

**LA SUCCESSION
DU NOUVEAU CANTON DU JURA
AUX TRAITÉS INTERNATIONAUX
DU CANTON DE BERNE ***

par

Yves LEJEUNE

Assistant à la Faculté de Droit de Louvain

SOMMAIRE

INTRODUCTION.

SECTION I. — LES ORIGINES DE LA QUESTION JURASSIENNE ET LA CRÉATION DU NOUVEAU CANTON.

§ 1. — *Origines de la question jurassienne.*

§ 2. — *Création du canton du Jura.*

(*) *Principales abréviations utilisées :*

A.C.D.I. : Annuaire canadien de droit international.

B.Y.I.L. : *British Yearbook of International Law*.

FF. : Feuille fédérale (Suisse).

J.O. : Journal officiel (France)

L.J. : *Law Journal*.

R.D.I.L.C. : Revue de droit international et de législation comparée.

R.O.L.F. : Recueil (officiel) des lois fédérales (Suisse).

R.S. : Recueil systématique des lois et ordonnances de la Confédération suisse.

(*) Voir aussi *infra*, pp. 1161-1163 la chronique du professeur Ch. Rousseau pour la votation fédérale du 24 septembre 1978 approuvant la création du canton du Jura.

SECTION II. — LES TRAITÉS INTERNATIONAUX DU CANTON DE BERNE.

§ 1. — *Traités antérieurs à la formation de l'Etat fédéral.*

§ 2. — *Traités postérieurs à la formation de l'Etat fédéral.*

SECTION III. — LA SUCCESSION DU JURA AUX TRAITÉS BERNOIS.

§ 1. — *Traités territoriaux.*

§ 2. — *Concordats et traités non territoriaux.*

CONCLUSION.

L'appréhension du phénomène fédéral, entendu comme mode de regroupement étatique ou de structuration constitutionnelle, est sans cesse à remettre sur le métier. Le regain d'intérêt que l'on constate en doctrine pour « les aspects internationaux du fédéralisme » (1) paraît exemplaire à cet égard. Il a été pour une large part suscité par la participation croissante des subdivisions constitutionnelles d'Etats fédéraux aux relations internationales (2).

Le problème de la succession aux traités consécutif à l'établissement, la modification et la dissolution de liens fédératifs a, lui aussi, fait l'objet d'études (3) soulignant l'importance que revêt, pour cette matière, l'analyse du statut international des entités

(1) Titre de la thèse du professeur québécois I. Bernier : *International Legal Aspects of Federalism*, Londres, Longman, 1973.

Voy. parmi les ouvrages récents : A. Bleckmann, *Grundgesetz und Völkerrecht*, Berlin, Duncker & Humblot, 1975 ; G. Doeker, *The Treaty-Making Power in the Commonwealth of Australia*, La Haye, M. Nijhoff, 1966 ; L. Henkin, *Foreign Affairs and the Constitution*, Mineola (New York), Foundation Press, 1972 ; A.-M. Jacomy-Millette, *L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada*, Paris, L.G.D.J., 1971 et *Treaty Law in Canada*, Univ. of Ottawa Press, 1975 ; L. Wildhaber, *Treaty-Making Power and Constitution*, Bâle et Stuttgart, Helbing & Lichtenhahn, 1971, pp. 254-343.

(2) Voy. parmi les études récentes de droit étranger ou comparé : H.S. Albinski, « Australian External Policy, Federalism, and the States », *Political Science* (Nouvelle-Zélande), vol. 28, 1976, n° 1, pp. 1-12 ; D. Blumenwitz, *Der Schutz innerstaatlicher Rechtsgemeinschaften beim Abschluss Völkerrechtlicher Verträge*, Munich, C.H. Beck, 1972 ; L. Di Marzo, *Component Units of Federal States and International Agreements*, thèse, Genève, août 1977 (multigr.) ; A.-M. Jacomy-Millette, « L'Etat fédéré dans les relations internationales contemporaines : le cas du Canada », *A.C.D.I.*, vol. 14, 1976, 3-56 ; Th.A. Lévy, « Provincial International Status Revisited », *Dalhousie L.J.*, vol. 3, 1976-1977, 70-103 (résumé d'une thèse non publiée de la *Duke University* : *Some Aspects of the Role of the Canadian Provinces in External Affairs, a Study in Canadian Federalism*, 1974 ; P. Seidel, *Die Zustimmung der Bundesregierung zu Verträge der Bundesländer mit auswärtigen Staaten*, Berlin, Duncker & Humblot, 1975 ; G.C. Sharman, « The Australian States and External Affairs : An Exploratory Note », *Australian Outlook*, vol. 27, 1973, 307-318 ; R.F. Swanson, *State/Provincial Interaction : A Study of Relations between U.S. States and Canadian Provinces*, étude pour le Département d'Etat (américain), Washington et Mosherville, Canus Research Institute, août 1974 (multigr.) ; H.J. Uibopuu, *Die Völkerrechtssubjektivität der Unionsrepubliken der UdSSR*, Vienne et New York, Springer, 1975 ; L. Wildhaber, « External Relations of the Swiss Cantons », *A.C.D.I.*, vol. 12, 1974, 211-221.

(3) D.P. O'Connell, « State Succession and the Effect Upon Treaties of Entry into a Composite Relationship », *B.Y.I.L.*, vol. 39, 1963, 54-132 ; P.B. Parlavantzis, « L'application de la succession d'Etats à l'établissement, la modification et la dissolution des liens fédératifs », *Revue hellénique de droit international*, vol. 16, 1963, 53-77 ; D. Rauschnig, *Das Schicksal Völkerrechtlicher Verträge bei der Aenderung des Status Ihrer Partner*, Hambourg, Hansischer Gildenverlag, 1963, pp. 65-152.

composant un Etat fédéral (4). Mais la division d'un Etat membre et la création d'une nouvelle collectivité fédérée — expression la plus vivante sans doute du principe fédéraliste — n'ont guère été envisagées dans leurs rapports avec les théories de la succession d'Etats (5) et de la personnalité juridique internationale. De ce point de vue, la question jurassienne, qui vient de connaître son épilogue, offre à l'interprète un champ privilégié d'investigations.

SECTION I

LES ORIGINES DE LA QUESTION JURASSIENNE ET LA CRÉATION DU NOUVEAU CANTON (6)

§ 1. - Origines de la question jurassienne

Le Jura bernois fit partie durant l'Ancien Régime de la principauté ecclésiastique de Bâle, dont l'indépendance à l'égard du Saint Empire romain de la Nation germanique fut reconnue par les traités de Westphalie en 1648. Le Prince-Evêque avait quitté la ville de Bâle, chassé par la Réforme. Séparé de l'Allemagne, enserré entre la France et la Confédération suisse, il menait avec celle-ci une politique d'alliance, présentant même plusieurs demandes formelles d'adhésion. La partie méridionale de l'Evêché était d'ailleurs liée à certains cantons par des traités qui remontaient quelquefois au ^{xiv}^e siècle. Mais les refus des confédérés poussèrent progressivement la principauté dans l'orbite française.

(4) Le maintien d'une certaine capacité internationale de la région composante a été longtemps considéré comme le critère de la continuité des traités eux-mêmes.

(5) Voy. toutefois J. Voyame, « Problèmes juridiques posés par la création d'un nouveau canton », *Revue de la société des juristes bernois*, vol. 112, 1976, 520-535.

