

Chapitre 8

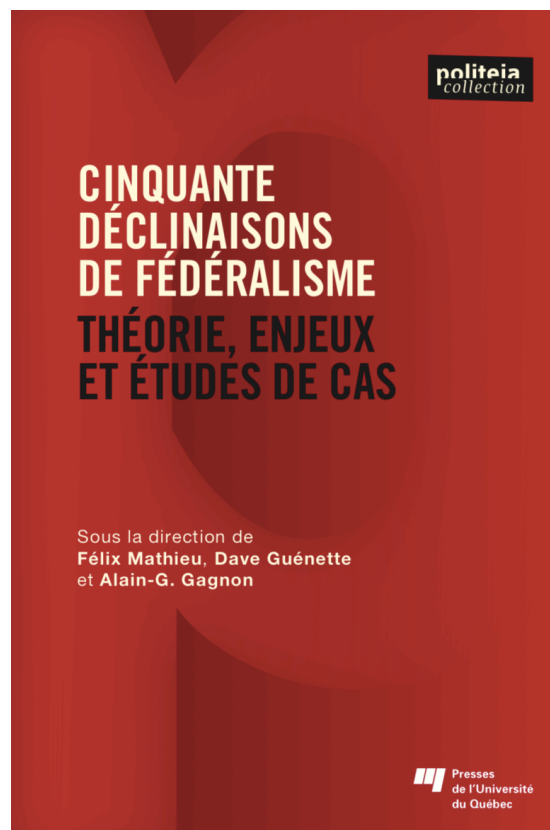
**L'asymétrie constitutionnelle
comme outil de gestion de la diversité**

Maja SAHADŽIĆ

*Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théorie, enjeux
et études de cas*, 714 p.

Sous la direction de Félix MATHIEU, Dave
GUÉNETTE et Alain-G. GAGNON

Presses de l'Université du Québec
Collection *Politeia*



Dans « Partie 1 – Les fondements théoriques du fédéralisme »
Aux pages 113 à 122

ISBN 978-2-7605-5401-6

Pour citer ce chapitre :

Sahadžić, Maja (2020). « L'asymétrie constitutionnelle comme outil de gestion de la diversité », dans Félix Mathieu, Dave Guénette et Alain-G. Gagnon (dir.), *Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théorie, enjeux et études de cas*. Québec : Presses de l'Université du Québec, Coll. Politeia, pp. 113-122.

Pour accéder au livre PDF en libre-accès : <<https://www.puq.ca/catalogue/livres/cinquante-declinaisons-federalisme-3988.html>>

Pour découvrir les autres titres de la collection *Politeia* :
<<https://www.puq.ca/catalogue/collections/liste-politeia-66.html>>

politeia
collection

CINQUANTE DÉCLINAISONS DE FÉDÉRALISME THÉORIE, ENJEUX ET ÉTUDES DE CAS

Sous la direction de
Félix Mathieu, Dave Guénette
et **Alain-G. Gagnon**

 Presses
de l'Université
du Québec

Chapitre 8

L'ASYMÉTRIE CONSTITUTIONNELLE COMME OUTIL DE GESTION DE LA DIVERSITÉ

Maja SAHADŽIĆ

Résumé

Ce chapitre porte sur le concept d'asymétrie constitutionnelle. Bien que ce ne soit pas là le courant majoritaire dans la littérature en études fédérales, cette approche est jugée porteuse pour l'aménagement de la diversité dans les fédérations. En lien avec la question du multinationalisme dans les systèmes dotés de dispositifs fédéraux, la présente contribution montre que l'asymétrie constitutionnelle constitue une avenue flexible et pertinente afin d'accommoder les revendications en matière d'autonomie gouvernementale.

* * *

Maître de conférence et conseillère juridique, Maja Sahadžić est chercheuse au *Government and Law Research Group*, à la Faculté de droit de l'Université d'Antwerp, en Belgique. Ses recherches portent principalement sur l'asymétrie constitutionnelle, le multinationalisme et les systèmes de gouvernance à multiniveaux. Outre le domaine du droit constitutionnel, ses travaux s'intéressent également au droit international, à la diplomatie et à la sécurité. Elle a notamment codirigé, avec Patricia Popelier, l'ouvrage collectif *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism. Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems* (2019, Palgrave Macmillan).

