



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

Extrait de : newsletter IFF 3/2020

Le fédéralisme différencié ou asymétrique : une opportunité pour la Suisse ?

PANCHAUD XAVIER, *Magister Utriusque Iuris, avocat au Barreau valaisan**

Le fédéralisme suisse est fondamentalement unitaire et symétrique. Cela étant, le Conseil national devra prochainement traiter un postulat du 4 mars 2020 demandant au Conseil fédéral d'établir à l'intention du Parlement un rapport qui mettrait en lumière les enjeux et les avantages que représenterait l'apport d'éléments asymétriques supplémentaires dans le fédéralisme suisse. En outre, une motion déposée lors de la session parlementaire extraordinaire de mai 2020 requiert du Conseil fédéral de laisser aux cantons la liberté, à certaines conditions, de décider des mesures dans la gestion de la crise du COVID-19 qui, en fonction de leur situation particulière, pourront être plus ou moins restrictives que celles que prend la Confédération.

Der Schweizerische Föderalismus ist von Grund auf einheitlich und symmetrisch. Vor diesem Hintergrund wird sich der Nationalrat demnächst mit einem Postulat vom 4. März 2020 befassen müssen, in dem der Bundesrat aufgefordert wird, einen Bericht für das Parlament zu verfassen, der die Herausforderungen und Vorteile einer Ergänzung zusätzlicher asymmetrischer Elemente im Schweizerischen Föderalismus aufzeigt. Zudem fordert eine während der ausserordentlichen Parlamentssitzung vom Mai 2020 eingereichte Motion den Bundesrat auf, den Kantonen unter bestimmten Bedingungen die Freiheit einzuräumen, selbstständig über Massnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Krise zu entscheiden, die je nach Situation mehr oder weniger einschneidend sein können als die vom Bund getroffenen Massnahmen.

Il federalismo svizzero è uniforme e simmetrico sin dall'inizio. In questo contesto, il Consiglio nazionale dovrà presto occuparsi di un postulato del 4 marzo 2020 che chiede al Consiglio federale di redigere un rapporto per il Parlamento che metta in evidenza le sfide e i vantaggi dell'aggiunta di ulteriori elementi asimmetrici al federalismo svizzero. Inoltre, una mozione presentata durante la sessione straordinaria del Parlamento del maggio 2020 chiede al Consiglio federale di concedere ai Cantoni la libertà, a determinate condizioni, di decidere autonomamente le misure per far fronte alla crisi COVID 19 che, a seconda della situazione, potrebbero essere più o meno drastiche delle misure adottate dalla Confederazione.

Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Av. Beauregard 1
CH-1700 Freiburg

Tel. +41 (0) 26 300 81 25

www.federalism.ch



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Définitions	3
	1. Le fédéralisme asymétrique	3
	2. Le fédéralisme différencié.....	4
III.	Le fédéralisme Suisse	5
	1. Le principe unitaire	5
	2. Les exceptions.....	6
IV.	Le fédéralisme différencié ou asymétrique au Palais fédéral	7
	1. L'interpellation 19.3355.....	7
	2. Le postulat 20.3040.....	8
	3. La motion 20.3230	8
V.	Considérations finales	9

I. Introduction

L'historien fribourgeois GONZAGUE DE REYNOLD soupçonnait la plupart des Suisses de mettre l'élevage des veaux avant le fédéralisme dans leur hiérarchie d'importance des choses¹.

Quoi qu'il en soit, une grande partie de la population suisse connaît le mot « fédéralisme ».

En revanche, même dans les milieux politiques ou institutionnels, les notions de « fédéralisme différencié » ou de « fédéralisme asymétrique » sont largement inconnues. Pourtant, ces concepts connaissent une certaine actualité à Berne, sous la Coupole fédérale.

La présente contribution tentera de mieux faire connaître lesdites notions aux lecteurs avant de relater les processus y afférents en cours au Palais fédéral. Nous formulerons encore quelques observations en guise de conclusion.