(6) Voy. le message du Conseil fédéral (gouvernement) à l'Assemblée fédérale (Parlement bicaméral) sur la création du canton du Jura, F.F. 1977.III.799 ; J.-F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Paris, Dalloz, 1967, t. I^{er}, n° 33, pp. 16-17 et n°s 544-552, pp. 208-211 ; J. Rohr, *La Suisse contemporaine*, coll. U 2, Paris, A. Colin, 1972, pp. 87 et ss.

Conquis puis annexés par la France entre 1792 et 1797, l'évêché et la ville de Bienne furent attribués au canton de Berne par le recès (déclaration) du Congrès de Vienne « concernant les affaires de la Suisse », du 20 mars 1815 (7). On n'en excepta que le district du Birseck, absorbé la même année par le canton de Bâle (8).

Cette « opération hardie », pour reprendre l'expression de J.-F. Aubert (9) — les deux parties n'avaient pas grand-chose en commun : ni la religion, ni la langue, ni les habitudes — s'acheva par la signature d'un Acte de réunion du 14 novembre 1815 entre sept patriciens bernois et sept « représentants » des habitants de la principauté (10).

Il y a de cela quelques mois, la région annexée formait encore l'extrémité septentrionale du canton de Berne et sa frontière avec la France. Outre la ville de Bienne, elle comportait sept districts : Laufen, situé au nord-est ; Porrentruy, Franches-Montagnes et Delémont au nord ; Moutier, Courtelary et La Neuveville au sud.

L'intégration du Jura ne fut jamais complète. Tour à tour, le conservatisme ultramontain, la lutte pour la préservation de la législation française apportée par vingt ans d'occupation, la prédominance catholique et la défense de l'identité romande alimentèrent le particularisme jurassien. Au lendemain de la seconde guerre mondiale la protection de la langue française se mua rapidement en revendication autonomiste (11). Le 29 octobre 1950, le constituant bernois reconnaissait formellement le peuple jurassien en tant que groupe ethnique particulier et assurait aux districts de la nouvelle partie du canton deux sièges sur neuf au Conseil exécutif (gouvernement cantonal). En 1959, le Mouvement séparatiste (le « Rassemblement jurassien ») provoquait un référendum cantonal demandant l'organisation dans le Jura d'une consultation relative à la création d'un nouveau canton. Rejetée

(7) *Recueil officiel des pièces concernant le droit public de la Suisse 1815-1848*, t. I^{er}, pp. 60 et ss.

(8) Voy. l'article 3 du recès (*ibid.*, p. 62) et l'Acte de réunion du 6 décembre 1815, ratifié par acte fédéral du 18 mai 1816 (*ibid.*, pp. 127 et ss.).

(9) *Op. cit.*, n° 544, p. 208.

(10) *Recueil officiel des pièces concernant le droit public de la Suisse 1815-1848*, t. I^{er}, pp. 107 et ss.

(11) Un premier mouvement séparatiste avait fait long feu en 1917.

par une majorité non équivoque des électeurs bernois, l'initiative fut également repoussée dans le Jura par 16.355 « non » contre 15.159 « oui » (12).

§ 2. - Création du canton du Jura

Au terme d'une longue période de tension, le gouvernement cantonal accepta l'idée d'un dialogue avec les autonomistes. Il fit appel aux bons offices d'une Commission fédérale et mit en place une procédure d'autodétermination. Après l'adoption, les 19 décembre 1969 et 1^{er} mars 1970, d'un additif à la Constitution bernoise (13) reconnaissant le droit à l'autodétermination des populations jurassiennes (14), il prit l'initiative d'organiser dans les sept districts du Jura une première consultation populaire portant sur la création d'un nouveau canton (15). Le 23 juin 1974, près de 52 % des électeurs jurassiens se prononcèrent en ce sens (36.802 « oui » contre 34.057 « non »). Toutefois, quatre districts accusaient une majorité rejetante.

a) Dans le Laufonnais, une majorité de 74 % s'était prononcée contre la séparation. Ce vote donnait au district le droit de se rattacher ultérieurement à un canton voisin (Soleure, Bâle-Ville, ou Bâle-Campagne), pourvu qu'y soit organisé dans les deux ans un « plébiscite » sur l'opportunité d'ouvrir semblable procédure de rattachement (16).

(12) Une majorité acceptante s'était toutefois dégagée dans les trois districts de Porrentruy, Delémont et des Franches-Montagnes.

(13) Adopté par le Grand Conseil (Parlement cantonal) en décembre 1969, l'additif a été accepté le 1^{er} mars 1970 par les électeurs bernois et jurassiens, par 90 358 voix contre 14 133. Dans le Jura lui-même, le résultat du référendum est plus net encore : 20 241 voix contre 2 259 (message sur la création du canton du Jura, F.F. 1977.III.799, p. 815).

(14) Texte de l'additif constitutionnel dans le message concernant la garantie de l'additif à la Constitution du canton de Berne relatif au Jura : F.F. 1970.III.557.

(15) Art. 2 de l'additif constitutionnel bernois.

(16) Art. 5 de l'additif constitutionnel. Le district de Laufon, groupant une population à très forte prédominance germanophone, a confirmé sa décision antérieure lors du référendum du 14 septembre 1975 tout en se réservant le droit de demander par voie d'initiative, jusqu'au 19 novembre 1977, le rattachement à un canton avoisinant.

b) Les trois districts méridionaux de Courtelary, Moutier et La Neuveville demandèrent, conformément à l'additif constitutionnel (17), qu'un nouveau référendum soit organisé sur leur territoire aux fins de déterminer si la population entendait demeurer bernoise. Le 16 mars 1975, ils optaient pour leur maintien dans l'Etat de Berne (18).

En application de l'article 4 de l'additif, quatorze communes (19) jouxtant la frontière provisoire entre le futur canton et le canton de Berne provoquèrent une troisième consultation, organisée les 7 et 14 septembre ainsi que le 19 octobre 1975. Il s'agissait d'éviter la constitution de nouvelles minorités, entraînées malgré elles par la majorité des électeurs de leur district dans l'un ou l'autre canton. Huit communes du district de Moutier exprimèrent leur volonté de se séparer de Berne, cependant que la ville de Moutier elle-même (20), trois autres communes du même district et deux du district septentrional de Delémont choisissaient de rester dans le giron bernois.

Au lendemain de ces « plébiscites », la population et le territoire du futur canton étaient connus : 67.261 habitants (21) pour 837,4 km² (22). La procédure de séparation pouvait s'engager.

Une Assemblée constituante, élue le 21 mars 1976, élaborait la Charte fondamentale de la République jurassienne. Soumis au vote du peuple le 20 mars 1977, le projet de Constitution fut accepté par 27.061 voix contre 5.749 et 813 bulletins blancs ou nuls (23). Il fut ensuite présenté aux Chambres législatives nationales où il obtint la garantie fédérale (24) (25), à l'exception de l'article 138

(17) Art. 3.

(18) Courtelary par 10 802 voix contre 3 268 ; Moutier par 9 947 voix contre 7 740 ; La Neuveville par 1 927 voix contre 997.

(19) Dont la ville de Moutier, chef-lieu du district portant son nom.

(20) Par 2 540 voix contre 2 151 (54 % contre 46 %).

Le 16 mars 1975, la majorité y avait été un peu plus faible : 2 524 voix contre 2 238.

