Comparaison des régimes fédéraux

Ronald L. Watts

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

, .

2 .

.

.

1 0. 1 .

.

1-5533 -005-

1. . 2. .

. , . 1 0.

. , (, .).

. , (, .).

. .

355. 2 14 2002 321.02 2002- 00643-0

2002

C, a a , de E e fEdE a

C, a a , de E e fEdE a

–

,
. , , ,

,
, ,
. , ,
– ,
, .
,
, .
, , ,
, .
–
, , , , , ,
, ,
,
, ,
. , ,

.

, , ,
,
.

.
. 1 -1 ,
, (-)
1 1-1 2,
- (
). 1 1, ,
, .

C, a a , de E e fEdE a

, , , , . ,
. , *Le M, de e de Maa c :*
P, de e ca ad e ,'U , e , Ee e, ' ,

. .

, .
, .

Ha e La a
D ec e
Ja e 1997

, . ,
, -
. , -
40
, , .
, , ,
.
, , -
,
, ,
. , ,
, ,
, -
, , , .
, , ,
,
,
.
, ,
, , ,
.
,
, , ,
.
,
,
.
.
, - (1), (1 4), ' (1 01),
' (1 20) ' (1 4).

, ,

, ' (1 50) (1 63).

, ,

, (1 3) ,

(1).

, , ,

, .

,

, . ,

, , ,

, ,

- 1 0, -

.

,

, ,

, .

$C_{,} \quad a\ a_{,} \quad de \quad E \quad e\ fEdE\ a$

.

,

,

. ,

,

. ,

,

(1.5) ,

. , 4 ,

, ,

, ,

.

,

de c, a a e d , , de

dE e e da d' a e E e fEdE a (,

, 1 , 0- 11- 2 -). ,

.

R, a d L. Wa

J 1999

1 .

Chapitre 1

Introduction

1.1 LA PERTINENCE DES COMPARAISONS

En ce tournant du siècle, où on s'interroge sur l'avenir de la fédération canadienne, il est bon d'examiner la théorie et le fonctionnement de régimes fédéraux existant ailleurs dans le monde. D'une manière générale, les Canadiens, qui ont eu tendance à souligner l'unicité de leur propre expérience, se sont montrés réticents à entreprendre des analyses comparatives. De nombreux Canadiens semblent considérer ces analyses comme de simples prétextes de la part de députés qui ne se refusent rien et d'universitaires en congé sabbatique pour voyager à l'étranger, ou comme une acceptation honteuse des prétentions d'étrangers. De plus, la majeure partie des études comparatives canadiennes tendent à être axées sur nos voisins immédiats du Sud et sous-estiment la valeur des comparaisons avec d'autres fédérations qui, en raison de leurs institutions parlementaires ou de leur diversité socioculturelle et ethnique, auraient davantage de rapports avec la fédération canadienne. La présente étude vise par conséquent à mettre en regard le fonctionnement d'un certain nombre de régimes fédéraux contemporains importants.

Plusieurs observations s'imposent au départ quant à la pertinence des comparaisons entre fédérations. Premièrement, il n'existe aucun modèle absolu de fédération qui soit applicable universellement. L'idée fondamentale de réunir dans un seul régime politique le partage des pouvoirs à certaines fins et l'autonomie régionale à d'autres, sans que l'un soit subordonné à l'autre et vice versa, a été appliquée de manières diverses selon les circonstances. Les fédérations ont varié et continuent de varier quant au caractère et à l'importance des diversités économiques et sociales qu'elles comportent; quant au nombre de leurs composantes et au degré de symétrie ou d'asymétrie de leur taille, de leurs ressources et de leur statut constitutionnel; quant à la portée de l'attribution des pouvoirs législatifs, exécutifs et de dépenser; quant à l'attribution de la compétence et des ressources

fiscales; quant au caractère des institutions gouvernementales fédérales et au degré de la participation des régions à l'élaboration des politiques fédérales; quant aux procédures de règlement des conflits et de facilitation de la collaboration entre gouvernements interdépendants, et quant aux procédures d'adaptation et de changement officiels et officieux.

On ne peut donc pas simplement choisir des modèles tout faits. Même lorsqu'on adopte des institutions semblables, des situations différentes peuvent en faire varier le fonctionnement. Les procédures semblables de modification constitutionnelle officielle de la Suisse et de l'Australie en sont un exemple classique. Dans les deux cas, les modifications doivent être ratifiées lors de référendums exigeant une double majorité, soit majorité de la population fédérée et majorité dégagée dans une majorité des composantes de la fédération. En Suisse, plus de 110 modifications constitutionnelles officielles ont satisfait à cette exigence depuis 1891 (plus des trois quarts de celles-ci avaient été proposées par le Parlement et soumises au référendum). Par contre, seulement huit des quarante-deux tentatives de modification de la Constitution faites en Australie depuis 1901 ont réussi.

À la condition de ne pas perdre de vue ces avertissements, l'exécution d'analyses comparatives est réellement valable. En effet, nombre des problèmes auxquels nous faisons face au Canada se posent dans presque toutes les fédérations. Les comparaisons peuvent par conséquent nous aider à plusieurs égards : tout d'abord, à reconnaître des possibilités qui nous échapperaient autrement. Elles permettent de prévoir plus précisément les conséquences probables d'arrangements particuliers préconisés. En cernant les ressemblances et les contrastes, elles peuvent attirer l'attention sur certaines caractéristiques de nos propres arrangements dont on sous-estimerait autrement l'importance. Elles peuvent nous faire tirer des enseignements positifs et négatifs, non seulement des réussites, mais aussi des échecs des autres fédérations ainsi que des mécanismes et du processus qu'elles ont employés pour résoudre leurs problèmes.

1.2 BREF HISTORIQUE DU FÉDÉRALISME

On considère souvent les États-Unis, qui ont adopté une constitution fédérale en 1787, comme la première fédération moderne. Mais l'histoire du fédéralisme est beaucoup plus ancienne.

Le premier régime fédéral dont l'existence ait été attestée est celui des anciennes tribus israélites, qui a vu le jour il y a plus de 3 200 ans[1]. Les confédérations des tribus de Bédouins et les confédérations autochtones d'Amérique du Nord remontent à une époque à peu près aussi ancienne. Les premières ligues des cités-états

vue. Nombre des expériences fédérales de l'après-guerre se heurtèrent à des difficultés, et certaines furent suspendues ou carrément abandonnées. Ces expériences ont donné à penser que, même lorsqu'elles sont entreprises avec les meilleures intentions, les solutions fédérales ou des formes particulières de fédéralisme peuvent ne pas être à-propos dans certaines circonstances.

Malgré cette prise de conscience, on a recommencé à s'intéresser aux solutions politiques fédérales dans les années 1990. Ainsi, la Belgique (qui a transformé sa constitution en une constitution fédérale véritable en 1993), l'Afrique du Sud (qui, en 1996, a confirmé au moyen de modifications un hybride constitutionnelle à caractère fédéral et unitaire qui avait été établi au départ dans une constitution provisoire en 1994) et l'Espagne (qui, par suite de l'application de la Constitution de 1978, est une fédération à tous les égards sauf de nom) se sont orientées vers de nouvelles formules fédérales ou quasi fédérales. En Italie également, des pressions ont été exercées en faveur de l'adoption d'un régime fédéral. Le Royaume-Uni a adopté de nouveaux arrangements de transfert de responsabilités pour l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande. Les progrès accomplis dans le sens d'une plus grande intégration au sein de ce qui est devenue l'Union européenne ont accru l'intérêt suscité par les doctrines fédéralistes. Les dirigeants politiques, les grands intellectuels et même certains journalistes considèrent de plus en plus le fédéralisme comme une forme d'organisation politique ayant une force positive et libératrice.

1.3 LA PERTINENCE DU FÉDÉRALISME DANS LES ANNÉES 1990

Le fédéralisme est loin d'être un système politique du XIXe siècle désuet et inapproprié au monde moderne. En fait, au cours de la dernière décennie, c'est plutôt l'idée de l'État-nation, conçue au XVIIe siècle, que de plus en plus de gens ont fini par considérer comme désuète. Des observateurs ont fait remarquer que nous semblons être en pleine transition qui nous fait passer d'un monde d'États-nations à un monde où la souveraineté des États diminue et où augmentent les liens à caractère constitutionnellement fédéral entre États. Il existe actuellement, parmi les quelque 180 États politiquement souverains dans le monde, 24 fédérations comptant quelque deux milliards d'habitants, ou 40 p. cent de la population mondiale, et regroupant environ 480 collectivités, ou États fédérés. De nouvelles variantes de la doctrine fédéraliste sont par ailleurs venues s'ajouter à ces fédérations. L'UnionAuropéenne, où des fédérations, unions ou États unitaires individuels ont «mis en commun leur souveraineté» (comme ils le disent) dans une structure hybride qui participe à la fois de la confédération et de la fédération, en fournit un exemple parmi tant d'autres.

Plusieurs raisons expliquent cette tendance internationale vers une plus grande mise en commun de la souveraineté entre États dans diverses formes de fédération. Premièrement, l'évolution moderne des transports, des communications

sociales, de la technologie et de l'organisation industrielle a exercé des pressions en faveur d'organisations politiques à la fois plus grandes et plus petites. La pression en faveur d'entités politiques plus grandes a été suscitée par les buts communs à la plupart des sociétés occidentales et non occidentales d'aujourd'hui, soit un désir de progrès, d'élévation du niveau de vie, de justice sociale et d'influence sur la scène mondiale, et par une prise de conscience croissante de l'interdépendance mondiale à une époque où l'avancement de la technologie rend possibles la destruction comme la construction de masse. La tendance vers des entités politiques autonomes plus petites est venue du désir de rendre les gouvernements plus attentifs aux attentes des citoyens et de donner une expression aux liens entre les groupes primaires — liens linguistiques et culturels, rapports religieux, traditions historiques et pratiques sociales — qui constituent le fondement caractéristique du sentiment d'identité d'une communauté et de son aspiration à l'autodétermination. Cette double pression s'exerçant dans le monde a incité de plus en plus de gens à voir dans une forme quelconque de fédéralisme alliant l'action d'un gouvernement commun à des fins collectives précises avec l'action autonome des gouvernements des composantes à des fins liées au maintien de leur différence régionale, la formule institutionnelle la plus proche de la réalité multinationale du monde actuel.

Deuxièmement — et cela a un rapport étroit avec ce qui vient d'être dit —, on reconnaît qu'une économie de plus en plus mondialisée a déclenché des forces économiques et politiques qui renforcent les pressions à la fois internationales *et* locales aux dépens de l'État-nation traditionnel. Les communications mondiales et la société de consommation ont fait naître, dans les villages les plus petits et les plus reculés du monde, le désir d'accéder au marché mondial des biens et des services. En conséquence, les gouvernements ont fait face de plus en plus au désir de leurs administrés d'être à la fois des consommateurs *mondiaux* et des citoyens *locaux*. Tom Courchene a appelé cette tendance «glocalisation»[4]. L'État-nation lui-même se révèle donc à la fois trop petit et trop grand pour répondre à tous les désirs de ses citoyens. Vu le développement de l'économie de marché à l'échelle mondiale, le vieil État-nation ne peut désormais plus offrir nombre des avantages auxquels ses citoyens attachent du prix, comme l'élévation du niveau de vie et la sécurité d'emploi. On reconnaît généralement que l'État-nation ne peut parvenir à l'autosuffisance, et que la souveraineté de nom est moins attrayante si elle signifie en réalité que les gens ont une influence moindre sur des décisions fondamentales pour eux. En même temps, les États-nations se sont trop éloignés des citoyens pour leur donner le sentiment d'exercer un contrôle démocratique direct et pour répondre clairement à leurs préoccupations et à leurs préférences précises. Dans un tel contexte, le fédéralisme, avec ses différents niveaux de gouvernement en interaction, a offert un moyen de concilier les diverses préférences mondiales et locales des citoyens.

Troisièmement, la multiplication des économies de marché crée des conditions socio-économique propices au soutien du fédéralisme. Parmi celles-ci figurent

l'accent mis sur les relations contractuelles; la reconnaissance du caractère non centralisé de l'économie de marché; la prise de conscience des droits des consommateurs; la prospérité assurée aux marchés par la diversité plutôt que l'homogénéité, la mobilité, la concurrence ainsi que la coopération entre territoires; et la reconnaissance du fait que les gens n'ont pas besoin de s'aimer pour s'avantager mutuellement.

Quatrièmement, l'évolution technologique a engendré des modèles d'organisation industrielle nouveaux et plus fédéraux, dotés de «hiérarchies nivelées» et décentralisées et supposant des réseaux interactifs non centralisés. Cela a engendré des attitudes plus favorables à l'égard de l'organisation politique non centralisée.

Cinquièmement, le public a accordé une attention croissante, en Europe surtout, au principe de «subsidiarité», ou idée selon laquelle un corps politique «supérieur» devrait assumer uniquement les tâches que les corps politiques «inférieurs» ne peuvent remplir eux-mêmes. Cette idée comporte certaines difficultés du point de vue de son expression en termes juridiques, a un caractère nettement hiérarchique et implique qu'il appartient en dernier ressort au corps «supérieur» de déterminer à quel palier les tâches devraient être accomplies. Néanmoins, l'orientation décentralisatrice du principe de subsidiarité a contribué à étendre l'intérêt pour un «fédéralisme axé sur les citoyens».