II. Définitions

1. Le fédéralisme asymétrique

Selon les auteurs du Précis de droit Stämpfli sur le droit constitutionnel suisse, le fédéralisme asymétrique « se présente comme une forme particulière du fédéralisme, qui se caractérise par une différenciation institutionnelle entre les diverses entités composantes en ce qui concerne leur statut et leurs droits respectifs »². A noter que ces auteurs semblent utiliser indifféremment les notions de « fédéralisme asymétrique » et de « fédéralisme différencié »³.

Par ailleurs, nous avons également relevé la définition suivante dans un travail de doctorat : « Par fédéralisme asymétrique, il faut donc entendre une répartition des fonctions et des compétences entre l'Etat central et les entités composantes permettant à celles-ci de déterminer la qualité et la quantité de leur pouvoir. Autrement dit, les entités peuvent choisir (dans les limites prévues par la constitution) d'exercer des compétences déterminées ou de les laisser au pouvoir central, déterminant ainsi elles-mêmes le degré de leur autonomie »⁴.

* Collaborateur à l'Etude Addor & Künzi avocats/juge d'instruction militaire (xavier.panchaud@alumni.unifr.ch).

¹ GONZAGUE DE REYNOLD, Conscience de la Suisse, Editions de la Baconnière, Neuchâtel, 1938, pp. 31-32.

² ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELLIER, Droit constitutionnel suisse, Vol. I, 3^{ème} éd., Stämpfli Editions SA, Berne 2013, N. 963.

³ ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELLIER, op. cit., N. 1013.

⁴ MARLÈNE COLETTE, Les mutations du fédéralisme dans le constitutionnalisme contemporain : la problématique du fédéralisme asymétrique. Exemple de la Fédération de Russie, Helbing Lichtenhahn - Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, Bâle 2016, p. 14.

Plusieurs pays dotés d'un régime fédéral, tels que le Canada⁵, la Russie⁶, les Etats-Unis⁷, l'Inde⁸, l'Allemagne⁹ et la Belgique¹⁰, connaissent et pratiquent, à des degrés divers, le fédéralisme asymétrique.

En outre, des Etats communément désignés comme unitaires tels que l'Italie¹¹, l'Espagne¹², le Royaume-Uni¹³ ou le Portugal¹⁴ connaissent une forme de décentralisation contenant des éléments asymétriques.

En bref, l'asymétrie est un système souple qui permet d'accorder une plus grande autonomie et des compétences dérogatoires au droit commun à des entités politiques présentant des spécificités historiques, géographiques, linguistiques, culturelles, politiques ou encore d'assurer une meilleure protection aux minorités nationales¹⁵.

2. Le fédéralisme différencié

A notre connaissance, le terme de « fédéralisme différencié » a été inventé par les juristes de la Ligue vaudoise dans les années huitante. Considérant que notre ordre constitutionnel était lacunaire parce qu'il ne prévoit pas de mécanisme qui permette de suivre le chemin inverse de la centralisation et de restituer des compétences aux cantons, ils ont théorisé, en 1987, le système du « fédéralisme différencié ».

Il s'agit d'un mécanisme permettant aux cantons qui le souhaiteraient, et sans que cela contraigne les autres à les imiter, de récupérer des compétences fédérales. Ce mécanisme a été inspiré par le système du « droit de retrait » (*opting out* en anglais) canadien¹⁶.

⁵ Le fédéraliste, in : Le Devoir du 19 avril 2014, <https://www.ledevoir.com/opinion/editoriaux/406018/philippe-couillard-le-federaliste>.

⁶ S'agissant du cas de la Fédération de Russie, on renvoi le lecteur à la thèse de doctorat de MARLÈNE COLETTE précitée.

⁷ Pour plus de détails sur la situation américaine, voir PASCAL MAHON/ANNE BENOIT, Droit constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique. Institutions et éléments de droits fondamentaux, Helbing Lichtenhahn, Bâle 2011.

