

N. B. 17. 2. 10

Rapport oral de M. PAUL GUGGENHEIM

sur

ORGANISATIONS ECONOMIQUES
SUPRANATIONALES, INDEPENDANCE
ET NEUTRALITE DE LA SUISSE

présenté à la

SOCIETE SUISSE DES JURISTES

dimanche 8 septembre 1963 .

I.

1. Comme un grand expert en matière d'intégration européenne me l'a écrit récemment, si les problèmes qui sont abordés dans mon rapport sont pour l'instant en sommeil par la grâce du Général de Gaulle, ils risquent bien de retrouver leur actualité un jour ou l'autre. C'est la raison pour laquelle j'ai tenté autant que possible de faire abstraction d'un examen des questions concrètes qui se rapportent à la participation de la Suisse à la Communauté économique européenne. J'ai pensé que l'on n'attendait pas d'un rapport présenté à la Société suisse des juristes sur les Organisations économiques supranationales, l'indépendance et la neutralité de la Suisse qu'il se substituât



- 2 -

aux négociateurs qui, dans une situation encore inconnue, seront amenés à examiner des questions très particulières. En revanche, le moment me paraît venu, où il est possible d'explorer certains problèmes d'un caractère plus général qui sont posés à notre pays par l'existence d'une communauté supranationale et de les confronter avec certains principes du droit des gens et du droit public général.

2. En raison de la grande confusion qui existe chez certains auteurs, il fallait d'abord jeter quelque lumière sur le concept nouveau et peu exploré de ce qu'on doit entendre par organisation économique supranationale. Je suis arrivé à la conclusion qu'une telle organisation se distingue de l'organisation internationale traditionnelle par différents éléments. J'ai particulièrement insisté sur le fait qu'une organisation économique supranationale se voit attribuer par les Etats qui la composent d'importants droits de souveraineté que la théorie générale de l'Etat au XVIIIe et au XIXe siècles considérait comme faisant partie du domaine inaliénable et imprescriptible de l'Etat souverain lui-même. L'attribution de tels droits de souveraineté à une entité supranationale, comme par exemple la gestion du commerce extérieur, entraîne un pouvoir quasi-législatif international réglementaire et conventionnel qui s'exerce sur le territoire national des Etats membres. C'est à tort toutefois qu'on a voulu assimiler la nouvelle entité au concept bien connu de l'Etat fédéral. Une organisation économique supranationale se distingue en effet fondamentalement de l'Etat

- 3 -

fédéral. Si importantes que soient ses attributions, son pouvoir législatif et exécutif ainsi que son pouvoir de s'engager par des accords internationaux restent limités à l'exercice de certains droits particuliers de souveraineté. Un Etat fédéral au contraire vise à réaliser, au moins potentiellement, une réglementation totale de la vie étatique et il n'abandonne aux Etats fédérés que certains pouvoirs qu'il est toujours en mesure de leur enlever. J'aimerais encore ajouter que le retrait de droits de souveraineté attribués à une organisation supranationale dépend des dispositions prises à cet égard par le traité fondamental qui l'institue. Je ne pense pas qu'il soit possible à cet égard de distinguer entre le soi-disant transfert des droits de souveraineté et le soi-disant transfert de l'exercice de tels droits, comme certains auteurs l'ont préconisé.

3. Ayant ainsi jeté les bases de mon rapport, je me suis ensuite demandé quels sont les objectifs d'une organisation économique internationale et quels sont les moyens mis à sa disposition en vue de les atteindre. L'examen de cette question ne peut se faire dans l'abstrait. Aussi ai-je dû me pencher sur l'unique exemple d'organisation économique supranationale poursuivant sur une large échelle l'objectif de se voir transférer des droits de souveraineté, à savoir la Communauté économique européenne. Il s'agit là, comme je l'ai dit, d'une tentative de transférer, au moins dans la phase finale, l'administration de la politique commerciale à la nouvelle entité,

- 4 -

ce qui entraîne des conséquences graves pour tous les Etats participant à un titre quelconque à la réalisation de ce but. Bien que les éléments concrets des politiques à suivre dans ce domaine dépendent largement des circonstances et de la conjoncture et que les Gouvernements membres de la CEE n'aient pas voulu engager l'avenir par des formules qui pourraient apparaître contingentées ou incomplètes à la lumière de l'évolution, il n'y a pas de doute, selon les termes mêmes de l'art. 113 du Traité CEE, que "la politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions".

4. Le transfert de tels droits de souveraineté à une organisation internationale entraîne, comme nous l'avons déjà dit, l'attribution du pouvoir législatif et exécutif dans le domaine où le transfert a eu lieu, ainsi que le pouvoir de conclure des accords d'un type nouveau.