La résistance des fédérations classiques au changement a également joué un rôle. Les constitutions des États-Unis (1789), de la Suisse (1848), du Canada (1867) et de l'Australie (1901) sont parmi les plus anciennes encore en existence dans le monde aujourd'hui. En dépit de problèmes rencontrés au cours des trois dernières décennies, ces quatre fédérations et une cinquième, l'Allemagne, ont manifesté, un certains degré de souplesse et d'adaptabilité; elles occupent un rang élevé au classement international des pays où il est le plus souhaitable de vivre.

égard. La tendance des fédérations elles-mêmes à adhérer à des fédérations encore plus grandes ou à des organisations supranationales a constitué un autre fait nouveau intéressant. L'Allemagne, la Belgique et maintenant l'Autriche au sein de l'Union européenne[5] en fournissent des exemples. Fait à signaler également, les trois membres de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), soit le Canada, les États-Unis et le Mexique, sont chacun dotés de régimes fédéraux. On a donc vu naître une tendance vers l'établissement de trois, voire de quatre niveaux d'organisation fédérale (et non pas seulement deux), pour concilier les aspirations supranationales, nationales, régionales et locales afin de maximiser la réalisation des préférences des citoyens.

Tout cela semble indiquer que l'hypothèse selon laquelle la souveraineté du Québec constitue la seule solution de remplacement de la structure actuelle de la fédération canadienne écarte les possibilités offertes par une multitude de variantes, sans parler des innovations, qui pourraient découler du processus d'évolution politique du pays. Le choix ne se limite pas nécessairement à «la fédération ou la souveraineté»; il englobe une variété de relations possibles vers lesquelles la fédération canadienne pourrait s'acheminer par suite soit d'une adaptation politique non constitutionnelle, soit d'une modification constitutionnelle, ou de ces deux processus.

1.4 DÉFINITION DES CONDITIONS ET DES PRINCIPES DU FÉDÉRALISME

La définition du fédéralisme a donné lieu à beaucoup de débats entre spécialistes. À des fins de clarté, nous distinguerons trois termes, soit : «fédéralisme», «systèmes politiques fédéraux» et «fédérations».

Essentiellement, le terme «fédéralisme» est non pas descriptif, mais normatif; il désigne la promotion d'un gouvernement à plusieurs niveaux regroupant des éléments du partage des pouvoirs et de l'autonomie régionale. Il se fonde sur l'utilité et la validité présumées d'allier l'unité et concilier, protéger et promouvoir des identités distinctes au sein d'une union politique plus grande. Le fédéralisme en tant que principe normatif consiste essentiellement à perpétuer en même temps l'union et la non-centralisation.

Les termes «systèmes politiques fédéraux» et «fédérations» décrivent par ailleurs des formes particulières d'organisation politique. L'expression «système politique fédéral» désigne une grande catégorie de régimes politiques où, par opposition au centre de pouvoir unique des systèmes unitaires, il existe deux (ou plusieurs) niveaux de gouvernement qui allient des éléments du *partage des pouvoirs* par le truchement d'institutions communes et *d'autonomie régionale* pour les gouvernements des collectivités qui les composent. Ce groupe très large englobe toute une gamme de formes d'organisation politique non unitaire plus précises, ou espèces, allant des «quasi-fédérations» et des «fédérations» aux «confédérations» et au

TABLEAU I : La gamme des régimes politiques fédéraux

Les unions :	sont constituées de telle manière que leurs composantes conservent leur intégrité respective principalement ou exclusivement grâce aux organes communs du gouvernement central, plutôt qu'à une double structure gouvernementale. La Nouvelle-Zélande et le Liban en fournissent des exemples. C'était également le cas de la Belgique avant qu'elle ne devienne une fédération, en 1993 (les législateurs du gouvernement central remplissaient alors un double mandat en cumulant les fonctions de conseillers régionaux et communautaires).
	ont essentiellement une forme unitaire en ce sens que le pouvoir suprême appartient au gouvernement central, mais ils comprennent des gouvernements «infra nationaux» (sous composantes gouvernementales à l'intérieur d'une nation) protégés par la Constitution, qui possèdent une autonomie fonctionnelle. On en trouvera des exemples au tableau V.
Les fédérations :	sont des régimes combinés qui regroupent des composantes fortes et un gouvernement central fort où chacun possède des pouvoirs qui lui sont délégués par le peuple par la voie d'une constitution, chacun est habilité à traiter directement avec les citoyens dans l'exercice de ses pouvoirs législatifs, administratifs et fiscaux, et chacun est élu directement par les citoyens. Actuellement, on en compte quelque 24 dans le monde qui satisfont aux critères de base d'une fédération quoique dans les cas de l'Afrique du Sud et de l'Espagne, leur constitution n'en on pas adopté l'appellation. On en trouvera des exemples au tableau II.
Les confédérations :	résultent de la réunion de plusieurs régimes préexistants qui se groupent pour former un gouvernement commun à certaines fins limitées (affaires étrangères, défense, ou fins économiques). Mais le gouvernement commun dépend des gouvernements des États qui composent la confédération, car il regroupe des délégués de ceux-ci et ne possède par conséquent qu'une assiette électorale et financière indirecte. La Suisse (majeure partie de la période allant de 1291 à 1847) et les États-Unis (1776-1789) fournissent des exemples historiques de confédérations. Dans le monde moderne, l'Union européenne constitue principalement une confédération, bien qu'elle ait de plus en plus intégré certains éléments de la fédération. On trouvera d'autres exemples au tableau III.
	une grande entité est liée à une ou plusieurs entités plus petites, celles-ci conservant une autonomie considérable et jouant un rôle minimal dans le gouvernement de la grande, et le lien ne peut être dissous que d'un commun accord. Les liens entre Porto Rico et les États-Unis ainsi qu'entre le Kashmir et l'Inde fournissent deux exemples d'associations de type fédéral. On en trouvera d'autres

TABLEAU 1 *(suite)*

Les États associés :	sont des alliances semblables aux associations de type fédéral mais elles peuvent être dissoutes par l'un ou l'autre des États agissant seul, à des conditions prédéterminées, arrêtées dans le document constitutionnel ou dans un traité. Les liens entre la Nouvelle-Zélande et les îles Cook en sont un exemple. On en trouvera d'autres au tableau IV.
Les condominiums :	sont des entités politiques qui fonctionnent sous l'autorité conjointe de deux ou plusieurs États extérieurs de telle façon que les citoyens ont une grande autonomie interne. Andorre, qui a été soumise à l'autorité conjointe de la France et de l'Espagne de 1278 à 1993, en fournit un exemple.
Les ligues :	sont des alliances d'États politiquement indépendants à des fins précises qui fonctionnent par l'entremise d'un secrétariat commun, plutôt que d'un gouvernement et dont les membres peuvent se retirer unilatéralement. On en trouvera des exemples au tableau VI.
	sont des organismes établis par deux ou plusieurs États en vue de l'exécution conjointe d'une ou de plusieurs tâches particulières. L'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO), l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et l'Organisation internationale du travail (OIT) en sont trois exemples. Les administrations fonctionnelles conjointes peuvent aussi prendre la forme d'organisations transfrontalières établies par des gouvernements infra nationaux voisins, comme le groupement inter-États pour le développement économique qui réunit quatre régions d'Italie, quatre Länder autrichiens, deux républiques yougoslaves et un Land ouest-allemand, mis sur pied en 1978, et le *Regio Basiliensis* inter-États, dans le cad Twe cad oes mL(i Tw[(ee0 TD0 Tw[2ue5 Tw1

TABLEAU II : Fédérations contemporaines (y compris les quasi-fédérations*)

Nom (composantes)
République argentine (22 provinces + 1 territoire national + 1 district fédéral)
Commonwealth d'Australie (6 États + 1 territoire + 1 territoire de la capitale + 7 territoires administrés)
République fédérale d'Autriche (9 Länder)
Belgique (3 régions + 3 communautés culturelles)
Brésil (26 États + 1 district de la capitale fédérale)
Canada (10 provinces + 3 territoires + organisations autochtones)
République fédérale islamique des Comores (4 îles)
Éthiopie (9 provinces + 1 région métropolitaine)
République fédérale d'Allemagne (16 Länder)
République de l'Inde (25 États + 7 territoires de l'Union)
Malaisie (13 États)
États-Unis du Mexique (31 États + 1 district fédéral)
États fédérés de Micronésie (4 États)
République fédérale du Nigéria (36 États + 1 territoire de la capitale fédérale)
République islamique du Pakistan (4 provinces + 6 régions tribales + 1 capitale fédérale)
Fédération de Russie (89 républiques et diverses catégories de régions)
Saint Kitts et Nevis (2 îles)
Afrique du Sud (9 provinces)**
Espagne (17 régions autonomes)**
Confédération helvétique (26 cantons)
Émirats arabes unis (7 émirats)
États-Unis d'Amérique (50 États + 2 associations de type fédéral + 3 États associés + 3 territoires dotés de l'autonomie locale + 3 territoires non enregistrés + 130 nations intérieures dépendantes d'autochtones américains)
République du Venezuela (20 États + 2 territoires + 1 district fédéral + 2 dépendances fédérales + 72 îles)
République fédérale de Yougoslavie (2 républiques)

*Consulter le Tableau I, sous la rubrique «hybrides», pour la définition d'une quasi-fédération et des exemples.
**L'Afrique du Sud et l'Espagne, bien que principalement des fédérations de par leur forme, n'en ont pas adopté l'appellation dans leur constitution.

TABLEAU III : Confédérations contemporaines

Nom (composantes)
Benelux (3 États membres)
Communauté des Caraïbes (CARICOM) (14 États membres + 3 membres associés + 10 observateurs)
Commonwealth d'États indépendants (12 États membres)
Union européenne (15 États membres)

TABLEAU IV : États associés, associations de type fédéral et condominiums

Nom (forme)	*Puissance fédérée*
Îles d'Aland (association de type fédéral)	Finlande
Andorre (condominium)	France et Espagne
Açores (association de type fédéral)	Portugal
Bhoutan (État associé)	Inde
Îles Cook (État associé)	Nouvelle-Zélande
Îles Féroé (association de type fédéral)	Danemark
Groenland (association de type fédéral)	Danemark
Guernesey (association de type fédéral)	Royaume-Uni
Île de Man (association de type fédéral)	Royaume-Uni
Jammu-Cachemire (association de type fédéral)	Inde
Jersey (association de type fédéral)	Royaume-Uni
Liechtenstein (État associé)	Suisse
Îles Madère (association de type fédéral)	Portugal
Monaco (État associé)	France
Antilles néerlandaises (État associé)	Pays-Bas
Île Niue (État associé)	Nouvelle-Zélande
Mariannes du Nord (association de type fédéral)	États-Unis
Porto Rico (association de type fédéral)	États-Unis
Saint-Marin (État associé)	Italie

TABLEAU V : Unions décentralisées présentant certaines caractéristiques fédérales

Nom (nombre de composantes)
Antigua-et-Barbuda (2 îles)
Cameroun (10 provinces)
République populaire de Chine (22 provinces + 5 régions autonomes + 4 municipalités + 1 région administrative spéciale [Hong Kong] + deuxième région administrative spéciale [Macau] en décembre 1999)
Colombie (23 départements + 4 intendances + 3 commissariats)
Îles Fidji (association de 2 communautés ethniques)
Ghant lVciati0)
Idonésbie (70 provinces)

unicip(vinces(Myanmar/Bir1)-66(manlie Étiat,1)-(7 dti)96(vs0))Tj)]TJT*0.008 Tc0.0002 TwNamimb

TABLEAU VI : Exemples de divers modes d'arrangement fédéraux

Union décentralisée	*Fédération**	*Confédération*	*Association de type fédéral*	*État associé*	*Condominium*	*Ligue*
Antigua-et-Barbuda	Argentine	Union économique du Benelux	Danemark-Féroé	France-Monaco	Andorre-France et Espagne (1278-1993)	Ligue arabe
Cameroun	Australie	Communauté des Caraïbes (CARICOM)	Finlande-Aland	Inde-Bhoutan		Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE)
Chine	Autriche	Commonwealth d'États indépendants	Groenland-Danemark	Italie-Saint-Marin		Assemblée des États baltes
Colombie	Belgique	Union européenne	Inde-Cachemire	Pays-Bas-Antilles néerlandaises		Commonwealth Britannique des Nations
Italie	Brésil		Portugal-Açores	Nouvelle-Zélande-îles Cook		Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN)
Japon	Canada		Portugal-Madère	Nouvelle-Zélande-île Niue		Conseil nordique
Pays-Bas	Comores		Royaume-Uni-Guernesey	Suisse-Liechtenstein		Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR)
Papouasie-Nouvelle-Guinée	Éthiopie		Royaume-Uni-Jersey			
Îles Salomon	Allemagne		Royaume-Uni-Man			
Soudan	Inde		États-Unis-Mariannes du Nord			
Tanzanie	Malaisie		États-Unis-Porto Rico			
Royaume-Uni	Mexique					
Vanuatu	Micronésie					
	Nigéria					
	Pakistan					
	Russie					
	Afrique du Sud					
	Saint Kitts-Nevis					
	Espagne					
	Suisse					
	Émirats arabes unis					
	États-Unis					
	Venezuela					
	Yougoslavie					

*Comprend les quasi-fédérations tel que défini au tableau I, sous la rubrique «hybrides».

