



DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL

s.B.37.21.Am.O.-SN/10

Prière de rappeler cette référence dans la réponse

le 5 SEP - 9 1956	
no. 8125	
R. 25.0	
Pour Monsieur Berne, le 5 septembre 1956.	
He	
Liq le	
Paraphé:	

Copies au
ministère!

Fait: 10.9.56 Bj

Monsieur le Chargé d'affaires,

Faisant suite à la correspondance échangée au sujet du service militaire des ressortissants suisses domiciliés aux Etats-Unis et en nous référant notamment à notre lettre du 13 juillet, nous avons l'honneur de vous communiquer ce qui suit:

Ce problème du recrutement des Suisses aux USA a fait l'objet d'échanges de vues avec l'Auditeur en chef de l'armée, la Direction de l'administration militaire fédérale, l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail et la Division de police du Département fédéral de justice et police. Si les opinions exprimées ont parfois divergé, l'accord s'est fait néanmoins sur les points essentiels du problème.

Ces points sont les suivants:

- 1) Incompatibilité entre l'"Executive Order No. 10'659" du 15 février 1956 et le Traité de 1850; opportunité d'une protestation suisse auprès du gouvernement américain.
- 2) Effets de l'art. 94 du Code pénal militaire à l'égard des Suisses de moins de 26 ans qui ont émigré aux Etats-Unis et ont dû se munir d'un visa américain d'immigrant.
- 3) Nécessité de rechercher une solution pour le cas des jeunes Suisses qui désirent faire, aux USA, un stage au cours duquel ils pourraient travailler contre rémunération.

En ce qui concerne le point 1), les autorités fédérales s'accordent pour considérer que l'obligation qui est faite aux jeunes Suisses porteurs d'un visa d'immigrant d'accomplir leur service militaire aux Etats-Unis sans avoir désormais la possibilité de s'en faire exempter, viole l'article II du Traité de 1850, signé entre la Suisse et les USA; elles sont donc d'avis que nous devons protester énergiquement auprès du gouvernement américain contre cette violation d'un accord international.

A la Légation de Suisse
Washington

Dodis



- 2 -

En conséquence, nous vous prions de faire cette démarche de protestation auprès du Département d'Etat. A titre indicatif, nous avons établi un projet de note que nous vous remettons ci-joint, en spécifiant que ce texte ne doit pas vous lier, mais que vous restez libre d'y apporter telles modifications que vous jugeriez, étant sur place, opportunes; l'essentiel est que votre protestation garde le caractère énergique qui, de l'avis des instances fédérales qui ont été consultées, s'impose. Conformément à votre suggestion, nous avons inclus dans le projet de note la réserve relative aux droits qui, en ce qui concerne les obligations militaires des Suisses aux Etats-Unis, découlent pour notre pays du Traité de 1850.

A propos, encore, de ce point 1), nous ajoutons que nous avons tenu à souligner auprès des instances fédérales intéressées le risque - qui n'est pas absolument problématique - qu'une protestation sans aucune nuance amène les Américains à dénoncer, sans autre forme de procès, le Traité de 1850 qu'ils considèrent comme vieilli et dont nous savons qu'ils préféreraient se débarrasser. Nous avons rappelé que l'abolition de ce traité aurait, sur le problème qui nous occupe, cette conséquence hautement regrettable que, dorénavant, non seulement les jeunes immigrants suisses seraient obligatoirement recrutés aux Etats-Unis, mais aussi les non-immigrants et sans qu'il y ait, cette fois-ci, de violation d'accord du côté américain. La question ayant été soulevée d'un recours contre les Etats-Unis auprès d'une cour de justice internationale, nous avons relevé que, même si cette procédure pouvait entrer en ligne de compte - ce qui n'est pas le cas - il suffirait que le gouvernement américain dénonce le Traité de 1850, comme il en a la faculté, pour réduire notre projet à néant. Rappelons enfin que les autorités américaines, ayant étudié la question de savoir si elles devaient, avant l'entrée en vigueur de l'"Executive Order" de février, dénoncer le Traité de 1850, elles n'y ont renoncé que pour nous laisser au bénéfice du traitement réservé, en cette matière du service militaire, aux "treaty aliens"; nous aurions donc mauvaise grâce à les inciter à cette dénonciation dont les effets ne s'exerceraient qu'à notre détriment.

Nous en venons au point 2) relatif à l'application de l'art. 94 du Code pénal militaire.

