



Le fédéralisme n'est-il pas intrinsèquement asymétrique ?

SCHMITT NICOLAS, Dr. iur.*

Les fédérations ont souvent réussi la prouesse de fondre en un Etat des collectivités incroyablement diverses, voire disparates. Ce faisant, elles pratiquent l'asymétrie au quotidien. Certaines tentatives ont eu lieu pour institutionnaliser cette asymétrie, mais l'expérience montre qu'elles ont rarement été couronnées de succès. Le « fédéralisme asymétrique » (pratiqué également par des Etats centralisés) a un prix et doit être réservé à des cas exceptionnels : ce n'est pas un instrument de gestion au quotidien, à plus forte raison pour une fédération déjà complexe et subtile comme la nôtre.

Föderationen ist oft das Kunststück gelungen, unglaublich unterschiedliche, sogar grundverschiedene Gemeinschaften in einem Staat zusammenzuführen. Dabei praktizieren sie täglich Asymmetrie. Es wurden einige Versuche unternommen, diese Asymmetrie zu institutionalisieren, aber die Erfahrung zeigt, dass sie selten erfolgreich waren. Der «asymmetrische Föderalismus» (der auch von zentralisierten Staaten praktiziert wird) hat seinen Preis und sollte Ausnahmefällen vorbehalten bleiben: Er stellt kein alltägliches Handlungsinstrument dar, geschweige denn für eine bereits komplexe und subtile Föderation wie die unsere.

Le federazioni sono spesso riuscite nell'impresa di fondere comunità incredibilmente diverse, anche disparate, in un unico Stato. Così facendo, esse praticano quotidianamente l'asimmetria. Sono stati fatti alcuni tentativi per istituzionalizzare questa asimmetria, ma l'esperienza dimostra che raramente hanno avuto successo. Il "federalismo asimmetrico" (che è praticato anche dagli Stati centralizzati) ha il suo prezzo e dovrebbe essere riservato a casi eccezionali: Non è uno strumento per la gestione quotidiana, figuriamoci per una federazione già complessa e sottile come la nostra.

Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	Fédéralisme asymétrique <i>de facto</i> et <i>de jure</i>	3
	1. Asymétrie <i>de facto</i>	3
	2. Asymétrie <i>de jure</i>	4
III.	Fédéralisme asymétrique et asymétrie constitutionnelle	5
IV.	Les aléas du fédéralisme asymétrique	6
	1. Quelques exemples	6
	2. La conclusion à en tirer	8
V.	Le glissement de l'asymétrie de l'ordinaire vers l'exceptionnel.....	9
VI.	Les dangers pour l'union.....	10
VII.	Conclusion avec un mot sur la Suisse	12

I. Introduction

Il y a quelques décennies, des événements comme l'adoption de la Constitution espagnole de 1978 ou le refus par le Québec de consentir à l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1982, que les neuf autres provinces avaient pourtant acceptée, ont contribué à populariser la notion de fédéralisme asymétrique. Grâce à lui, les nouvelles communautés autonomes espagnoles ont pu être créées plus ou moins rapidement, en suivant des procédures différentes, et le Québec francophone a pu rêver de sa reconnaissance comme « société distincte » au sein de la fédération canadienne. A cette époque, l'asymétrie a été vue comme une sorte de panacée.

Depuis lors, les choses ont changé et le fédéralisme asymétrique a vite montré ses limites (cf. *infra IV*). De fait, ainsi que le démontrent les plus récentes recherches en la matière¹, on a assisté à un glissement de ce concept (ce qu'on peut baptiser pompeusement un changement de paradigme), qui a quitté les instruments de la gouvernance « classique » pour rejoindre ceux des situations exceptionnelles (cf. *infra V*), notamment parce que le fédéralisme asymétrique est un peu un remède de cheval susceptible de mettre en danger l'union qu'il a pour but de sauvegarder (cf. *infra VI*).

Mais avant d'approfondir, il convient de procéder à deux distinctions conceptuelles. En effet, il ne faut pas confondre le fédéralisme asymétrique *de facto* et *de jure* (cf. *infra II*), pas plus qu'il ne faut confondre le fédéralisme asymétrique et l'asymétrie constitutionnelle (cf. *infra III*). Ces distinctions sont importantes pour comprendre le « glissement » qui s'est opéré (cf. *infra VI*) et pour mieux apprécier la conclusion (cf. *infra VII*) selon laquelle le fédéralisme asymétrique manque de pertinence dans les fédérations bien établies, puisqu'elles intègrent naturellement cette dimension.

II. Fédéralisme asymétrique *de facto* et *de jure*

Le fédéralisme asymétrique peut être *de facto* ou *de jure*, des concepts que Ronald Watts baptise asymétrie politique et asymétrie constitutionnelle².