⁸ Pour l'exemple de l'Inde, on propose la lecture suivante : LOUISE TILLIN, « United in Diversity ? Asymmetry in Indian Federalism » in : Publius, 2007, N.1, pp. 45-67.

⁹ Sur les exemples d'asymétrie en Allemagne, on peut se référer à la contribution suivante : ROLAND STURM, « Emerging Asymmetrical Federalism in Germany ? » in « The Constitution under Pressure », Agranoff (éd.), pp. 137-148.

¹⁰ Pour le cas belge, on propose la lecture de l'ouvrage suivant : CHRISTIAN BEHRENDT/SOFIA VANDENBOSCH, Le réaménagement de la répartition des compétences dans le fédéralisme asymétrique belge, in : Civitas Europa 2017/1 (N. 38), pp. 241 à 254.

¹¹ MARLÈNE COLETTE, op. cit., p. 31 et 65.

¹² A propos de la situation espagnole, voir : OLIVIER GONIN, Evolution constitutionnelle en Espagne et au Royaume-Uni vers une forme de fédéralisme asymétrique, Helbing Lichtenhahn - Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, Bâle 2011; Marlène COLETTE, op. cit., p. 31, 50-51 et 65.

¹³ Sur la réalité britannique, on se réfère à l'œuvre de GONIN susmentionnée.

¹⁴ MARLÈNE COLETTE, op. cit., pp. 49-50.

¹⁵ MARLÈNE COLETTE, op. cit., p. 14.

¹⁶ Pour mémoire, la Loi constitutionnelle canadienne de 1982 prévoit un droit de retrait selon lequel une province peut se soustraire à toute modification allant à l'encontre de ses pouvoirs législatifs actuels, de ses droits de propriété « ou de tout autre droit ou privilège » de son Assemblée législative ou de son gouvernement.

Un projet d'article constitutionnel avait même été rédigé¹⁷. Voici sa teneur :

Article XXX (nouveau) :

1 Chaque canton peut demander pour lui-même la restitution d'une compétence de la Confédération. Cette restitution peut être complète ou partielle.

2 La demande est soumise à l'adoption ou au rejet du peuple et des cantons.

Pour l'anecdote, il est à noter que le concept de fédéralisme différencié – à tout le moins son appellation – a été repris par différents mouvements régionalistes francophones tels que le Parti occitan et le Mouvement Région Savoie, ainsi que par des écologistes français¹⁸.

En résumé, les fédéralismes asymétrique ou différencié s'opposent au fédéralisme symétrique ou égalitaire dans lesquels aucune entité fédérée n'a plus de compétences, plus de droits ou plus d'obligations que les autres¹⁹.

Il sied encore de préciser que, traditionnellement, si les Etats connaissant des régimes fédératifs sont pourvus de systèmes fondamentalement symétriques, on a constaté ces dernières années une tendance favorisant le fédéralisme asymétrique²⁰. De plus, dans certains régimes qualifiés ordinairement d'unitaire, on remarque une tendance à l'ajout d'éléments asymétriques dans leur mécanisme de décentralisation. Il en va notamment ainsi de l'Espagne et du Royaume-Uni²¹.

III. Le fédéralisme Suisse

1. Le principe unitaire

Historiquement, le fédéralisme suisse est la forme politique dans laquelle plusieurs petits Etats et cités se sont entendus pour sacrifier une part de leur souveraineté afin d'établir un pouvoir central, dirigeant et suprême dans le but de mieux défendre leur existence, maintenir leur indépendance et promouvoir leurs intérêts communs²².

Les articles 3 et 42 al. 1 de la Constitution fédérale consacrent le principe de la compétence générale – originelle – des cantons. Cependant, l'accumulation de compétences déléguées finit par constituer une quasi-compétence fédérale générale. Ce processus semble conduire à une distorsion progressive entre l'affirmation de principe et l'évolution concrète de notre système constitutionnel et légal.

¹⁷ Ce projet d'article peut être consulté sur le site internet de la Ligue vaudoise. https://www.ligue-vaudoise.ch/index.php?page=dossiers/federalisme_diff/projet.

