

S. R. 37. V. Ann. O.

Conseil national

9 décembre 1959

Réponse à l'interpellation SAUSER du 30 septembre 1958
(Obligations militaires des Suisses aux Etats-Unis
d'Amérique)

L'interpellation de M. Sauser se rapporte à une question qui n'a cessé de préoccuper le Conseil fédéral et le Département politique depuis des années.

Il faut faire certaines distinctions. Tant que les autorités américaines ne soumettent à la conscription que des Suisses possédant également la nationalité américaine, il n'est guère possible de soulever des objections. Il est, en effet, admis que chaque Etat est libre de considérer un double-national exclusivement comme son propre ressortissant. Notre constitution procède du même principe: elle ne connaît qu'une catégorie de citoyens: les Suisses, et ne se soucie pas d'une autre nationalité qu'ils pourraient posséder. Le double-national peut donc se voir exposé à des revendications identiques, souvent incompatibles, de deux Etats sur sa personne. Les gouvernements peuvent remédier à cette situation, soit dans le cadre de leur législation interne, soit par la voie d'arrangements avec d'autres gouvernements. C'est ainsi que la Suisse a conclu, en 1937, un accord avec les Etats-Unis; cet accord établit le principe que les doubles-nationaux nés dans un des deux pays n'accompliront leur service que dans celui-ci, pour autant qu'ils y maintiennent leur domicile.

Le problème soulevé par M. Sauser est différent. Il réside dans l'obligation, pour les jeunes ressor-



- 2 -

tissants suisses qui n'ont pas ou pas encore acquis la nationalité américaine, c'est-à-dire qui n'ont que la nationalité suisse, de servir dans l'armée américaine.

Pour enrôler nos nationaux, les Etats-Unis se fondent sur leur loi de 1948/51 relative au service militaire et sur l'ordonnance d'exécution du 15 février 1956. La loi et l'ordonnance soumettent les étrangers âgés de dix-huit ans et demi à vingt-six ans, qui ont immigré aux Etats-Unis ou y séjournent plus d'une année, à l'obligation de servir. Cette législation vaut pour tous les détenteurs d'un visa d'immigrant, sans égard aux accords éventuels passés avec leur pays d'origine. Les étrangers qui se trouvent aux Etats-Unis sous le couvert d'un visa de non-immigrant sont, en revanche, dispensés de toute obligation militaire s'ils peuvent se prévaloir d'un accord entre leur pays et les Etats-Unis.

Le principe de cette législation n'est pas nouveau. En effet, des dispositions analogues ont existé en 1917/18; elles furent reprises lors de l'entrée des Etats-Unis dans la deuxième guerre mondiale. La législation américaine s'explique par le souci de ce pays d'assimiler rapidement l'immigrant auquel il accorde facilement la nationalité américaine et qu'il considère d'emblée comme l'un de ses futurs citoyens. La Suisse, à l'instar de la plupart des Etats, regarde le service militaire comme un devoir du citoyen. L'Amérique, elle, le conçoit aussi comme une obligation de l'habitant et de l'immigrant, voire comme la contrepartie de la possibilité pratiquement illimitée offerte à un étranger de se créer une situation dans le pays et d'en acquérir le droit de cité après une période relativement brève.

D'ailleurs, la législation américaine ne connaît pas l'établissement au sens européen du mot, mais seulement ou le séjour temporaire, avec possibilité limitée d'exercer une activité professionnelle, ou l'immigration, qui est orientée vers l'assimilation complète et la naturalisation. Cet ordre juridique ne tient évidemment pas compte de la situation des jeunes Suisses, toujours plus nombreux, qui se rendent pour quelques années aux Etats-Unis, afin d'y travailler pour y parfaire leur instruction et leurs connaissances. Dans bien des cas, ils le font sans renoncer à leur intention de rentrer un jour dans leur patrie. S'ils vont en Amérique en qualité de non-immigrants, c'est-à-dire temporairement, leurs possibilités de travail et de gain en sont sérieusement amoindries; s'ils se procurent un visa d'immigration, ils risquent d'être appelés sous les drapeaux américains. Ils sont pris alors dans un grave dilemme: pour se soustraire au service, il ne leur reste qu'à quitter immédiatement les Etats-Unis, compromettant ainsi leur avenir dans ce pays; s'ils se laissent, par contre, enrôler dans les forces américaines, ils tombent sous le coup de l'article 94 du Code pénal militaire, qui interdit à tout Suisse de prendre, sans l'autorisation du Conseil fédéral, du service dans une armée étrangère.