1. Asymétrie *de facto*

Les fédérations ont réussi l'exploit de regrouper des Etats membres présentant de grandes différences en termes de superficie, de population, de richesse, de religions, de langues, de niveau de vie, de ressources naturelles etc. Alors que Napoléon avait imposé un découpage de la France en départements aussi homogènes que possible³, les fédérations voient coexister des Etats membres vertigineusement différents : en Allemagne, l'ancien royaume de Bavière (« *Freistaat Bayern* ») côtoie les villes de Brême et Hambourg ; les Etats-Unis abritent la puissante Californie, à elle seule une des premières puissances de la planète, et Rhode-Island, avec 4'000km² et 1 million d'habitants ; en Inde l'Uttar

* Senior research fellow, Institut du fédéralisme, Université de Fribourg (nicolas.schmitt@unifr.ch).

¹ PATRICIA POPELIER / MAJA SAHADZIC (eds.), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism – Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems*, Palgrave-macmillan, Cham (Switzerland) 2019. A noter que toutes les citations en anglais ont été traduites en français.

² RONALD WATTS, *Comparing Federal Systems*, Third Edition, Mc Gill-Queens University Press, Montreal & Kingston, London, Ithaca 2008, p. 125.

³ Il devait être possible de se rendre du chef-lieu à la frontière en une journée de cheval.

Pradesh avec ses 200 millions d'habitants est 100 fois plus peuplé que l'Arunashal Pradesh, et même 200 fois plus que l'Etat du Mizoram. L'Australie-Occidentale (61 fois la Suisse pour 2 millions d'habitants) est infiniment plus vaste que la Tasmanie (juste une fois et demie la Suisse pour 500'000 habitants) et surtout que le Territoire de la capitale Canberra (grand comme Neuchâtel). En Suisse, en plus des différences géographiques, linguistiques ou religieuses, le canton de Zurich est 94 fois plus peuplé que les Rhodes-Intérieures d'Appenzell ; les Grisons sont 192 fois plus grands que Bâle-Ville (mais le PIB du second est deux fois et demie plus élevé que le PIB du premier) ; dans le même ordre d'idées, le PIB de Zurich est 75 fois plus élevé que celui d'Uri⁴. Il en va de même dans toutes les fédérations⁵.

Toutes ces différences représentent ce que l'on appelle le fédéralisme asymétrique *de facto*. Cette asymétrie matérielle est tellement prégnante qu'elle instille *ipso facto* une dose d'asymétrie fonctionnelle dans la gouvernance fédérale. Comment par exemple ne pas tenir compte des préférences ou des spécificités des plus grands Etats membres ? En sens inverse, par simple souci d'efficacité, un gouvernement fédéral ne saurait mépriser ses membres les plus faibles, sous peine de voir gronder les frustrations.

Une certaine asymétrie politique existe donc dans toutes les fédérations, ce qui pourrait en théorie créer des ressentiments, mais l'expérience montre que ceux-ci ne deviennent sources de tensions et d'instabilité que là où l'asymétrie politique devient *extrême*⁶. Ce peut être le cas lorsqu'une seule région détient plus de la moitié du pouvoir, comme la Jamaïque dans l'éphémère fédération des Indes Occidentales, le Pakistan Oriental avant sa sécession du Pakistan, la Russie dans l'URSS ou encore la Serbie dans la fédération de Serbie et Monténégro.

2. Asymétrie *de jure*

L'asymétrie est donc consubstantielle au fédéralisme, puisque toutes les fédérations ont dû intégrer dans leur mode de fonctionnement la coexistence d'entités profondément asymétriques. Il arrive parfois que cette asymétrie *de facto* se transforme en asymétrie *de jure*., en ce sens qu'elle devient constitutionnellement institutionnalisée. Un exemple classique en est l'existence des demi-cantons en Suisse, qui n'existent plus comme tels aujourd'hui, mais il n'empêche que six cantons n'envoient qu'un seul Conseiller aux Etats à Berne et ne comptent que pour une demi-voix lors des référendums constitutionnels⁷. En Allemagne – autre exemple – les voix des Länder au Bundesrat sont pondérées en fonction de leur population⁸.

RONALD WATTS ajoute que ces différences peuvent également être institutionnalisées sous forme de districts fédéraux, de territoires plutôt que d'Etats, comme le Territoire du Nord en Australie ou le Yukon au Canada, ou d'Etats associés, comme Porto-Rico aux Etats-Unis. L'Inde compte, outre le Centre et les Etats, des territoires de l'Union avec ou sans parlement. Quant à la Russie, elle abrite 22

⁴ Sources : [Wikipedia](#) et [Office fédéral de la statistique](#) pour les PIB [23.06.2020].

⁵ Cf. les publications du Forum des Fédérations, notamment le Guide des pays fédérés, édité en 2002.

⁶ RONALD WATTS, op. cit., p. 127.

⁷ Art. 142 al. 4 et 150 al. 2 de la Constitution fédérale de 1999.

⁸ Selon l'article 51, alinéa 2, de la Loi fondamentale, chaque Land a au moins trois voix, les Länder qui comptent plus de deux millions d'habitants en ont quatre, ceux qui comptent plus de six millions d'habitants en ont cinq, ceux qui comptent plus de sept millions d'habitants en ont six.

républiques, 9 kraïs (territoires), 46 oblasts (régions), 3 villes d'importance fédérale, un oblast autonome et 4 districts autonomes. La diversité est grande et la liste est longue...