Le concept d'asymétrie constitutionnelle est apparu pour de bon dans les études fédérales en 1965, avec la publication d'un important article de Charles D. Tarlton portant spécifiquement sur les concepts de symétrie et d'asymétrie. Au moyen d'un examen minutieux des relations entre les unités constituantes et le gouvernement central dans les systèmes fédéraux, Tarlton y présentait alors la symétrie et l'asymétrie comme deux concepts opposés. Selon lui, la symétrie faisait référence à la situation suivant laquelle les unités constituantes d'un État fédéral partagent toutes les mêmes caractéristiques, alors que l'asymétrie dépeignait le scénario opposé, où les unités constituantes ne partagent pas toutes les mêmes caractéristiques. Depuis lors, la plupart des études « traditionnelles » sur le fédéralisme ont repris cette interprétation.

Néanmoins, la conception traditionnelle ou dominante qu'on retrouve dans les études fédérales s'est principalement intéressée aux États fédéraux mononationaux et symétriques (cf. Requejo, 2011). Par ailleurs, on observe dans l'histoire de la plupart des États modernes de nombreuses tentatives pour limiter l'expression de la diversité nationale, quitte à user parfois de méthodes non-démocratiques pour y parvenir (Requejo, 2001). Plus encore, la contribution théorique de Tarlton a contribué à mettre de l'avant l'idée selon laquelle il serait nécessaire que l'ordre de gouvernement central, dans un système fédéral, fasse preuve de plus de coordination et de coercition face à la diversité, plutôt que de la reconnaître et l'habiliter politiquement. En d'autres termes, et comme le suggèrent McGarry et O'Leary (2007), les soi-disant « national-fédéralistes » préconisent généralement l'utilisation du système fédéral afin de promouvoir une forme de cohésion nationale. Ils perçoivent donc le gouvernement central comme un mécanisme au service d'une dynamique de centralisation des pouvoirs au sein de l'État. Une telle interprétation découle sans doute du fait que le principal système fédéral pris pour modèle se trouve à être les États-Unis, et qu'il est purement territorial dans son expression politique (Kymlicka, 2005).

L'application de l'interprétation offerte par le modèle de Tarlton au sein des arrangements fédéraux a toutefois provoqué une importante levée de boucliers chez certains critiques (cf. Palermo *et al.*, 2009). En effet, plusieurs chercheurs estiment qu'une telle compréhension de l'asymétrie constitutionnelle et du mononationa-

lisme est incomplète et inadéquate afin d'apprécier les multiples déclinaisons des systèmes dotés d'arrangements fédéraux.

Premièrement, un courant important dans les études fédérales contemporaines critique fortement le fait que la littérature soit trop orientée sur les « modèles fédéraux normaux » (l'Allemagne, l'Australie, le Canada, les États-Unis, la Suisse). Puis, ce faisant, qu'elle ignore trop souvent les nombreux autres cas qui sont aussi dotés de caractéristiques fédérales (Popelier, 2014). Par exemple, Obinger observe que les systèmes fédéraux récents sont principalement des États empreints de fragmentation (Obinger *et al.*, 2005), tels que la Bosnie-Herzégovine, la Belgique, l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni, etc. À cet égard, il note que ce nouvel ensemble de cas semble développer de nouvelles formes fédérales, généralement fondées sur des asymétries constitutionnelles (*cf.* Blindenbacher et Watts, 2002).

Deuxièmement, ce nouveau courant en études fédérales souligne les multiples problèmes qui découlent de l'ethnocentrisme – par exemple, le refus de reconnaître des identités distinctes au sein d'un même État. Dans cette lignée, Tierney (2006) remarque que les entités infranationales qui évoluent au sein de systèmes fédéraux contestent souvent l'idée selon laquelle l'État souverain est mononational, en promouvant plutôt le principe d'un accommodement du multinationalisme au moyen de l'autonomie gouvernementale.

1 L'asymétrie constitutionnelle et la question du multinationalisme

D'abord, il faut insister sur le fait que l'asymétrie constitutionnelle est inhérente au fédéralisme (Palermo, 2009). Ce qui ne veut pas dire, toutefois, que sa manifestation est propre aux seuls modèles-types du fédéralisme (Delmartino, 2009). L'asymétrie constitutionnelle peut également se présenter dans des systèmes unitaires et décentralisés (McGarry, 2011), comme dans le cas de l'Italie ou du Royaume-Uni. Cela nous permet de conclure que, puisque des revendications fondées sur la diversité et la différence peuvent émerger dans tout système politique, il est vain de considérer que le phénomène des asymétries constitutionnelles soit propre aux fédérations.

Puisque tout système politique est doté d'un potentiel de revendications fondées sur un principe de différence, considérer que les asymétries constitutionnelles n'émergent que dans les systèmes fédéraux n'est pas avisé. Somme toute, cette implication est d'autant plus importante qu'elle confirme que la symétrie et l'asymétrie ne sont pas des principes divergents, mais plutôt des concepts complémentaires pour penser les arrangements de types fédéraux.

