

Zeitschrift: Revue Militaire Suisse
Herausgeber: Association de la Revue Militaire Suisse
Band: 135 (1990)
Heft: 2

Artikel: Les limitations à la souveraineté nationale : réflexions juridiques centrées sur le cas suisse
Autor: Vez, Jean-Luc
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-344981>

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: 14.05.2025

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

Les limitations à la souveraineté nationale Réflexions juridiques centrées sur le cas suisse

par le capitaine Jean-Luc Vez

Introduction

Aborder le problème des limitations à la souveraineté sous l'angle purement juridique n'est pas chose facile, tant ses aspects juridiques et politiques sont liés. Nous avons tenté de relever ce défi en articulant notre démarche comme suit: après quelques réflexions relatives à la notion de souveraineté et aux limitations de principe de celle-ci, nous avons concentré nos efforts sur le cas suisse, faisant le départ entre les aspects internes d'éventuelles limitations et les facettes externes de celles-ci, ce qui nous a conduit tout logiquement à traiter de la neutralité. Nous ne saurions trop insister sur le fait que cette petite étude n'a de sens que si elle est flanquée d'une approche politique du problème.

1. Notion de souveraineté

Il est généralement admis en droit international public qu'un Etat jouit de la souveraineté, appelée aussi «indépendance», voire même «compétences» (cf. *ROUSSEAU*, Droit international public, 11^e édition, Paris 1987, pp. 94 ss.) lorsqu'il dispose, dans ses relations avec les autres sujets de

droit international, spécialement les autres Etats, d'une certaine liberté d'action. Cette liberté d'action présuppose: a) que l'Etat en question soit directement soumis au droit des gens; il ne doit donc pas être soumis à ces derniers par l'intermédiaire d'un autre Etat auquel il aurait abandonné la conduite de sa politique étrangère (cf. *GUGGENHEIM*, Organisations économiques supranationales, indépendance et neutralité de la Suisse, *Referate und Mitteilungen des schweiz. Juristenvereins*, V. 3, 1963, p. 226; *RAPPORT* du Conseil fédéral sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne, Feuille fédérale (FF) 1988 III 322). Pour cette raison, une entité incorporée dans un Etat fédéral, un canton suisse par exemple, n'a pas la qualité d'un Etat souverain ou indépendant au sens du droit des gens, car il agit sous le contrôle et avec le consentement de l'Etat fédéral auquel il est subordonné (cf. *GUGGENHEIM*, op. cit., p. 226; *AUBERT*, Traité de droit constitutionnel suisse, t. I/III, Neuchâtel 1967/1982, n^{os} 588-590). La liberté d'action d'un Etat présuppose aussi: b) que le gouvernement central de cet Etat ait le pouvoir de gérer l'ordre juridique

national d'une manière autonome, qu'il puisse donc administrer sans l'ingérence d'Etats étrangers les affaires les plus importantes qui rentrent dans son domaine réservé, soit le domaine soumis à ses propres pouvoirs législatif et exécutif. Cette autonomie qu'on pourrait appeler souveraineté ou indépendance intérieure est considérée par la doctrine comme le fondement nécessaire de la souveraineté qui nous intéresse plus particulièrement ici, la souveraineté extérieure de l'Etat (cf. *GUGGENHEIM*, op. cit., pp. 226/227; *FAVRE*, *Principes du droit des gens*, Fribourg 1974, p. 466).

2. Limitations à la souveraineté extérieure: principe

Dans son avis n° 5 (Carélie orientale), la Cour Permanente de Justice Internationale (CPJI) avait présenté le principe de la souveraineté des Etats comme «un principe qui est à la base même du droit international» (cité par *FAVRE*, op. cit., p. 466). Mais si l'existence d'un ordre juridique international suppose des collectivités humaines constituées en personnes juridiques souveraines, soit normalement des Etats, la jurisprudence internationale comme la doctrine admettent que cette souveraineté n'exclut pas du tout le pouvoir de prendre des engagements par traité. Comme l'a

reconnu la même CPJI dans son avis n° 14 relatif à la compétence de la Commission européenne du Danube (cité par *FAVRE*, op. cit., p. 466), «une restriction de l'exercice de ses droits de souveraineté qu'un Etat a acceptée par traité ne saurait être considérée comme une violation de sa souveraineté». L'on comprendra aisément qu'en acceptant par convention de faire ou de ne pas faire quelque chose, un Etat ne perd pas sa souveraineté; il en fait usage. Notons encore que la jurisprudence a précisé que «les limitations de l'indépendance des Etats ne se présument pas» (CPJI, affaire du Lotus, Série A, N°O 10, 18) mais qu'«un Etat ne saurait se prévaloir de sa souveraineté pour méconnaître les engagements auxquels il a librement souscrit dans l'exercice de cette même souveraineté» (Arbitrage Dupuy, Affaire des nationalisations libyennes, citée par *MUELLER-WILDHABER*, *Praxis des Völkerrechts*, Berne 1982, p. 404).