Parmi d'autres exemples classiques d'institutionnalisation de la diversité, toutes les fédérations (sauf les Etats-Unis) ont mis sur pied un système complexe de péréquation financière, pour pallier les effets économiques indésirables de l'asymétrie.

III. Fédéralisme asymétrique et asymétrie constitutionnelle

Il arrive parfois que l'on trouve au sein de fédérations *a priori* symétriques des exemples d'asymétrie dépassant la gestion de la diversité mentionnée ci-dessus, par exemple lorsqu'une région (et pas les autres) voit son autonomie être légalement renforcée. On peut alors parler de fédéralisme asymétrique. Selon RONALD WATTS, l'exemple le plus probant est celui des Etats situés sur Bornéo (Sabah et Sarawak) dans la fédération de Malaisie. Mais on peut également rappeler qu'en Belgique, la modeste partie germanophone s'est vue octroyer le statut de communauté, à l'instar des francophones et des germanophones, alors que les régions suivent un autre découpage. Il y a évidemment aussi l'exemple du Canada avec les droits linguistiques et d'éducation accordés au Québec.

Une autre forme de fédéralisme asymétrique tient aux droits d'« opting out » et d'« opting in », dont bénéficie notamment le Québec, par exemple dans le domaine des caisses de pensions.

Selon PATRICIA POPELIER, les recherches consignées dans son récent ouvrage démontrent que, alors que les asymétries politiques déterminent souvent les asymétries constitutionnelles, ce n'est pas toujours et pas nécessairement le cas⁹ : l'asymétrie constitutionnelle peut *parfois* résulter de l'asymétrie réelle, mais ce n'est ni une obligation ni une fatalité.

Ainsi donc, l'hypothèse selon laquelle l'asymétrie constitutionnelle résulterait de l'asymétrie politique, d'une manière pourrait-on dire naturelle, n'est pas confirmée¹⁰. Cela signifie que l'asymétrie politique ne débouche pas forcément sur l'asymétrie institutionnelle. Une telle conclusion peut être interprétée de deux manières. Premièrement, certains problèmes d'asymétrie politique (Bornéo, Aceh...) ont bel et bien été résolus par des mesures d'asymétrie constitutionnelle. Deuxièmement, de nombreux Etats restent centralisateurs, bien qu'il soit délicat de lier le processus de centralisation d'un Etat (fédéral ou non) au non-respect de son asymétrie. C'est plutôt le non-respect de la diversité régionale au sens large, un phénomène hélas mondial, qui pourrait/devoir être « adouci », non seulement par de l'asymétrie, mais surtout par de larges mesures de décentralisation ou de régionalisme. Tous les gouvernements centralisateurs vont hélas justifier leur politique en s'appropriant les arguments de l'union fédérale, à savoir la nécessité de promouvoir l'unité, la stabilité etc. Si cet argument est justifié pour une fédération, qui doit veiller à préserver une unité nouvelle, voire artificielle, il est de mauvaise foi dans un Etat déjà centralisé.

⁹ PATRICIA POPELIER, op. cit., p. 504.

¹⁰ PATRICIA POPELIER, op. cit., p. 491: "The assumption that political asymmetry leads to constitutional" asymmetry is not entirely supported. Hence, the hypothesis cannot be confirmed in its generality".

En effet, comme le rappelle RONALD WATTS¹¹, l'asymétrie constitutionnelle est conditionnée à la préexistence de « différences majeures » qui ne sauraient être résolues autrement. Ainsi la Belgique a-t-elle instauré un régime fédéral teinté d'asymétrie pour sauver un pays au bord de l'implosion.

Pourquoi donc faut-il réserver l'asymétrie constitutionnelle à des situations exceptionnelles ? Parce que l'asymétrie constitutionnelle, aussi utile qu'elle puisse être parfois dans les cas où elle est incontestée¹², recèle un danger : l'existence d'un certain favoritisme institutionnalisé au sein d'un Etat (à plus forte raison d'une fédération) peut créer des tensions et des ressentiments (cf. *infra IV*). Plus prosaïquement, il est rejeté par ceux qui n'en bénéficient pas. A ce titre, hormis les cas où une impérieuse nécessité en rend l'utilisation nécessaire (et peut-être alors tolérée), l'asymétrie constitutionnelle représente plutôt un danger pour la stabilité de l'Etat (cf. *infra VI*).

Le terme de *fédéralisme* asymétrique *stricto sensu* doit cependant être réservé aux fédérations, et c'est un abus de langage que de parler de « fédéralisme asymétrique » à propos de pays comme le Royaume Uni, le Myanmar ou même la Chine, des pays qui ne sont pas du tout des fédérations mais qui ont rétrocédé (ou envisagent de le faire) certaines compétences spécifiques à certaines de leurs entités spécifiques, et cela dans le but de résoudre certains problèmes souvent impérieux (cf. *infra VI*).

