Document generated on 07/17/2025 6:24 p.m.

Politique et Sociétés

Principes et problèmes du gouvernement asymétrique

Michael Keating

Volume 17, Number 3, 1998

Repenser la communauté politique

URI: https://id.erudit.org/iderudit/040130ar
DOI: https://doi.org/10.7202/040130ar

See table of contents

Publisher(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (print)
1703-8480 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Keating, M. (1998). Principes et problèmes du gouvernement asymétrique. *Politique et Sociétés*, *17*(3), 93–111. https://doi.org/10.7202/040130ar

Article abstract

In multinational states, there are often specific demands for autonomy. These are difficult to reconcile with uniform theories of the state, yet proposals for asymmetrical government arouse considerable opposition. There have always been asymmetrical elements in the constitutions of the United Kingdom, Canada and Spain. The transformation of the state and the emerging relationships between territory and power are such that asymmetry is becoming a more important feature of the multinational state. The arguments against asymmetry are analysed. We need a new model of the state which can reconcile equality of citizens with asymmetry of territorial government.

Tous droits réservés © Société québécoise de science politique, 1998

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

PRINCIPES ET PROBLÈMES DU GOUVERNEMENT ASYMÉTRIQUE

Michael Keating
University of Western Ontario

LA QUESTION DE L'ASYMÉTRIE

Dans le monde contemporain, avec les mutations que subit le modèle traditionnel de l'État, la mondialisation et la montée des revendications minoritaires, culturelles et territoriales, une question se pose avec force. Quel degré d'asymétrie constitutionnelle, conciliant le respect de la diversité avec l'efficacité, l'égalité et la démocratie, est-il possible d'accepter dans un État moderne ?

Évidemment, l'asymétrie n'est pas un nouveau phénomène dans plusieurs États. Les systèmes politiques de l'Europe prémoderne étaient différenciés, et les sphères d'autorité étatique, économique et ecclésiastique ne coïncidaient que partiellement avec le territoire. On rencontrait des États précoces comme la France et l'Angleterre, des États-villes, des principautés séculaires et ecclésiastiques, des ligues de villes, des royaumes et des empires. La souveraineté restait mal définie et était presque toujours partagée. Dans les premiers États, par exemple en France ou en Espagne, les territoires locaux gardaient leurs droits traditionnels, et chacun avait des rapports spécifiques avec le pouvoir central. Dans les empires (le Saint Empire romain et ensuite l'empire des Habsbourg) l'autorité était encore plus diffuse et, jusqu'à la Première Guerre mondiale, l'Europe centrale n'était qu'une mosaïque de systèmes politiques divers.

Dans une deuxième phase de l'évolution de l'État, cette asymétrie constitutionnelle a été menacée par trois forces : la montée de l'État modernisateur et interventionniste ; la démocratisation et sa condition préalable d'égalité civile ; et la doctrine jacobine d'unité nationale. Le jacobinisme, produit de la Révolution française, fut inspiré par l'esprit géométrique issu des Lumières, par la doctrine de la souveraineté populaire et son corollaire suivant lequel le peuple souverain ne doit souffrir aucun obstacle à la mise en œuvre de ses volontés. Ces doctrines, discutées en France tout au long du XIXe siècle, triomphèrent enfin sous la Troisième République, époque où la diversité,

Michael Keating, Department of Political Science, University of Western Ontario, Social Science Centre, London (Ontario), Canada, N6A 5C2.

Courriel : keating@sscl.uwo.ca

pour les bons républicains, était synonyme de réaction. Elles inspirèrent également les forces nationalistes, démocratiques et républicaines en Espagne, en Italie et dans les pays de l'Europe centrale. La montée de l'État interventionniste fut également le produit du XIXe siècle, et plus particulièrement de la fin de ce siècle. Au XXe siècle, l'État s'est doté de nouvelles compétences en matière de régulation économique, d'aménagement du territoire, et d'aide sociale, qui sont difficilement conciliables avec la diversité. Si la démocratisation implique que tous les citoyens sont égaux et que tous les votes ont un poids égal, le principe d'égalité civique inspire des revendications d'égalité sociale et économique.

