désir : que soit accordé aux représentants des associations suisses reconnues un droit de regard sur les rôles d'immatriculation des consulats. Nous souhaiterions toutefois que cette demande pût être reconsidérée sous une forme atténuée : nos consulats pourraient par exemple communiquer aux associations suisses locales les adresses des nouveaux immatriculés qui y consentiraient. Le secret des adresses n'étant pas fondé sur un intérêt de la Confédération, mais sur le souci de protéger les Suisses de l'étranger eux-mêmes, ainsi que l'ont précisé à Lugano les représentants de votre Département, cette mesure deviendrait inopérante *ipso facto* par le consentement de l'intéressé. Cette pratique est d'ailleurs à notre connaissance, déjà en usage facultativement dans plusieurs consulats. Nous serions heureux si vous vouliez bien la généraliser par des directives appropriées du Département, en invitant les représentations consulaires à communiquer aux associations suisses reconnues les adresses de nouveaux immatriculés *qui les y auraient expressément autorisées*.

### 5. Obligations militaires.

#### a) *Taxe d'exemption du service militaire.*

La loi fédérale du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption du service militaire a procuré aux Suisses de l'étranger les allègements qu'ils souhaitaient depuis longtemps ; pour les Suisses résidant à l'étranger l'obligation de payer la taxe a été considérablement réduite. De nombreux compatriotes savent



gré au législateur de sa compréhension. Cette considération donnée à « la situation particulière des Suisses de l'étranger » longtemps avant qu'il fût question de l'article constitutionnel 45 bis, mérite d'être rappelée. Mais on ne peut penser d'autre part que le nouvel article constitutionnel offre une base juridique pour une réglementation spéciale encore plus étendue des obligations militaires des Suisses de l'étranger.

Certains vœux de ces derniers, actuels aujourd'hui encore, ayant été examinés il y a quelques années à l'occasion de la discussion de la nouvelle loi sur la taxe d'exemption, il ne nous paraît pas opportun de les exposer de nouveau. Nous devons rappeler toutefois que la révision entreprise il y a neuf ans est loin d'avoir suscité la satisfaction générale chez les Suisses de l'étranger, particulièrement chez les plus jeunes parmi ceux qui sont astreints au service.

Même dans la loi révisée la taxe d'exemption conserve le caractère d'un impôt direct, que les Suisses de l'étranger ressentent comme une double imposition sur leur revenu, ce qui leur paraît injuste. On nous presse constamment d'entreprendre d'autres démarches en vue de la libération complète de la taxe d'exemption, ou du moins de sa conversion en une simple *contribution*. Le prélèvement de la taxe d'exemption à l'étranger fait peser une hypothèque sur les relations entre la Confédération et la Cinquième Suisse, et il nous semble que cette hypothèque profite d'autant moins au pays, que les sommes récoltées par le prélèvement de la taxe chez les Suisses de l'étranger sont insignifiantes à l'égard de notre défense nationale.

Tels sont les arguments qui nous obligeront à remettre en question, à la première occasion propice, la taxe d'exemption du service militaire pour les Suisses de l'étranger ; nous souhaitons que vous les accueilliez avec bienveillance.

#### b) *Contrôle militaire.*

Nous avons pris connaissance avec satisfaction, à l'occasion du Congrès des Suisses de l'étranger de 1967 à Lugano, de la déclaration de M. le Conseiller fédéral Gnägi, qui a annoncé que les dispositions administratives réglant aussi bien le contrôle militaire que le paiement de la taxe seraient *simplifiées*. L'appareil de contrôle militaire, compliqué et à maints égards peu rationnel, a toujours fait l'objet de critiques de la part des Suisses de l'étranger. Nous attendons ainsi avec intérêt les mesures de rationalisation projetées et sommes persuadés qu'une révision des dispositions actuelles sera non seulement accueillie avec joie par nos compatriotes de l'étranger astreints au service militaire, mais qu'elle procurera aussi aux autorités fédérales et aux représentations consulaires suisses d'appréciables allègements.

#### c) *Service militaire.*

Pour les Suisses de l'étranger, à part la taxe d'exemption, le service militaire proprement dit n'a pratiquement qu'une importance secondaire, alors que pourtant sa signification essentielle réside dans l'accomplissement des devoirs personnels. On a exprimé de divers côtés, et même outre-mer, le souhait que les jeunes Suisses de l'étranger obtiennent plus de facilités pour faire leur école de

*recrues*. On allègue pour cela des raisons de politique nationale ; on met d'abord en évidence l'importance de l'école de recrues pour le resserrement des liens avec la patrie ; on fait ensuite observer, avec raison nous semble-t-il, que ceux qui ont accompli en Suisse leur école de recrues ou leur formation professionnelle sont souvent nos meilleurs « ambassadeurs » à l'étranger. On évoque évidemment à ce propos la question des frais de voyage qui constituent un obstacle considérable pour beaucoup de jeunes Suisses désireux de faire leur service militaire.

Selon l'article 2, alinéa 1, de l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 8 décembre 1961 sur le service militaire des Suisses de l'étranger, le recrutement des citoyens suisses qui résident à l'étranger et atteignent l'âge de la conscription, doit être facilité. Se fondant sur l'alinéa 2 du même article, le Conseil fédéral a par décret du 26 décembre 1961 limité considérablement la portée de l'article en liant la conscription et la convocation à l'école de recrues à quatre conditions préalables, qui doivent être remplies toutes quatre.

Il est par conséquent de la compétence du Conseil fédéral de faciliter plus encore aux jeunes Suisses de l'étranger la fréquentation d'une école de recrues ; nous pensons surtout à une atténuation des conditions « a » et « d » de l'article 1 de l'arrêté fédéral mentionné. Nous avons pu déduire de l'exposé de M. le Conseiller fédéral Gnägi, au dernier Congrès des Suisses de l'étranger, que le Conseil fédéral n'ignore pas ce postulat et qu'il est disposé à l'examiner.

#### 6. *Assurances sociales.*

En automne dernier le Conseil fédéral a élu dans la commission fédérale de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, une collaboratrice du Secrétariat des Suisses de l'étranger. Nous sommes heureux de cette élection qui assure la représentation des Suisses de l'étranger dans les discussions relatives à la politique et au développement de l'A.V.S.-A.I. Ces circonstances favorables nous permettent de renoncer à formuler ici nos demandes concernant l'A.V.S.-A.I. facultative pour les Suisses de l'étranger. Nous nous réservons en revanche de saisir l'occasion qui nous a été offerte de nous exprimer au sein de la commission consultative instituée par le Conseil fédéral.

### III. — CONCLUSION.

Il nous tient à cœur, pour terminer de répéter le vœu exprimé au début : que nous puissions demeurer étroitement en contact avec votre Département au sujet de la politique future de la Cinquième Suisse. C'est dans ce sens que nous vous prions encore de ne pas considérer le présent exposé comme une réponse finale aux questions soulevées. Nous serions d'autre part heureux si vous vouliez bien examiner avec bienveillance nos vœux et notre liste de priorité au sujet de l'article constitutionnel 45 bis.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, les assurances de notre très haute considération.

Commission des Suisses de l'étranger  
de la N.S.H.