Plusieurs points importants sont à souligner. Premièrement, il existe une distinction importante entre la forme constitutionnelle et la réalité opérationnelle. Dans de nombreux systèmes politiques, la pratique a transformé la façon dont la Constitution fonctionne. Au Canada et en Inde, par exemple, la Constitution initiale était quasi fédérale, en ce sens qu'elle comportait certains pouvoirs centraux prépondérants plus typiques des régimes unitaires. Mais, au Canada, ces pouvoirs sont en fait tombés en désuétude et, en Inde, même s'ils sont encore utilisés, il s ont été modérés à un point tel que les deux régimes fonctionnent davantage comme des fédérations à part entière. On a observé d'autres exemples particulièrement notables des effets de la pratique opérationnelle en Suisse, en Russie et en Belgique. Si on veut comprendre les systèmes fédéraux en général et les fédérations en particulier, il es donc nécessaire d'étudier tant leur droit constitutionnel et leur politique que l'interaction de ces deux éléments.

Deuxièmement, si la structure d'un système politique fédéral ou d'une fédération est importante pour en comprendre le caractère, la nature de leurs processus politiques l'est tout autant. Parmi les caractéristiques importantes des processus fédéraux figurent une forte propension à la démocratie, qui suppose l'assentiment volontaire des citoyens des composantes de la fédération, la non-centralisation en tant que principe exprimé au moyen de nombreux centres de décisions politiques, la négociation politique ouverte comme caractéristique importante du processus décisionnel, l'existence de freins et de contrepoids pour éviter la concentration du pouvoir politique et le respect du constitutionnalisme puisque chaque ordre de gouvernement détient ses pouvoirs en vertu de la Constitution.

Troisièmement, les processus fédéraux peuvent être territoriaux ou associatifs ou les deux en même temps. Il existe des exemples de fédérations où des membres non territoriaux sont reconnus dans la Constitution, le plus notable étant les Communautés belges, mais la répartition constitutionnelle du pouvoir entre entités *territoriales* est de loin la formule la plus commune parmi les fédérations. Dans nombre d'entre elles, les pouvoirs constitutionnels sont répartis également entre les composantes de la principale catégorie, mais il convient de noter que, dans quelques fédérations, il y a une certaine asymétrie dans les liens des composantes principales (Canada, Malaisie, Inde, Espagne et Russie, par exemple), dans d'autres, les composantes principales sont classées en deux ou plusieurs catégories (Malaisie et Russie, par exemple) et, dans nombre d'autres, il existe des catégories de «territoires» qui se distinguent des composantes principales par une autonomie moindre (le tableau II fait état des fédérations qui incluent des territoires).

1.5 LES SOCIÉTÉS, LES CONSTITUTIONS ET LES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAUX

Lorsqu'on procède à une comparaison entre les systèmes fédéraux, il importe de

motivations et les intérêts qui engendrent des pressions en faveur de la diversité politique et de l'action commune au sein d'une société, la structure constitutionnelle légale ainsi que le fonctionnement, les processus et la pratique mêmes des gouvernements sont autant d'éléments importants au fonctionnement des systèmes fédéraux. C'est en étudiant l'interaction entre ces éléments que nous pourrons arriver à mieux comprendre la nature des systèmes fédéraux.

Quand les études politiques s'intéressaient davantage à l'analyse des structures législatives et constitutionnelles qu'à l'analyse des forces politiques à l'intérieur de la société ou du comportement politique ou administratif, les auteurs qui étudiaient les systèmes fédéraux avaient tendance à s'arrêter surtout au cadre législatif à l'intérieur duquel le gouvernement fédéral et celui des provinces ou des États menaient leurs activités. Depuis les années 1950, les étudiants de science politique ont pris conscience toutefois qu'une étude purement législative des constitutions n'élucide pas complètement les tendances politiques à l'intérieur des systèmes fédéraux. En réalité, en réaction au jeu des pressions sociales et politiques, le fonctionnement et les pratiques mêmes des gouvernements au sein des systèmes fédéraux se sont souvent écartés considérablement des rapports officiels définis dans les documents légaux écrits.

Les universitaires qui ont écrit sur les systèmes fédéraux pendant la deuxième partie du vingtième siècle ont pris davantage conscience de l'importance des forces sociales inhérentes des régimes fédéraux. Même K.C. Wheare, dans son étude comparative *Federal Governement* (1946), la première en son genre et souvent qualifiée d'institutionnelle dans sa démarche, a consacré tout un chapitre aux caractéristiques nécessaires à l'établissement d'un gouvernement fédéral, chapitre qui constitue, à certains égards, une étude sociologique des régimes fédéraux.[8] Dans un écrit paru en 1956, W.S. Livingston est allé jusqu'à prétendre que les régimes fédéraux étaient fonction non des constitutions mais des sociétés :

> «Il faut chercher l'essence du fédéralisme non pas dans les nuances de la terminologie légale et constitutionnelle mais dans les forces économiques, sociales, politiques et culturelles qui ont rendu nécessaires les manifestations extérieures du fédéralisme... L'essence du fédéralisme repose non pas dans la structure constitutionnelle ou institutionnelle mais dans la société elle-même. Le gouvernement fédéral est un dispositif par lequel sont définies et protégées les qualités fédérales de la société.[9] » (traduction libre)

Étant donné que les forces sociales interviennent considérablement pour façonner les institutions fédérales et leur fonctionnement, on reviendra souvent, tout au long de la présente étude, sur leur importance et leur influence.

L'idée que les institutions fédérales puissent n'être que de simples instruments au service des sociétés fédérales, quoiqu'une correction importante apportée aux analyses purement législatives et institutionnelles, est également trop à sens unique et trop simpliste dans l'explication de la relation de cause à effet. Comme l'ont souligné certains auteurs, comme Alan Cairns et Donald Smiley, une fois qu'elles ont été créées, les constitutions et les institutions contribuent elles-mêmes

à définir l'orientation et la forme des sociétés.[10] Ainsi, aux États-Unis et en Suisse, le remplacement des structures confédérales par des fédérations en 1789 et en 1848 a marqué un point tournant et a contribué à une conciliation politique plus

simple fait d’essayer d’imposer l’unité politique est rarement couronné de succès

- la répartition des fonctions des points de vue suivants :
  - la forme de la répartition, y compris l'importance des pouvoirs exclusifs, partagés et résiduels attribués à chaque niveau;
  - la répartition des responsabilités législatives et administratives;
  - l'étendue des fonctions attribuées à chaque niveau;
  - la répartition des ressources financières;
  - les degrés de symétrie ou d'asymétrie dans l'attribution des pouvoirs aux composantes;
  - les structures et les processus des relations intergouvernementales au sein des fédérations;
  - les degrés de décentralisation et de non-centralisation;
  - les degrés d'autonomie ou d'interdépendance des gouvernements;
  - le recensement des pouvoirs fédéraux communément considérés comme essentiels;
- la nature des institutions fédératives communes :
  - la distinction à cet égard entre les fédérations et les confédérations;
  - la distinction entre les fédérations parlementaires et non parlementaires et leurs impacts respectifs;
  - les dispositions particulières prises pour assurer la représentation proportionnelle des composantes de la fédération au sein de l'exécutif,

l'accent sur les fédérations, car elles ont un rapport plus direct avec les délibérations en cours au Canada, plutôt que sur les autres structures fédératives plus périphériques, comme les associations de type fédéral, mentionnées au point 1.4, plus haut, et énumérées au tableau I. On a choisi des exemples ayant un rapport avec les questions actuellement débattues au Canada, empruntés à quatre catégories de fédérations.

La première catégorie est celle des fédérations des sociétés industrielles développées, dont les États-Unis, la Suisse, l'Australie, l'Allemagne et l'Autriche. Celles-ci sont particulièrement pertinentes, car elles existent depuis relativement longtemps et ont une situation économique et sociale semblable. La situation et

Constitution intérimaire, offre un autre exemple de fédération naissante. Mais, même si ce pays présente nombre de caractéristiques intéressantes, sa situation est très différente de celle du Canada, et ces changements sont encore très récents.

Une quatrième catégorie, à laquelle on accordera une certaine attention, en particulier dans la section portant sur la pathologie des fédérations, est celle des fédérations bicommunautaires de la Tchécoslovaquie et du Pakistan, qui se sont toutes deux scindées en États indépendants. L'URSS et la Yougoslavie fournissent des exemples de fédérations pluriethniques récemment désintégrées, et on trouve en Afrique et aux Caraïbes d'autres fédérations qui se sont fragmentées, mais les exemples de la Tchécoslovaquie et du Pakistan sont les plus pertinents pour le Canada, car ces deux pays étaient auparavant des fédérations principalement bicommunautaires qui se sont finalement divisées en deux États nouveaux.

Les fédérations retenues aux fins de cette étude présentent un grand nombre de différences. Quatre (la Suisse, l'Autriche, l'Allemagne et la Belgique) sont des fédérations européennes relativement compactes, tandis que quatre autres couvrent de vastes masses territoriales continentales (le Canada et les États-Unis, en Amérique du Nord, une située dans le sous-continent indien, et l'Australie, dans le Pacifique-Sud) sont de vastes pays de la taille d'un continent. Quatre (les États-Unis, la Suisse, le Canada et l'Australie) existent depuis près d'un siècle ou plus, tandis que quatre autres (l'Autriche, l'Allemagne, l'Inde et la Malaisie) ont été restaurées ou créées après la Seconde Guerre mondiale, et deux (la Belgique et l'Espagne) sont toutes nouvelles. Quatre (le Canada, l'Australie, l'Inde et la Malaisie) possèdent des systèmes parlementaires modelés sur celui de Westminster, qui est assujetti au principe de la majorité, tandis que les autres disposent de divers mécanismes plus efficaces pour assurer la représentation des régions et leur participation aux décisions au palier fédéral. Six (la Suisse, l'Inde, la Malaisie, la Belgique, l'Espagne et le Canada) comportent d'importantes minorités linguistiques concentrées sur un territoire particulier, tandis que les autres sont plus homogènes. Deux (le Pakistan et la Tchécoslovaquie) étaient auparavant des fédérations bicommunautaires qui se sont divisées en deux États distincts. L'ensemble de ces fédérations présente donc une variété considérable de caractéristiques géographiques, démographiques, historiques, économiques, politiques et inter-territoriales dont on pourra tirer des enseignements.

Chapitre 2

Comparativement parlant, la fédération est modérément décentralisée. La compétence attribuée aux 50 États est symétrique, même si cela ne s'applique pas aux rapports des diverses associations de type fédéral et des États associés. La caractéristique principale de la répartition des pouvoirs réside dans le fait que la Constitution énumère les matières de compétence fédérale — dont la plupart sont simultanées et quelques-unes reviennent exclusivement au gouvernement fédéral du fait qu'il est interdit aux États de légiférer à leur sujet — et laisse aux États les matières résiduelles non mentionnées.

Les institutions fédérales se fondent sur le principe de la répartition des pou-

Canada (1867)

Deuxième pays du monde pour son étendue après la Russie, le Canada est devenu une fédération en 1867. Les Canadiens utilisent le terme «confédération», mais celui-ci désigne le processus de regroupement des provinces en une fédération, plutôt que l'adoption d'une structure confédérale. La fédération a marqué l'aboutissement des efforts déployés pour surmonter les difficultés et les impasses politiques créées au sein du Canada-Uni par l'Acte d'union de 1840. On a pour cela divisé celui-ci en deux nouvelles provinces, soit l'Ontario, où dominait une majorité anglophone, et le Québec, où la majorité était francophone, et ajouté les provinces maritimes de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick aux fins du commerce et de la défense. Cette union initiale de quatre provinces s'est développée en une fédération qui comprend maintenant dix provinces et trois territoires septentrionaux, depuis la division, en 1999, des Territoires du Nord-Ouest. La survivance et la vitalité d'une majorité canadienne-française concentrée dans une province constituent une caractéristique particulière de la fédération canadienne. Approximativement 80 p. cent des Canadiens français vivent au Québec, où ils forment au-delà de 80 p. cent de la population. La fédération canadienne a été marquée tout au cours de son histoire par la dualité française-anglaise et par un fort régionalisme s'exprimant par l'intermédiaire des provinces. Plus récemment, on a accordé une attention croissante à la reconnaissance de la place des peuples autochtones dans la fédération.

La Constitution initiale de 1867 attribuait au gouvernement central des pouvoirs considérables, dont certains lui permettaient de passer outre aux décisions des provinces dans certaines circonstances. Contrairement aux constitutions des deux fédérations précitées, elle définissait trois formes de pouvoirs législatifs, soit : fédéraux exclusifs, provinciaux exclusifs et simultanés, les compétences résiduelles étant attribuées au gouvernement fédéral. Malgré cette centralisation initiale, cent vingt-cinq années de pressions visant à faire reconnaître la dualité et le régionalisme ont fait du Canada une fédération relativement décentralisée sur les plans législatif et administratif. La *Loi constitutionnelle de 1867* a reconnu le caractère particulier du Québec en admettant une certaine asymétrie dans les dispositions relatives à la langue, à l'éducation et au droit civil. Mais les efforts des trois dernières décennies en vue de faire reconnaître le caractère distinct du Québec en augmentant l'asymétrie constitutionnelle ont suscité énormément de controverse.