Dans ce contexte – et bien que cet article n'ait pas pour vocation la dimension sémantique – on se doit de relever que l'asymétrie constitutionnelle adoptée par un pays qui n'est pas une fédération relève plutôt d'une tentative de décentralisation et doit donc être considérée dans le contexte de la décentralisation plutôt que du fédéralisme.

IV. Les aléas du fédéralisme asymétrique

Le fédéralisme asymétrique, si prometteur, n'a malheureusement pas tenu ses promesses (1). Une conclusion s'impose : son utilité n'a pas été prouvée, et cela d'autant plus qu'il s'inscrit comme un doublon dans l'essence du fédéralisme (2).

1. Quelques exemples

Il est des cas où l'asymétrie *de jure* entraîne un véritable fédéralisme asymétrique, à savoir que certains Etats membres de fédérations reçoivent des compétences spécifiques dont leurs voisins ne bénéficient pas (cf. *supra III*). La nature humaine étant ce qu'elle est, et l'être humain étant par nature allergique aux privilèges des autres (les siens n'étant que justice), RONALD WATTS a pu écrire : « L'asymétrie constitutionnelle amène des complications, de toute évidence. [...] Dans certains cas, les pressions en faveur de l'asymétrie ont conduit à des pressions antagonistes pour la symétrie, par exemple au Canada et en Espagne, et celles-ci donnent à penser qu'il y a peut-être des limites au-delà desquelles l'asymétrie peut causer des troubles de fonctionnement¹³ ».

¹¹ RONALD WATTS, op. cit. p. 130.

¹² Les cinq régions italiennes à statut spécial créées en 1948/1963 par l'art. 116 de la constitution italienne sont largement incontestées : deux îles pauvres (à l'époque) et trois régions comportant des minorités linguistiques.

¹³ RONALD WATTS, op. cit., p. 128.

Si on prend le cas de l'Espagne, on se rend compte que l'asymétrie concédée à la riche Catalogne a fini par susciter des ressentiments, voire des jalousies, au sein même des autorités madrilènes. Le 31 juillet 2006, le Partido Popular a déposé une protestation officielle devant le Tribunal constitutionnel espagnol contre le nouveau statut de la Catalogne, pourtant adopté par référendum. Le Tribunal a invalidé le statut sur certains points essentiels aux yeux des Catalans, et cette sérieuse correction de l'asymétrie a engendré la crise catalane que l'on connaît et qui est loin d'avoir trouvé son épilogue.

Le Canada, avec le Québec, était au premier rang des adeptes du fédéralisme asymétrique. Mais là aussi l'enthousiasme n'a pas duré. Quand il s'est agi de graver dans le marbre institutionnel la qualité de « société distincte » à laquelle aspirait la Belle Province, ce fut mission impossible. Deux rounds de négociations extrêmement ardues ont échoué. Tout d'abord l'accord du lac Meech, projet avorté de réforme constitutionnelle négocié en 1987 mais enterré en 1990, notamment parce que les représentants des Premières Nations souhaitaient *eux aussi* bénéficier d'un régime spécial. Un second round de négociations a lui aussi échoué : « Les Canadiens, hautement dubitatifs devant ces arrangements asymétriques, ont résolument rejeté le compromis de Charlottetown, complexe et incomplet, lors d'un référendum en octobre 1992 »¹⁴.

Bien des années plus tard, l'Inde a subi la même mésaventure. L'exemple iconique d'asymétrie dans « la plus grande démocratie du monde » était le statut spécial du Jammu et Cachemire, qui a été abrogé le 6 août 2019. Aux termes de l'article 370 (et dernier) de la Constitution indienne, l'Etat avait – notamment – le droit à sa propre Constitution et le privilège que les lois indiennes ne s'appliquent pas automatiquement sur son territoire. Mais le régime populiste du BJP (Parti du peuple indien) de Narendra Modi et du président Ram Nath Kovind y a brutalement mis fin.

Un processus identique a eu lieu en Russie (cf. *infra VI*).

N'en déplaise à ses thuriféraires, l'asymétrie a un coût : elle peut renforcer les revendications identitaires régionales, à l'inverse créer des jalousies, et dans tous les cas entraîner compétition et désintégration. C'est à chaque pays de décider à quel prix il entend rester uni. Ainsi, la Malaisie a jugé en son temps que Singapour était trop différent du reste de la fédération d'un point de vue politique et économique pour continuer la vie commune. Le 9 août 1965, Singapour est devenu un État souverain, la cité-Etat ayant été mise à la porte de la Fédération de Malaisie, qu'elle avait intégrée moins de deux ans auparavant et avec laquelle les conflits idéologiques, notamment raciaux, étaient devenus irrécyclables¹⁵.

En revanche pour ce qui concerne la Belgique, les différences en termes de ressources, de géographie économique et de préférences en termes de politiques économiques, en adéquation avec les différences linguistiques, expliquent pourquoi des régions ont été instituées en plus des communautés, avec des compétences différant de celles des communautés. Dans un pays aussi bipolarisé, la survie même de l'Etat était à ce prix (cf. *infra V*).