Vers la fin du XXe siècle, nous assistons à une renaissance des revendications particularistes, dans un contexte où l'État a de plus en plus de difficulté à réaliser ses anciennes ambitions d'intégration et à assurer l'égalité des droits civiques, sociaux ou économiques. Face à des pressions d'en haut (mondialisation), d'en bas (revendications territoriales, pressions de décentralisation) et d'en face (avance du marché et de la société civile), l'État est en train de perdre sa capacité à définir l'intérêt général de la société et à intégrer les divers aspects de la politique. En même temps, et en grande partie du fait de l'affaiblissement de l'État, de nouvelles identités politiques prennent forme et de vieilles identités sont redécouvertes ou politisées. Certains observateurs voient la «fin des territoires» dans cette fragmentation de l'espace social défini par l'État[1]. Une telle perspective n'est possible qu'à condition de considérer le territoire comme l'équivalent de l'État-nation (tel est le cas dans la tradition jacobine française). Dans une perspective historique plus longue, il devient évident que le territoire est un principe important d'organisation politique et sociale avant cette évolution de l'État moderne, et que, dans le monde actuel, le territoire n'est pas en train de disparaître, mais au contraire d'être constamment réinventé[2]. Il est vrai que l'État n'a plus le monopole de la définition du territoire en tant que système d'action. Mais dans ce contexte les territoires infraétatiques et supraétatiques se constituent comme systèmes d'une action plus autonome et, ensuite, cherchent leur propre rôle dans l'État, dans les régimes internationaux et dans le marché mondial[3].

Cette tendance de la politique à reprendre des formes territoriales s'explique par trois types de raisons : fonctionnelles, politiques, et normatives. Sur le plan fonctionnel, dans une économie mondialisée, le territoire devient un facteur important de la restructuration écono-

1. Bertrand Badie, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995.
2. Michael Keating, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Aldershot, Edward Elgar, 1998.
3. Michael Keating, *The New Regionalism in Western Europe, op. cit.*

Resumé. Les États multinationaux impliquent des revendications particulières d'autonomie territoriale. Ces revendications sont difficilement conciliables avec la théorie de l'État uniforme, cependant l'État asymétrique suscite des oppositions. Néanmoins, dans les constitutions du Royaume-Uni, du Canada et de l'Espagne, il existe depuis toujours des éléments asymétriques. La restructuration de l'État et les nouveaux rapports entre territoire et pouvoir politique sont tels que l'asymétrie est de plus en plus reconnue comme un élément normal de l'État multinational. Les arguments contre l'asymétrie sont analysés. On est à la recherche d'un nouveau modèle de l'État pouvant concilier l'égalité des citoyens avec l'asymétrie des structures gouvernementales.

Abstract. In multinational states, there are often specific demands for autonomy. These are difficult to reconcile with uniform theories of the state, yet proposals for asymmetrical government arouse considerable opposition. There have always been asymmetrical elements in the constitutions of the United Kingdom, Canada and Spain. The transformation of the state and the emerging relationships between territory and power are such that asymmetry is becoming a more important feature of the multinational state. The arguments against asymmetry are analysed. We need a new model of the state which can reconcile equality of citizens with asymmetry of territorial government.

mique. Ce constat a inspiré beaucoup d'œuvres sur la renaissance des économies régionales[4]. Les politiques culturelles et linguistiques, qui, en principe, n'affectent que les personnes, reposent effectivement sur une base territoriale. Le territoire est aussi un lieu essentiel d'intégration des politiques publiques et un lieu de dialogue entre les gouvernements et la société civile. Politiquement, le territoire reste la base de mobilisation politique la plus importante, même pour les nouveaux mouvements sociaux. En ce qui concerne les normes, le territoire fournit un cadre de représentation politique et un mécanisme assurant la responsabilité des gouvernements. Comme principe de représentation politique, le territoire a l'avantage d'être non discriminatoire, puisque tous les citoyens d'une circonscription sont sur un pied d'égalité (bien entendu, la représentation est affectée par la manière de délimiter les circonscriptions et, plus généralement, la définition du territoire est un enjeu politique important).