La caractéristique la plus innovatrice de la fédération canadienne a été que, par opposition aux fédérations américaine et suisse, qui soulignaient la séparation de l'exécutif et de la législature dans leurs institutions fédérales, elle a été la première à intégrer un système de gouvernement parlementaire responsable où l'exécutif et la législature sont réunis. L'Australie et bon nombre des autres fédérations examinées dans cette étude ont opté par la suite pour cet amalgame des systèmes fédéral et parlementaire. Le principe de la majorité qui régit les institutions

parlementaires fédérales a fortement influé sur la dynamique de la politique fédérale au Canada.

Australie (1901)

La Constitution fédérale australienne de 1901 a uni un certain nombre de colonies britanniques autonomes. Cette fédération comprend aujourd'hui six États (dont les deux plus populeux, la Nouvelle-Galles du Sud et Victoria, comptent 60 p. 100 de la population), le territoire de la capitale, le territoire du Nord et sept territoires administrés.

L'Australie est une société relativement homogène avec sa population d'environ 18 millions d'habitants, issue principalement de colons britanniques et européens, mais son étendue géographique et la concentration de ses habitants dans des capitales d'États dispersées, chacune servant son propre arrière-pays, l'ont amené à adopter naturellement la fédération comme forme d'organisation politique.

Les fondateurs de la fédération australienne ont rejeté le modèle canadien de centralisation relative des pouvoirs et opté plutôt pour le modèle américain consistant à énumérer un nombre limité de pouvoirs fédéraux exclusifs et une quantité substantielle de pouvoirs simultanés, et à attribuer les pouvoirs résiduels (non déterminés) aux gouvernements des États. Dans la pratique, toutefois, la fédération australienne est devenue relativement plus centralisée, notamment pour ce qui est des arrangements financiers. Au chapitre des compétences, il y a symétrie entre les six États.

Cependant, à l'instar du Canada, l'Australie a combiné les institutions fédérales et parlementaires et adopté la formule du gouvernement de cabinet responsable oeuvrant tant à l'échelon fédéral et qu'à celui des États. Elle s'est néanmoins dotée d'un Sénat relativement puissant, dont les membres, élus au suffrage direct, assurent une représentation égale aux provinces. Le régime parlementaire a cependant eu pour effet de faire du Sénat davantage une «Chambre de parti» qu'une «Chambre régionale».

En tant que fédération parlementaire, l'Australie a développé les institutions et les processus du «fédéralisme exécutif» plus à fond que le Canada. Vu ses institutions parlementaires de source britannique et sa tradition de fédéralisme exécutif, la fédération australienne présente un intérêt permanent pour l'étude de la fédération canadienne.

Autriche (1920)

L'Autriche a adopté une constitution fédérale en 1920, peu après la chute de l'empire d'Autriche-Hongrie. Elle fut modifiée en 1929 et à nouveau en 1945,

L'Autriche est en grande mesure homogène au plan culturel. Sa langue officielle est l'allemand, mais une disposition spéciale de la Constitution prévoit l'utilisation du slovène et du croate dans certaines régions du pays.

Étant donné la culture politique traditionnelle étatique et hiérarchique de la fédération autrichienne, la compétence législative y est fortement centralisée mais l'exécution des lois fédérales est largement décentralisée vers les Länder. C'est

du gouvernement fédéral, car leurs premiers ministres et leurs ministres désignés sont représentés à la seconde Chambre fédérale, ou *Bundesrat*, qui possède un veto sur toutes les lois fédérales touchant les Länder (environ 60 p. 100 des lois fédérales se retrouvent dans cette catégorie). Le *Bundesrat* est donc une institution clé dans l'imbrication des liens entre le gouvernement fédéral et les États allemands. À l'intérieur de ce cadre, les Länder possèdent des pouvoirs relatifs symétriques, mais il a fallu établir des arrangements financiers particuliers pour les cinq nouveaux Länder de l'Est.

Les institutions du gouvernement fédéral et des Länder sont toutes deux de nature parlementaire. Le chancelier fédéral et le Cabinet sont responsables envers le *Bundestag*, mais un chef d'État officiel, le président de la République fédérale, est élu par un collège électoral comprenant le *Bundestag* et un nombre égal de

Nord), et il existe 18 langues régionales reconnues. Entre 1956 et 1966, les États ont été réorganisés en grande mesure sur une base ethnolinguistique et, dans un cas (le Pendjab), sur une base religio-linguistique.

Si les fondateurs de l'Union ont cherché à créer une fédération centralisée, le fondement ethnolinguistique de la majorité des États et les forces puissantes du régionalisme dans le sous-continent font que celle-ci ne l'est que partiellement et regroupe des États puissants. La Constitution comporte trois listes exhaustives de pouvoirs législatifs, soit des pouvoirs fédéraux exclusifs, des pouvoirs provinciaux exclusifs, et des pouvoirs simultanés (avec prépondérance fédérale), et attribue les compétences résiduelles au gouvernement de l'Union. Il existe un certain degré d'asymétrie dans le cas du Jammu-Cachemire, qui s'est vu attribuer des pouvoirs différents de ceux des autres États. Les rapports avec certains des nouveaux États plus petits établis dans les régions tribales présentent également une certaine asymétrie. Officiellement, le gouvernement de l'Union possède des attributions très considérables, notamment des pouvoirs d'intervention et de primauté dans les situations d'urgence, mais il opère dans un contexte ethnopolitique et multipartite qui l'oblige à utiliser ces attributions, dans l'ensemble, pour protéger la forme et l'esprit du fédéralisme. Malgré certaines imperfections inhérentes au processus, le partage des pouvoirs prédomine de plus en plus comme moyen de concilier les conflits et le fonctionnement des gouvernements de coalition.

Les institutions du gouvernement de l'Union et de ceux des États sont de caractère parlementaire et les deux paliers sont dotés d'un gouvernement de cabinet responsable. Le chef d'État est un président élu par un collège électoral comprenant les membres élus des deux chambres du Parlement et des législatures des États. Les chefs officiels des États, ou gouverneurs, sont nommés par le gouvernement de l'Union.

L'Inde, en tant que fédération, présente un intérêt particulier pour le Canada en raison de la façon dont elle a utilisé une structure inspirée à l'origine du modèle canadien pour maintenir l'unité d'une société diversifiée sur le plan linguistique.

Malaisie (1963)

La fédération de Malaisie comprend actuellement treize États regroupant une population de quelque 19 millions d'habitants. Elle a été établie en 1963, lorsque Singapour et les États de Sabah et de Sarawak, sur l'île de Bornéo, se sont joints à l'Union malaise, qui existait déjà et avait obtenu son indépendance en 1957. Singapour a été expulsé de la fédération de Malaisie à peine deux ans plus tard; celle-ci se compose depuis lors des onze États de la péninsule malaise et des deux États plus autonomes situés sur l'île de Bornéo.

La diversité raciale, ethnique, linguistique et religieuse de la population de la Malaisie et de ses coutumes sociales constitue une caractéristique politique importante de cette fédération. La population se compose d'environ 59 p. cent de Malais et d'autres peuples indigènes, de 32 p. cent de Chinois et de 9 p. cent

d'Indiens. Les Malais forment la majorité dans la plupart des États de la péninsule, mais il y a de fortes concentrations de Chinois dans les États de la côte occidentale, et d'autres peuples indigènes réunissant une variété de groupes linguistiques forment la vaste majorité de la population des deux États situés sur l'île de Bornéo. Le système fédéral a par conséquent contribué de façon importante à maintenir le délicat équilibre communautaire de la fédération.

La fédération de Malaisie, comme celle de l'Inde, se caractérisait au départ par un fort degré de centralisation découlant de la Constitution malaise, qui l'a précédée, et qui était elle-même modelée sur la *Government of India Act* de 1935, et donc indirectement sur l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867*. On y trouve, comme dans celle de l'Inde, trois listes exhaustives de pouvoirs (pouvoirs fédéraux exclusifs, pouvoirs exclusifs des États et pouvoirs simultanés), mais les compétences résiduelles sont attribuées aux gouvernements des États. Le trait peut-être le plus caractéristique de la répartition des pouvoirs en Malaisie est sans doute le degré considérable d'asymétrie que présente l'autonomie législative, exécutive et financière attribuée aux composantes de la fédération. Les onze États de la péninsule, qui formaient à l'origine l'Union malaise, sont dans une position symétrique par rapport au gouvernement fédéral, mais les deux États de Bornéo

et wallone et celle de Bruxelles) dont les conseils sont en grande mesure responsables des questions économiques régionales. Elles sont chevauchées par trois communautés (flamingante, francophone et germanophone), dotées chacune de leur propre conseil qui s'occupe principalement des affaires culturelles et *territoriale* et celle des secondes, *personnelle*.

Le principal moteur du processus de fédéralisation par transfert deieslpéte2rns a été la polarisation politique des deux principaux groupes linguistiques, soit les Belges d'ex]Tession néerlandaise (58 p. cent) et les Belges francophones (41 p. cent). Laiminorité germanophone représente moins de 1 p. cent de la population. Leiearactère bipolaire de la politique belge a été accentué par la plus grande prospérité de la région flamande (un renversement par rapport à la situation qui existait au XIXe siècle) et par l'indignation de la majorité d'ex]Tession néerlandaise farnaà la domination politique qui avait traditionnellement été exercée par les francophones au sein de l'État belge unitaire.

En raison du transfert deieslpéte2rns qui aiearactérisé le processus de

eslpéte2rns résiduelles non précisées au gouvernement central. On aieependant esnvenu en 1993 (mais on ne l'a pas encore fait) de refondre la répartition de3

résiduelles aux colposantes de la fédération. Les trois caractéristiques suivantes

progTessif deieslpéte2rns a en fait entraîné un haut degré de décentralisation; les

exclusifs; il en est résulté un degré considérable d'asymétrie entre ses colposantes. Celle-ci est illustrée par la différe2rnaentre les régions et les colmunautés, par le3ts réciproques différe2ts qu'entretiennent les conseils régionaux et communautaires dans les régions flamingante et francophone, et par la situation]articulière de la capitale, Bruxelles, qui se trouve dans la région flamande mais dont la population est majoritairement francophone. En dépit de la décentralisation exhaustive, les servirns sociaux et les impôts demeurent d'importa2ts champs de eslpéte2rna4u gouvernement fédéral.

Les institutions fédérales de la Belgique sont celles d'une monarchie esnstitutionnelle dotée d'un cabinet respsnsablnaenvers la Chambre de3 représenta2ts au sein d'un]arlement bicaméral.

Même si la fédération belge est de formation trop récente]our permettre de tirer des conclusions fermes au sujet de son fonctionnement, le processus de fédéralisation par voie de transfert deieslpéte2rns qu'elle a suivi présente un intérêt particulier en raison de son earactère bipolaire sur le plan linguistique. Elle offre en outre un exemple de pays qui airéagi aux]Tessions exercée3 simultanément en faveur de la fédéralisation de deux manières, soit : sur le plan intérieur, en se transformant d'un état unitaire en une fédération par la voie de

En sa qualité d'État unitaire en voie de fédéralisation par transfert de compétences sur le plan intérieur selon un processus caractérisé par une asymétrie considérable, l'Espagne offre un exemple intéressant de tentative pour tenir compte des pressions de force variable exercées par les régions en vue d'accéder à l'autonomie.

2.4 LES FÉDÉRATIONS BICOMMUNAUTAIRES DISSOUTES

Tchécoslovaquie (1920-1992)

Avant sa partition, à la fin de 1992, la Tchécoslovaquie (République fédérative tchèque et slovaque) était une fédération de deux membres regroupant les républiques tchèque et slovaque. Ce régime visait à assurer une certaine mesure d'autonomie à ses deux principales composantes tout en maintenant une fédération forte pour résoudre les différends entre les deux communautés.

La Tchécoslovaquie a été établie après la Première Guerre mondiale, par suite de la dislocation de l'empire d'Autriche-Hongrie. C'était à l'origine une république démocratique unitaire réunissant les Tchèques et les Slovaques. Cela avait permis aux Tchèques d'obtenir plus d'autonomie des Autrichiens et des Allemands et aux Slovaques d'échapper à la domination de la Hongrie. Ces derniers, qui formaient le tiers de la population, s'irritaient de la domination tchèque et de l'autonomie limitée qui leur était dévolue. Cette attitude s'est manifestée dans les arrangements qui ont existé sous l'occupation allemande et sous le régime communiste de l'après-guerre. Au cours de la libéralisation dirigée par Alexandre Dubcek, en 1968, on avait promis d'établir une constitution fédérale pour tenir compte des intérêts ethniques distincts des Tchèques et des Slovaques. L'intervention militaire soviétique qui s'ensuivit mit fin aux réformes libérales, mais l'engagement à tenir compte des intérêts ethniques fut tenu, et une constitution officiellement fédérale entra en vigueur. Au cours des deux décennies suivantes, le pays fut effectivement centralisé sur les plans économique et politique sous le contrôle du Parti communiste. Grâce à ce régime, la Slovaquie connut une croissance économique rapide et les occasions offertes aux Slovaques d'accéder à la bureaucratie fédérale et à la leur propre augmentèrent, mais le caractère fédéral de la Constitution avait à peine plus qu'une importance symbolique. Après l'effondrement du régime communiste, en 1989, le système fédéral de nom, formé d'une assemblée fédérale bicamérale et des conseils nationaux unicaméraux de la Slovaquie et de la République tchèque, est resté intact. La fédération regroupait alors une population de près de 16 millions d'âmes.