3. Limitations à la souveraineté extérieure: portée

En principe, un traité international peut prévoir n'importe quelle obligation à la charge des Etats souverains qui lui sont soumis (cf. *GUGGENHEIM*, op. cit., p. 223). Autrement dit, un Etat souverain peut s'imposer conventionnellement toutes les restrictions qu'il

veut, que ces restrictions portent sur ce que nous avons appelé sa souveraineté extérieure ou qu'elles portent sur sa souveraineté intérieure (sur cette dernière, cf. *GUGGENHEIM*, Traité de droit international public, t. I, 1953, p. 57 ad note 2; *LORD McNAIR*, The law of Treaties, 1961, p. 5 s.).

Pour ce qui est de la souveraineté extérieure, c'est d'abord et surtout ce que certains auteurs appellent «le droit de conservation de l'Etat» (cf. *FAVRE*, op. cit., p. 465) qui va pousser celui-ci à accepter ou à provoquer certaines restrictions. Ce droit implique notamment le droit pour l'Etat de se développer sur le plan économique, social, intellectuel, moral, artistique; le droit de se défendre contre toute agression et, par suite, le droit d'obtenir réparation en cas de lésion de ces droits; le droit de s'organiser en vue de se défendre d'une manière efficace. Ainsi tel Etat peut-il subordonner tout ou partie de sa politique économique extérieure aux règles d'une communauté économique supranationale; tel autre s'en remettre pour sa défense à une organisation visant la sécurité collective.

Autre est la question de savoir si un Etat souverain peut aller jusqu'à renoncer totalement à son indépendance. Nous sommes, avec une partie de la doctrine (citée par *GUGGENHEIM*, Organisations économiques..., p. 223), tenté de

répondre affirmativement à cette question. Au contraire, certains auteurs dénie à l'Etat le droit de renoncer totalement à sa souveraineté, en se fondant par exemple en un autre Etat (cités par *FAVRE*, op. cit., p. 465); ceux-ci étayent leur théorie par une fiction, celle qui consiste à voir dans un «devoir de conservation» le corollaire obligé du droit de conservation dont nous venons de parler. Leur point de vue se heurte cependant au fait que le «devoir de conservation» de l'Etat n'est pas consacré par le droit positif, ainsi qu'à la pratique internationale qui a vu se créer bon nombre d'Etats fédéraux, dont la Suisse, faussement appelée d'ailleurs «Confédération helvétique» (sur la différence entre les notions d'Etat fédéral et de Confédération d'Etats, cf. notamment *AUBERT*, op. cit., t. I, n^{os} 513 ss.).

4. Limitations à la souveraineté extérieure: le cas suisse

Au vu des résultats de notre approche juridique déductive de la souveraineté et de ses possibles limitations, nous pourrions prétendre, à ce stade de nos réflexions, que la Suisse peut, en sa qualité d'Etat souverain, s'obliger à sa guise par traité, en cédant par exemple certains droits liés à sa souveraineté militaire ou économique à une organisation supranationale.

L'utilisation d'une formule conditionnelle s'impose ici, car deux questions d'importance doivent encore trouver réponse: l'une d'elles relève du droit interne suisse et porte sur la compatibilité des renonciations mentionnées avec l'article 2 de la Constitution fédérale qui fait implicitement obligation à la Confédération «d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger» (l'on notera la formule vieillie de «contre l'étranger»); l'autre relève du droit international public et porte sur la compatibilité du statut de neutralité permanente de la Suisse avec les abandons que celle-ci accepterait, notamment sur les plans de la politique étrangère et de la défense.