¹⁴ MICHAEL D. BEHIELS, [Asymmetrical federalism in Canada: Magic wand or breaking the ties that bind?](#).

¹⁵ Cf. ASRI SALLEH, Arnold Puyok & Tony Paridi Bagang, Constitutional Asymmetry in Malaysia : A Case Study of Sabah and Sarawak. A Country Study of Constitutional Asymmetry in Malaysia, in PATRICIA POPELIER, op. cit., p. 315 (317).

2. La conclusion à en tirer

Les Canadiens ont très vite reconnu les limites d'une asymétrie à sens unique. Selon MICHAEL D. BEHIELS, le terme « fédéralisme asymétrique », lorsqu'il est utilisé tout seul, est au mieux trompeur et au pire fondamentalement anti-fédéraliste. Comme le yin et le yang, l'asymétrie ne peut être comprise qu'en complément de la symétrie. Pourquoi ? Parce que si une fédération entend rester une véritable fédération, il doit y avoir un *perpetuum mobile* dynamique entre les dimensions symétriques et asymétriques des forces, des pouvoirs et des institutions de gouvernance : « En fait, comme l'Honorable PIERRE TRUDEAU nous l'a souvent rappelé, les vrais fédéralistes sont tout à la fois 'symétriques' et 'asymétriques', en fonction des objets abordés et des finalités poursuivies par le gouvernement central et les gouvernements provinciaux lorsqu'ils exercent leurs pouvoirs respectifs »¹⁶.

Ce mouvement dynamique *naturel* peut s'observer en Suisse dans la crise du coronavirus. Dans un premier temps, le Conseil fédéral a déclenché l'état de nécessité, ce qui lui a permis de centraliser drastiquement la lutte contre la pandémie. *A posteriori* cette façon de procéder semble judicieuse, si l'on songe par exemple au laxisme des autorités du Tyrol autrichien, qui ont tardé à confiner la célèbre station d'Ischgl, ce qui a conduit à une explosion des contaminations et à une plainte collective contre la station¹⁷. Mais l'état de nécessité en Suisse s'est révélé moins inébranlable que le granit des Alpes. Suite aux récriminations du Tessin, et pour éviter d'ajouter une crise constitutionnelle à une crise sanitaire, le Conseil fédéral a rapidement autorisé les cantons « dans des cas exceptionnels » à prendre des mesures plus restrictives pour lutter contre la propagation du virus¹⁸.

Les choses ne se sont pas si mal passées dans notre pays, puisque la Conférence des Gouvernements cantonaux (CdC) elle-même a souligné la force du fédéralisme, même pendant la crise de la Covid-19, ainsi que l'étroite coopération entre la Confédération, les cantons et les communes¹⁹. Le mouvement dynamique souligné par MICHAEL D. BEHIELS risque d'ailleurs de se poursuivre puisque, selon la «NZZ am Sonntag»²⁰, le Conseil fédéral élaborerait un concept pour faire face à une deuxième vague de Covid-19. Il n'y aurait alors plus de confinement à l'échelle nationale. A la place, l'accent serait plutôt mis sur une approche régionale, dans laquelle les cantons seraient aux commandes. Ils devraient pouvoir ordonner de manière indépendante des mesures, par exemple une quarantaine²¹.

Il semble donc inutile de tenter d'ajouter formellement des mécanismes compliqués (et de surcroît univoques) de fédéralisme asymétrique, puisque le fédéralisme intègre *déjà* cette dimension dans la dialectique « symétrie-asymétrie » qui fait partie de son ADN.

¹⁶ MICHAEL D. BEHIELS, [Asymmetrical federalism in Canada: Magic wand or breaking the ties that bind?](#); cf. également JEAN-FRANÇOIS AUBERT, pour qui le fédéralisme est tout à la fois un certain degré d'union et un certain degré de décentralisation; *Traité de droit constitutionnel Suisse*, p. 202, § 530s.

¹⁷ [Autriche: plainte contre une station de ski accusée d'être un foyer de contamination du coronavirus](#), Play-RTS (consulté le 14.06.2020).

¹⁸ [Le Conseil fédéral enterre la hache de guerre avec le Tessin](#), Le Temps du 27.03.2020 (consulté le 14.06.2020).

¹⁹ [Communiqué de presse](#) : Faire front commun face à la pandémie de Covid-19 (27.03.2020).

²⁰ [Berne aurait sous-estimé la crise du Covid-19](#) (consulté le 14.06.2020).

²¹ Le processus est identique en Allemagne, pourtant une fédération bien symétrique, avec un confinement « cantonal » en cas de menace de deuxième vague : [Une partie de l'Allemagne se reconfinde](#), msn actualités [23.06.2020].