Les autorités fédérales se rendent compte de ce que la condamnation, par les tribunaux militaires suisses, de jeunes compatriotes qui ont émigré

- 3 -

aux Etats-Unis et y ont été recrutés contre leur gré sans avoir la possibilité de se faire exempter pourrait avoir sur eux un effet plutôt regrettable en les indisposant à l'égard de leur pays d'origine et en contribuant à les en détacher. Il n'apparaît pas comme très équitable qu'une sanction vienne les frapper parce que la législation américaine viole un accord international que les autorités suisses n'ont pas le pouvoir d'obliger les Etats-Unis à respecter. On ne peut envisager, d'autre part, de déconseiller aux jeunes ressortissants suisses d'émigrer, s'ils le désirent, aux USA.

Pour diverses raisons, mais pour des raisons d'opportunité politique notamment, on doit exclure la solution qui consisterait à provoquer une décision de caractère général dont l'effet serait de soustraire à l'application de l'art. 94 les Suisses qui émigrent aux Etats-Unis.

7 | Pour autant, nous ne sommes pas de l'avis que vous exprimiez dans votre lettre du 19 avril que le cas des Suisses de moins de 26 ans qui émigreraient aux USA devrait logiquement être assimilé à celui de nos compatriotes qui s'engagent dans la légion étrangère: les circonstances de ces cas sont radicalement différentes.

Les autorités fédérales, en revanche, partagent votre opinion qu'en ce qui concerne l'application de l'art. 94 aux jeunes immigrants suisses aux Etats-Unis, il n'y a plus lieu d'invoquer, d'une manière générale, le "cas de nécessité" (Notstand).

Lors des consultations qui ont eu lieu entre les diverses instances fédérales intéressées, il a été admis qu'il ne fallait pas chercher à précipiter une décision à propos de cette question dont la solution peut, d'ailleurs, dépendre des effets éventuels de la protestation dont vous vous ferez l'intermédiaire auprès du gouvernement américain. En plus, il paraît indiqué d'attendre que se présente un cas de recrutement, sous le régime nouveau de l'"Executive Order" du 15 février, d'un immigrant suisse entré aux Etats-Unis depuis cette date.

Quant aux "first papers", enfin, nous ne sommes pas enclins, comme vous l'êtes, à leur dénier désormais toute valeur. Au demeurant, vous admettiez, dans votre lettre du 16 février dernier, qu'ils conservaient aux Etats-Unis une certaine portée juridique. Du point de vue qui nous occupe, on peut retenir qu'en faisant leur "déclaration d'intention" qui implique la délivrance de ces papiers, nos jeunes compatriotes té-

- 4 -

moignent de leur volonté de se fixer définitivement aux USA pour y faire leur vie et en acquérir la nationalité. Lorsqu'ils sont appelés à examiner leur cas, les tribunaux militaires suisses sont inévitablement conduits à tenir compte de cette circonstance. Nous pensons donc que les Suisses de moins de 26 ans qui émigrent aux États-Unis devraient, s'ils envisagent de s'établir dans ce pays, demander leurs premiers papiers. Les représentants de certaines instances fédérales ont même soulevé la question de savoir s'il ne conviendrait pas d'inviter les autorités américaines à faciliter, dans le cas des immigrants suisses, l'expédition de cette formalité et s'il ne faudrait pas même intervenir auprès d'elles afin qu'elles ne les recrutent pas avant de les avoir mis en mesure d'acquérir la nationalité américaine. Nous soumettons ces considérations à votre examen en précisant qu'il nous intéressera d'avoir votre avis à leur sujet. Pour notre part, nous sommes peu favorables à l'idée d'une entremise des autorités suisses, qui aurait pour objet d'aider des compatriotes à acquérir une nationalité étrangère: ce n'est pas là, selon nous, une tâche qui doit revenir à ces autorités.

En vous faisant part de ce qui précède, il va de soi que nous n'entendons pas négliger la valeur de votre argument, mentionné dans votre lettre du 19 avril 1956, que l'appréciation des cas selon que l'intéressé est en possession, ou non, des premiers papiers peut n'être pas toujours équitable puisque c'est parfois, du hasard que dépend l'obtention des "first papers". Cet inconvénient est cependant compensé par l'objective appréciation, dans chaque cas, des tribunaux militaires.