Dans ce domaine deux situations surtout doivent retenir notre attention. Il s'agit en premier lieu de savoir si la capacité de conclure des conventions commerciales devient une compétence générale, permettant d'inclure dans la convention toutes les matières d'ordre commercial, ou s'il s'agit d'une compétence d'attribution plus limitée. C'est la dernière solution qui paraît

- 5 -

être explicitement consacrée par l'art. 228 du Traité CEE. Dans ces conditions, quand on va au delà des accords tarifaires sur l'échange des marchandises et notamment sur la fixation de contingents et que l'on aborde des problèmes économiques d'un caractère plus général, tels que la protection judiciaire et administrative, le droit d'établissement, la reconnaissance des sociétés commerciales, le droit fiscal, la navigation, le droit consulaire, etc., les traités conclus dans ce domaine rentrent dans le cadre général de la coordination des politiques commerciales au sein de la communauté. Le pouvoir de conclure des conventions reste cependant dans la compétence individuelle des Etats membres.

La seconde observation que nous devons faire dans ce domaine est que, contrairement aux organisations traditionnelles, les accords conclus par des organisations supranationales avec des Etats tiers ne lient pas seulement l'organisation comme telle, mais également les Etats membres. Les conséquences de ce fait paraissent particulièrement importantes. Comme les accords conclus par la Communauté ne créent pas seulement des obligations pour elle-même, mais engagent également les Etats membres, ces accords seront désormais en mesure de se substituer aux conventions commerciales et tarifaires desdits Etats, en tant que l'objet de la réglementation est identique.

5. Enfin, il paraît indiqué de clore cet aperçu sur les problèmes fondamentaux que pose la création d'une organisation économique supranationale par la constatation qu'au moins le Traité

de Rome pourrait chercher à imposer également certaines solutions à des Etats tiers, non membres de la Communauté. Il est cependant vrai que l'art. 234 al. 1er du Traité de Rome a accepté en principe la solution classique en fixant la non-rétroactivité du Traité à l'égard des conventions conclues avec des Etats tiers. Toutefois, dans son deuxième alinéa il impose aux Etats membres l'obligation de recourir à tous les moyens appropriés pour éliminer les incompatibilités. Il est difficile d'évaluer la portée de cette dernière règle, car sa mise en oeuvre dépendra de l'effectivité de la nouvelle organisation.

II.

1. A cet examen préliminaire des objectifs d'une organisation économique supranationale ainsi que des moyens mis à sa disposition se rattache l'étude du problème fondamental qui se pose à la Suisse, à savoir si la participation à une telle entité est compatible avec les principes fondamentaux de notre droit public et en particulier avec le principe d'indépendance consacré par la Constitution fédérale.
2. A ce sujet j'insisterai sur trois points d'un caractère tout à fait général.
 - a) Le transfert des droits de souveraineté à une organisation internationale n'est pas incompatible avec le caractère un et indivisible du pouvoir étatique, bien que dans la plupart des situations dans lesquelles ce transfert se produit il exige une autorisation explicite ou implicite de la constitution nationale.

- 7 -

- b) En ce qui concerne plus particulièrement l'ordre juridique suisse, il n'y a guère dans notre constitution, pas plus que dans celles des autres pays de civilisation occidentale, de règles ou de principes intangibles qui ne pourraient être modifiés par une revision constitutionnelle et qui interdiraient d'une manière absolue le transfert à une organisation supranationale de droits de souveraineté, tels que la gestion ou la coordination du commerce extérieur.
- c) En principe, le droit des gens admet qu'une règle de droit international valable prime une règle de droit interne et même une règle de droit constitutionnel, de telle sorte que même sans revision constitutionnelle il serait théoriquement possible que les représentants autorisés de la Confédération acceptent de participer d'une manière ou d'une autre à une organisation économique supranationale.

3. Indépendamment de cette dernière constatation, il faut cependant se demander s'il serait politiquement opportun de permettre une contradiction entre une règle de droit international et une disposition essentielle de notre constitution fédérale. La pratique constitutionnelle donne à ce sujet une réponse claire et sans équivoque. Elle exige impérieusement que les traités internationaux soient conformes à la constitution, conformément à un principe général de droit public qu'un grand publiciste français, Carré de Malberg, a clairement exposé en ces termes: " Une théorie juridique de l'Etat ne peut se baser que sur l'hypothèse du maintien de l'ordre régulier en vigueur: dès qu'on suppose que

" cet ordre normal pourrait à un moment donné, perdre son efficacité, il ne reste plus place pour aucune construction de droit public, car, au cas où les règles de la Constitution viendraient à être mises de côté, on entrerait purement et simplement dans le domaine du hasard et de l'arbitraire".

4. Mais de quelle manière la Constitution fédérale devrait-elle être aménagée en vue de la rendre conforme aux principes d'une organisation économique supranationale ? A ce sujet mon rapport contient plusieurs suggestions:

- a) Une première solution consisterait à renoncer à insérer dans la constitution une clause générale du genre de celle qu'on rencontre à l'art. 24 de la constitution de la République fédérale d'Allemagne, autorisant le transfert de droits de souveraineté à une organisation internationale ou supranationale. Il paraît en effet peu probable qu'une telle clause générale trouve l'assentiment du peuple et des cantons. Dans ces conditions, il paraîtrait indiqué d'examiner dans chaque cas d'adhésion à une organisation supranationale si une révision constitutionnelle s'impose ou non.
- b) La seule acceptation d'un programme d'intégration économique, même s'il ne s'agit pas de le réaliser immédiatement, exigerait déjà, à mon avis, que notre constitution soit révisée, car un tel programme pourrait être exécuté ensuite sans que nos autorités soient appelées à donner à nouveau leur consentement.