¹⁸ A titre exemplatif, voir le site du Mouvement Région Savoie : <https://www.regionsavoie.org/index.php/nos-fondements/democratie-et-federalisme>.

¹⁹ ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, op. cit., N. 1013

²⁰ OLIVIER GONIN, Droit constitutionnel suisse – Fondements, institutions et défis, In : Quid iuris N. 16, Schulthess Editions romandes, Zürich 2015, p. 33.

²¹ *Ibidem*.

²² GONZAGUE DE REYNOLD, op. cit., p. 98.

La Constitution fédérale considère par ailleurs les cantons comme des entités fondamentalement égales²³. Le fédéralisme helvétique est ainsi caractérisé par un manque de flexibilité en ce sens qu'il ne permet aucun statut distinctif pour un canton ou un groupe de cantons. Au contraire, il prévoit un type uniforme de relations entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés. A cet égard, on peut dire que le fédéralisme suisse est unitaire ou symétrique.

2. Les exceptions

Nonobstant son principe unitaire, le fédéralisme suisse connaît quelques éléments asymétriques²⁴. Ainsi, les anciens « demi-cantons » d'Obwald, de Nidwald, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures ont un statut particulier, à certains égards, qui apparaît dans la Constitution fédérale aux articles 142 al. 4 (calcul de la majorité des cantons lors des votations) et 150 al. 2 (composition du Conseil des Etats).

On relève aussi le cas particulier de l'article premier de la Constitution fédérale et de son énumération des cantons. L'ordre des cantons, bien que dépourvu de portée juridique, présente cependant un intérêt historique et politique²⁵.

L'énumération commence d'abord par les trois cantons-villes qui avaient adhéré les premiers, dès le XVI^e siècle, à l'ancienne Confédération et auxquels le Pacte fédéral de 1815 avait attribué le statut privilégié de « cantons directeurs ». Viennent ensuite tous les autres cantons dans l'ordre chronologique de leur entrée dans la Confédération²⁶. Il y a lieu de préciser que les constituants de 1999 ont repris l'ordre choisi dans le Pacte fédéral de 1815 et conservé dans les Constitutions fédérales de 1848 et 1874²⁷.

On peut dire, en utilisant un vocabulaire moderne, que l'énumération est en quelque sorte inégalitaire en ce sens que les cantons de Zurich, Berne et Lucerne viennent avant les cantons fondateurs de la Confédération, alors qu'une énumération chronologique rigoureuse aurait voulu que les Waldstätten fussent avant ces trois cantons-villes²⁸. Ainsi donc, à cet égard, les anciens cantons directeurs gardent un statut prééminent sur le plan symbolique.

Un autre exemple récent, logé dans le droit d'urgence, est également à mentionner. L'ordonnance 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19), arrêtée par le Conseil fédéral le 13 mars 2020, contient des éléments asymétriques, semble-t-il requis par le canton du Tessin²⁹.

²³ ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, op. cit., N. 1013.

²⁴ ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, op. cit., N. 1014.

²⁵ JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Schulthess, Zurich/Bâle/Genève 2003, N. 7 ad art. 1^{er}.

²⁶ JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, op. cit., N. 8 ad art. 1^{er}.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ A noter que les cantons de Glaris et Zoug, entrés dans la Confédération en 1352, devraient figurer avant Berne (qui est un Etat suisse depuis 1353), si on suivait l'ordre chronologique.

²⁹ Rapport explicatif concernant l'ordonnance 2 du 13 mars 2020 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus ([ordonnance 2 COVID-19](#)), version du 22 avril 2020, p. 27. Sur les questions du droit d'exception édicté à cause du coronavirus, voir aussi la [Newsletter spéciale COVID-19](#) du 7 avril 2020 de l'IFF.

En effet, conformément à la modification du 27 mars 2020, ladite ordonnance contient des exceptions au régime général unifié en faveur des cantons, en cas de risque spécifique³⁰.

