

*Le Conseil fédéral aux Cantons**Circulaire*

Berne, 10 janvier 1851

A notre regret, nous avons fait dans les derniers temps l'expérience que plusieurs gouvernements cantonaux ont entretenu des rapports officiels avec des représentants d'Etats étrangers sans recourir pour cet effet à l'intermédiaire du Conseil fédéral, conformément à la Constitution. Ce cas s'est notamment présenté à l'occasion de demandes en extradition qui ont été adressées de l'étranger à des cantons lesquels y ont donné suite de la manière susmentionnée. Il semble que la cause doit en être cherchée dans une interprétation, entièrement inadmissible selon nous, de l'article 9¹ combiné avec le second membre de l'article 10 de la Constitution fédérale². C'est ainsi que parce que l'article 9 laisse *par exception* aux cantons le droit de conclure avec les Etats étrangers des traités sur des objets concernant l'économie politique, les rapports de voisinage et la police, on a voulu en inférer que les transactions y relatives, et en particulier la correspondance touchant les demandes d'extradition, peuvent se faire immédiatement entre les cantons et les envoyés de l'Etat étranger.

Ces considérations nous font un devoir impérieux d'exposer aux hauts Etats tout ce qu'il y a d'inadmissible dans un pareil mode de procéder, et à cette occasion nous nous permettons de leur rappeler les circulaires qui ont été adressées sur le même objet le 18 décembre 1848, 22 janvier et 14 février 1849.³ Les articles 9 et 10 de la Constitution fédérale concernant la compétence des cantons pour la forme et pour le fond s'expriment dans des termes si peu équivoques, que nous pouvons nous dispenser d'entrer dans une réfutation détaillée de l'opinion contraire et il suffira de quelques réflexions pour faire ressortir le bien fondé de notre manière de voir.

La Constitution fédérale laisse il est vrai aux cantons quelques points de rapprochement à l'égard de l'étranger, points qui ne peuvent concerner qu'eux seuls, non la Confédération dans son ensemble, mais l'article 10 statue formellement aussi que les rapports entre les cantons et les gouvernements étrangers ou leurs représentants, ont lieu sans exception par l'intermédiaire du Conseil fédéral. C'est uniquement avec des autorités inférieures et les employés d'un Etat étranger que les rapports directs sont admissibles, par exemple avec les autorités communales ou de district. Or, à cette catégorie d'autorités et d'employés n'appartiennent évidemment pas les agents qui, destinés à représenter un Etat étranger près la Confédération suisse, sont accrédités près l'organe exécutif de la Confédération, et dont l'action dépend essentiellement de l'adhésion de celle-ci. En conséquence quelle que soit la nature de l'objet, dès que pour le traiter, la coopération d'une

1. RO I, p. 5.

2. *Idem.*

3. *Non reproduites.*

légation est nécessaire ou que celle-ci réclame l'aide d'un gouvernement cantonal, l'intermédiaire du Conseil fédéral ne peut être en aucune manière éludé. Indépendamment de la disposition si claire de l'article 10, notre assertion se trouve encore corroborée d'une manière irréfragable par l'article 90 chiffre 8⁴ qui impose au Conseil fédéral le devoir de veiller aux intérêts de la Confédération au-dehors et en général de soigner les relations extérieures. L'intervention du Conseil fédéral est absolument nécessaire lorsqu'il s'agit de questions d'une importance majeure, touchant au droit public; il n'en est pas de même lorsque des intérêts particuliers sont en cause, par exemple la vidimation de passeports ou autres pièces de légitimation, correspondance qui est plutôt du ressort des chancelleries respectives, et dont l'importance est entièrement secondaire.

Pour en revenir aux cas concrets susmentionnés, savoir les demandes d'extradition, il a été expressément stipulé dans les traités sur la matière et l'usage international veut que les dites demandes aient lieu par voie diplomatique. Or les relations diplomatiques sont, d'après l'esprit de la Constitution fédérale, uniquement réservées au Conseil fédéral dont on ne voudra pas contester la compétence pour servir ici d'organe intermédiaire. De plus, l'extradition d'un citoyen de la Confédération à un Etat étranger est un acte d'une gravité telle qu'on ne saurait en pareille circonstance faire abstraction de l'autorité fédérale dirigeante; ceci se justifierait d'autant moins que de nombreuses affaires d'une importance beaucoup moindre doivent être traitées par son entremise.⁵

En général — et l'expérience qu'on a faite récemment vous sera encore présente à la mémoire — le mode antérieur d'après lequel des relations directes ont été entretenues *per fas aut nefas* entre les cantons et les représentants de gouvernements étrangers, a eu des conséquences si fâcheuses pour la Suisse, qu'il est absolument nécessaire de se conformer strictement à une disposition de la constitution laquelle est destinée à représenter la Confédération comme constituant une unité vis à vis de l'étranger, tout comme à faire disparaître l'erreur consistant à admettre que la Suisse est formée de souverainetés sans aucun lien entre elles, et avec lesquelles on peut à son gré traiter sans avoir égard à l'alliance qui rattache les diverses parties.

En vous adressant l'invitation pressante de recourir sans exception à notre entremise et à notre coopération dans tous les rapports d'office qui doivent être entretenus entre vous et le représentant d'un gouvernement étranger...

4. RO I, p. 27—28.

5. *Sur la question des compétences respectives de la Confédération et des cantons en matière de politique étrangère, voir aussi E 2/2362 et E 2/2363.*