Abordant, enfin, le point 3) dont nous avons fait mention au début de cette lettre, notons d'abord que les conditions politiques et économiques de notre pays impliquent que beaucoup de jeunes ressortissants suisses puissent se rendre au dehors pour connaître l'étranger et s'y familiariser, par des stages pratiques, avec les méthodes d'activité qui y sont en usage. A cet égard, les États-Unis présentent une importance particulière, aussi est-il très fâcheux que nos compatriotes de moins de 26 ans n'aient pratiquement plus la possibilité - sauf rares exceptions - de se rendre dans ce pays pour y travailler dans leur profession durant un temps qui n'excéderait pas quelques années. Cet empêchement, considérablement aggravé par l'"Executive Order No. 10'659", ne lèse pas seulement les intérêts suisses, mais est en

- 5 -

contradiction avec le principe dont les USA prétendent se faire les défenseurs qu'en encourageant les contacts personnels entre les ressortissants des divers pays et la connaissance qu'ils peuvent acquérir les uns des autres, l'on sert la cause du rapprochement international.

D'accord avec les autorités fédérales intéressées et avec l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail tout spécialement, nous pensons que tout doit être tenté pour convaincre les Etats-Unis de la nécessité de certains arrangements qui permettraient à nos jeunes compatriotes d'aller faire des stages professionnels dans ce pays sans être, pour autant, exposés à un recrutement et sans devoir accomplir, pour obtenir leur visa, des formalités d'une excessive difficulté. Les efforts que nous tenterons dans ce but devront se fonder sur une vue réaliste des choses si nous voulons qu'ils ne soient pas voués à l'insuccès. Nous croyons qu'il ne faut pas se faire beaucoup d'illusions quant à la possibilité d'amener les Américains à modifier, pour régler le problème qui nous occupe, la législation existante. C'est ainsi que le visa de "temporary worker" qui présenterait certainement un intérêt pour nous suppose l'existence d'un contrat de travail et que l'employeur ait accompli les formalités prévues par la loi: il est douteux que les autorités américaines acceptent de réduire ces exigences ou qu'elles le puissent.

Gesetzgebung

L'"industrial trainee-visa" présenterait plus d'avantages encore. Comme le relève l'OFIAMT, il s'agit d'un visa de non-immigrant qui est généralement accordé pour un an, mais qui, pratiquement, peut être prolongé pour deux années supplémentaires. Il est destiné à ceux qui ont des raisons de devoir se familiariser avec les méthodes de vie et de travail en usage aux Etats-Unis. L'expression "industrial" a un sens large et couvre, en fait, tous les domaines d'activité. Sa délivrance implique que la qualité de "industrial trainee" ait été reconnue au requérant par l'"Attorney General" et, à cette fin, l'employeur doit formuler une demande dont l'objet est d'établir que son futur employé réunit les conditions qui lui confèrent cette qualité.

L'obtention, par nos jeunes compatriotes désireux d'aller faire un stage professionnel aux USA, de l'un de ces deux types de visa est presque exclue s'ils n'ont pas des relations assez solides aux Etats-Unis, car les employeurs, dans la règle, ne désirent

- 6 -

pas engager des étrangers qu'ils ne connaissent pas ou qui ne leur sont pas directement recommandés.

Le problème étant d'amener les autorités américaines à comprendre que, dans un intérêt général et réciproque, il faut que la porte des USA ne soit pas fermée aux Suisses de moins de 26 ans qui veulent travailler pendant trois ans au moins dans ce pays, nous sommes d'avis qu'après avoir remis votre note au Département d'Etat et protesté énergiquement contre la violation du Traité de 1850, vous devriez soulever ce problème et proposer à vos interlocuteurs de mettre tout en oeuvre pour lui donner une solution qui soit acceptable. Cette solution consisterait, par exemple, en un allègement maximum des conditions de délivrance des deux types mentionnés de visas de non-immigrant ou de l'un de ces visas au moins. Nous voudrions vous laisser le soin d'étudier quelles formules auraient, selon vous, qui êtes sur place, le plus de chances d'être à la fois agréées par les Américains et susceptibles d'entraîner les résultats voulus. Il nous semble à peine concevable que les dispositions légales applicables à ces questions de visas soient rigides au point de ne pas permettre aux autorités la possibilité d'adaptation que commande la présente situation. L'éventualité de négociations ne devrait être envisagée, croyons-nous, qu'au cas où il ne serait pas possible d'atteindre le but recherché par des voies plus simples.