(21) Selon le recensement de 1970.

(22) Message sur la création du canton du Jura, F.F. 1977.III.799, p. 822.

(23) Ch. Rousseau, « Problèmes de succession d'Etats consécutifs à la création du canton du Jura » (chronique des faits internationaux), cette *Revue*, 1977, pp. 886-887.

(24) Les Constitutions cantonales étant assujetties au respect de la Constitution suisse, doivent obtenir l'approbation de l'Assemblée fédérale (voy. J.-F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Paris, Dalloz, 1967, t. I^{er}, nos 574-587, pp. 218-223).

(25) Message concernant la garantie de la Constitution du futur canton du Jura, F.F. 1977.II.259 ; arrêté fédéral du 28 septembre 1977, F.F. 1977.III.266.

qui exprimait une manière d'irrédentisme jurassien (26) et sous la double réserve que la Constitution suisse soit révisée et que le transfert de la souveraineté cantonale soit réglé par le droit fédéral.

La *première réserve* découle de la valeur constitutive que l'on reconnaît généralement à l'énumération des cantons contenue dans l'article 1^{er} de la Constitution fédérale. Pour admettre un nouvel Etat membre dans la Confédération, il convient de l'ajouter à la liste, d'y remplacer le nombre de vingt-deux (cantons) par celui de vingt-trois et de porter le nombre de députés au Conseil des Etats (*Ständerat*, seconde Chambre) à quarante-six (27). Cette révision constitutionnelle, arrêtée par l'Assemblée fédérale le 9 mars 1978 (28), n'est entrée en vigueur qu'après son acceptation « par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des Etats » (Const. suisse, art. 123, al. 1^{er}) (29). Elle a été soumise au vote le dimanche 24 septembre 1978 (30).

La *deuxième réserve* s'impose en raison du caractère fédéral que revêt la naissance d'un nouveau canton. Les entités fédérées sont des collectivités locales de l'Etat, dotées elles-mêmes de prérogatives traditionnellement tenues pour étatiques. A partir de l'instant où des Etats se fédèrent, ils tirent leur existence juridique de la Constitution fédérale, laquelle leur permet de survivre en tant que collectivités décentralisées (31) à l'instar des communes

(26) Art. 138 — Modifications territoriales. « La République et Canton du Jura peut accueillir toute partie du territoire jurassien directement concerné par le scrutin du 23 juin 1974 si cette partie s'est régulièrement séparée au regard du droit fédéral et du droit du canton intéressé ». L'article 5 de la Constitution fédérale garantit aux cantons *leur territoire*, de sorte que la disposition qui fait allusion à la cession d'une collectivité qui s'est prononcée démocratiquement en faveur de son maintien dans le canton de Berne ne saurait être garantie par la Confédération.

(27) L'article 80 de la Constitution fédérale fixait leur nombre à 44 (deux députés par canton, un député par demi-canton).

(28) F.F. 1978.I.663 et R.O.L.F., 1978, p. 1578.

(29) « Pour établir la majorité des Etats, le vote d'un demi-canton est compté pour une demi-voix. Le résultat de la votation populaire dans chaque canton est considéré comme le vote de l'Etat » (Const. suisse, art. 123, al. 2 et 3).

(30) L'arrêté du 9 mars 1978 a été accepté par le peuple par 1 309 841 « oui » contre 281 873 « non », ainsi que par tous les cantons (F.F. 1978.II.1278).

(31) J.L. Kunz, « Une nouvelle théorie de l'Etat fédéral », *R.D.I.L.C.*, 1930, 834 ss., pp. 869-871.

Toutefois, les cantons ne sont pas, selon J.-F. Aubert, « une création juridique de la Constitution fédérale » (*op. cit.*, t. I^{er}, n° 592, p. 225). « Création » est évidemment ambigu ; « reconnaissance » ou « création nouvelle » serait plus adéquat.

dont l'Etat moderne, lors de sa création, n'a pu méconnaître non plus la réalité (32). La technique juridique de décentralisation (*sensu lato*) est ainsi politiquement utilisée à la seule fin de sauvegarder l'autonomie de groupements territoriaux préexistants. A *fortiori* faut-il considérer que l'Etat fédéral né d'un processus centrifuge réalise une dynamique qu'on appellera, faute de terme plus adéquat, la décentralisation. Il en va de même de la création d'un nouvel Etat membre.

En pareille perspective, l'existence et la « souveraineté » — entendez : la compétence — des Etats fédérés relèvent de l'ordre juridique de l'Etat fédéral. Ni le droit du futur canton, ni le consentement du canton de Berne ne sauraient constituer une base suffisante pour décider du moment où l'Etat bernois perd sa « souveraineté » sur le Jura-Nord et où la République jurassienne peut naître. Seul le droit fédéral, et singulièrement la Constitution de la Confédération, peut fixer la fin de la « souveraineté » bernoise sur les districts de Delémont, de Porrentruy et des Franches-Montagnes et la conférer au nouveau canton.

C'est pourquoi le constituant suisse, considérant que l'octroi immédiat de la « souveraineté » à un Etat en voie d'organisation est chose impossible, n'a autorisé le gouvernement central à mettre l'arrêté de révision que *progressivement* en vigueur, c'est-à-dire tout d'abord « dans la mesure nécessaire pour mettre sur pied un appareil étatique capable de fonctionner et pour régler le transfert de la souveraineté cantonale bernoise au futur canton du Jura » (33). Une ordonnance de droit fédéral transitoire a réglé les modalités de ce transfert (34). Elaborée et exécutée en étroite collaboration avec l'Assemblée constituante jurassienne et le gouvernement bernois, elle a été prise dès la constatation du résultat de la votation populaire du 24 septembre 1978 et cessera de s'appliquer le jour où les institutions jurassiennes seront définitivement mises en place, jour où les articles révisés de la Constitution fédérale sortiront intégralement leurs effets, attribuant de la sorte au vingt-sixième Etat de la Confédération sa pleine « souveraineté ».

(32) Voy. R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, 1920 et reprod. photomécanique C.N.R.S., 1962, t. I^{er}, n° 66, pp. 186-187.

(33) F.F. 1977.III.799, p. 800.

(34) Ordonnance du 25 octobre 1978 sur la création du canton du Jura (droit transitoire) : R.O.L.F., 1978, p. 1580.

Quelque ingénieux que soit le régime imaginé par le Conseil fédéral, l'on ne peut cependant s'empêcher de le trouver exagérément formaliste. Dans le Message concernant la garantie de la Constitution jurassienne, il est écrit que pareil « régime s'avère inéluctable, du seul fait que les dispositions transitoires de (cette) Constitution... laissent en suspens des questions importantes » (35). Pourtant le corps électoral du Jura-Nord, en acceptant le projet de Constitution le 20 mars 1977, avait donné « mandat » à l'Assemblée constituante de sauvegarder les intérêts du futur canton et de préparer toutes les mesures propres à permettre au nouvel Etat d'accomplir les tâches lui incombant jusqu'à ce que les autorités ordinaires du canton soient à même de les assumer. L'entrée en vigueur immédiate de la révision constitutionnelle, conférant au Jura sur le champ son existence et sa « souveraineté », eût sans doute permis de respecter davantage le pouvoir d'auto-organisation statutaire auquel s'étend nécessairement l'autonomie des Etats membres d'une Fédération (35 bis).