Pour ce qui est de la première question, relevons tout d'abord qu'un traité international serait incompatible avec les principes fondamentaux de notre Constitution fédérale s'il soumettait la Suisse à la domination ou à la protection d'un autre Etat de telle manière que la souveraineté de notre pays à l'égard de l'Etat dominateur ou protecteur serait anéantie ou mise en péril. Contre une telle atteinte à la souveraineté, l'article 2 de la Constitution fédérale pourrait être invoqué car, comme déjà dit, il constate que l'un des buts de notre Etat fédéral est «d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger». En

revanche, cette disposition fondamentale, rédigée à une époque (1848; reprise en 1874) où les organisations internationales étaient inconnues, ne saurait, à notre avis (cf. aussi *GUGGENHEIM*, *Organisations économiques...*, p. 289), concerner les limitations de souveraineté qui sont la conséquence de l'adhésion à une organisation internationale érigée dans l'intérêt de la communauté universelle ou dans celui du continent européen, et conséquemment dans l'intérêt de notre Etat. Elle vise en effet «l'indépendance de toute influence étrangère», c'est-à-dire l'intervention d'Etats étrangers dans les affaires de la Suisse, et non la collaboration interétatique, librement consentie, dans le cadre d'une organisation internationale.

5. Limitations à la souveraineté helvétique et neutralité

Solutionner le problème de la compatibilité du statut de neutralité permanente de la Suisse avec les abandons que celle-ci accepterait, notamment sur les plans de la politique étrangère ou de la défense, signifie, en fait, répondre à la question de savoir si notre Etat peut, du double point de vue du droit international public et du droit interne, renoncer à son statut de neutralité permanente. Nous n'aborderons pas ici la question –

essentiellement politique, et par ailleurs extrêmement aléatoire – de la possibilité de l'abandon de certains droits liés à la souveraineté sans renonciation au statut de neutralité permanente.

5.1 Notion de neutralité permanente

Alors que l'Etat occasionnellement neutre décide de cas en cas seulement de rester à l'écart d'un conflit et qu'il peut donc abandonner sans autre façon sa neutralité lors d'un conflit ultérieur et prendre part à une nouvelle guerre en se ralliant à l'un des camps, il en va autrement de l'Etat qui, comme la Suisse, déclare vouloir être neutre en permanence ou, sous une forme encore plus nette, perpétuellement neutre. Etre neutre en permanence signifie être neutre non seulement dans un conflit déterminé, mais dans tout conflit à venir, quels que soient les parties en guerre, le moment et l'endroit où une guerre éclate (cf. *DIEZ*, La neutralité, document émis par le DFAE, Berne, Suisse, non publié, p. 3). L'on notera, en passant, qu'au sens de cette définition, la neutralité helvétique pourrait être davantage décrite comme une limitation de notre souveraineté que comme un garde-fou aux engagements qui concèderaient certains droits au détriment de cette même souveraineté. L'on rappellera aussi qu'en

tant qu'elles limitent les droits liés à la souveraineté de l'Etat, les obligations découlant de ce statut de neutralité se devront d'être interprétées restrictivement (cf., dans ce sens, Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, *JAAC*, 24/1954, n° 1, p. 13).

5.2 Renonciation à la neutralité du point de vue du droit international public

Les origines de la neutralité suisse remontent à l'époque des guerres d'Italie, lorsque la défaite de Marignan (1515) mit fin à la «politique de grande puissance des cantons suisses» (cf. *DIEZ*, op. cit., p. 10). Pendant les guerres de religion qui suivirent la Réforme, la politique d'«abstention» observée par les cantons contribua de façon essentielle à la survie de l'Alliance des Confédérés, malgré la faiblesse du lien fédéral, au milieu d'une Europe déchirée. Ce n'est toutefois qu'au cours des siècles que la neutralité suisse a évolué vers sa forme actuelle. A partir d'une neutralité occasionnelle, elle prit de plus en plus la forme de la neutralité permanente.

Il est communément admis en doctrine et par la communauté des nations (cf. notamment la «*Déclaration de Londres*» du 13 février 1920, faite par le Conseil de la Société des Nations, lors du débat

relatif à l'accession de la Suisse à la SDN) que l'assise juridique formelle de la neutralité suisse est à chercher dans les actes du Congrès de Vienne, plus spécialement dans un document signé à Paris, le 20 novembre 1815, par les cinq grandes puissances d'alors. La formulation de cet acte revêt, à notre sens, une signification essentielle pour notre propos. C'est d'elle en effet que dépend la question de savoir si, du point de vue du droit international public, la Suisse peut ou non renoncer à sa neutralité.