Donc, dans le monde actuel, la relation entre les territoires qui constituent l'État est une question de grande importance. Partout dans le monde, il y a des territoires, et souvent des unités historiques, au sein d'États unitaires ou fédéraux, qui cherchent à redéfinir leur statut

4. Michael Storper, «The Resurgence of Regional Economies, Ten Years Later», *European Urban and Regional Studies*, vol. 2, n° 3, 1995, p. 191-221.

constitutionnel pour réintégrer ces nouvelles réalités et pour faire face aux défis de la mondialisation. De plus, en Europe se construit un nouvel ordre politique qui n'est ni un État unitaire ni une fédération ni une confédération, mais un nouveau sujet politique. Au sein de l'Union européenne existent des revendications très distinctes, de la part des États, mais aussi de la part de quelques nations historiques et de régions qui sont à la recherche d'un statut particulier. En Amérique du Nord, on ne rencontre pas un tel projet de construction d'un niveau politique supranational. Cependant l'ALENA a des effets variés qui affectent l'équilibre politique au sein de l'État fédéral canadien. L'État uniforme, qu'il soit unitaire ou fédéral, s'accommode difficilement de ces projets de société différenciés, ayant chacun sa propre synthèse d'éléments culturels, économiques, sociaux et politiques. Nous sommes à la recherche d'un nouveau modèle d'État qui, pour quelques-uns, doit être différencié et asymétrique. Mais dans quelques États, l'idée de fédéralisation asymétrique, assortie de la reconnaissance du caractère distinct des territoires constituants, a provoqué des oppositions farouches de la part des défenseurs du vieux modèle homogène de l'État. La question s'est posée notamment au Royaume-Uni pendant les controverses sur la *Home Rule* pour l'Irlande (1885-1922) et dans les débats autour de la dévolution écossaise (depuis 1885, et particulièrement depuis 1974); en Espagne (sous la Deuxième République et depuis 1978); et au Canada (depuis 1867, et particulièrement depuis les années 1960).

Nous allons discuter des questions de principe dans la deuxième partie de cet article, mais nous devons d'abord examiner l'existence d'éléments asymétriques dans les constitutions actuelles de ces trois États multinationaux (Royaume-Uni, Canada, Espagne) éléments souvent mal compris par ceux qui insistent sur la nécessité d'une uniformité constitutionnelle.

LES ASYMÉTRIES EXISTANTES

Considérons les éléments d'asymétrie sous huit aspects, résumés dans le tableau suivant.

Éléments d'asymétrie, Canada, Royaume-Uni, Espagne

	Canada	Royaume-Uni	Espagne
1. Pouvoirs législatifs	Uniformes	Irlande du Nord, 1922-1992. Projet de loi pour l'Écosse.	Uniformes
2. Compétences	Loi civile du Québec	Irlande du Nord, 1922-1992. Projet de loi pour l'Écosse.	Variations entre les communautés autonomes
3. Droit civil	Québec	Écosse	Catalogne
4. Pouvoirs fiscaux	Uniformes, mais variations dans la pratique	Irlande du Nord, 1922-1972. Projet de loi pour l'Écosse	Pays Basque, Navarre
5. Représentation dans le parlement national	Inégale	Allocation distincte pour l'Angleterre, l'Écosse, le Pays de Galles	Surreprésentation des petites provinces
6. Attribution des postes dans le gouvernement national	Ministres régionaux	Secrétaires d'État pour l'Écosse, le Pays de Galles, l'Irlande du Nord. Dans le passé, attribution d'autres postes	Rien
7. Lois linguistiques	Québec	Pays de Galles Catalogne, Galicie	Pays Basque,
8. Religion	Lois distinctes pour chaque province	Église d'Écosse, Église d'Angleterre. Pas d'église officielle au Pays de Galles ou en Irlande du Nord	Uniforme

Le premier élément concerne l'existence de pouvoirs législatifs accordés aux gouvernements ou aux assemblées infranationales. Au Canada et en Espagne, ces pouvoirs sont uniformes. Au Royaume-Uni une législature autonome existait en Irlande du Nord entre 1922 et 1972, et le gouvernement actuel propose un parlement législatif pour l'Écosse, alors que les lois pour l'Angleterre et pour le Pays de

Galles resteront de la compétence du parlement de Westminster. Avant même l'établissement du parlement écossais, il existait tout un système au sein du parlement central pour l'approbation des lois écossaises[5]. L'accord de Stormont (1998) propose une assemblée législative en Irlande du Nord. Au Pays de Galles, il y aura une assemblée exerçant des pouvoirs administratifs. Au Canada, les provinces ont en principe les mêmes compétences, bien qu'il existe des dispositions pour la renégociation des responsabilités en cas d'accord d'une seule d'entre elles et le gouvernement fédéral. Ainsi le Québec a acquis des compétences en matière de sélection des immigrés, et quelques provinces sont en train d'obtenir la responsabilité de la formation professionnelle.