SECTION II

LES TRAITÉS INTERNATIONAUX DU CANTON DE BERNE

La naissance d'un nouveau canton constitue une modification importante de la structure fédérale qui soulève quantité de problèmes juridiques notamment dans le domaine de la succession d'Etats. Injustement méconnue, la succession en matière de traités internationaux retiendra seule notre attention.

Nonobstant la fondation de l'Etat fédéral suisse en 1848, les cantons conservent « exceptionnellement » un droit limité de traiter avec l'étranger « sur des objets concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et de police » (36). Les relations diplo-

(35) F.F. 1977.II.259, p. 274.

(35 bis) On observera toutefois que le Jura a formé un canton au sens du droit fédéral dès la validation des résultats de la votation du 24 septembre 1978 (25 octobre 1978). Il a acquis la personnalité juridique et jouit des droits que la législation fédérale confère aux cantons. Mais il n'exerce pas encore sa pleine souveraineté (ordonnance du 25 octobre 1978, art. 1^{er}, R.O.L.F., 1978, p. 1588).

(36) Const. fédérale, art. 9

matiques étant du ressort exclusif des autorités centrales, les cantons doivent, s'ils souhaitent entrer en rapports officiels avec les Etats souverains, passer par l'intermédiaire du gouvernement fédéral et lui communiquer le texte de la convention envisagée aux fins d'approbation (37).

§ 1. - Traités antérieurs à la formation de l'Etat fédéral

La plupart des traités conclus par le canton de Berne avant la création de l'Etat fédératif sont toujours en vigueur. Ils concernent la délimitation des territoires respectifs du canton et de la France et la liberté de transit frontalier, à l'exception d'une convention du 26 mars 1828 entre le Saint-Siège et les Hauts Etats de Lucerne, Soleure, Zoug et Berne, relative à « la réorganisation et nouvelle circonscription de l'évêché de Bâle » (38) (39).

Aux termes de l'article 1^{er} de ce concordat, « les cantons de Lucerne, de Soleure et la partie du canton de Berne cédée par le Congrès de Vienne (40), ainsi que le canton de Zoug, forme-

(37) *Ibid.*, art. 10 et 102-7°. Pour un commentaire de ces dispositions, voy. P. Guggenheim, *Traité de droit international public*, Genève, Georg, t: I^{er} (1^{re} édition), 1953, pp. 305 et ss.; L. Wildhaber, *Treaty-Making Power and Constitution*, Bâle et Stuttgart, Helbing & Lichtenhahn, 1971, n° 171, pp. 315-319; du même auteur: « External Relations of the Swiss Cantons », *A.C.D.I.*, 1974, 211-221.

(38) *Neue Offizielle Sammlung des Kantons Bern*, vol. 2, 1862, pp. 218-224; *Gesetzgebung des Kantons Zug*, vol. 1, 1932, pp. 266-272; *Ämtliche Sammlung der vor dem Jahre 1848 erschienenen Gesetze, Dekrete, Verordnungen und Beschlüsse für den Kanton Luzern*, Welches gegenwärtig noch in Kraft bestehen (1860), pp. 406-419; *Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel Landschaft*, 1962, n° 1112; L. Schoeppe, *Konkordate seit 1800*, Francfort et Berlin, A. Metzner, 1964, pp. 410-415.

(39) Il n'est pas absolument certain que la Convention ait été ratifiée par le Saint-Siège, mais la Bulle papale *Inter praecipua* du 7 mai 1828 reprend le même dispositif (voy. spécialement le n° 22) et constitue en quelque sorte l'engagement solennel du Saint-Siège. Sur les « bulles de circonscription » (*Zirkumscriptionsbullen*), qui étaient au XIX^e siècle « le résultat d'authentiques négociations concordataires », voy. H. Wagnon, *Concordats et droit international*, Gembloux, J. Duculot, 1935, pp. 146-147; M.F. Koeck, *Die völkerrechtliche Stellung des Heiligen Stuhls*, Berlin, Duncker & Humblot, 1975, pp. 322-323.

(40) Italiques ajoutées.

ront à l'avenir quant à leur population catholique, l'évêché de Bâle » (40 bis).

La frontière franco-suisse le long du canton de Berne reste encore déterminée dans une large mesure par des actes antérieurs à 1848 : le traité du 30 octobre 1564 entre le duc Emanuel Philibert de Savoie et la ville de Berne « concernant la restitution d'une partie des pays savoyards conquis par cette ville en 1536 » (41), qui fixe à la ligne médiane la frontière dans le lac Léman (42) ; la convention entre le Roi Très Chrétien et le Prince Evêque et l'Eglise de Bâle concernant les limites de leurs Etats, signée à Versailles le 20 juin 1780 (43) ; le procès-verbal de la délimitation entre le territoire du Royaume de France et celui du canton de Berne, terminé le 12 juillet 1826 (44).

§ 2. - Traités postérieurs à la formation de l'Etat fédéral

Depuis 1848, le canton de Berne n'a guère usé de ses compétences internationales.

Il a conclu avec le Saint-Siège, le 11 juin 1864, une convention « concernant l'incorporation de l'ancienne partie du canton de Berne

(40 bis) L'Argovie et la Thurgovie accédèrent au diocèse de Bâle par conventions particulières du 2 décembre 1828 (L. Schoeppe, *op. cit.*, pp. 408-409) et du 11 avril 1829 (*ibid.*, pp. 434-435 et *Thurgauer Rechtsbuch*, 1948, n° 123, p. 618). Le canton de Bâle, avant sa division en deux demi-cantons, fit une déclaration d'accession le 6 octobre 1829 « pour la population catholique du district du Birseck » cédé par le Congrès de Vienne (*Sammlung der Gesetze und Beschlüsse des Kantons Basel*, vol. 7, pp. 83-86 ; les communes de cet arrondissement ont été rattachées en 1833 au demi-canton de Bâle-Campagne, lequel assume les obligations résultant du concordat de 1828 (voy. en effet la déclaration d'accession de Bâle dans le *Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Landschaft*, 1962, n° 1111).

(41) J. Basdevant, *Traités et conventions en vigueur entre la France et la Puissances étrangères*, Paris, Imprimerie nationale, t. III, 1920, pp. 380-381.

(42) Le tracé exact est décrit actuellement selon une forme polygonale simplifiée réalisant la compensation des surfaces échangées, dans une convention franco-suisse du 25 février 1953 (nouveau R.S. foliomobile, n° 0.132.349.14).

(43) J. Basdevant, *op. cit.*, pp. 384-388.

(44) *Recueil officiel des pièces concernant le droit public de la Suisse*, 1815-1848, t. II, pp. 668-691 ; J. Basdevant, *op. cit.*, p. 384, note 1. Le procès-verbal reconnaît que « cette république (de Berne) a succédé à tous les droits du ci-devant Prince-évêque sur le territoire du dit évêché » de Bâle.

au Diocèse de Bâle » (45), lequel comprend désormais le canton tout entier quant à sa population catholique.

Avec le Conseil fédéral et les cantons de Lucerne, Soleure, Zoug, Argovie, Thurgovie et Bâle-Campagne d'une part, et le Saint-Siège d'autre part, il a récemment incorporé les populations catholiques de Schaffhouse, de Bâle-Ville et de l'ensemble du canton de Bâle-Campagne au diocèse de Bâle (45 *bis*), accordé aux cantons non signataires mais situés sur le territoire de cette circonscription ecclésiastique (45 *ter*) le droit d'adhérer à la convention du 26 mars 1828 réorganisant l'évêché, et adapté certaines dispositions du concordat précité (45 *quater*).