La bonté divine, ou peut-être simplement la chance, a voulu qu'il incombe au ministre plénipotentiaire helvétique, le Genevois Pictet de Rochemond, de rédiger, sur demande de l'Angleterre, l'acte authentique relatif à la neutralité de la Suisse, joint au traité de Paris. L'on comprendra que notre ambassadeur mit du cœur à l'ouvrage et profita de l'occasion – l'Europe était à faire – pour mettre dans son projet «toutes les herbes de la Saint-Jean» (*sic*, cité par *BONJOUR*, *Geschichte der schweiz. Neutralität*, Band 1, Bâle 1975, p. 214 ad note 5). Le projet Pictet ne reçut que peu de modifications de la part des grandes puissances. Celles-ci signèrent un texte dont le passage essentiel a la teneur suivante: «Les Puissances signataires de la Déclaration de Vienne du 20 mars 1815 font, par le présent acte,

une reconnaissance formelle et authentique de la neutralité perpétuelle de la Suisse, et elles lui garantissent l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans ses nouvelles limites, telles qu'elles sont fixées, tant par l'acte du Congrès de Vienne que par le traité de Paris de ce jour»... On le voit, le texte avalisé par les puissances du moment est clair: il fait nettement le départ entre ce qui est reconnu et ce qui est garanti. La neutralité est reconnue et non garantie. Seules sont garanties l'inviolabilité et l'intégrité du territoire dans ses nouvelles frontières. Par là les cinq Grands n'ont pas forcé, et encore moins imposé la neutralité; ils ont simplement confirmé un état de fait historique (cf. *BONJOUR*, *op. cit.*, p. 217). En cela notre neutralité se distingue de façon nette de la neutralité belge, telle qu'elle ressort du traité de Londres de 1831 ou de la neutralité autrichienne, elle aussi perpétuelle, telle qu'elle figure dans le Mémorandum de Moscou de 1955.

La Suisse pourrait donc, sous l'angle du droit des gens, abandonner sa neutralité, dès lors que celle-ci n'a été ni garantie, ni imposée, mais seulement reconnue. Les qualificatifs «permanente» ou «perpétuelle» attachés à la neutralité helvétique n'y changent rien. Ce point de vue est accepté par la majorité des internationalistes qui se sont posé la

question (cf. notamment *SCHINDLER*, Die Verpflichtung zur bewaffneten Neutralität und der Einsatz für den Frieden, Allgemeine Schweiz. Militärzeitschrift, ASMZ 6/1989, p. 354 s.). L'on précisera, par souci d'exhaustivité, qu'un abandon de la neutralité pourrait aussi, théoriquement, trouver sa justification dans l'application de certaines règles relatives à l'extinction des traités. Nous pensons à la règle selon laquelle les traités seraient conclus sous la condition que «les choses resteraient en l'état» – *rebus sic stantibus*. Cette règle implique qu'un traité peut cesser d'être obligatoire si les conditions existant lors de sa conclusion (en l'occurrence 1815) ont ultérieurement subi des modifications d'une importance essentielle pour les relations entre les parties. Mais il est généralement admis en pratique que la *clausula rebus sic stantibus* n'autorise pas une rupture unilatérale des traités; qu'elle requiert bien plutôt un accord des parties contractantes pour constater le changement des circonstances ou, à défaut de cet accord, une décision, arbitrale ou judiciaire (cf. *ROUSSEAU*, op. cit., p. 75 s.). Quoi qu'il en soit, la Suisse serait juridiquement suffisamment armée – si l'on peut dire – en invoquant la seule interprétation historique, objective et subjective, du texte susmentionné de la Déclaration de neutralité du 20 novembre 1815,

pour justifier, sur le plan du droit international public, une éventuelle renonciation à sa neutralité.

5.3 Renonciation à la neutralité du point de vue du droit interne suisse

L'analyse du droit interne suisse, spécialement du droit constitutionnel, montre que la question fondamentale qui se pose en rapport avec le problème de la renonciation à la neutralité n'est pas celle de savoir si la Constitution fédérale autorise la renonciation à la neutralité permanente, mais celle de savoir si les autorités suisses compétentes pour engager internationalement notre pays peuvent renoncer à cette neutralité sans passer par une révision ou une votation constitutionnelle, lesquelles exigent, au sens de l'article 123 de notre charte fondamentale, la double majorité des citoyens et des cantons.