Durant la période qui a suivi, les nationalistes slovaques ont toutefois cherché à obtenir une confédération des deux États dans laquelle la Slovaquie aurait eu la maîtrise de son économie et de sa politique étrangère. Les Tchèques voyaient cependant peu d'avantages à maintenir leurs liens avec la Slovaquie à moins de

continuer à faire partie d'une fédération complète. En 1992, le Parti nationaliste slovaque a accédé au pouvoir en Slovaquie et réclamé l'indépendance. Par la suite, une coalition dirigée par les Slovaques a bloqué la réélection de Vaclav Havel, comme président de la fédération. Cela a précipité une entente entre les dirigeants tchèque et slovaque — qui voyaient chacun des avantages politiques à agir sans l'autre groupe — prévoyant la division pacifique de la Tchécoslovaquie en deux États indépendants dès le 1er janvier 1993. La partition eut lieu ce jour-là sans référendums ni élections visant à obtenir les vues de la population.

La Tchécoslovaquie de la période post-communiste de 1989 à 1992 a évolué dans un climat international différent de celui que connaît le Canada et sa désintégration a constitué moins la sécession d'un membre d'une fédération plus grande que la séparation de deux collectivités. Son cas mérite cependant d'être étudié de près[14], car il illustre les tensions et problèmes particuliers que peut susciter, dans une fédération bicommunautaire, le processus dynamique de bipolarisation cumulative et la vitesse à laquelle la désintégration peut se produire lorsque les dirigeants politiques de chaque camp y voient chacun des avantages pour leur situation politique respective.

Pakistan (1947-1971)

Après la partition de l'Inde, en 1947, le Pakistan, qui comptait une population totale de quelque 90 millions d'habitants, était un pays divisé en deux grands fragments détachés de l'ancienne Inde dont chacun différait à tous les égards sauf un — la religion — et était séparé de l'autre par des milliers de milles de territoire hostile. Il en résulta une fédération regroupant essentiellement deux membres, soit le Pakistan occidental, de caractère moyen-oriental et où on parlait en grande mesure l'ourdou, et le Pakistan oriental, plus riche, apparenté par sa mentalité au Sud-Est asiatique, où on parlait le bengali et qui regroupait la plus grande partie de la population, soit 55 p. cent de la population du pays. Entre 1947 et 1956, la *Government of India* Act de 1935 lui a servi de Constitution fédérale provisoire. Au cours de cette période, le Pakistan oriental consistait en une province et le Pakistan occidental, en trois provinces et diverses autres entités. La nouvelle Constitution, entrée en vigueur en 1956, a finalement établi une fédération comprenant deux provinces (les diverses entités antérieures du Pakistan occidental ayant été regroupées en une seule province). Toutes deux se sont alors vu attribuer une représentation égale au sein de la législature fédérale unicamérale.

L'adoption de la nouvelle Constitution n'a pas réduit la polarisation politique entre le Pakistan oriental et le Pakistan occidental qui avait caractérisé le gouvernement sous le régime de la Constitution provisoire. En 1958, le premier régime militaire pakistanais a pris le pouvoir et établi sa propre Constitution confirmant la fédération de deux membres. Le Bengale, irrité par la domination de la province occidentale sur sa vie politique et économique et estimant avoir été traité comme une colonie par le gouvernement de Rawalpindi, a déclaré la sécession

du Pakistan oriental, rebaptisé Bangladesh, en 1971. Il s'en est suivi une guerre civile de deux semaines à l'issue de laquelle ce dernier est devenu un État indépendant. De son côté, l'ancienne province «unitaire» du Pakistan occidental, dotée d'une nouvelle Constitution en 1973, est elle-même devenue une fédération de quatre provinces.

Les tensions bipolaires internes qui ont mené à la guerre civile au Pakistan et à sa partition fournissent un autre exemple des difficultés et de l'instabilité qui ont caractérisé les fédérations regroupant deux membres.

C 3

L

3.1 LA R ALISATION D'UN QUILIBRE ENTRE L'UNIT ET LA DIVERSIT

L

C

L

L

D

D E

E

3.2 LES LIENS ENTRE LA R PARTITION DES POUVOIRS L GISLATIFS ET CELLE DES POUVOIRS E CUTIFS

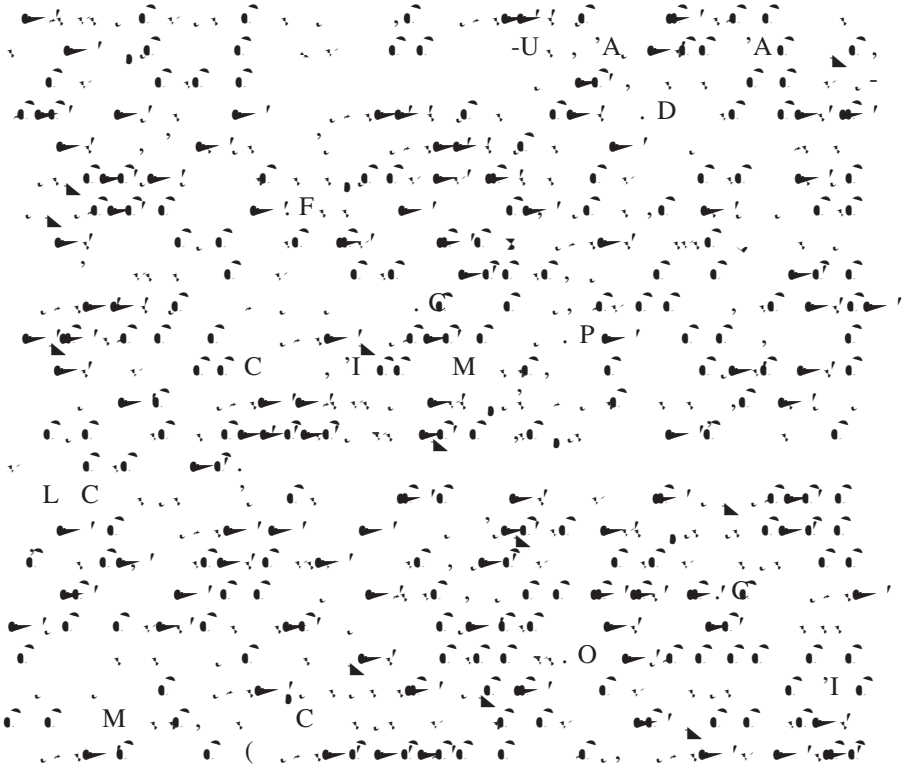
D [illegible] T [illegible]
-U C A P [illegible]
P [illegible]
D [illegible] T [illegible]
C A [illegible]
D S A
A [illegible] C
G [illegible]
G [illegible]
E M [illegible] D C [illegible]

3.3 LES DIFF RENTES FORMES DE R PARTITION DE L'AUTORIT L GISLATIVE

Les pouvoirs législatifs exclusifs

E S C B D S B -U A E A A I M C I G D S C

Les pouvoirs législatifs simultanés



[illegible]

.1 [illegible] S [illegible] SS [illegible] S [illegible] S

[illegible]

.2 [illegible] S [illegible] S [illegible] S [illegible]

( ).

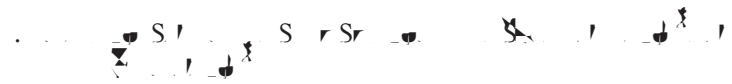
1)

, 2)

( )

S S S S

S



[illegible]

[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	2,	,
[illegible]	,	,0*
[illegible]	1,	2, <
[illegible]	,	,1
[illegible]	,	,
[illegible]	,2	, *
[illegible]	,	,
[illegible]	,	,
[illegible]	,1	,
[illegible]	0,	1,2

* [illegible] 1[illegible]
< [illegible] 1[illegible]
[illegible] 1[illegible]
[illegible] 0).

[illegible]

[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	2,	,
[illegible]	0,	, <
[illegible]	,	, *
[illegible]	,0	1,2
[illegible]	,	, *
[illegible]	2,	,0
[illegible]	,	1,2
[illegible]	1,	0,
[illegible]	,0	,
[illegible]	2,1	2,

< [illegible] 1[illegible]
* [illegible] 1[illegible]
[illegible] 1[illegible]
[illegible] 1).

[illegible]

[illegible]

	1 – 6	*1 – 6*
[illegible]	[illegible],	[illegible], *
[illegible]	1,	[illegible], <
[illegible]	[illegible],	0,[illegible]
[illegible]	[illegible],0	[illegible], 1*
[illegible]	20,	2[illegible], *
[illegible]	20,1	1[illegible],[illegible]
S[illegible]	21,[illegible]	1[illegible], <
[illegible]	1[illegible],	1[illegible],
[illegible]	2[illegible],	1[illegible],

* [illegible] 1[illegible]
< [illegible] 1[illegible]
[illegible] 1[illegible]

S[illegible] ([illegible], 1[illegible], [illegible] 2).

[illegible]

[illegible] 10

0 [illegible]

1 [illegible] 1 [illegible] 0, [illegible]

([illegible]

[illegible]).

[illegible]

[illegible] S [illegible] *

	1 – 6
[illegible]	2 ,
[illegible]	21,
[illegible]	1 ,2
[illegible]	1 ,0
S [illegible]	12,
[illegible]	12,2
[illegible]	,
[illegible]	0,

* [illegible] S S [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]
S[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]

1. 2[illegible], [illegible]

1 [illegible]

[illegible]

5

f ˇ b ’ ‹ d f d

5.1 ’

’ b d d ’ d d d ’ ˇ d
b d f d ˇ d dff d d
’ , d -
, d ˇ.

v d d , d
b f ' - d ,

[illegible] d dff df (10.4
-d). d'
f b ' .
- , , d ,f d -
f d d ,
d d f b d d d d .
f d b
f ' ' d
d d d .
f d d d d -
. f d d
d , b f d d d
f . ' b d f d f d
d d' f b d d d -
d ,
, d f f d f .
d f b ' d ( )
f d ( ) ' d f .
d d d [illegible] *1 67*,
' 4 f
f d d d d d d -
, ' 4, f d ' f d
(d)1 .3 ' d ('
1) d [illegible]

[illegible] *0 1* [illegible] *5* [illegible] *23047* [illegible]

d ’ f b d d
, ’ d , d
d ˇ d
d f d d d d .
, d f d d f
b d d d
d d d ,d d
f d d d d d
b .

C 6

L I ' I I I

6.1 LA DIFF ENCE EN E L'ASY M IE OLI I UE E L'ASY M IE CONS I IONNELLE

D ' I
L , I I I I
I I
I
I
I L I
I I I I
I I
C

6.2 LES CAS D'ASY M IE OLI I UE

I I ' I ' I
I I I , I
, I I I , I -
L IV I I I
I I I I
C I
I , -
I L I
L -
I I I I I I I I I I I I

TABLE XIV: A

I	25	846,303		139,112	16,4%	S	0,406	0,05%	342,6
	15	368,067	A	81,338	22,1%	L	0,378	0,10%	215,2
B	26	6,873	Z	1,179	17,2%	A -I	0,014	0,20%	84,2
C	10	29,108	O	11,004	37,8%	A-	0,135	0,46%	81,5
	50	265,172	C	31,589	11,9%	W	0,480	0,18%	65,8
E	17	38,872	A	6,941	17,9%	L	0,263	0,68%	26,4
A	16	81,338	N. -W	17,759	21,8%	B	0,683	0,84%	26,0
A	6	17,657	N - G B	5,959	33,7%		0,472	2,67%	12,6
M	13	16,527		2,108	12,8%		0,176	1,06%	12,0
B	3	10,022	I	5,769	57,6%	B	0,954	9,52%	6,0
A	9	7,812	V	1,533	19,6%	B	0,274	3,51%	5,6
I	2	15,6	I	10,360	66,4%	I	5,264	33,74%	2,0
(1957-8)	2	95,6		51,597	54,0%		42,215	44,16%	1,2

S: A B 1996; S C ; D I ; B, B I ; B L S D ; S F ; S B ;
D.J. E I., W I., L, L, 1994.
N: I I ; I
I I (1994-1996).
N: B I S I I I I

L C I I
I C -
I C
C -
L C -
94 94A I
23(1)( ) C L
1982. A ( ) ( ). D
M 1987 A C -
1992 L
M . C
B L . D ,
M ,
G -B D . L
89 D
C -
. C
C I

Chapitre 7

Les régimes fédéraux à niveaux multiples

7.1 L'APPARTENANCE À DES ORGANISMES FÉDÉRAUX SUPRANATIONAUX ET SES CONSÉQUENCES

Un fait notable dans le monde d'aujourd'hui est que plusieurs fédérations sont membres de fédérations plus vastes. Ainsi, par exemple, l'Allemagne, la Belgique, l'Autriche et l'Espagne font partie de l'Union européenne, elle-même une confédération hybride puisqu'elle possède aussi certains traits d'une fédération. Cette situation a eu des répercussions sur les rapports entre les États membres qui sont eux-mêmes des fédérations. Parmi les questions qui se sont posées à cet égard, citons l'intervention des composantes régionales de ces fédérations dans les négociations avec les institutions de l'Union européenne. Cela a conduit à la mise sur pied de bureaux des composantes régionales à Bruxelles, capitale de l'Union européenne, et à la représentation directe de celles-ci au Comité des régions de l'Union européenne, rendant plus compliquées encore leurs relations intergouvernementales. L'effet du transfert de certains pouvoirs à Bruxelles sur l'équilibre fédéral-régional au sein de chaque fédération est devenu un point litigieux, notamment en Allemagne où il a conduit au renvoi d'une importante cause devant la Cour constitutionnelle. Il est à noter aussi que la résistance opposée en Suisse à l'entrée dans l'Union européenne s'est expliquée notamment par les craintes éprouvées au sujet des conséquences de celle-ci pour la fédération.