Le caractère cantonal de cette dernière convention nous semble discutable. A première vue, le Conseil fédéral cherche à lier internationalement à la fois la Confédération et les cantons concernés, procédure insolite qui n'est pas sans rappeler la participation de l'Ukraine et de la Biélorussie à de nombreux traités multilatéraux *aux côtés de l'Union soviétique* (45 *quinquies*). Mais en concluant un traité applicable au territoire des cantons diocésains, le gouvernement suisse engage dans l'ordre international la Confédération tout entière, y compris les autorités cantonales intéressées à son application. Soucieux de ménager la susceptibilité des entités fédérées dans les domaines qui relèvent de leur compétence interne, il a donné à l'accord l'apparence d'un traité proprement cantonal par l'indication, dans le préambule, de collectivités locales qu'il aurait ainsi personnellement obligées (45 *sexies*).

(45) R.S. 1848-1947, vol. 12, pp. 377 et ss. ; L. Schoeppe, *op. cit.*, pp. 415-416 ; G.F. de Martens, *Nouveau recueil général des traités*, 1^{re} série, t. XX, pp. 217 et ss. Nouveau R.S. foliomobile, n° 0.183.

(45 *bis*) De l'ensemble du territoire des deux demi-cantons bâlois, seules les communes du district du Birseck, relevant de Bâle-Campagne, avaient été réunies au diocèse de Bâle.

(45 *ter*) Il s'agit du canton de Schaffhouse et du demi-canton de Bâle-Ville. Il pourrait s'agir également du futur canton du Jura.

(45 *quater*) Convention additionnelle entre le Conseil fédéral suisse, en son nom propre et au nom des cantons de Lucerne, Berne, Soleure, Zoug, Argovie, Thurgovie et Bâle-Campagne, et le Saint-Siège, relative à l'organisation de l'Evêché de Bâle, conclue à Berne le 2 mai 1978.

(45 *quinquies*) Voy. O.J. Lissitzyn, « Territorial Entities other than Independent States in the Law of Treaties », *R.C.A.D.I.*, vol. 125, 1968, 1-92, pp. 47-39 ; H.J. Uibopuu, *Die Völkerrechtssubjektivität der Unionsrepubliken des UdSSR*, Vienne et New York, Springer, 1975, pp. 254-261.

(45 *sexies*) Cf. déjà la convention du 24 juillet 1968 entre le Conseil fédéral suisse, en son nom propre et au nom du canton du Tessin du diocèse de Bâle et à sa transformation en diocèse (R.O.L.F., 1971, p. 284).

L'Etat bernois a également réglé le régime fiscal des travailleurs frontaliers par un arrangement du 18 octobre 1935 avec le canton de Neuchâtel et la France (46).

Il a enfin convenu de répartir par moitié entre la France et la Suisse les frais relatifs aux travaux de réfection et d'entretien de la « route internationale » qui va de Grand-Lucelle à Klösterli en passant sur le sol alsacien. Cet arrangement, intervenu le 4 novembre 1926 à Moulin-Neuf et le 9 avril 1930 à Colmar au sein de la Commission technique franco-suisse qui réunissait des ingénieurs français, bernois et soleurois, fut constaté par des procès-verbaux mentionnés dans le préambule de l'accord sur le régime de cette route conclu entre la France et la Suisse le 29 janvier 1937 (47). La réfection effectuée portait sur des tronçons de route déjà mentionnés dans le « supplément » à la convention du 20 juin 1780 entre le Roi de France et le Prince-Evêque de Bâle concernant les limites de leurs Etats respectifs (48), établi à Porrentruy le 15 août 1782 pour assurer aux sujets des deux Etats un droit de transit réciproque sur certains sentiers et chemins frontaliers. Le partage des frais, qui manifeste beaucoup plus une collaboration étroite entre la Confédération et les cantons qu'une action cantonale autonome dans le domaine international, n'a jamais été considéré comme juridiquement obligatoire avant la signature de la convention franco-suisse du 29 janvier 1937. Il s'agit moins d'un « traité cantonal » que de pratiques administratives jalonnant des prestations successives incombant conjointement à la France et à la Suisse.

On signalera encore que trois conventions intercantionales de droit public, souscrites par le canton de Berne, lient aussi la principauté de Liechtenstein, et qu'à ce titre elles pourraient être considérées comme des traités internationaux (48 bis) : les conventions internationales du 13 septembre 1943 sur le commerce du bétail (49) et du 3 juin 1971 sur le contrôle des médica-

(46) R.S. 1848-1947, vol. 12, p. 588, note 2. Les cantons de Vaud et du Valais ont adhéré à l'arrangement, respectivement les 18 et 29 octobre 1935, avec effet au 1^{er} novembre 1935.

(47) J.O., 17 mars 1938, p. 3194 ; R.S., 1848-1947, vol. 13, p. 612 ; nouveau R.S. foliomobile, n° 0.741.619.349.7.

(48) Voy. *supra*, la note 43 et le texte auquel elle se rapporte.

(48 bis) Sur la participation d'Etats étrangers aux conventions intercantionales de droit public, voy. U. Haefelin, « Der kooperative Föderalismus in der Schweiz », *Revue de droit suisse*, 1969.II.549, p. 634.

(49) R.S. 1848-1947, vol. 9, p. 366 et R.O.L.F., 1967, p. 1691.

ments (50), auxquelles ont adhéré tous les cantons ; le concordat du 14 mars 1974 concernant le Technicum d'arboriculture, de viticulture et d'horticulture de Wädenswil (51), auquel ont adhéré de nombreux cantons totalement ou partiellement germanophones, dont le canton de Berne.

SECTION III

LA SUCCESSION DU JURA AUX TRAITÉS BERNOIS

Dans un exposé présenté en 1976 à l'Assemblée générale de la Société des juristes bernois, le directeur de la Division fédérale de la Justice soulignait : « Les problèmes que pose la création d'un nouveau canton ... ne sont pas des problèmes interétatiques. Les rapports entre un Etat souverain et ses ressortissants relèvent de l'ordre juridique de cet Etat » (52).

La pertinence de cette analyse n'est pas contestable. Elle demande toutefois, s'agissant de la succession en matière de traités internationaux, à être quelque peu nuancée.

Sans doute les Etats fédérés ne sont-ils point des Etats souverains placés sous l'emprise directe et exclusive du droit international public, des Etats « au sens du droit des gens », selon l'expression chère à l'Ecole de Vienne. Collectivités publiques de droit interne, ils ne sont pas non plus des Etats « à souveraineté limitée » (53). Néanmoins, si la qualité de personne internationale

(50) R.O.L.F., 1972, p. 1034.

(51) R.O.L.F., 1976, p. 1908. Le Liechtenstein n'y a pas encore officiellement adhéré.

(52) J. Voyame, *op. cit.*, p. 520.