En Espagne, la constitution de 1978 prescrit deux voies à l'autonomie, la voie rapide (*vía rápida*) et la voie lente (*vía lenta*). Les communautés qui adoptèrent des statuts d'autonomie par référendum dans le passé (c'est-à-dire sous la 2e République dans les années 1930) sont éligibles pour la voie rapide. Si les autres veulent arriver à la pleine autonomie, elles sont obligées de faire deux référendums adoptés à la majorité absolue des électeurs de chacune de leurs municipalités. L'objectif du système était de limiter la voie rapide aux trois communautés nationales historiques (Catalogne, Pays Basque et Galicie qui avaient leurs statuts d'autonomie sous la 2e République), mais en l'occurrence l'Andalousie aussi choisit ce chemin. Dans cette région, les partisans de l'autonomie obtinrent des majorités absolues partout, sauf dans une seule municipalité. En dépit de cet échec, le parlement national leur a permis d'emprunter la voie rapide. Depuis, la région de Valence et les Canaries ont aussi reçu pleins pouvoirs, et la Navarre possède un statut particulier en vertu de ses privilèges historiques comme « communauté forale »[6]. En principe, la distinction entre les deux voies ne concerne pas les compétences ultimes des communautés autonomes, bien qu'uniquement la rapidité du transfert des pouvoirs, bien qu'il existe effectivement deux classes de communautés. À chaque transfert de compétences aux communautés de la voie lente, le gouvernement de la Catalogne répond par une demande pour que soit préservée sa spécificité (*hecho diferencial*).

Il existe dans les trois pays des systèmes distincts de droit civil pour plusieurs territoires, par exemple en Écosse, au Québec, en Catalogne et, dans une certaine mesure, dans d'autres communautés autonomes, il existe des traditions distinctes et des droits anciens (*fueros*). L'Écosse possède même un système de droit civil, criminel et commercial, son propre système de régulation et ses tribunaux. Il

5. Michael Keating, *The Role of the Scottish MP*, thèse de doctorat, Glasgow, Glasgow College of Technology et Londres, CNAA, 1975.
6. C'est-à-dire une communauté où les *fueros*, droits traditionnels, étaient reconnus.

est donc nécessaire que, pour la plupart des lois, le parlement de Westminster adopte deux versions : l'une pour l'Écosse, et l'autre pour la juridiction distincte « Angleterre et Pays de Galles »[7].

Les pouvoirs fiscaux des provinces canadiennes sont égaux, mais ils sont exercés différemment selon les choix politiques des gouvernements. Le Québec gère son propre impôt sur le revenu, mais collabore avec Ottawa pour la taxe sur les produits et services, alors qu'en Ontario c'est l'inverse. L'Alberta n'impose pas de taxe sur les ventes. Au Royaume-Uni, le parlement d'Irlande du Nord (1922-1972) a eu sa propre fiscalité, avec obligation de transférer à Londres sa contribution aux dépenses nationales (en réalité, cette contribution impériale devint rapidement négative). Le gouvernement travailliste actuel a proposé que le parlement écossais (mais pas l'assemblée galloise) ait une marge de manœuvre fiscale lui permettant d'augmenter ou de réduire l'impôt sur le revenu de 3 %. En Espagne, le Pays Basque et la Navarre ont une autonomie fiscale presque absolue ; ils fixent le taux d'imposition, en reçoivent le produit et en transfèrent à Madrid une partie (le *cupo*) négociée pour une période de cinq ans. Ce système de *concierto económico* date du XIXe siècle. Il a été introduit en remplacement des droits anciens, ou *fueros*, qui eux aussi comportaient des privilèges fiscaux. Les autres communautés autonomes peuvent, depuis 1999, gérer 30 % du produit de l'impôt sur le revenu, et élever ou baisser le taux de 3 %.

Un des éléments d'asymétrie les plus notables concerne la représentation dans les parlements nationaux. Selon la constitution canadienne, dans chaque province, les députés doivent être au moins aussi nombreux que les sénateurs, et pas moins nombreux qu'en 1976. Donc l'Île-du-Prince-Édouard a un député pour 31 441 habitants, alors que la province d'Alberta, a un député pour plus de 97 000 habitants.

Au Royaume-Uni, la répartition des sièges entre l'Angleterre et l'Écosse fut établie au XVIIIe siècle en fonction des contributions respectives au Trésor. Au XIXe siècle, le droit de vote fut uniformisé et ensuite les sièges furent répartis selon la population, mais au XXe siècle la réduction relative de la population de l'Écosse n'entraîna pas de réduction dans la représentation parlementaire[8]. Depuis 1954, la

7. Depuis la suppression du parlement de Stormont en 1972, les lois concernant l'Irlande du Nord sont adoptées par décrets (*orders in Council*) par le parlement de Westminster.