Ainsi, selon le prescrit de l'article 7e al. 1 de l'ordonnance 2 COVID-19³¹, si la situation épidémiologique d'un canton implique un risque spécifique pour la santé publique, le Conseil fédéral peut, sur demande motivée, autoriser ce canton à ordonner, pour une durée limitée et pour certaines régions, la restriction ou l'arrêt des activités dans certaines branches de l'économie³².

IV. Le fédéralisme différencié ou asymétrique au Palais fédéral

1. L'interpellation 19.3355

Le 22 mars 2019, le conseiller national JEAN-LUC ADDOR a déposé une interpellation intitulée « Le fédéralisme différencié : une idée pour la Suisse ? ». Dans son intervention, il demande d'abord au Conseil fédéral quelle est son appréciation du « droit de retrait » canadien. Il interroge ensuite le gouvernement sur l'opportunité d'introduire le fédéralisme différencié dans la Constitution fédérale³³.

Le Conseil fédéral a répondu, le 15 mai 2019, à l'intervention parlementaire susmentionnée³⁴.

En réponse à la première question de l'interpellation, à savoir « quelle est l'appréciation du Conseil fédéral sur le système institutionnel canadien < du droit de retrait > ? », le gouvernement affirme d'abord que les mécanismes institutionnels « s'inscrivent dans un contexte juridique, historique, politique et géographique particulier »³⁵, pour ensuite déclarer que ledit système peut convenir au Canada.

Par ailleurs, le Conseil fédéral estime dénué de sens que la Suisse s'inspire du modèle canadien du droit de retrait et introduise un mécanisme permettant aux cantons qui le souhaiteraient, sans que cela contraigne les autres à l'imiter, de récupérer des compétences fédérales (fédéralisme différencié)³⁶. Selon lui, l'instrument est contraire à nos droits populaires actuels et le modèle peu compatible avec le principe de subsidiarité³⁷.

³⁰ [RO 2020 1101](#).

³¹ Il est à relever qu'une disposition transitoire de la nouvelle du 27 mars 2020 a prévu une entrée en vigueur avec effet rétroactif de cet article 7e. Il y a donc lieu de penser que cette disposition était attendue et qu'elle revêtait une importance certaine ([RO 2020 1101](#)).

³² Toujours dans le domaine du droit d'urgence relatif à la pandémie du coronavirus, on s'autorise une digression internationale. Il s'avère que le Président des Etats-Unis projette de mettre fin à l'état d'exception de façon différenciée. En effet, il a déclaré vouloir lever les restrictions « Etat par Etat » en fonction de la gravité de l'épidémie. Ainsi, les Etats « en bonne santé » peuvent revenir au droit commun avant ceux en crise sanitaire. Cf. Donald Trump plaide pour un « redémarrage » en trois étapes, in : Le Temps du 17 avril 2020, <https://www.le-temps.ch/monde/donald-trump-plaide-un-redemarrage-trois-etapes>.

³³ Le texte de l'interpellation et l'avis du Conseil fédéral sont consultables sur le site du Parlement fédéral à l'adresse suivante : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20193355>.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

2. Le postulat 20.3040

Le 4 mars 2020, le conseiller national ADDOR a rédigé un postulat chargeant le Conseil fédéral « d'établir, à l'intention du Parlement, un rapport qui mettra en lumière les enjeux et les avantages que représenterait l'apport d'éléments asymétriques supplémentaires dans le fédéralisme suisse. Ce faisant, il s'agira aussi d'évaluer l'opportunité d'introduire un mécanisme permettant aux cantons qui le souhaiteraient de récupérer des compétences fédérales sans aucune contrainte pour les autres de les imiter »³⁸.

Le 8 mai 2020, le Conseil fédéral a donné son avis sur cet objet³⁹. Le gouvernement rappelle d'abord sa position déjà exprimée en réponse à l'interpellation 19.3355. Il explique ensuite que, si le fédéralisme helvétique a parfois besoin d'ajustements, ils doivent être réalisés au moyen de réexamens de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, en collaboration avec ces derniers⁴⁰.