(53) Toutefois, selon certains auteurs, les Etats qui concluent un traité de fédération ne font que limiter volontairement leur souveraineté. Cette doctrine, qui n'est ordinairement défendue que lorsque certaines prérogatives internationales subsistent au bénéfice des Etats fédérés, n'explique pas le caractère irréversible de l'aliénation de souveraineté réalisée par le traité et n'est guère compatible avec l'égalité des Etats membres lorsque de nouveaux membres sont créés postérieurement à la fondation de l'Etat fédéral : ceux-ci ne sont pas initialement souverains et ne sauraient donc « conserver » une part, si minime soit-elle, de leur ancienne souveraineté. Au demeurant, si la problématique de la rétention partielle de la souveraineté par les entités composantes était théoriquement applicable à l'Etat suisse lors de sa création en 1848, il n'est pas inutile de noter que la Constitution conventionnellement

pouvait leur être reconnue à un autre titre qu'à celui de la souveraineté étatique, il ne serait pas exclu que la succession soit gouvernée par les règles — à vrai dire singulièrement floues — du droit des gens.

L'alternative est simple. Ou bien les traités conclus au nom du canton de Berne lui sont imputables, ou bien ils sont imputables à la Suisse mais ne s'appliquent que dans les limites du canton. Dans le premier cas, l'Etat membre est doté d'une personnalité internationale unie à celle de l'Etat fédéral par une dépendance organique interne. Dans le second cas, l'Etat membre se borne à engager l'Etat fédéral, conformément à la règle constitutionnelle qui détermine les organes compétents pour représenter l'Etat dans l'ordre international.

Loin de vouloir vider ici la controverse — ce qui excéderait manifestement notre propos —, nous nous en tiendrons à quelques observations destinées à mettre en lumière le sort des traités bernois dans l'une et l'autre hypothèses.

§ 1. - Traités territoriaux

Les délimitations conventionnellement établies entre l'évêché de Bâle, puis la République de Berne et le Royaume de France ont contribué à configurer une situation objective à laquelle l'édification de l'Etat fédératif qui coiffa les composantes du « corps helvétique » dès 1848, ne pouvait rien changer. Les frontières des cantons avec le monde extérieur étant devenues celles du nouvel Etat souverain, les instruments où elles sont consignées ont vraisemblablement suivi leur sort.

adoptée à l'époque a été remplacée en 1874 par une nouvelle charte fondamentale qui n'a plus la nature d'un traité.

Les cantons ne « conservent » donc le droit de conclure des traités (const. suisse, art. 9) que par la volonté du constituant fédéral et non par l'effet de leur volonté souveraine.

Plus fondamentalement, le statut international des entités qui composent une Fédération ne doit pas dépendre, selon nous, de l'origine historique de leurs pouvoirs. On rappellera d'ailleurs que les projets de Constitution fédérale entrèrent en vigueur aux Etats-Unis (le 21 juin 1788) et en Suisse (le 12 septembre 1848) sans avoir été ratifiés par la totalité des Etats. Pour être immédiatement destinataires de normes du droit des gens, il suffirait aux Etats fédérés d'être reçus comme tels dans les relations publiques internationales, quelles que soient par ailleurs les particularités historiques de leur naissance.

En effet, toute correction apportée aux limites internationales des cantons frontaliers affecte nécessairement les frontières de la Suisse (54) et est négociée par le gouvernement fédéral. Comment admettre que les Etats membres demeurent liés par des traités qu'ils ne peuvent plus modifier par voie conventionnelle ?

La création du canton du Jura n'affecte donc pas la validité du procès-verbal de délimitation franco-bernois du 12 juillet 1826, pas plus qu'elle n'entraîne une mutation du partenaire de la France. L'usage réciproque des chemins, stipulé par le « supplément de convention » du 15 août 1782 et confirmé par le procès-verbal précité (55), a également un caractère territorial non contestable. Ce régime de frontière, né sous l'Ancien Régime au temps des princes-évêques de Bâle, bénéficiera dorénavant aux lointains successeurs de leurs sujets jurassiens (56).

Nous ne nous aventurerons pas à rechercher qui, de la Suisse ou du Jura, est ou sera personnellement titulaire des droits et obligations véhiculés par ces traités : la matière relève des « rapports de voisinage » qui pourraient faire l'objet d'un traité entre le canton et un Etat étranger (56 bis). Seule la route qui relie Grand-Lucelle à Klösterli est indubitablement régie par un traité fédéral, ce qui exclut tout traité cantonal ultérieur (57).

§ 2. - Concordats et traités non territoriaux

Première hypothèse : si les autres traités bernois lient en droit la Suisse entière, la survenance d'une « sécession interne » et la

(54) Les procès-verbaux de délimitation intervenus entre 1816 et 1826, *alors que les cantons formaient une confédération d'Etats*, furent ratifiés à la fois par les cantons concernés et par le canton directeur (*Vorort*) de la Confédération (ainsi, de la ratification du procès-verbal franco-bernois du 12 juillet 1826 : voy. au *Recueil officiel... 1815-1848*, t. II, p. 691, le procès-verbal de l'échange des instruments de ratification). Sans doute la Suisse ne s'était-elle pas encore constituée en Etat ; mais pareilles démarcations intéressaient par leur contenu politique l'ensemble des cantons alliés.

(55) *Recueil officiel... 1815-1848*, t. II, pp. 680-681.

(56) Les régimes de frontières ou autres régimes territoriaux établis par un traité ne sont pas affectés par une succession d'Etats (articles 11 et 12 du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1974, vol. II, 1^{re} partie, pp. 202 et ss.).

(56 bis) Voy. la note 36 et le texte auquel elle se rapporte.

(57) La conclusion d'un traité cantonal n'est autorisée qu'à défaut de traité fédéral sur le même objet (J.-F. Aubert, *op. cit.*, t. I^{er}, n° 676, p. 258 ; L. Wildhaber, *op. cit.*, n° 171, p. 315).

réorganisation constitutionnelle qui s'ensuit n'ont sur eux aucun effet extinctif ou translatif. La permanence des conventions procède de la permanence de l'Etat fédéral qui les a souscrites. Celui-ci ne peut invoquer les nouvelles dispositions de son droit interne pour échapper à ses obligations internationales (article 27 de la convention de Vienne sur le droit des traités).

La problématique a toutefois ses limites qui tiennent à l'histoire. La convention du 26 mars 1828 concernant le nouvel évêché de Bâle est antérieure à la formation de l'Etat helvétique. Lorsqu'ils la conclurent, les cantons diocésains possédaient encore l'immédiateté internationale. Devenus membres de l'Etat fédéral, ils conservèrent la compétence de régler les matières sur lesquelles portait l'accord concordataire. Le concordat subsista mais, si l'on considère qu'un traité de fédération absorbe la personnalité internationale des Etats signataires, il passa à l'Etat successeur : la Suisse, quoique le changement institutionnel de 1848 n'entraînât aucune modification territoriale ou perte d'identité de ses collectivités composantes.

La problématique est aussi difficilement transposable aux accords intercantonaux qui s'appliquent au Liechtenstein. La naissance d'un nouveau canton n'affecte pas la participation du Liechtenstein et, dans les relations entre Etats fédérés, elle provoque une situation qui ne concerne pas l'Etat fédéral.

Seconde hypothèse : si les traités bernois obligent le canton lui-même, une succession de sujets non étatiques du droit des gens pourrait survenir à la condition que le futur canton du Jura acquière, du seul fait de sa création, une personnalité internationale à tout le moins potentielle (58). Pareille succession se réglerait à l'évidence par analogie avec les solutions généralement admises pour les successions d'Etats.