Parmi les autres fédérations qui appartiennent à des organismes supranationaux, il y a, par exemple, le Canada, les États-Unis et le Mexique, trois fédérations qui sont regroupées au sein de l'Accord de libre-échange (ALENA), la Malaisie qui fait partie de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), et l'Inde et le Pakistan, deux fédérations membres de l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR). Dans chacun de ces cas, le fait d'appartenir à un

organisme plus vaste a eu des conséquences pour l'organisation et l'équilibre internes des fédérations membres.

L'analyse des fédérations, de tout temps, a été centrée sur les relations entre les gouvernement central et les États. Mais de plus en plus, dans le monde moderne, les systèmes fédéraux ont plusieurs niveaux. Ce sont les efforts visant à maximiser les préférences des citoyens ou à atténuer leur sentiment d'impuissance qui ont conduit à la multiplication des échelons de gouvernement au sein des fédérations, chacun agissant à un niveau différent pour accomplir le plus efficacement possible ses fonctions. Cette situation a compliqué le fonctionnement des fédérations membres de fédérations plus vastes.

7.2 LA PLACE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX

Si la tendance est aux régimes fédéraux à niveaux multiples, l'attention portée au rôle des gouvernements locaux va croissant. De tout temps, le rayon d'action et les pouvoirs des gouvernements locaux ont été fixés par les niveaux intermédiaires de gouvernement. L'importance et l'autonomie des gouvernements locaux varient énormément d'une fédération à l'autre, étant peut-être les plus visibles en Suisse et aux États-Unis et le moins en Australie. En outre, dans certains fédérations, les relations directes entre les gouvernements fédéral et locaux sont considérables, tandis que dans d'autres (y compris le Canada), elles passent par le canal des provinces ou États à titre de niveaux intermédiaires de gouvernement. Il est à noter que, durant les dernières années, certaines fédérations, notamment l'Allemagne et l'Inde, ainsi que la Suisse, dans sa nouvelle constitution de 1999, ont essayé de constitutionnaliser le statut et les pouvoirs des gouvernements locaux. En Australie, les gouvernements locaux sont représentés officiellement au nouveau Conseil des gouvernements australiens, créé en 1992, pour accroître la collaboration à l'égard des politiques de développement économique.

Chapitre 8

Les degrés de décentralisation et de non-centralisation au sein des fédérations

8.1 LES NOTIONS À PRENDRE EN COMPTE EN MESURANT LA DÉCENTRALISATION ET L'AUTONOMIE RELATIVE

Les notions de décentralisation et de non-centralisation sont en corrélation étroite. Des auteurs emploient le terme «non-centralisation» de préférence à «décentralisation» : le premier rend mieux l'idée de fédération, suggérant une répartition des pouvoirs selon une structure constitutionnelle tandis que le second sous-entend une hiérarchie où le pouvoir prend sa source au sommet ou au centre[24]. Les deux termes seront interchangeables ici malgré tout, étant donné l'usage généralisé du terme «décentralisation».

Si nous pouvons comparer vaguement les degrés de décentralisation au sein des fédérations, une évaluation comparative de la décentralisation (ou de la non-centralisation) est, en fait, une affaire compliquée, posant au moins quatre problèmes : comment définir la notion de décentralisation, comment la mesurer, comment relier les indices de mesure les uns aux autres, et comment comparer ces mesures d'un pays ou d'une période à l'autre.

D'abord, nous devons distinguer entre la décentralisation des compétences, c'est-à-dire des responsabilités exercées par chaque échelon de gouvernement, et

administratives accomplies par les préfectures et les autorités locales, mais dans un autre sens, il est assez centralisé pour ce qui est du contrôle qu'exerce le gouvernement central sur ces niveaux inférieurs de gouvernement. Certaines fédérations attribuent des responsabilités moins nombreuses à leurs provinces ou États constituants mais leur laissent une liberté et une autonomie plus grandes à l'égard de l'exercice de ces responsabilités.

Le problème majeur dans toute évaluation comparative est qu'aucun indice quantifiable unique ne peut mesurer efficacement l'étendue de la décentralisation véritable des pouvoirs et le degré de décentralisation du pouvoir de décision dans un système politique. Parmi les nombreux indices, encore qu'ils ne soient pas tous d'égal poids, dont il faut tenir compte dans toute évaluation, il y a ceux-ci :

La décentralisation législative

- Les pouvoirs législatifs formellement attribués par la Constitution à chaque échelon de gouvernement donnent une idée du degré de décentralisation. L'annexe A présente un tableau comparatif des diverses fédérations. En comparant les pouvoirs qui sont attribués dans les diverses fédérations, toutefois, il est à noter que les rubriques de pouvoirs du gouvernement fédéral ou des États ne donnent pas en elles-mêmes un tableau complet de la situation, leur importance pouvant varier. De plus, il faut voir si, dans la pratique, les pouvoirs sont exercés en totalité ou en partie seulement par les gouvernements auxquels ils sont attribués par la Constitution. La répartition des pouvoirs législatifs est quand même un important indice du degré de décentralisation des compétences.
- Le degré d'autonomie dont bénéficie le gouvernement dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont assignés par la Constitution doit aussi entrer en ligne de compte. À cet égard, l'étendue des compétences exclusives et des responsabilités simultanées ou partagées prévues dans la Constitution est significative. L'annexe A donne la liste des domaines qui sont de compétence exclusive, simultanée ou partagée au sein de chaque fédération.
- Un autre indice du degré de décentralisation est le niveau d'assujettissement des composantes aux traités internationaux conclus par le gouvernement fédéral dans des domaines qui sont de leur compétence en temps normal. Dans certaines fédérations, ces traités limitent les pouvoirs des États (p. ex. les États-Unis, la Suisse et l'Australie), tandis que dans d'autres, ils nécessitent la mise en oeuvre d'une loi adoptée par l'État ou la province, ou bien le consentement des gouvernements des provinces ou États (p. ex. le Canada, l'Allemagne et l'Autriche), ou encore des consultations non contraignantes pour les gouvernements des États (p. ex. l'Inde et la Malaisie). La fédération belge est celle qui va le plus loin en habilitant les composantes à conclure des traités internationaux dans leurs domaines de compétence.

La décentralisation administrative

juger du degré de centralisation ou de décentralisation des dépenses ainsi que de l'administration des programmes et de la prestation des services. Elles ne donnent cependant pas une bonne idée de l'autonomie financière, puisqu'elles englobent les dépenses financées par les transferts. Le tableau VIII présente une comparaison des dépenses après transferts des fédérations, par ordre de décentralisation.

- La taille et la nature des transferts (qu'il s'agisse de contributions conditionnelles ou non ou de parts des impôts fédéraux) sont révélatrices aussi jusqu'à

moins décentralisé en ce qui a trait aux compétences législatives, mentionnons, par exemple, la politique linguistique et la culture (Suisse et Belgique), les traités internationaux (Belgique et Allemagne), la citoyenneté (Suisse), les opérations de banque (États-Unis, Australie et Allemagne), la radiodiffusion (Australie et Allemagne), le droit criminel (États-Unis et Australie), l'énergie et l'environnement (Belgique), l'assurance-chômage (États-Unis, Suisse, Australie et Allemagne) et le pouvoir résiduel (États-Unis, Suisse, Allemagne et Autriche). Parmi les autres domaines qui sont plus décentralisés dans d'autres fédérations, il y a la défense, les échanges et le commerce, les faillites, l'agriculture, l'organisation des tribunaux, la police, les prisons, les politiques sociales et la recherche scientifique.

Pour ce qui est de la mise en oeuvre des traités internationaux, le Canada compte quand même parmi les fédérations les plus décentralisées. Aux États-Unis, en Suisse et en Australie, par exemple, les composantes sont liées par les traités internationaux conclus par le gouvernement fédéral dans des domaines qui, aux termes de la Constitution, relèveraient de leur compétence autrement. Au Canada, l'autonomie des provinces est protégée d'un empiétement semblable à la suite d'une révision judiciaire, par le fait que la mise en oeuvre passe obligatoirement par une loi provinciale. D'autres fédérations, comme l'Allemagne, exigent le consentement des États à l'égard des traités qui ont des répercussions sur les compétences des composantes, ou prévoient, comme l'Inde et la Malaisie, la tenue de consultations non contraignantes auprès des États avant leur mise en oeuvre. Trois fédérations, l'Allemagne et la Suisse dans les domaines relevant habituellement de la compétence législative des Länder et des cantons et la Belgique plus généralement, permettent à leurs composantes de conclure des traités internationaux.

Ce qui est spécial dans la répartition des pouvoirs législatifs au Canada et, dans une certaine mesure, en Suisse, c'est que les compétences attribuées aux provinces et cantons sont généralement exclusives, ce qui accroît leur autonomie. Dans beaucoup d'autres fédérations, le gouvernement fédéral et les composantes ont moins de compétences exclusives, et il existe un domaine de compétence simultanée ou partagée plus vaste où la loi fédérale peut finir par l'emporter si le gouvernement le décide.

Pour ce qui est de la répartition des pouvoirs administratifs, au Canada, elle est généralement alignée sur la répartition des pouvoirs législatifs, le droit criminel étant l'exception principale. Dans d'autres fédérations, notamment en Suisse, en Allemagne, en Autriche et en Inde, si l'exercice général des pouvoirs législatifs est beaucoup plus décentralisé qu'au Canada, la Constitution autorise les États ou cantons *autonomes* à appliquer un pourcentage substantiel des lois fédérales (soit la plupart des lois en Allemagne, comme on l'a vu précédemment) si bien, que sous l'angle des responsabilités administratives, ces fédérations sont plus décentralisées que le Canada. Il n'est pas étonnant, à ce moment-là, que les fonctions publiques de ces États et cantons, comparativement à celle du gouvernement fédéral, soient numériquement plus importantes qu'au Canada.

constitutionnelles représentent un élément de non-centralisation, tout en limitant l'autonomie des composantes. Mais il existe des différences entre les fédérations quant à la portée des droits fondamentaux définis par la Constitution. La *Charte canadienne des droits et libertés* compte parmi les déclarations les plus étendues, encore que l'inscription de la «clause nonobstant» (article 33) laisse aux deux ordres de gouvernement une certaine latitude, pourvu qu'ils soient prêts à affronter la controverse politique qu'ils susciteront en l'invoquant. Dans certaines fédérations, mais pas au Canada, l'autonomie des deux ordres de gouvernement (p. ex. la Suisse) ou des États (p. ex. certains États américains) peut être contrebalancée par des référendums réclamés par les citoyens.

En ce qui concerne l'importance de la participation des composantes aux décisions fédérales, le Canada, à cause du caractère parlementaire de ses institutions fédérales et de la singularité de son Sénat, compte en fait parmi les fédérations les moins décentralisées (voir le chapitre 9 intitulé «Les institutions représentatives des gouvernements fédéraux»).