8. Ian McLean, « Are Scotland and Wales Over-Represented ? », *The Political Science Quarterly*, vol. 66, n° 4, 1995, p. 250-268. David Rossiter, Ron Johnston et Charles Pattie, « The Evolution and Partisan Impact of Scottish and Welsh Over-Representation in the Redrawing of British Parliamentary Constituencies », *Regional and Federal Studies*, vol. 7, n° 3, 1997, p. 49-65.

délimitation des circonscriptions est la responsabilité de commissions distinctes pour chaque nation (Angleterre, Écosse, Pays de Galles, Irlande du Nord). La commission écossaise doit créer au moins 71 sièges, et la commission galloise un minimum de 35 ; en fait, dans la répartition la plus récente, elles en ont respectivement créé 72 et 40. La commission anglaise n'a pas de règle quant au nombre de sièges qu'elle doit créer, donc la composition du parlement du Royaume-Uni est le produit des décisions indépendantes de quatre commissions ! Il en résulte une surreprésentation de l'Écosse et, de manière moins importante, du Pays de Galles à la Chambre des communes. Depuis 1945, il y a un consensus entre les partis politiques au sujet de cette surreprésentation. Celle-ci est considérée comme une compensation normale pour le manque d'autonomie politique de l'Écosse et du Pays de Galles, qui avec les secrétaires d'État, assurent la loyauté des Écossais et des Gallois. Les adversaires de la *Home Rule* ont toujours précisé que l'établissement de gouvernements autonomes entraînerait la disparition de cette représentation privilégiée. Ainsi, le nouveau statut d'autonomie de l'Écosse propose la suppression, dans les instructions à la *Scottish Parliamentary Boundary Commission*, de l'article stipulant le nombre minimum de sièges. En Espagne, il n'y a pas de provision pour la représentation des communautés autonomes à la Chambre des députés, mais un article stipule un minimum de trois sièges par province, ce qui produit une surreprésentation parlementaire des petites provinces.

Au Canada et au Royaume-Uni, des conventions régissent sur une base territoriale la nomination des députés au Conseil des ministres. C'est ainsi qu'au Canada, les instances politiques fédérales ont besoin de ministres en provenance du Québec et des régions en général pour assumer pleinement la gouverne et pour procéder à des pratiques de patronage. Nous avons déjà mentionné que le secrétaire d'État en Écosse joue le rôle de représentant des intérêts écossais au sein du gouvernement britannique. Dans le passé, le système de nomination de ministres écossais était beaucoup plus élaboré. À partir des années 1950 et jusqu'à la fin des années 1980, il y a toujours eu un député écossais au ministère de l'Agriculture et, après 1974, au ministère de l'Énergie (responsable du pétrole de la Mer du Nord). Sous les gouvernements conservateurs des années 1980 et 1990, ces conventions furent abandonnées vu le manque de députés conservateurs élus en Écosse. Cette présence écossaise dans les institutions de l'État central qui en plus de créer un domaine réservé aux affaires écossaises, fut de temps en temps remarquée par les observateurs, mais en général le lobby écossais agissait avec beaucoup de discrétion, de peur d'attirer l'attention des députés anglais[9].

9. Michael Keating, *The Role of the Scottish MP*, *op. cit.*

Les lois sur la langue ne sont pas strictement un élément de la constitution, mais il est notable que, les trois pays ont des régimes linguistiques divers pour les territoires qui les composent. Dans les régions des nationalités historiques de l'Espagne, il existe des lois sur la normalisation des langues indigènes et une politique de bilinguisme. Ces politiques sont souvent considérées par les Jacobins de Madrid comme une atteinte à l'unité nationale, mais elles sont vues comme un compromis nécessaire dans les régions concernées. Au Royaume-Uni, la disposition la plus importante concerne le gallois, mais il y a aussi des dispositions pour le gaélique en Écosse. La politique linguistique suscite des conflits occasionnels au Pays de Galles, mais ce n'est pas un grand enjeu au Royaume-Uni, celui-ci étant moins concerné par le jacobinisme unitaire que par le principe de souveraineté parlementaire (cela permet une plus grande diversité dans les politiques publiques).