En faveur de l'opinion que l'abandon de la neutralité supposerait une révision de notre Constitution – opinion qui donne un caractère constitutionnel à notre neutralité – (cf. *ROBERT*, Etude sur la neutralité suisse, thèse, Berne 1950, p. 69; *AUBERT*, op. cit., t. I, n° 313), on pourrait invoquer le fait que notre charte fondamentale mentionne la neutralité dans deux de ses dispositions. L'article 85 ch. 6 place dans la compétence de

l'Assemblée fédérale «les mesures pour la sûreté extérieure, ainsi que pour le maintien de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse»... tandis que l'article 102 ch. 9 charge le Conseil fédéral de veiller «à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité». Le constituant n'a cependant pas jugé bon de mentionner la neutralité au nombre des buts de la Confédération, qui sont énumérés à l'article 2 de la Constitution; en effet, la Diète (le Parlement fédéral de l'époque), devant qui se trouvait le projet de Constitution, avait rejeté en 1847 une proposition visant à mentionner la neutralité dans cet article 2, pour la raison que celle-ci n'était qu'un moyen, une politique adoptée en vue de défendre l'indépendance de la Suisse. Ainsi, la neutralité ne pouvait pas être considérée comme un principe constitutionnel; la Confédération devant même «se réserver le droit, dans certaines circonstances, pour autant qu'elle l'estimerait convenable, de sortir de sa situation neutre» (cité par *BURCKHARDT*, *Kommentar der schweiz. Bundesverfassung*), 3^e édition, Berne 1931, pp. 9 et 679; *SCHINDLER*, op. cit., p. 356). Si l'on ajoute à cette interprétation historique subjective de notre Constitution le fruit d'une interprétation littérale et systématique des articles 85 et 102 mentionnés ci-dessus, aux termes de laquelle ces

articles ont seulement pour effet de «conférer à l'Assemblée fédérale et au Conseil fédéral la compétence d'appliquer le droit de la neutralité, sans se prononcer sur l'insertion du statut de neutralité permanente dans le droit interne suisse» (cf. *GUGGENHEIM*, *Organisations économiques...*, p. 315), force est d'admettre que la Suisse pourrait, par convention, renoncer à son statut de neutralité permanente, sans devoir, pour cette raison seulement, passer par une révision constitutionnelle.

Reste à savoir si un vote du peuple et des cantons pourrait, dans ce contexte, s'avérer malgré tout nécessaire. La réponse est, selon nous, positive. Car si nos autorités voulaient un jour engager notre pays dans la voie de l'«adhésion à des organisations de sécurité collective» (type OTAN – UEO) ou «à des communautés supranationales» (type CE) – cas principaux dans lesquels se poserait la question de la renonciation à la neutralité –, elles devraient impérativement soumettre leur décision à la double sanction constitutionnelle du peuple et des cantons. C'est l'article 89 ch. 5 de la Constitution fédérale, accepté en votation populaire le 13 mars 1977, qui le postule!

Conclusion

Nous avons vu que la Suisse est un Etat souverain; que, comme tel,

elle peut renoncer à certains droits attachés à sa souveraineté ; que son système constitutionnel (au demeurant susceptible de révision) ne l'autoriserait certes pas à se mettre sous la domination ou la protection d'un autre Etat mais ne l'empêcherait pas de renoncer à certaines compétences en matière de politique étrangère ou de défense ; que de telles renonciations poseraient logiquement la question d'une renonciation au statut de neutralité, mais que cette renonciation serait possible tant sur le plan du droit international que sur le plan du droit interne ; que ce dernier exigerait cependant qu'une votation de nature constitutionnelle (double majorité du peuple et des cantons) avalise cette renonciation.

La conclusion de nos réflexions juridiques nous paraît donc claire : la Suisse pourrait, du point de vue strictement juridique, adhérer par traité à une organisation internationale ayant des buts économiques (une union douanière par exemple) ou des buts relevant de la sécurité collective (la défense mutuelle par exemple).

Reste naturellement à savoir si ces renonciations « en chaîne » seraient véritablement opportunes. C'est là une tout autre question que nous ne pouvons aborder qu'en troquant notre coiffure de juriste contre celle du politologue !

J.-L. Vz

Cette étude fait suite à celle du colonel Jean Dübi parue dans notre fascicule de janvier. Elle en est, en quelque sorte, un développement.

Communiqué du Ministère de la Défense

Parutions 1990 de la Revue Historique des Armées

N° 1 (mars)	Armement et Défense
N° 2 (juin)	Charles de Gaulle, militaire
N° 3 (septembre)	Les sous-marins
N° 4 (décembre)	Consulat et Empire

La RMS recommande l'abonnement à cette publication de niveau élevé.
– Nos lecteurs obtiendront le détail des cahiers et les conditions d'acquisition en écrivant à la rédaction au château de Vincennes, F-94304 Vincennes.