Nous voudrions enfin vous donner connaissance d'une suggestion qui nous paraît très digne d'attention et qui a été formulée comme suit par M. Egon Würsten, de l'OFIANT. Il s'agirait de ceci:

"... die zahlreichen Organisationen, die sich in den USA aktiv für eine internationale Verständigung einsetzen und laufend unter Einsatz grosser Mittel zahlreichen Ausländern einen Amerika-Aufenthalt ermöglichen, wie beispielsweise der American Field-Service und der Rotary Club, dafür zu gewinnen, die Vermittlung schweizerischer Praktikanten zu übernehmen und für diese eventuell auch die Einreiseformalitäten (Vorbereitung des Petitionsverfahrens) zu erledigen. Diese Organisationen sind von sehr viel gutem Willen und einer grossen Hilfsbereitschaft erfüllt. Wenn ihnen das Problem richtig dargelegt wird, ist es meiner Ansicht nach durchaus möglich, uns ihre aktive Unterstützung bei der Ueberwindung der entstandenen Schwierigkeiten zu sichern. Es müsste aber jemand, der die amerikanischen Verhältnisse kennt und mit den Amerikanern umzugehen versteht, damit betraut werden, mit

- 7 -

allen in Frage kommenden Organisationen Kontakt zu nehmen und mit ihnen die Vermittlung in zweckmässiger und möglichst unformeller Weise zu organisieren. Die Auswahl der Kandidaten in der Schweiz würde von geeigneten schweizerischen Organisationen voraussichtlich unter enger Mitwirkung des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit erfolgen."

Votre avis quant à cette proposition nous intéressera vivement.

En conclusion, nous vous prions de bien vouloir:

- 1) élever auprès du Département d'Etat une énergique protestation contre la violation de l'article II du Traité de 1850 par les dispositions de l'"Executive Order No. 10659"; lui délivrer la note dont nous vous laissons le soin d'établir le texte définitif d'après le projet ci-joint;
- 2) appeler son attention sur la situation faite aux jeunes Suisses désireux d'aller en stage pour quelques années aux USA, en relevant qu'elle ne tient pas compte des principes reconnus par les Etats-Unis, ni des intérêts de chacun des deux pays; demander que le problème soit étudié et que lui soit donnée une solution satisfaisante dont vous pourriez suggérer, le cas échéant, les modalités possibles;
- 3) examiner comment des organisations sises aux Etats-Unis pourraient être invitées à s'entremettre en faveur de nos jeunes compatriotes, conformément à la suggestion énoncée par M. Würsten.

Veillez agréer, Monsieur le Chargé d'affaires, l'assurance de notre considération la plus distinguée.

Max Petitpierre

Annexe:
1 projet de note

Max Petitpierre

Projet de note

Par notes des 22 mai et 25 juin 1956, le Département d'Etat a bien voulu donner connaissance à la Légation de Suisse des dispositions qui, en suite de l'entrée en vigueur, le 15 février 1956, de l'"Executive Order 10'659", sont applicables en matière d'obligations militaires aux étrangers - et notamment aux ressortissants suisses - domiciliés aux Etats-Unis.

La Légation, qui n'a pas manqué de communiquer le contenu des notes du Département d'Etat au Gouvernement suisse, constate qu'à dater du 15 février 1956, les ressortissants suisses qui résident aux Etats-Unis au bénéfice d'un visa américain d'immigrant sont astreints à faire leur service militaire sous les drapeaux américains sans que, désormais, la possibilité leur soit laissée de demander et d'obtenir leur exemption.

La situation, dans laquelle sont ainsi placés toute une catégorie de ressortissants suisses qui ont pris domicile sur territoire américain, est en contradiction avec les dispositions de l'article II du Traité d'amitié et d'établissement, conclu le 25 novembre 1850 entre la Suisse et les Etats-Unis.

Vu ce qui précède, la Légation a été chargée de protester d'une manière énergique auprès du Gouvernement des Etats-Unis contre la violation d'une disposition du Traité de 1850, qui résulte de l'impossibilité, pour les immigrants suisses aux Etats-Unis, de se soustraire au recrutement sous les drapeaux américains.

En se faisant l'interprète de cette protestation, la Légation ajoute qu'elle réserve expressément tous les droits découlant, pour la Suisse, de l'article II du Traité de 1850.

La Légation saisit cette occasion ...

*mais voir au fond
de l'art. II du
Traité de 1850.
Suisse et Etats-Unis
S*