Si, au Canada, on parle beaucoup du «fédéralisme exécutif» et de la participation des dirigeants provinciaux aux décisions importantes, il est à noter que, sous ce dernier rapport, certaines fédérations vont beaucoup plus loin. Au Bundesrat allemand (seconde Chambre fédérale), une majorité des votes des délégués des États, se conformant aux consignes de leurs gouvernements, attribue à ces derniers un droit de veto absolu sur toutes les lois fédérales exigeant un «ordre d'assentiment» du Bundesrat, soit toutes les lois fédérales concernant les fonctions administratives des Länder dans l'application de lois fédérales (ce qui, dans la pratique, en est venu à représenter à peu près 60 p. cent des lois fédérales). Le Bundesrat jouit d'un droit de veto suspensif sur toutes les autres lois fédérales. Par conséquent, ce qui distingue le plus le Canada et l'Allemagne en tant que fédérations, c'est que dans le cas du premier, l'accent est mis sur l'autonomie des provinces tout en réservant à celles-ci un rôle officiel négligeable dans le processus de prise de décision fédéral, alors que dans le cas du deuxième, l'accent est mis avant tout non pas sur l'autonomie des Länder, mais sur des processus très élaborés qui permettent leur participation à la prise de décision. En Suisse, plus d'un cinquième des membres des deux chambres du parlement fédéral siègent aussi aux assemblées cantonales, étant ainsi bien placés pour faire entrer le point de vue des cantons en ligne de compte dans les décisions. De plus, la Suisse a la tradition bien établie de consulter d'abord les cantons avant que le gouvernement fédéral n'entreprenne un grand projet. Il est aussi à noter que, dans certaines fédérations (notamment en Suisse, mais aussi à un degré considérable aux États-Unis), les partis politiques fédéraux dépendent plus directement de leurs organisations de canton et d'État. L'étroitesse de ces rapports explique que, dans des fédérations comme l'Allemagne, la Suisse et même les États-Unis, les régions ont, plus qu'au Canada, le sentiment que le gouvernement fédéral est «le leur».

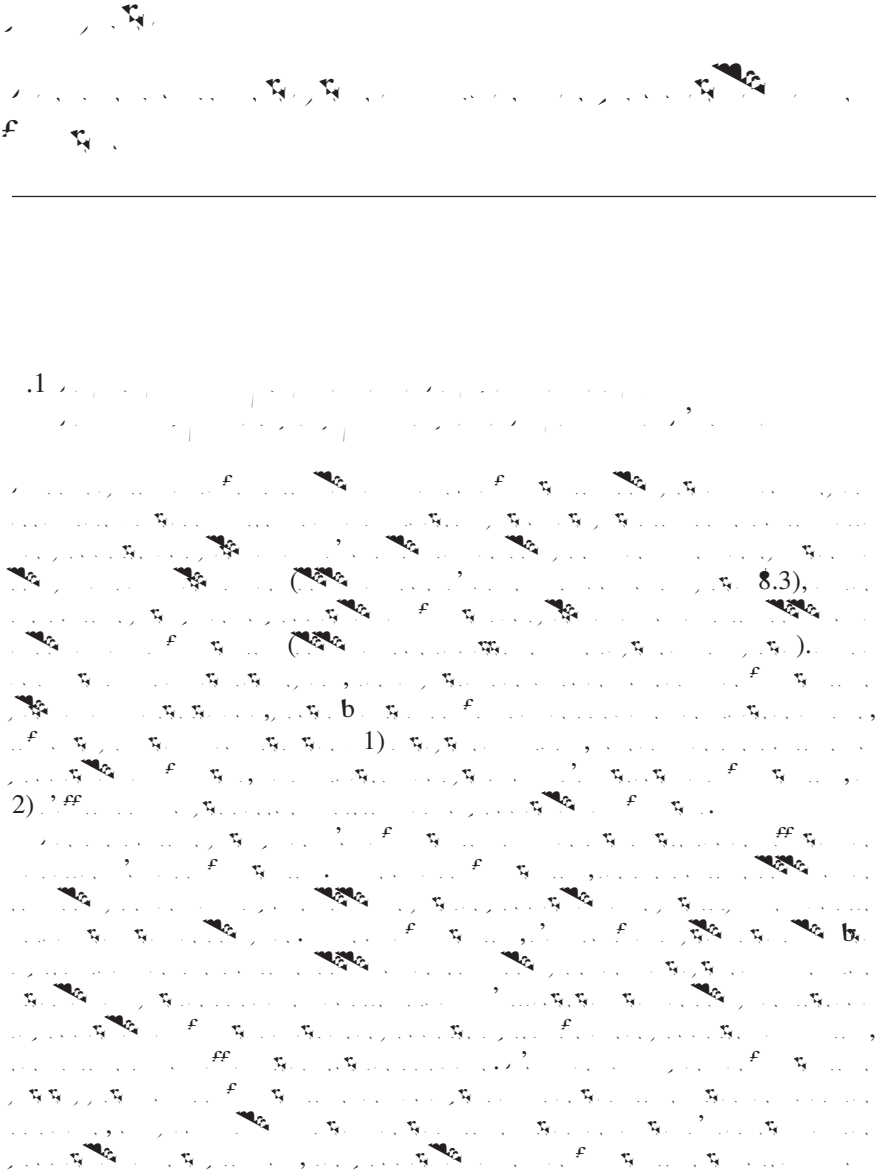
La seconde grande généralisation est que, si difficile qu'il soit d'en arriver à un classement général en raison de la diversité des facteurs à prendre en compte, le

cependant, procéder auparavant à un examen lucide des domaines où des rajustements de compétences et du processus décisionnel fédéral pourraient aider à répondre aux demandes du Québec et des autres provinces et à accroître l'efficacité, sans affaiblir le gouvernement fédéral à la longue.

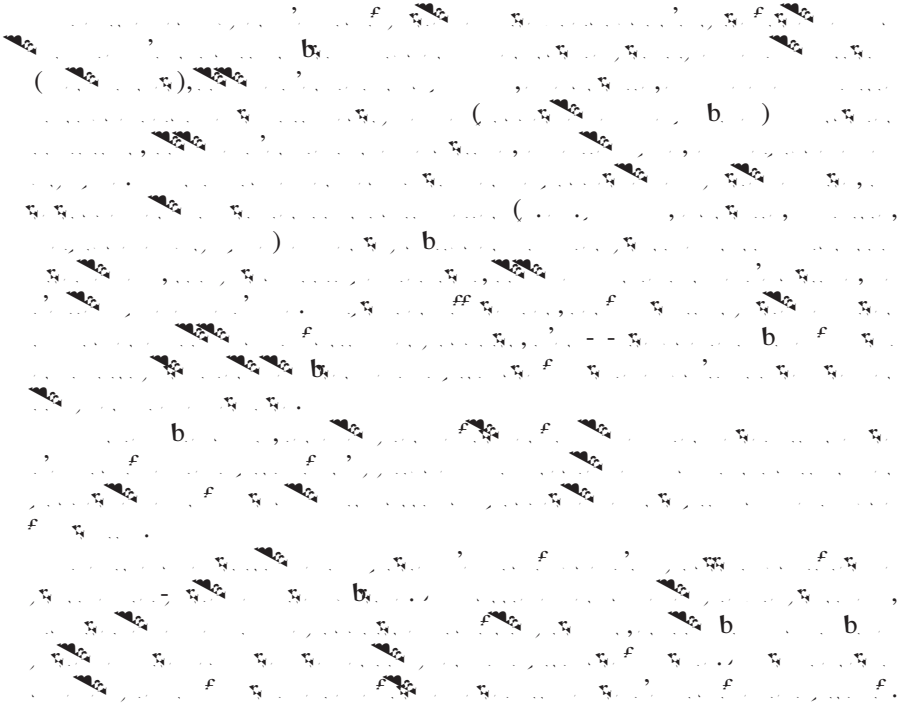
En outre, l'expérience d'autres fédérations et confédérations, notamment les multilingues et les multinationales, laisse supposer qu'une certaine «géométrie variable» dans les pouvoirs et responsabilités des diverses provinces (c.-à-d. l'asymétrie) est peut-être nécessaire pour tenir compte du caractère unique des

Les provinces ou États ont généralement la responsabilité exclusive ou principale à l'égard de l'éducation, de la santé, des ressources naturelles, des affaires municipales et de la politique sociale. La responsabilité pour l'agriculture, l'environnement, l'immigration, la langue et la culture est souvent commune et s'exerce par le biais du partage des pouvoirs, de la délégation de pouvoirs législatifs ou d'ententes intergouvernementales. Toutefois, dans certaines fédérations multiculturelles ou multinationales (p. ex. la Suisse et la Belgique), c'est aux composantes qu'incombe la responsabilité principale à l'égard de leurs politiques linguistiques et culturelles.

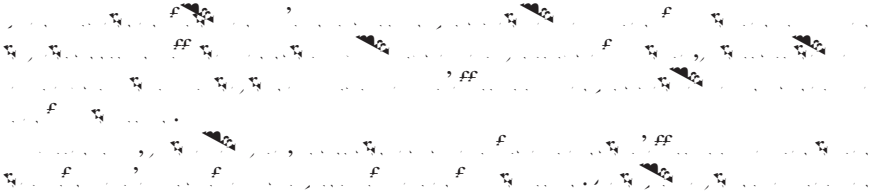
Il est à noter aussi que plusieurs fédérations (p. ex. la Belgique, la Malaisie, l'Inde, l'Espagne, la Russie) prévoient une asymétrie de fait et même de droit à l'égard des pouvoirs de certaines composantes. L'Union européenne par rapport au Royaume-Uni et au Danemark et l'application de l'union monétaire européenne ainsi que les ententes de décentralisation des pouvoirs adoptées au Royaume-Uni sont d'autres exemples d'asymétrie entre les composantes de fédérations.



.2

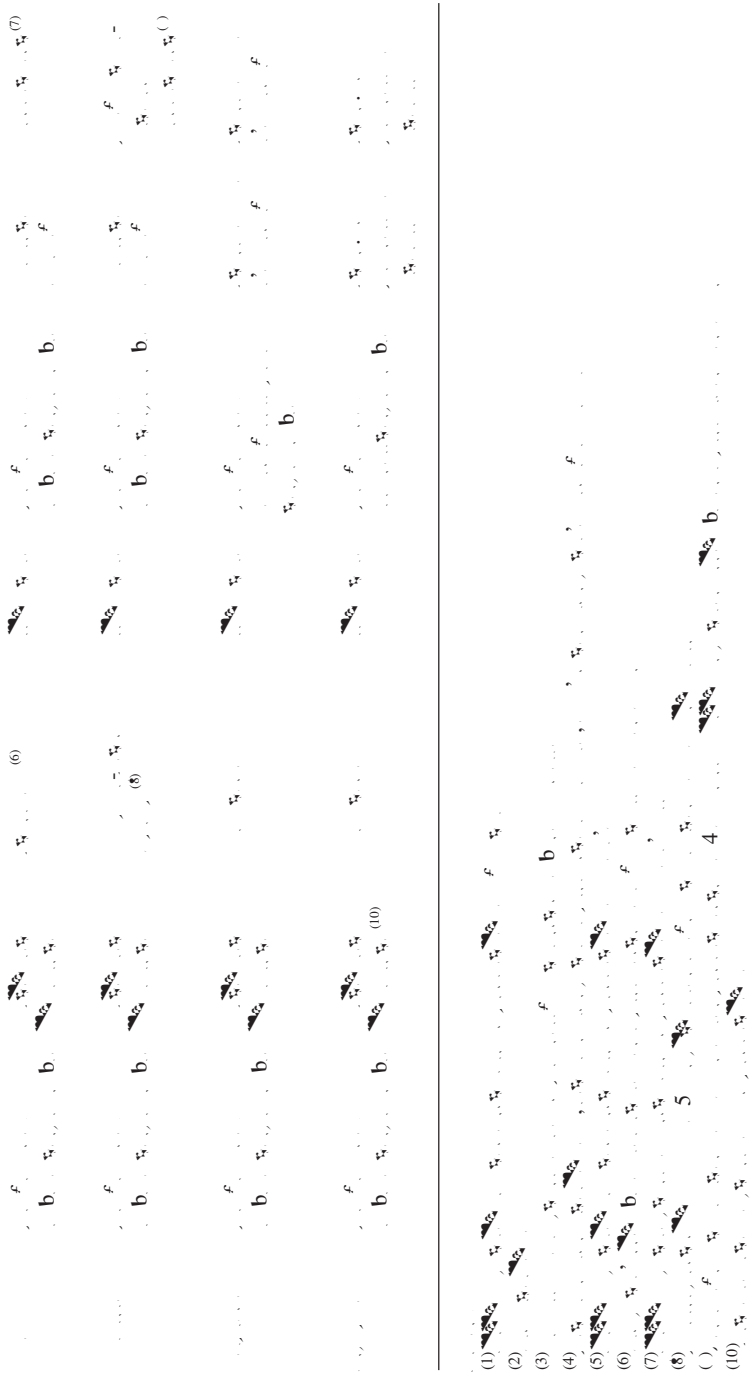


.3



b . 0.00.

F d a	Re a e e ' e c e e a d a	C e d e e e d a	C e de a d a	L a e d a b ca a e ca a	Re a e c.- . de , a /de a ce	C e d e e e a	C e de ' a , a
	b b	(2)	(2)		b b		(1)



[illegible]

[illegible] ([illegible])[27]. [illegible] 1 7. ( ) [illegible] 5 [illegible]

[illegible]

5.2 [illegible]

.4 [illegible]

1) 2) 3) 4)

[illegible]

La ec de e b e

[illegible] 1 01, - 1 13 ([illegible]), [illegible] - , 178 1 12, [illegible] 75 [illegible], 60 [illegible] 40 [illegible] ([illegible]). 208 [illegible] 44 [illegible]

[illegible]

12 [illegible] 250 [illegible] 42 [illegible] 110. [illegible]

Le de e de a e e a a e

[illegible]

28 [illegible]

(51) [illegible]

[illegible] (s. 43) [illegible] ([illegible]). [illegible]

Le de de e C a b e e a e e ce de a e e C a b e

[illegible] (b [illegible]). [illegible] ([illegible]) b [illegible] b [illegible] b [illegible] b [illegible] b [illegible] b [illegible] b [illegible] b [illegible] b [illegible] b [illegible] b [illegible] b [illegible] b [illegible] 60 [illegible] b [illegible]

[illegible]

C 10

L C
f f

10.1 LA C N I I N : L I ME

L’ ’ f
, f ff
C ’ . L
C ’ f , ,
’ ,
f . C’ C f
C . C ’ ’ ( ) . D’
f f . E
f f ,
C ’ ff ,
’ ’ .