Ces solutions, à supposer même qu'elles aient eu jadis la nature de normes coutumières, ont été largement contestées, voire ignorées, par les Etats nouveaux issus de la décolonisation. Cependant, à de rares exceptions près, la pratique internationale en matière de séparation de parties d'Etats corrobore le principe de la

(58) La proposition ne paraît guère défendue en doctrine, l'exercice effectif de prérogatives internationales concédées à l'Etat fédéré et sa reconnaissance par les Etats qui acceptent d'entrer en relation avec lui étant d'ordinaire considérés comme préalables à toute personnification.

table rase (59). La sécession jurassienne, aussi particulière soit-elle, pourrait en constituer le dernier cas d'application.

A) Bien que les concordats présentent une certaine analogie avec les traités localisés, l'opinion dominante admet que ces conventions sont des traités personnels, conclus *intuitu personae* avec un Etat déterminé ; ils ne peuvent, sauf accord contraire, subsister après la disparition de l'une des Parties (60). Le canton du Jura ne serait donc pas tenu d'observer la réglementation contenue dans la convention du 26 mars 1828. Néanmoins, on fera observer que le gouvernement de Berne avait limité son accession à « la partie du canton ... cédée par le Congrès de Vienne » (61) et qu'à ce titre l'accord a été passé *intuitu territorii*. Quoi qu'il en soit, un renouvellement tacite par actes concludants n'est pas exclu dès lors que le Saint-Siège et la République jurassienne manifestent positivement leur volonté de continuer à régler leurs rapports mutuels selon les clauses concordataires (62).

B) L'arrangement fiscal du 18 octobre 1935 entre la France et quatre cantons frontaliers soulève d'autres questions.

Premier point. Il n'est pas évident que la France le considère comme un traité conclu par les cantons au territoire desquels il s'applique. Le texte de l'ancienne convention générale de double imposition entre la France et la Suisse semble même interdire cette interprétation, puisque son article 6 confirme la validité de « l'arrangement *franco-suisse* » (63) relatif au régime fiscal des frontaliers. La France n'accepterait probablement pas que la création d'un nouveau canton, à laquelle elle est étrangère, mette automatiquement fin à l'application dans le Jura, d'un accord international qu'elle estime avoir conclu avec l'Etat suisse.

(59) Voy. toutefois l'énoncé d'une règle contraire à l'article 33 du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités (*Annuaire de la Commission du droit international*, 1974, vol. II, 1^{re} partie, p. 270).

(60) H. Wagnon, *op. cit.*, pp. 349-401, spécialement pp. 351-355. Cet auteur rappelle la déclaration consistoriale émise en ce sens par le Pape Benoît XV le 21 novembre 1921 (*Acta Apostolicae Sedis*, t. 13, 1921, pp. 521 et ss.).

(61) Voy. le texte auquel se rapporte la note 40. Il fallut attendre 1864 pour que le diocèse de Bâle s'étende à l'ancienne partie du canton de Berne (convention du 11 juin 1864, précitée).

(62) En ce sens, voy. H. Wagnon, *op. cit.*, p. 361 et l'exemple classique : la survie du concordat français de 1801 en Alsace-Lorraine (*ibid.*, pp. 391-401).

(63) Convention franco-suisse du 13 octobre 1937 en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts directs, art. 6, § 2 (R.S. 1848-1947, vol. 12, p. 588).

Deuxième point. Le canton de Berne, amputé de la moitié de ses districts jurassiens, ne sera plus limitrophe de la France. Or, seuls les cantons frontaliers sont admis au bénéfice du régime fiscal établi par l'arrangement de 1935. Ce fait suffit-il à rendre l'accord caduc à l'égard du territoire bernois ? Nous ne le pensons pas, car la séparation du Jura-Nord n'est pas incompatible avec l'application du régime aux travailleurs frontaliers domiciliés dans le canton de Berne (64).

Le problème de l'applicabilité de l'accord au nouvel Etat membre pourrait recevoir une solution élégante par la notification de l'adhésion du Jura à l'arrangement, conformément à son article 2 (65).

C) Restent les conventions multilatérales entre cantons auxquelles participe la principauté de *Liechtenstein*. Ici encore, le canton du Jura pourrait établir sa qualité de Partie par adhésion et non par succession.

*
**

Oserions-nous, en manière de conclusion, avouer notre scepticisme à l'égard de la personnalité internationale des cantons suisses ? Sans doute, le cas du Jura est-il le meilleur exemple d'un Etat fédéré dont l'existence et les prérogatives internationales dépendent en droit de la volonté du constituant (c'est-à-dire, en définitive, d'une *norme juridique interne*) ; mais tout porte à croire que les subdivisions constitutionnelles de tous les Etats fédéraux se plient à cette analyse (66). Parce que la capacité des

(64) Art. 34 du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités. — Cas de l'Etat qui subsiste après séparation d'une partie de son territoire. « Lorsque, après séparation de toute partie du territoire d'un Etat, l'Etat prédécesseur continue d'exister, tout traité qui, à la date de la succession d'Etats, était en vigueur à l'égard de l'Etat prédécesseur reste en vigueur à l'égard du reste de son territoire, à moins

a) qu'il n'en ait été convenu autrement ;

b) qu'il ne soit établi que le traité se rapporte uniquement au territoire qui s'est séparé de l'Etat prédécesseur ou

c) qu'il ne ressorte du traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'Etat prédécesseur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité » (*Annuaire de la Commission du droit international*, 1974, vol. II, 1^{re} partie, p. 270).

(65) Rappelons que les cantons de Vaud et du Valais ont jadis usé de cette procédure (voy. *supra*, note 46).

(66) Voy. *supra*, Section I, § 2.

sujets du droit des gens leur est impartie par l'*ordre juridique international*, les groupements publics infraétatiques doivent être *présumés*, lorsqu'ils agissent sur cette scène, n'engager que l'Etat dont ils relèvent.

Il n'est cependant pas interdit de concevoir que le droit international puisse rattacher immédiatement à certains Etats fédérés des situations juridiques subjectives. La vérification de l'imputabilité s'avère néanmoins singulièrement malaisée. Au cas où un canton viendrait à violer un traité qu'il aurait conclu, la responsabilité internationale — qui constitue probablement le seul critère valable de la personnalité cantonale (67) — en incomberait, semble-t-il, exclusivement à l'Etat suisse (68). Aucune pratique ne permet d'affirmer, même de façon épisodique, la réalité d'une responsabilité autonome du canton.