Par ailleurs, l'asymétrie constitutionnelle est souvent préconisée lorsque surgissent des tensions qui sont en lien avec l'accommodement d'une forme de multinationalisme (Weller, 2011). En outre, la question de l'équilibre entre reconnaissance des identités et promotion de l'intégrité territoriale de l'État souverain a toujours fait partie des problèmes propres aux systèmes multinationaux (MacFarlane et Sabanadze, 2013). De même, force est de constater que les constitutions d'États souverains ont tendance à favoriser une symétrie de traitement entre les constitutions des entités infranationales (lorsqu'elles existent), et ce, afin d'assurer une cohérence interne au système.

Toutefois, cet aspect ne doit pas nous faire oublier un élément important : lorsqu'une revendication pour l'institutionnalisation du caractère multinational d'un État devient suffisamment forte, elle aboutit inévitablement à une tentative de refonte de l'ordre constitutionnel selon un modèle asymétrique (Máiz, 2004). À la lumière de ces différents éléments, nous croyons que l'accent devrait être mis sur l'accommodement de la diversité dans les États, plutôt que sur la coercition pour atténuer la portée et la légitimité des revendications qu'elle porte.

2 L'asymétrie constitutionnelle comme modèle alternatif à la coercition

Ce que nous avons nommé le courant traditionnel dans les études fédérales néglige souvent une dimension fort importante : le concept d'asymétrie constitutionnelle offre une solution moins coûteuse que la coercition, et ce, pour au moins deux raisons. La première est que, comparativement à la coercition, les asymétries constitutionnelles sont moins propices à susciter des désaccords majeurs au sein de la structure étatique (Stepan, 2008), notam-

ment parce qu'elles permettent d'éviter des revendications d'exclusion, comme l'autodétermination externe. Deuxièmement, les asymétries constitutionnelles peuvent fournir une base aux accommodements légitimes des identités subétatiques, du fait qu'elles renforcent la légitimité et la stabilité dans les systèmes qui présentent des caractéristiques multinationales; pensons par exemple à la Belgique, au Canada, à l'Inde, à la Russie, à l'Espagne et au Royaume-Uni (Hausing, 2014).

Ces observations sont porteuses d'enseignements très importants. Premièrement, la principale caractéristique des systèmes multinationaux dotés d'arrangements fédéraux et présentant des éléments d'asymétries constitutionnelles consiste en la prise en compte « sur mesure » du fait de la diversité interne (Burgess, 2009). Deuxièmement, les différentes tentatives d'accommoder les revendications pour une autonomie gouvernementale accrue produisent des effets mitigés, ce qui risque d'alimenter les forces centrifuges au sein du système (McGarry, 2007). Par conséquent, il semble raisonnable d'affirmer que l'asymétrie constitutionnelle représente une autre manière de conserver une flexibilité dans l'architecture institutionnelle de l'État (Wolff, 2011). Qui plus est, garder l'asymétrie constitutionnelle à la disposition du pouvoir constituant permet à la fois d'abandonner toute homogénéisation forcée et d'accompagner le « pouvoir de décider » des différents groupes (Bauböck, 2001), ce qui permet, en dernier recours, d'éviter l'effondrement du système (McGarry et O'Leary, 2012). Enfin, on peut estimer que les asymétries constitutionnelles encouragent ultimement la stabilité et le dynamisme des systèmes politiques (Benz et Broschek, 2013), étant donné que la stabilité de ces systèmes est fondée sur des relations mutuelles entre divers acteurs consentants et plusieurs processus conjoints.

Malgré tout, il persiste certaines limites quant à la mise en œuvre des asymétries constitutionnelles. D'abord, l'intensité des revendications d'accommodement des différences peut être tellement forte qu'elle en vient à produire des déséquilibres au sein du système. De plus, les asymétries constitutionnelles peuvent poser problème en ce qui concerne la répartition formelle des pouvoirs et des compétences, étant donné qu'elles peuvent nécessiter une coordination politique non seulement horizontale, mais aussi verticale (Bolleyer *et al.*, 2014). Par ailleurs, lorsque l'asymétrie

constitutionnelle concerne les politiques fiscales, celles-ci risquent de générer des tensions additionnelles entre les partenaires de l'État fédéral, et ce, même si elles visent initialement à réduire les inégalités économiques entre les entités infranationales (Watts, 2005).