V. Le glissement de l'asymétrie de l'ordinaire vers l'exceptionnel

RONALD WATTS lui-même reconnaît que, dans certaines fédérations, la reconnaissance de l'asymétrie constitutionnelle a semble-t-il été un bon moyen de tenir compte des écarts importants entre les composantes. Malheureusement, nous avons vu que dans les fédérations ces solutions semblent difficiles à maintenir sur long terme (cf. *supra* IV.1). RONALD WATTS dresse une liste des fédérations comportant de l'asymétrie constitutionnelle pour tenter de compenser des « écarts extrêmement importants »²² : Belgique, Bosnie-Herzégovine, Canada, Comores, Union Européenne, Inde, Malaisie, Saint Kitts et Nevis, Espagne. Cette brève liste est révélatrice : on y croise trois Etats où le fédéralisme asymétrique a fait long feu (Canada, Espagne, Inde), trois archipels dans lesquels l'asymétrie résulte de contraintes géographiques (Malaisie, Comores, St. Kitts and Nevis) et une fédération qui n'en est pas une (l'UE). Il ne reste que la Belgique et la Bosnie-Herzégovine comme exemples réels d'asymétrie, et ces deux fédérations nous donnent la clé du changement de paradigme qui s'est opéré : l'asymétrie constitutionnelle ne peut être tolérée que dans des situations exceptionnelles. En Belgique comme en Bosnie-Herzégovine, des fédérations comportant un élément d'asymétrie ont été mise en place pour tenter de sauver l'Etat, rien de moins. L'asymétrie ne se justifie que dans des cas de rigueur.

Ce glissement ressort également de la recherche la plus récente en la matière²³. Les 16 rapports nationaux collationnés dans cette étude comptent six fédérations (Belgique, Canada, Ethiopie, Inde, Malaisie, Russie), cinq fédérations qui n'en sont pas vraiment (Bosnie-Herzégovine, Union Européenne, Irak, Pakistan, Espagne) et cinq Etats qui ne sont pas du tout des fédérations (Chine, Indonésie, Italie, Myanmar, Royaume Uni). Un élément intrigant est qu'on n'y trouve pas la moindre trace de fédérations aussi « classiques » que l'Allemagne, l'Autriche, la Suisse, les Etats-Unis et l'Australie... peut-être bien parce que ces dernières, ayant eu le temps d'assimiler leurs asymétries, se sont stabilisées, et que dès lors le fait de rajouter une couche d'asymétrie ne pourrait leur apporter que des désavantages.

C'est ici l'occasion de rappeler la distinction opérée supra sous III: l'asymétrie constitutionnelle concerne souvent des Etats qui ne sont pas des fédérations, mais qui ont quand même été contraints d'adopter une dimension asymétrique pour tenter de résoudre de sérieux problèmes. Les rapports nationaux publiés dans l'ouvrage de PATRICIA POPELIER fourmillent d'exemples révélateurs de ce changement de paradigme.

Ces contraintes peuvent résulter de pressions identitaires. Ainsi en Indonésie, le but de l'asymétrie est de réduire l'impact des mouvements séparatistes basés sur l'ethnicité ou la religion. Pour ce faire, le pays a créé cinq régions à statut spécial, dont Aceh qui peut imposer la loi islamique et la Papouasie qui peut organiser sa « Papuan People Assembly ». Il en va de même en Bosnie-Herzégovine, en Iraq, au Myanmar et en Espagne : l'asymétrie est utilisée comme un instrument devant permettre de supprimer les menaces séparatistes et de maintenir la stabilité. Cela dit, quand on pense à l'Iraq et au Myanmar, il semble difficile d'y trouver un motif de satisfaction en termes de gouvernance. Ces exemples rappellent surtout que l'équilibre entre unité et diversité à travers l'asymétrie reste délicat.

²² Tableau 16 p. 128.

²³ PATRICIA POPELIER, *op. cit.*

La pression est évidemment plus forte lorsque la fracture fondée sur l'identité est renforcée par des asymétries politiques convergentes d'une autre nature. Ainsi au Royaume-Uni, le Pays de Galles, l'Irlande et l'Ecosse, dotés de compétences spécifiques intelligemment rétrocédées, jouissent d'une légitimité historique toute spéciale puisqu'il s'agissait d'entités indépendantes²⁴. Le Royaume-Uni n'a cependant rien d'une fédération, et au surplus son asymétrie constitutionnelle reste faible²⁵. Et s'il devait être considéré comme une fédération, celle-ci serait extrêmement déséquilibrée, puisque l'Angleterre représente 53% de sa superficie et 84% de sa population.

Les pressions pour l'asymétrie peuvent également être politiques. Ce sont elles qui ont obligé la Chine à accepter l'asymétrie des statuts de Hong-Kong et Macao²⁶. Ce serait pourtant très exagéré de parler du « fédéralisme chinois », d'autant plus que l'histoire récente montre tous les problèmes liés au statut spécial de Hong-Kong. « Un pays, deux systèmes » n'est pas une maxime politique facile à mettre en œuvre²⁷!