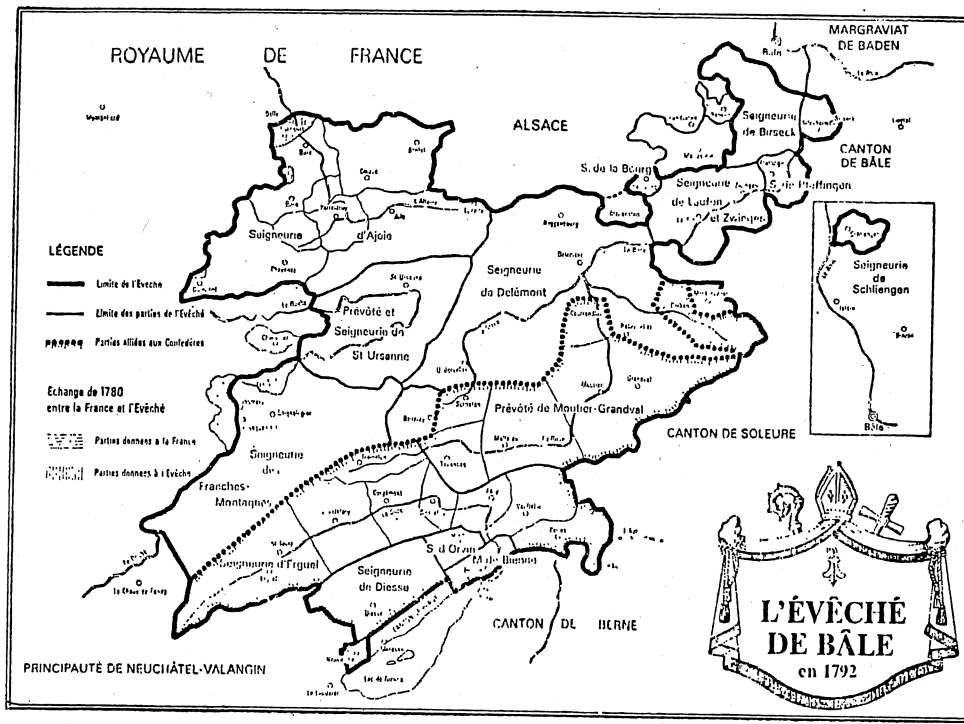
D'un point de vue pragmatique, la stabilité des relations conventionnelles n'a rien à gagner à la proclamation de la subjectivité internationale des entités fédérées qui jouissent d'un résidu de compétences externes, comme les cantons suisses. Par l'effet de l'apparition d'un nouvel Etat membre, la plupart des traités non territoriaux ne trouveraient plus application dans la partie sécessionniste. Si, au contraire, la règle de la continuité était admise d'office, il faudrait y voir l'indice non équivoque de la qualité organique attribuée aux collectivités inféodées à la personne étatique fédérale. Gageons que les autorités jurassiennes sauront éviter pareille identification en *notifiant* leur adhésion aux accords multilatéraux ou en provoquant le *renouvellement*, tacite ou exprès, des conventions bilatérales précédemment conclues au nom du canton de Berne.

(67) Toutefois certains auteurs admettent, à tort selon nous, que les Etats membres restent sujets du droit international, dotés d'une capacité d'agir (*Handlungsfähigkeit*) restreinte, sans être investis de la responsabilité corrélative (voy. par ex. A. Ross, *A Textbook of International Law*, Londres, Longman, 1947, pp. 101-102, 104-106).

(68) P. Guggenheim, *op. cit.*, pp. 305 et 307 ; Réponse du Conseil fédéral au questionnaire de la S.D.N. concernant « La responsabilité de l'Etat dans les cas d'Etat subordonné, d'Etat protégé, d'Etat fédéral et autres unions d'Etats », doc. C.75.M.69, Genève, t. V, 1929, pp. 123-124.

ANNEXE I

La principauté ecclésiastique de Bâle à la fin de l'Ancien Régime

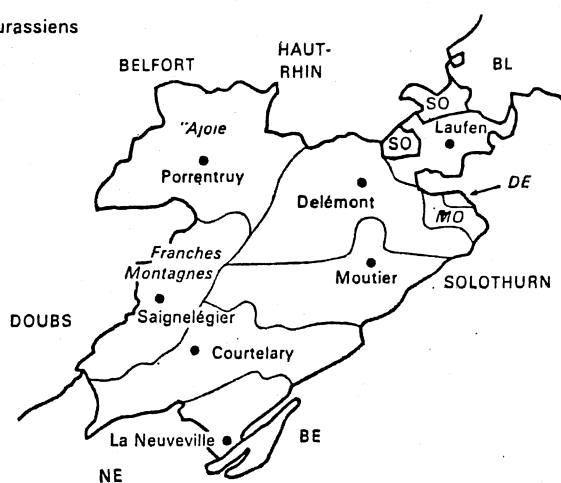


(Source : F.F. 1977.III.803)

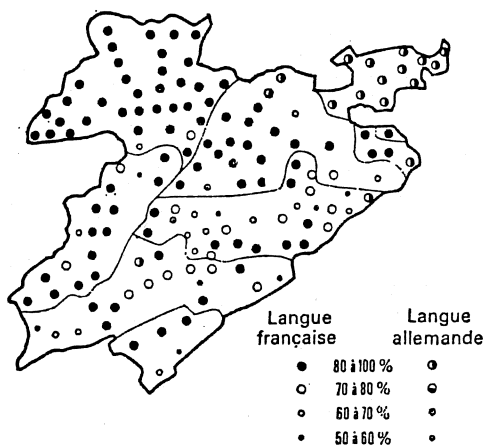
ANNEXE II

Les districts jurassiens avant la création du nouveau canton

Les districts jurassiens



Langue dominante par commune
(ressortissants suisses 1960)

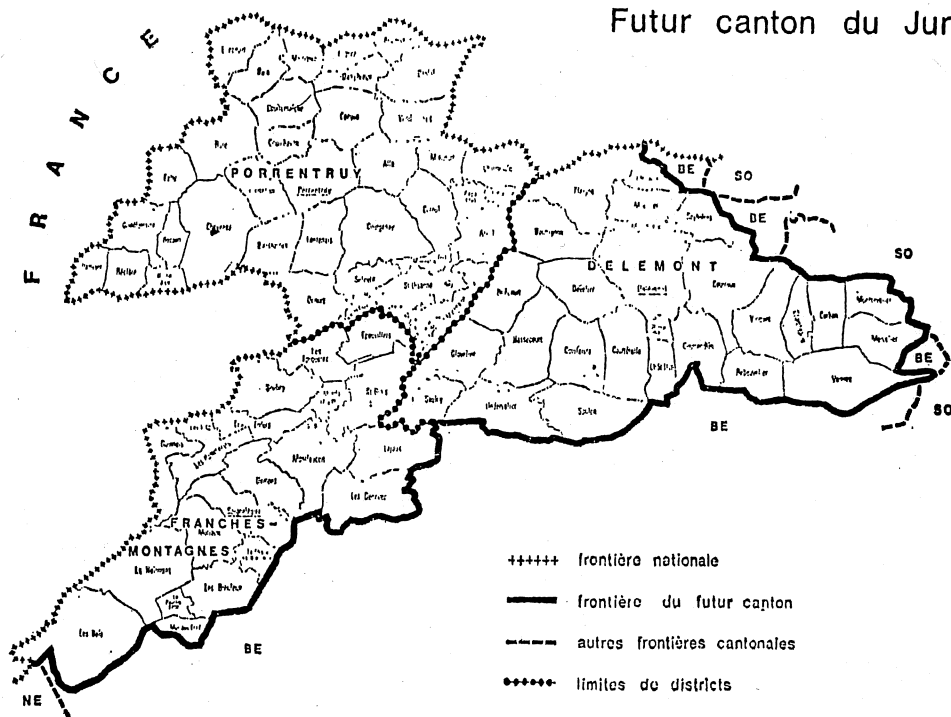


(Source : J. Rohr, *La Suisse contemporaine*, Coll. U 2, Paris, A. Colin, 1972, p.89)

ANNEXE III

Le canton du Jura (1978)

Futur canton du Jura.



(Source : F.F. 1977.III.828)