Conclusion

Les changements survenus dans la structure interne des États au cours des dernières décennies ont suscité un intérêt accru pour l'étude des asymétries constitutionnelles. Dans le même temps, l'émergence de nouveaux courants dans les études fédérales a permis de jeter un regard nouveau pour se saisir des questions fascinantes qui ont trait à la nature et à la portée de l'asymétrie constitutionnelle dans les différents types de systèmes politiques. Néanmoins, peu d'avancées ont été réalisées dans l'étude des asymétries constitutionnelles et pour mieux comprendre leur emploi potentiel comme approche alternative à la seule coercition. La principale cause de cette lacune tient sans aucun doute à la difficulté inhérente des courants traditionnels en études fédérales de tenir compte de ces concepts dans leur analyse des cas plus contemporains.

Qu'à cela ne tienne, les asymétries constitutionnelles, dans les systèmes multinationaux dotés d'arrangements fédéraux, sont clairement caractéristiques des dynamiques fédérales. Il est donc essentiel de les prendre en considération et de s'intéresser à ce qu'elles offrent en termes d'aménagement de la diversité. Celles-ci constituent une avenue porteuse pour mener à bon port les négociations ou les accords qui découlent des relations entre les différents ordres de gouvernement d'un État fédéral. Qui plus est, si elles sont institutionnalisées, les asymétries constitutionnelles peuvent servir d'outil privilégié pour accommoder le multinationisme dans les systèmes dotés d'arrangements fédéraux. Enfin, il semble évident que de plus amples études sur le sujet doivent être entreprises, étant donné que la question de savoir comment institutionnaliser les différences demeure sujette à d'importants débats (Burgess, 2009).

Lectures suggérées

Agranoff, R. (dir.), 1999, *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Baden-Baden, Nomos.

Burgess, M., 2006., *Comparative Federalism. Theory and Practice*. Londres et New York, Routledge.

Swenden, W., 2006, *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Weller, M., 2011, « Introduction », dans M. Weller et K. Nobbs (dir.), *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*. Philadelphie et Oxford, University of Pennsylvania Press, pp. 1-13.

Wolff, S. 2011. « Cases of Asymmetrical Territorial Autonomy », dans M. Weller et K. Nobbs (dir.), *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*. Philadelphie et Oxford, University of Pennsylvania Press, pp. 17-47.

Références

Bauböck, R., 2001, « United in Misunderstanding? Asymmetry in Multinational Federations », ICE – Working Paper Series.

Benz, A. et J. Broschek, 2013, « Conclusion: Theorising federal dynamics », dans A. Benz, et J. Broschek (dir.), *Federal Dynamics, Continuity, Change, and the Varieties of Federalism*. Oxford, Oxford University Press, pp. 366-388.

Blindenbacher, R. et R. L. Watts, 2002, « Federalism in a Changing World – A Conceptual Framework for the Conference », dans R. Blindenbacher et A. Koller (dir.), *Federalism in a Changing World. Learning from Each Other – Scientific Background, Proceedings and Plenary Speeches of the International Conference on Federalism*. Montréal et Kingston, McGill's Queen's University Press, pp. 23-52.

Bolleyer, N., W. Swenden, et N. McEwen, 2014, « A Theoretical Perspective on Multi-level Systems in Europe: Constitutional Power and Partisan Conflict », *Comparative European Politics*, (12) : 367-383.

Burgess, M., 2009, « The Paradox of Diversity – Asymmetrical Federalism in Comparative Perspective », dans F. Palermo, C. Zwilling et K. Kössler (dir.), *Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems*. Bolzano/Bozen, Europäische Akademie Bolzano/Accademia Europea Bolzano, pp. 21-35.

Delmartino, F., 2009, « New Dimensions of Asymmetry in (Quasi-)Federal States and in the European Union », dans F. Palermo, C. Zwillig et K. Kössler (dir.), *Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems*. Bolzano/Bozen, Europäische Akademie Bozen/Accademia Europea Bolzano, pp. 37-45.

Hausing, K. K. S., 2014, « Asymmetric Federalism and the Question of Democratic Justice in Northeast India », *India Review*, (13) : 87-111.

Kymlicka, W., 2005, « Is federalism a Viable Alternative to Secession? », dans P. B. Lehning (dir.), *Theories of Secession*. Londres et New York, Routledge, pp. 121-160.

Macfarlane, N. et N. Sabanadze, 2013, « Sovereignty and Self-determination: Where are We? », *International Journal*, 68 (4) : 609-627.

Máiz, R., 2004, « Nation and Deliberation », dans R. Máiz et F. Requejo (dir.), *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*. Londres et New York, Frank Cass, pp. 58-79.