Le Conseil fédéral ajoute que : « le cadre juridique actuel prévoit déjà différents mécanismes permettant de préserver les compétences des cantons (respect par le législateur fédéral des principes de subsidiarité et d'autonomie des cantons, exigence de la double majorité du peuple et des cantons pour le transfert de nouvelles compétences à la Confédération) »⁴¹.

En outre, l'autorité exécutive estime qu'en vertu du principe de subsidiarité, la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération et qu'ainsi, si ces conditions sont réunies, il ne ferait aucun sens de prévoir un droit pour les cantons qui le souhaitent de reprendre leurs compétences dans ce domaine⁴².

En définitive, le Conseil fédéral : « doute [...] que l'étude de systèmes étrangers contribue de manière utile à la réflexion »⁴³. Le fédéralisme suisse aurait donc son propre génie, lequel serait difficilement compatible avec des solutions d'inspiration étrangère⁴⁴.

Il appartient maintenant au Conseil national de décider s'il accepte ou rejette ce postulat.

3. La motion 20.3230

Dans le cadre de la session extraordinaire consacrée à la gestion de la pandémie du COVID-19, le conseiller national valaisan précité a rédigé, le 4 mai 2020, une motion intitulée : « Le fédéralisme comme outil de gestion de crise »⁴⁵.

³⁸ Le texte du postulat et l'avis du Conseil fédéral sont consultables sur le site du Parlement fédéral à l'adresse suivante : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20203040>.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Le texte de la motion est consultable sur le site du Parlement fédéral à l'adresse suivante : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20203230>.

Le texte déposé a la teneur suivante : « dans la gestion de la crise du COVID-19, le Conseil fédéral est chargé, chaque fois que des motifs impérieux d'ordre sanitaire ou de sécurité publics n'imposent pas à tout prix une solution uniforme sur l'ensemble du territoire suisse, de laisser aux cantons, en fonction de leur appréciation de leur situation particulière, la liberté de décider de mesures qui, en fonction de la situation, pourront être plus ou moins restrictives que celles que prend la Confédération »⁴⁶.

Dans le développement de son intervention, le parlementaire relève d'abord qu'au début de la crise sanitaire, divers cantons, les plus durement touchés, se sont plaints de ce que les mesures d'urgence prises par le Conseil fédéral ne laissaient aucune place à des mesures plus restrictives⁴⁷. Il estime ensuite qu'étant donné que la situation sanitaire s'améliore et qu'une stratégie de sortie de crise a été annoncée par le gouvernement fédéral, il se pose « un problème analogue, quoique inverse : divers cantons qui, objectivement, ont été moins durement frappés que d'autres par la pandémie, manifestent des velléités d'accélérer le processus ainsi annoncé »⁴⁸.

Le motionnaire écrit finalement que : « le fédéralisme recèle [...] un potentiel important d'une liberté qui, sans concession sur l'essentiel dans le domaine sanitaire (nul n'oublie en effet que ce dont il s'agit, c'est de la santé, voire de la vie des Suissesses et des Suisses), permet d'adapter au mieux les mesures prises aux réalités si diverses de notre pays »⁴⁹.

Pour l'heure, on ne sait si le Conseil fédéral va proposer au Conseil national d'accepter ou de rejeter cette motion.

V. Considérations finales

Lorsque la Constitution fédérale attribue une nouvelle compétence législative à la Confédération, tous les cantons lui cèdent une part identique de leur souveraineté législative. Concrètement, pour une même attribution législative nouvelle à la Confédération, un canton sera satisfait, pour de bonnes raisons, de voir cet objet traité à l'échelon supérieur alors qu'un autre canton, pour d'autres excellentes raisons, se sentira injustement lésé par cette perte de compétence et frustré de devoir appliquer une loi fédérale inadéquate à sa situation. Cette grande rigidité contrarie fatalement certains cantons et nuit ainsi parfois à l'amitié confédérale.