10.2 LE CE D'A BI AGE C N I I NNEL E DE I I N J DICIAI E

C [illegible]

10.3 LE C ME E LE C C N I I NNELLE

[illegible]

[illegible]

E , C ’
C (N) ,
’ C ’
C , ’ ,
’ .
L (131)
’ , , ,
, , C
, (,
’ C ’), ’ .
E E , ’ ’ ’ -
’ , , ’ ’
, , ,
E ,
C ,
’ C .
’ C , L ’
C ’ ,
L ’ ’
C
’ ’ ’ , C
’ ’ ’ ’ ’ ’
. L’ ’
’A ’ ’ ’
’ ’ . C’ ’
’ ’ , ’
’ , . L
C ’ ’ ’
’ ’ ’ ’ ’ .
C’ - , ’ ’
’ ’ ’ ’ ’
’ .

10.5 LE LE DE D CLA A I N DE D I DAN LA C N I I N

L ’
L ’

[illegible] f [illegible] ’ [illegible] ’ , [illegible]
’ [illegible] ’ [illegible] [illegible] [illegible],
. D [illegible] A[illegible]

[illegible] 6 32) [illegible] 33).

E A[illegible] A[illegible], C [illegible] L C [illegible] 'A[illegible] [illegible] . D H [illegible] C [illegible] . L C [illegible] 7 [illegible] *Traité d'État d'Autriche* (1955), [illegible] 'A[illegible].

10.6 LE DI I I N DE CE I N EN B NNE E D E F ME

[illegible] . D [illegible] C [illegible] - [illegible] C [illegible] 'C [illegible] . E [illegible] C [illegible] . [illegible] D [illegible] . E [illegible] . I [illegible] (' 10.4 [illegible]). L [illegible] 1995, [illegible] . A [illegible]

E 1998, , C . L C ( ), , , , , . F , ’ . L’ , ’ C , , , , , , , , , . I , ’ C , , , , , , . C , , - , , . D

11

11.1 [illegible]

(. . 178 [illegible] , 1848 [illegible] , 1867 [illegible] 1 01 [illegible]). [illegible] [31].

1 45, [illegible] (1 62), [illegible] (1 63), [illegible] (1 1) [illegible] (1 1), [illegible] (1 71) [illegible] (1 2), [illegible] (1 65) [illegible] 1 67 1 70 [illegible] [32]. [illegible]

[illegible]

11.2 [illegible]

[illegible] (1) [illegible] (2) [illegible] (3) [illegible] (4) [illegible]

La répartition et le caractère des divisions sociales intérieures

[illegible]

Le rôle des institutions et des structures des fédérations

[illegible]

de la forme particulière donnée aux institutions

1 30,

(1 58-1 62)

1 1

1 2.

[illegible]

[illegible]

11.4 [illegible]

[illegible]

[illegible] 35. [illegible] (1 62) [illegible] (1 63), [illegible] 1 65, [illegible] 1 [illegible] 1 3, [illegible] 36. [illegible]

[illegible] 12

[illegible]

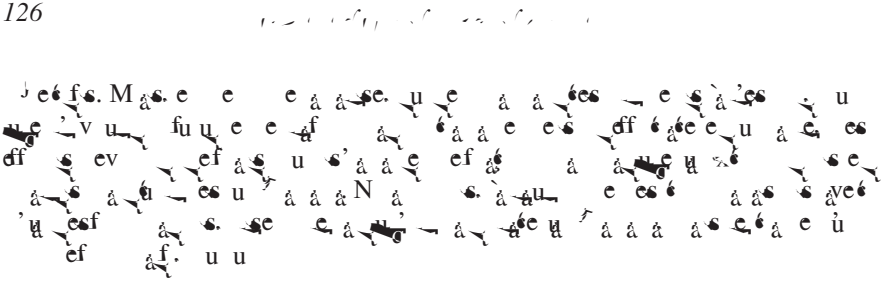
---

1 21 LE [illegible]ANA [illegible]A : UNE [illegible]PERS[illegible]PE[illegible]TIVE [illegible]M[illegible]ARÈE

L[illegible] [illegible] :1) [illegible] 2) [illegible] .

[illegible]

[illegible]



P

[illegible]

(, (

((. , 1 1) , 1 1).
(, , .
((' ((((( ), (( ), ' (' (( ).
,
((, ((. (
(((' (
. ' (' (
((((
(, ((
(. (' (
((((((
(- .

(

	(1)	(1)	(1 /1)	(1 01)	(1)	(1 2)	(1 0)	(1 3)	(1 3)	(1)	(1)	(1 2)
CARACT RI TI E DE BA E												
(										*		

(,)

	(1)	(1)	(1 /1)	(1 0 1)	(1)	(1 2)	(1 0)	(1 3)	(1 3)	(1)	(1)	(1 2)
T												

28. Pour en savoir davantage sur les répercussions de la représentation égale au Sénat américain, consulter l'ouvrage de Frances E. Lee et Bruce I. Oppenheimer, *: C E* , Chicago, University of Chicago Press, 1998.

29. Kenneth D. McRae, *C C M : ,* Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1983, p. 21.

30. *I* ., p. 122.

31. J.R. Pennock, «Federal and Unitary Government – Disharmony and Reliability», dans *B* , vol. 4, nº 2, 1959, p. 147-157; Martin Landau, «Federalism, Redundancy and System Reliability», dans *: J F* , vol. 3, nº 2, 1973, p. 173-195.

32. Voir, par exemple, Thomas Franck, *F F : A I F* , New York, New York University Press, 1966; Ronald L. Watts, «The Survival and Disintegration of Federations», dans R. Simeon, éd., *M C F* ?, Montréal, McGill-Queen's Press, 1977, p. 42-60; Ursula K. Hicks, *F : F : A C* , London, Macmillan, 1978; Robert A. Young, *F C* , Montréal et Kingston, McGill-Queen's Press, 1995, chapitres 10 et 11.

33. Voir, par exemple, Ivo Duchacek, «Dyadic Federations and Confederations», dans *: J F* , vol. 18, nº 2, 1988, p. 5-31.

34. Peter M. Leslie, *L M* .

35. Pour une analyse poussée de ces cas, voir Robert A. Young, *F C* , chapitres 10 et 11, et aussi Young, *B C* .

36. Robert A. Young, *B C* , p. 145.

37. C'est l'un des grands thèmes ressortis lors d'une conférence internationale sur la redéfinition de l'État et la dynamique politique des mégachangements constitutionnels, tenue à l'Université nationale d'Australie à Canberra, du 27 au 29 juillet 1994. Les documents de la conférence n'ont pas encore été publiés.

Bibliographie choisie

AGRANOFF, Robert, éd., «Federal Evolution in Spain», dans [illegible], vol. 17, nº 4, 1996, p. 385-401.

ALEN, André et R. Ergec, [illegible], Bruxelles, Ministère des affaires étrangères, 1993.

BAKVIS, Herman et William M. Chandler, éd., [illegible], Toronto, University of Toronto Press, 1987.

BEER, Samuel H., [illegible], Cambridge, MA, Belknap Press, Université Harvard, 1993.

BIRD, Richard A., [illegible] Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, 1986.

_____«A Comparative Perspective on Federal Finance», dans K.G. Banting, D.M. Brown, T.J. Courchene, éd., [illegible], Kingston, School of Policy Studies, Institut des relations intergouvernementales, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Université Queen's, 1994, p. 293-322.

BROWN-JOHN, C. Lloyd, éd., [illegible] London, University Press of America, 1988.

BURGESS, Michael et Alain-G. Gagnon, éd., [illegible] Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1993.

BURGESS, Michael, éd., «Federalism and the European Union», dans [illegible], numéro spécial, vol. 26, nº 4, 1996.

BZDERA, A., «A Comparative Analysis of Federal High Courts: A Political Theory of Judicial Review», dans [illegible], vol. 26, nº 1, 1993, p. 3-29.

CAIRNS, Alan, «The Governments and Societies of Canadian Federalism», dans Canadian Journal of Political Science, vol. 10, nº 4, 1977, p. 695-725.

COLOMER, Josep M. «The Spanish State of Autonomies: Non-Institutional Federalism», dans Paul Heywood, éd., [illegible], vol. 21 nº 4, 1998, numéro spécial intitulé «Politics and Policy in Democratic Spain: No Longer Different?», p. 40-52.

COMITÉ SUR L'UNITÉ NATIONALE, , Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979.

DE VILLIERS, Bertus, éd., Cape Town, Jutta & Co., 1994.

DUCHACEK, Ivo, , nouv. éd., Lanham, University Press of America, 1987, éd., «Biocommunal Societies and Politics», dans , numéro spécial, vol. 18, nº2, 1988.

_____, éd., «Bicommunal Societies and Politics», dans , numéro spécial, vol. 18, nº 2, 1988.

ELAZAR, Daniel J., Tuscaloosa, AL, University of Alabama Press, 1987.

_____, éd., «Communal and Individual Liberty in Swiss Federalism», dans , numéro spécial, vol. 23, nº 2, 1993.

_____, éd., , 2e

LANDAU, Martin, «Federalism, Redundancy and System Reliability», dans , vol. 3, nº 2, 1973, p. 173-195.

LEE, Frances E. et Bruce I. Oppenheimer, , Chicago, University of Chicago Press, 1998.

LESLIE, Peter M., , Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1996.

LISTER, F.W., , Westport, C., Greenwood, 1996.

LIVINGSTON, W.S., , Oxford, Clarendon Press, 1956.

MILNE, David, «Equality or Asymmetry: Why Choose?», dans R.L. Watts et D.M. Brown, éd., , Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 285-307.

NATHAN, R.P., «Defining Modern Federalism», dans H.N. Scheiber, éd., , Berkeley, University of California Press, 1992.

OLSON, David M. et C.E.S. Franks, éd., Berkeley, Institute of Governmental Studies Press, 1993.

ORBAN, E., , Québec, Hurtubise HMH Ltée, 1992.

OSTROM, Vincent, «Can Federalism Make a Difference», dans , vol. 3, nº 3, 1974, p. 197-238.

_____, , Lincoln, University of Nebraska Press, 1986.

PENNOCK, J.R., «Federal and Unitary Government – Disharmony and Reliability», dans , vol. 4, nº 2, 1959, p. 147-157.

RIKER, William H., «Federalism», dans Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, éd., , vol. 5, Reading, Massachussett, Addison Wesley, 1975.

RUSSELL, Peter H., , Toronto, University of Toronto Press, 1993.

SAUNDERS, Cheryl, , Melbourne, Centre for Constitutional Studies, University of Melbourne, 1989.

_____, «Constitutional Arrangements of Federal Systems», dans , vol. 25, nº 2, 1995, p. 61-79.

SAWER, Geoffrey, London, CA Watts, 1969.

SCHARPF, F., «The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration», dans , vol. 66, 1988, p. 238-278.

SHARMAN, Campbell, éd., , Canberra, Federalism Research Centre, Université nationale d'Australie, 1994.

SIMEON, Richard et Robinson, I., , Toronto, University of Toronto Press, 1990.

SMILEY, D.V., , Toronto, McGraw-Hill Ryerson Limited, 1987.

SMILEY, Donald V. et Ronald L. Watts, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1986, ch. 4.

STEVENSON, Garth, , 3e édition, Toronto, Gage, 1989.

STEWART, W.H., , New York, University Press of America, 1984.

TARLTON, C.D., «Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation», dans , vol. 27, nº 4, 1965, p.861-874.

VERNEY, Douglas V., «Federalism, Federative Systems and Federations: The United States, Canada and India», dans , vol. 25, nº 2, 1995, p. 81-97.

VIJAPUR, A.P., éd., , New Delhi, Manok Publications Ltd., 1998.

WATTS, Ronald L., Oxford, Clarendon Press, 1966.

_____, Études de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, nº 8, Ottawa, Information Canada, 1970.

_____, «Federalism, Regionalism and Political Integration», dans D. Cameron, éd., , Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1981, p. 3-19.

_____, «Divergence and Convergence: Canadian and US Federalism», dans H.N. Scherber, éd., , Berkeley, Institute of Governemental Studies, Université de Californie, Berkeley, 1987, p. 179-213.

_____, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1989.

_____, , Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1999.

WATTS, Ronald L. et Douglas M Brown, éd., , Toronto, University of Toronto Press, 1991.

WEAVER, R.K., éd., , Washington D.C., Brookings Institution, 1992.

WHEARE, K.C. , 4e éd., London, Oxford University Press, 1963.

YOUNG, Robert A., , Sainte-Foy, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1995.

ZIMMERMAN, J.F., , Leicester, R.-U., Leicester University Press, 1992.