McGarry, J., 2007, « Asymmetry in Federations, Federacies and Unitary States », *Ethnopolitics*, 6 (1) : 105-116.

McGarry, J., 2011, « Asymmetric Autonomy in the United Kingdom », dans M. Weller et K. Nobbs (dir.), *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*. Philadelphie et Oxford, University of Pennsylvania Press, pp. 148-179.

McGarry, J. et B. O'Leary, 2007, « Federations and managing nations », dans M. Burgess et J. Pinder (dir.), *Multinational Federations*. Londres et New York, Routledge, pp. 192-223.

McGarry, J. et B. O'Leary, 2012, « Territorial Pluralism: its Forms, Flaws, and Virtues », dans F. Requejo et M. C. Badia (dir.), *Federalism, Plurinality and Democratic Constitutionalism: Theory and Cases*. Abingdon et New York, Routledge, pp. 17-50.

Obinger, H., S. Leibfried, et F. G. Castles, 2005, *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. Cambridge, Cambridge University Press.

Palermo, F., 2009, « Asymmetries in Constitutional Law – An Introduction », dans F. Palermo, C. Zwillig et K. Kössler (dir.), *Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems*, Bolzano/Bozen, Europäische Akademie Bozen/Accademia Europea Bolzano, pp. 11-20.

Palermo, F., C. Zwillig, C. et K. Kössler (dir.), 2009, *Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems*.

Bozen/Bolzano, Europäische Akademie Bozen/Accademia Europea Bolzano.

Popelier, P., 2014, « Subnational Multilevel Constitutionalism », *Perspectives on Federalism*, 6 (2) : 1-23.

Requejo, F., 2001, « National Pluralism and Federalism. Four Potential Scenarios for Spanish Plurinational Democracy », *Perspectives on European Politics and Society*, 2 (2) : 305-327.

Requejo, F., 2011, « Decentralization and Federal and Regional Asymmetries in Comparative Politics », dans F. Requejo et K. J. Nagel (dir.), *Federalism Beyond Federations. Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*. Farnham et Burlington, Ashgate, pp. 19-30.

Stepan, A., 2008, « Comparative Theory and Political Practice: Do We Need a 'State-Nation' Model as Well as a 'Nation-State' Model? », *Government and Opposition*, 43 (1) : 1-25.

Stepan, A., J. J. Linz et Y. Yadav, 2011, *Crafting State-Nations: India and Other Multinational Democracies*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Tarleton, C. D., 1965, « Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation », *The Journal of Politics*, 27 (4) : 861-874.

Tierney, S., 2006, *Constitutional Law and National Pluralism*. Oxford, Oxford University Press.

Watts, R. L., 2005, « A Comparative Perspective on Asymmetry in Federations », *Asymmetry Series*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, School of Policy Studies, Queen's University.

Alors que plus de 40 % de la population mondiale vit au sein d'États fédéraux et qu'on ne compte plus le nombre d'États unitaires ayant intégré une certaine dose de fédéralisme à leur schème de gouvernance, il importe, plus que jamais, de mieux comprendre les multiples ressorts du fédéralisme et ses répercussions sur la manière dont les démocraties et les peuples vivent la modernité politique. Adoptant une posture résolument multidisciplinaire (science politique, droit, philosophie, histoire, sociologie, économie), cet ouvrage scientifique rassemble cinquante brèves contributions de spécialistes internationaux jetant un nouvel éclairage sur l'état du fédéralisme et des fédérations.

Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théorie, enjeux et études de cas propose un apport d'une grande ampleur tout en se voulant le plus exhaustif possible. Il s'agit d'un ouvrage de référence qui expose clairement les concepts que les chercheurs en études fédérales mobilisent, les cadres d'analyse qu'ils emploient ainsi que les spécificités sociopolitiques qu'on observe dans les diverses structures fédérales existantes. Ce livre comprend également un glossaire constitué de cinquante notions clés, toutes définies de manière simple et usuelle. Faisant le point sur les débats contemporains, il a pour vocation d'initier les étudiants, les décideurs et le grand public à ce champ d'études en pleine effervescence.

Félix Mathieu, Ph.D., est chercheur postdoctoral à l'Université Pompeu Fabra (Catalogne, Espagne) et chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes.

Dave Guénette est chercheur postdoctoral à l'Université McGill, rattaché à la Chaire Peter MacKell sur le fédéralisme, et chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes.

Alain-G. Gagnon est titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes, directeur du Centre d'analyse politique – Constitution et fédéralisme et professeur au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal.

Avec la collaboration de Soeren Keil et Paul Anderson.