L'apport de souplesse par l'asymétrie ne semble donc pas *a priori* une idée à écarter d'emblée. A cet égard, on s'étonne de la position étriquée du Conseil fédéral selon laquelle l'étude de systèmes étrangers ne contribuerait pas de manière utile à la réflexion sur le développement des institutions suisses⁵⁰. Il est par ailleurs évident que le fédéralisme suisse a son génie propre⁵¹. Toutefois, il

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Cf. Note de bas de page N. 38.

⁵¹ *Ibidem* ; Il est à noter que l'historien GONZAGUE DE REYNOLD (cf. l'article intitulé « Le génie de la Suisse », in : Défense et illustration de l'esprit suisse, Editions de la Différence, Paris, 1991, pp. 15-30) et le Conseiller fédéral PHILLIPE ETTER (cf. Sens et mission de la Suisse, Editions du milieu du monde, Genève, 1942, pp. 146-151) auraient assurément abondés dans ce sens.

semble établi qu'au cours de son Histoire, le fédéralisme helvétique ait été inspiré par des solutions étrangères, notamment américaines⁵².

Force est de constater que les exceptions à la conception unitaire du fédéralisme suisse évoquées *supra* s'inscrivent parfaitement dans notre contexte politique et qu'elles ne nuisent aucunement à l'ensemble du système. Bien plutôt, on peut dire que ces particularismes affinent ce mécanisme complexe qu'est le fédéralisme helvétique.

L'on rappelle également que le fédéralisme asymétrique ou la « décentralisation asymétrique » semblent de plus en plus pratiquées ou envisagées à travers le monde.

Dès lors, on peut se poser la question de savoir s'il ne serait pas judicieux d'introduire davantage d'éléments asymétriques dans la Constitution fédérale pour rénover le fédéralisme suisse. En effet, le fédéralisme différencié permet un ajustement pragmatique et relativement souple des relations fédérales et un dynamisme propre à donner à chaque canton les lois les plus adéquates possible.

Au fond, il s'agit de préserver la diversité culturelle suisse qui se manifeste dans les particularités locales. D'ailleurs, le Préambule de la Constitution fédérale dit bien que « le peuple et les cantons suisses sont déterminés à vivre ensemble leurs diversités dans le respect de l'autre et l'équité ».

On formulera encore quelques observations à propos du projet d'article constitutionnel mentionné ci-dessus tendant à instaurer le fédéralisme différencié en Suisse.

Le système projeté permettrait uniquement à un canton de retrouver une compétence qu'il a déjà transférée à l'échelon fédéral.

De notre point de vue, il conviendrait de rajouter à cet article une disposition donnant l'occasion à un canton de refuser le transfert d'une compétence préalablement, soit avant la votation décidant l'attribution d'une nouvelle tâche à la Confédération. En effet, d'un point de vue pratique et pour favoriser la stabilité du droit, il semblerait avantageux d'éviter purement et simplement la centralisation, plutôt que d'engager la lourde procédure de restitution.

En bref, le projet prévoit un mécanisme permettant d'inverser la marche de la centralisation. Nous suggérerions de le compléter par un système autorisant un canton à refuser pour lui-même la centralisation.

En tout cas, dans l'immédiat et pour approfondir les réflexions sur cette problématique institutionnelle importante, il serait souhaitable que le Conseil national invite le Conseil fédéral à rédiger un rapport sur les enjeux et les avantages que représenterait l'apport d'éléments asymétriques supplémentaires dans le fédéralisme suisse.

De même, il serait peut-être opportun que le Parlement rappelle au gouvernement d'être particulièrement attentif aux réalités cantonales lors qu'il s'arrogé les « pleins pouvoirs » en cas de situations extraordinaires.

⁵² ALFRED KÖLZ, Histoire constitutionnelle de la Suisse moderne. Ses fondements idéologiques et son évolution institutionnelle dans le contexte européen, de la fin de l'Ancien Régime à 1848, Stämpfli Editions SA, Berne 2006, p. 623.