Tous ces exemples rappellent que l'asymétrie constitutionnelle ne peut plus être considérée comme un simple instrument de gestion. C'est plutôt une sorte de « remède de cheval » à réserver à des cas tellement sérieux que la survie même du pays en dépend. En Belgique, la division entre entités territoriales ne sert qu'à masquer le fait que le pays est partagé entre francophones et néerlandophones ; la gouvernance confédérale de ce pays est nécessaire parce qu'aucune décision « nationale » ne peut être prise sans le soutien de ces deux groupes. Il en va de même avec la Bosnie-Herzégovine où trois « minorités nationales » se partagent le pouvoir. En revanche, dans une fédération comme le Canada, il n'est pas nécessaire d'accorder un statut particulier sur la base de l'identité, puisque la division en entités territoriales y est substantielle et la province du Québec peut servir à représenter la minorité francophone.

VI. Les dangers pour l'union

L'asymétrie constitutionnelle peut engendrer des « troubles » et des « problèmes ». C'est sans doute parce qu'elle contredit une dimension essentielle du fédéralisme : l'union. Rappelons que les deux premières fédérations du monde moderne, les Etats-Unis et la Suisse, sont nées de processus centralisateurs précédés de régimes confédéraux largement inefficaces.

Une « disputatio scholastica » entre DANIEL ELAZAR et YVO DUCHACEK permet d'illustrer le propos²⁸. Après la Déclaration d'indépendance de 1776, les colonies américaines fraîchement libérées du joug britannique se sont unies sous le régime des « Articles de Confédération », sorte de brève constitution

²⁴ PATRICIA POPELIER, *op. cit.*, p. 495.

²⁵ BRICE DICKSON, *Work in Progress. A Country Study of Constitutional Asymmetry in the United Kingdom*, in *ibid.*, p. 461 (480).

²⁶ JASON BUHI, *Constitutional Asymmetry in the People's Republic of China : Struggle for Autonomy Under a Communist Party-State. A Country Study of Constitutional Asymmetry in China*, in *ibid.*, p. 105 (107s., 112).

²⁷ JASON BUHI conclut son rapport par ces mots: *Weak constitutional asymmetries to sustain a myth of multinationalism*; *ibid.*, p. 125.

²⁸ IVO D. DUCHACEK, *Consociations of Fatherlands : The Revival of Confederal Principles and Practices*, in *Publius – The Journal of Federalism*, Fall 1982, Vol. 12., Nr. 4, p. 129 (146); pour les arguments contraires de DANIEL ELAZAR, *Confederation and Federal Liberty*, in *ibid.*, p. 1 ss.

de 13 articles²⁹. Les chercheurs aiment à y plonger pour tenter de retrouver les racines du fédéralisme américain. Les approches contradictoires de nos deux professeurs trouvent leurs origines dans deux dispositions conceptuellement antinomiques de ces « Articles de Confédération » de 1781. Alors qu'ELAZAR s'est concentré sur l'article XIII qui engage les Etats à une *union perpétuelle*, DUCHACEK a placé l'élément décisif sur l'article II qui garantit à tout Etat membre sa *souveraineté* et son indépendance. ELAZAR conçoit la fédération et la confédération comme deux espèces d'un même genre, le fédéralisme. DUCHACEK fait un tout autre usage de la distinction : dans le contexte de l'article II et des arguments « régionalistes » contre la nature potentiellement antidémocratique d'un grand gouvernement national, il prétend que les confédérations, ligues et autres alliances, plus ou moins lâches, apparaissent comme autant d'espères d'un même genre, la confédération, qui diffère du genre fédéral parce qu'on n'y trouve pas de nécessité émotionnelle ou institutionnelle de construire une communauté supranationale, voire une nouvelle nation³⁰.

C'est pourtant ce que traduisent les premiers mots de la Constitution américaine de 1787 : « We the People of the United States, *in Order to form a more perfect Union* [...] »³¹. Dans ce contexte, les « Articles de Confédération » ont duré à peine six ans avant d'être remplacés par la Constitution fédérale de 1787, ce qui montre la précarité d'un régime qui n'arrive pas à garantir sa propre unité.

Cette préservation de l'unité nationale est d'autant plus fondamentale qu'il existe dans l'histoire de nombreuses fédérations qui n'ont pas survécu. On peut citer à titre d'exemples l'éphémère fédération des Indes occidentales (« West-Indies »), la fédération de Rhodésie-Nyassaland, la « Great Malaysia », la Tchécoslovaquie, l'URSS, la Yougoslavie. Ces Etats se sont effondrés non pas en raison d'un excès de centralisation, mais en raison d'un manque de centralisation. La Yougoslavie dirigée d'une poigne de fer par Tito a laissé place à un Etat de plus en plus confédéral après la mort du dictateur en 1980, avant de se disloquer au prix des terribles convulsions qui ont secoué l'Europe.

Mais même pour préserver l'unité nationale, le succès de l'asymétrie constitutionnelle n'est pas forcément au rendez-vous. Le rapport national sur la Malaisie montre que l'octroi d'un statut spécial ne diminue pas forcément les menaces de sécession³². Dans son rapport sur la Russie, ELENA KRTEMYANSKAYA fait valoir que la large autonomie qui avait été accordée à plusieurs entités subnationales sur une base négociée a plutôt renforcé les revendications nationalistes et est devenue hors de contrôle lorsque ces entités subnationales ont commencé à s'octroyer la souveraineté en violation de la constitution. Dans ce cas, un processus de recentralisation a dû être mis en place précisément pour stopper le séparatisme³³.