Il est intéressant de constater qu'une évolution semblable, quant à l'enrôlement d'étrangers, est apparue au Canada pendant la deuxième guerre mondiale, et s'est manifestée depuis lors en Australie et en Israël. Ce sont trois pays d'immigration par excellence. La législation canadienne a été rapportée à la fin de la guerre. Quant à l'Australie et à Israël, un régime satisfaisant pour la Suisse a pu être obtenu.

- 4 -

Comme l'a relevé tout à l'heure M. Sauser, l'assujettissement des immigrants suisses au service militaire américain est en contradiction avec l'article II du traité d'amitié et d'établissement entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique du 25 novembre 1850. Cet article dispose que les citoyens de l'un des deux pays résidant ou établis dans l'autre seront affranchis du service militaire personnel. Comme vous le savez, le Conseil fédéral a protesté à maintes reprises contre cette violation du traité. Nos démarches n'ayant pas abouti, nous avons examiné s'il y avait d'autres moyens de procéder.

Nous pouvions faire appel au traité américano-suisse d'arbitrage et de conciliation de 1931, ou même soumettre le différend à la Cour internationale de justice de La Haye. Malheureusement, comme M. Sauser l'a également dit, le traité de 1850 peut être dénoncé par l'une ou l'autre des parties contractantes sous délai de douze mois. Si la Suisse avait engagé une procédure judiciaire, les Etats-Unis auraient pu se soustraire à une décision défavorable pour eux en dénonçant le traité. Mais alors seraient devenus également caducs les avantages que ce dernier présente encore pour la Suisse. Il va de soi que ce n'est pas le fait que les U.S.A. sont une grande puissance qui a empêché le Conseil fédéral de s'adresser à la Cour internationale de justice. Il y a moins de deux ans, le Conseil fédéral s'est précisément adressé à cette Cour contre les Etats-Unis, dans un autre litige.

Dans la première question de son interpellation, M. Sauser a demandé en quoi consistaient ces avantages.

Il y a d'abord le service militaire lui-même. L'article II du traité devrait normalement libérer tous les

Suisses des obligations militaires américaines. Il n'est actuellement pas appliqué aux Suisses qui vont aux Etats-Unis avec un visa d'immigrant. En revanche, cet article continue à déployer ses effets en faveur de ceux de nos ressortissants qui sont en possession d'un visa de non-immigrant: ainsi, tandis que les non-immigrants d'autres nationalités que suisse qui ne peuvent pas se prévaloir d'un accord entre les Etats-Unis et leur pays, sont soumis à l'obligation de servir au même titre que les immigrants, les Suisses non-immigrants en sont dispensés sans réserve depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance d'exécution de 1956. Grâce à ce traité, la situation des non-immigrants s'est donc améliorée; ils ne sont plus soumis au recensement militaire, et cela sans perdre pour autant la possibilité d'obtenir par la suite un visa d'immigrant ou la citoyenneté américaine. Par une dénonciation de l'accord, la Suisse n'aurait rien à gagner, en matière de service militaire, mais au contraire tout à perdre. Les immigrants continueraient à être astreints au service obligatoire. De plus, les non-immigrants, qui peuvent se prévaloir de l'accord, seraient privés des avantages de l'exemption.