- 9 -

c) Le pouvoir réglementaire des organisations internationales et supranationales n'est pas mentionné dans notre constitution, en tant que procédure permettant d'engager notre pays sur le plan du droit international. Lorsque l'adoption de règlements d'une certaine importance n'est plus l'oeuvre des délégués des Etats, mais celle de l'organisation elle-même et qu'elle comporte des obligations à la charge des Etats membres, et éventuellement des personnes physiques et morales qui leur sont subordonnées, il s'agit alors d'une procédure nouvelle pour réaliser un engagement international. Elle entre en concurrence avec le système législatif et conventionnel de notre pays et elle présuppose une consécration constitutionnelle. Il paraît donc opportun que cette procédure soit admise par notre constitution fédérale. Elle pourrait l'être par un nouvel alinéa de l'art. 89 ou de l'art. 89 bis (et non de l'art. 85 bis/comme il a été dit par ^{de la constitution fédérale} erreur dans mon rapport écrit à la page 311) qui consacrerait le caractère obligatoire des règlements émis par les organisations internationales ou supranationales auxquelles la Suisse participe.

III.

1. Non sans hésitation j'ai ajouté à mon rapport un dernier chapitre relatif à la sauvegarde de la neutralité dans le cadre d'une organisation supranationale. On peut en effet se demander s'il est possible d'émettre des vues générales sur le statut de la neutralité économique dans le cadre d'une telle

- 10 -

organisation. Le seul précédent à ce sujet est celui de l'adhésion de la Suisse à l'Organisation Européenne de Coopération Economique en 1947. A cette occasion, le statut de la neutralité économique fut défini par nos autorités fédérales d'une manière presque aussi fondamentale que la neutralité en général l'avait été par la Déclaration de Paris du 20 novembre 1815 et par l'art. 435 du Traité de paix signé à Versailles en 1919. Ayant été invité par les Etats-Unis d'Amérique et la France à participer à la reconstruction de l'Europe, sur la base du plan Marshall, le Conseil fédéral s'est entre autres réservé la liberté de maintenir les accords commerciaux conclus par la Suisse avec des pays européens qui ne participeraient pas à la nouvelle organisation ainsi que la liberté d'en conclure de nouveaux.

2. Je suis d'avis qu'une telle attitude devrait rester la base de notre doctrine en matière de neutralité économique, sans d'ailleurs que nous devions nous dissimuler qu'elle pose quelques difficultés d'application dans le cadre d'une organisation économique supranationale. Si une telle organisation a pour objectif de créer une union économique dépassant le stade de l'union douanière, elle cherchera en tout cas à empêcher la poursuite d'une pluralité de politiques économiques. Les Etats neutres désireux de participer à une entité de ce genre feront donc bien de tenir compte de cette situation. Leur politique de neutralité devrait en conséquence se limiter à obtenir les garanties nécessaires pour la sauvegarde de leur neutralité économique.

- 11 -

3. La déclaration de 1947 que je viens de rappeler est cependant sommaire. Elle aurait besoin d'être complétée par d'autres éléments dans le cadre de négociations en vue d'un accord d'association ou de participation à une organisation économique supranationale. Ce phénomène n'est pas nouveau. Ni la déclaration de 1815, ni celle de 1919 n'ont été suffisamment explicites lorsque dans la pratique internationale certaines questions concrètes se sont posées, mais ceci s'est révélé plutôt comme un avantage que comme un inconvénient.

4. Dans le cadre de négociations en vue de réaliser la participation de la Suisse à des organisations économiques internationales, il y aura toujours lieu de distinguer soigneusement entre la consécration et la consolidation du statut permanent de neutralité et les autres éléments, plus étroitement liés à notre politique commerciale en général. En effet, les problèmes que soulève le maintien du statut de neutralité économique trouvent leurs fondements dans la pratique et la doctrine du droit des gens qui autorisent un Etat neutre à ne pas participer à un conflit armé ou à des mesures de sécurité collective ainsi qu'à éviter que la guerre ne se déroule sur son territoire national. Il conviendra cependant de prendre également en considération les éléments relatifs à notre politique commerciale, mais ce serait une erreur que de les confondre avec les exigences dérivant de notre statut de neutralité permanente. Tandis que la

- 12 -

négociation commerciale conduit fatalement à des solutions pragmatiques et souvent transactionnelles, il n'est pas possible de transiger sur les quelques principes fondamentaux qui se rapportent à l'essence même du concept de la neutralité économique.