Dans l'imagerie populaire, le fédéralisme est principalement associé à la décentralisation et au respect des identités régionales. Il ne faut pas oublier l'autre face de la médaille : la préservation de l'unité

²⁹ [Articles of Confederation and Perpetual Union](#), Wikisource; on en trouve une version française, mais résumée: [Articles de la Confédération](#), Wikipedia.

³⁰ La définition est élaborée par IVO D. DUCHACEK, *Comparative federalism: the territorial dimension of politics*, Holt-Rinehard and Winston, New York/Chicago 1970, p. 192.

³¹ [The Constitution of the United States](#) (Preamble).

³² ASRI SALLEH, Arnold Puyok & Tony Paridi Bagang, op. cit., p. 325.

³³ ELENA A. KRTEMYANSKAYA, *Constitutional Asymmetry in Russia: Issues and Developments. A Country Study of Constitutional Asymmetry in the Russian Federation*, in PATRICIA POPELIER, op.cit., p. 399ss (408). Pour résumer très succinctement, la Russie s'est « asymétrisée » presque sauvagement sous Boris Eltsine, conduisant à un sérieux risque de désintégration auquel Vladimir Poutine a mis fin en « re-symétrisant », peut-être de manière excessive...

nationale, qui permet de garantir la paix et la prospérité des Etats membres, telle que le rappelle la devise : « Un pour tous, tous pour un ». Octroyer des statuts différenciés aux diverses composantes de l'Union risque de fissurer l'édifice. Le but de l'union fédérale est de créer un consensus permettant d'éviter les conflits régionaux, car ceux-ci finissent inéluctablement par être transférés dans la chaîne verticale et déstabiliser tout le pays. « Il faut donc éviter des instruments déstabilisants »³⁴. PATRICIA POPELIER elle-même reconnaît que l'asymétrie constitutionnelle « is not easily captured under traditional federal theory, which aspires symmetry for the sake of quality and stability ».

RONALD WATTS pointe par ailleurs un dernier élément « dérangentant » à ne pas perdre de vue³⁵ : si certains Etats membres disposent de compétences que les autres n'ont pas, qu'en est-il des votes au parlement national, lorsqu'est abordé un sujet qui ne concerne pas l'ensemble des régions ? La question s'est posée au Royaume-Uni avec la dévolution écossaise, et à l'évidence il deviendrait compliqué en termes de gouvernance de devoir compter sur différentes majorités en fonction des sujets abordés.

VII. Conclusion avec un mot sur la Suisse

Dans son ultime conclusion, PATRICIA POPELIER note que – chose importante à ses yeux comme à ceux de MICHAEL D. BEHIELS – l'asymétrie constitutionnelle n'est pas un élément statique d'un système constitutionnel. C'est un processus de symétrisation et d'asymétrisation conduit par différentes forces et caractérisé par des actions et des réactions entre les différents acteurs : groupes nationaux, groupes indistincts, autorités centrales, tribunaux et parfois même la communauté internationale. Dès lors, différents systèmes ont chacun leurs secrets pour trouver les instruments de classe internationale propres à gérer l'asymétrie constitutionnelle.

Il n'en demeure pas moins que tous ces éléments asymétriques sont *déjà* assimilés dans des fédérations établies de longue date comme la Suisse, notamment pour ce qui concerne le flux et le reflux entre centralisation et décentralisation, ce processus dialectique propre aux fédérations, que la crise de la Covid-19 a remis en lumière. Ce mode de fonctionnement est évidemment inconnu des Etats centralisés, parfois contraints de se faire violence pour accorder une légère dose d'asymétrie à des provinces dont les spécificités menacent l'ordre institutionnel. Mais dans de tels cas l'asymétrie n'est qu'un pis-aller pour éviter une véritable décentralisation.

Le fait que les fédérations les plus traditionnelles (Suisse, Etats-Unis, Allemagne, Autriche, Australie), les plus anciennes et les plus stables, celles qui ont eu le temps de bien gérer leurs problèmes d'asymétrie politique, ne soient pas étudiées dans la recherche exhaustive et récente de PATRICIA POPELIER, c'est peut-être la preuve la plus éclatante que pour de tels Etats (au premier rang desquels la Suisse), le fédéralisme asymétrique institutionnalisé de manière univoque ne saurait représenter une alternative fonctionnelle. Dans ces mécaniques bien huilées, l'asymétrie serait au mieux une sorte de pléonasmisme constitutionnel et au pire un grain de sable susceptible d'enrayer tout le système.

³⁴ DEJAN VANJEK, Interplay of Unity and Diversity in Bosnia and Herzegovina In-Between Uniformity and Division, in PATRICIA POPELIER, cit., p. 141 (160).

³⁵ RONALD WATTS, op. cit., p. 130.