Une dénonciation de l'accord nous ferait perdre en outre le bénéfice d'autres dispositions qui ont aujourd'hui encore une valeur appréciable. Il s'agit notamment des dispositions générales sur l'égalité de traitement pour les citoyens américains en matière d'indemnisation pour expropriations et dommages de guerre, ainsi que de l'exclusion d'un impôt pour étrangers, enfin de règles fort utiles de droit international privé (articles V et VI).

M. Sauser s'est enquis en outre de la possibilité de provoquer une décision de la Cour Suprême des

Etats-Unis. Nous avons aussi examiné cette question. Nous ne pensons pas qu'elle nous conduirait au but. La conception américaine, selon laquelle un acte du Congrès prévaut en principe sur une obligation internationale du Gouvernement américain contractée antérieurement, y aurait fait obstacle. La pensée juridique européenne comprend difficilement ce principe. Il inspire néanmoins la jurisprudence américaine. La législation actuellement en vigueur relative au service militaire américain est postérieure au traité de 1850; un échec serait donc probable, en vertu même de ce principe fondamental.

Comme M. Sauser le relève à juste titre dans une autre question de son interpellation, l'article II du traité de 1850 permettrait d'assujettir les citoyens des Etats-Unis vivant dans notre pays à la taxe suisse d'exemption du service militaire. La nouvelle loi fédérale du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption du service militaire (art. 47, § 2) prévoit également, à l'instar de la loi de 1878, la possibilité d'y soumettre les étrangers établis en Suisse. Le Conseil fédéral a toutefois préféré ne pas recourir à cette mesure de rétorsion, dont, jusqu'à présent, il n'a encore fait usage dans aucun cas. Il lui a paru plus indiqué de poursuivre avec persévérance ses démarches par la voie diplomatique.

Des mesures de rétorsion présentent toujours un certain danger, en ce sens qu'elles provoquent en général des mesures de contre-rétorsion de l'Etat contre lequel ces mesures sont prises, et il n'y a guère de doute qu'il y a plus de Suisses qui se rendent aux Etats-Unis que d'Américains qui s'établissent en Suisse. Des mesures de rétorsion présenteraient donc fatalement plus d'inconvénients que d'avantages pour notre pays.

- 7 -

Au début, nos efforts paraissaient voués à l'insuccès. Cependant, un certain changement d'opinion s'est manifesté, depuis quelque temps, dans l'administration américaine. Il y a une année environ, le Département d'Etat a fait connaître à notre Ambassade à Washington son intention de proposer au Congrès américain, d'entente avec le Département de la justice, un amendement à la loi sur le service militaire. Cet amendement aurait pour effet de remettre en accord la législation américaine en matière de service militaire avec le traité de 1850. Depuis que cette intention nous a été communiquée et pour autant que nous soyons bien renseignés, l'amendement est soumis actuellement pour préavis aux différents services américains intéressés. Sa promulgation signifierait en substance que les étrangers pouvant se prévaloir, comme c'est le cas des Suisses, d'une clause d'exemption conventionnelle ne seraient plus appelés à servir. Ce projet de loi devra encore être introduit au Congrès et adopté par celui-ci. On ne peut encore dire quel sera son sort. Une certaine réticence, notamment de la part d'autorités militaires, n'est pas exclue. En effet, la loi profiterait non seulement aux immigrants suisses, mais encore aux ressortissants de quinze autres pays avec lesquels les Etats-Unis ont contracté des engagements similaires. D'ailleurs, la procédure législative américaine est lente et complexe; nous devons donc nous attendre à de longs délais.

Un progrès a néanmoins été réalisé. L'administration américaine paraît prendre conscience de la nécessité de mettre fin à la violation du traité. La voie désormais prise par elle permet d'espérer qu'on aboutira à une solution satisfaisante. Il s'agit pour nous de rétablir la lettre et l'esprit du traité de 1850 - le plus ancien

- 8 -

traité d'amitié encore en vigueur que la Suisse ait conclu avec un Etat étranger. M. Sauser peut être assuré que le Conseil fédéral poursuivra ses efforts avec la conviction que le point de vue qu'il défend est juste et juridiquement fondé.