Le Royaume-Uni et le Canada appliquent des mécanismes très complexes en ce qui concerne l'état civil de la religion. Le Royaume-Uni a deux églises étatiques, l'Église d'Angleterre (de confession protestante modérée) et l'Église d'Écosse (de confession calviniste)[10]. L'Église anglicane, minoritaire dans la population d'Irlande et du Pays de Galles, fut séparée de l'État en 1868 (Irlande) et en 1922 (Pays de Galles). Au Canada, les articles de la constitution fédérale qui gouvernent les droits des communautés religieuses en matière d'éducation varient d'une province à une autre.

POURQUOI L'ASYMÉTRIE POSE-T-ELLE DES PROBLÈMES ?

Nous avons démontré qu'il existe des éléments importants d'asymétrie dans les constitutions et dans la pratique politique du Canada, du Royaume-Uni et de l'Espagne. Mais quand des solutions asymétriques sont proposées pour régler les conflits constitutionnels qui surgissent, elles suscitent des objections farouches. Peut-être est-ce parce que les anomalies historiques sont toujours plus supportables que ne le sont les nouvelles anomalies, même si celles-ci sont moins grandes. C'est là une explication partielle.

Si l'on examine sérieusement la question, on voit là une différence d'interprétation sur la nature de l'État. Selon la théorie unitaire, chaque État comprend une nationalité, un seul peuple et une seule volonté. Il existe des versions conservatrices de cette doctrine, notamment en Espagne où la droite espagnole, qui n'a jamais accepté l'existence des «nations» catalane, basque ou galicienne, insiste sur

10. Avec le résultat que les membres de la famille royale, anglicans en Angleterre, deviennent calvinistes lorsqu'ils traversent la frontière.

la nature primordiale de la nation espagnole. Il existe également une version libérale, par exemple celle des Jacobins français ou d'un Pierre Trudeau, qui, tout en acceptant que la nation soit une création humaine, insiste pour qu'elle soit le seul cadre d'expression des valeurs fondamentales. Pour Parada, l'Espagne est, depuis la constitution de Cadiz (1812), un État-nation fondé sur la souveraineté populaire[11]. Si les Jacobins sont des partisans de l'État centralisateur, la conception trudeauiste accepte le fédéralisme, à condition qu'il soit uniforme et accorde le même statut à toutes les unités fédérées.

Dans la pensée britannique, il n'y a pas de forte tradition jacobine comme en France et il n'y a pas non plus un effort poussé pour créer un État uniforme, mais la doctrine de souveraineté parlementaire remplit la même fonction. Au Royaume-Uni, les centralisateurs n'affirment pas que l'État est en réalité fondé sur une nation homogène. Au contraire, pour les adversaires de la *Home Rule*, par exemple Dicey[12] en Irlande ou Wilson[13] en Écosse, il est impossible d'accorder des institutions représentatives autonomes aux nations minoritaires précisément parce qu'elles s'attribueraient le droit de parler au nom de la nation et remettraient ainsi en cause la souveraineté de l'État. La question de la souveraineté n'a jamais été résolue juridiquement au Royaume-Uni. Si Dicey et Rait[14] soutiennent que le nouveau parlement de Grande-Bretagne, créé par le Traité d'Union de 1707, est le successeur du parlement anglais et est donc absolument souverain, Lord Justice Cooper, dans son jugement *McCormick vs. Lord Advocate*, a statué que le parlement écossais n'avait jamais proclamé le principe de souveraineté et qu'ainsi le nouveau parlement n'était pas souverain[15]. Dans les partis politiques britanniques, la confusion est presque totale. Les conservateurs, tout en ayant insisté sur le fait que l'Écosse est une nation, et qu'« aucune nation ne peut être retenue dans une union contre sa volonté[16]» refusent le corollaire selon lequel

11. J. Ramón Parada, «España: ¿Una or Trina?», *Revista de Administración Pública*, vol. 141, sept.-déc. 1996, p. 7-23.
12. Dicey, *A Leap in the Dark. A Criticism of the Principles of Home Rule as Illustrated by the Bill of 1893*, Londres, John Murray, 1912, 3e éd.
13. Charles Wilson, «Note of Dissent» dans Scottish Constitutional Committee, *Report*, Edimbourg, Scottish Constitutional Committee, 1970.
14. A.V. Dicey et R.S. Rait, *Thoughts on the Union between England and Scotland*, Londres, Macmillan, 1920.
15. James Mitchell, *Strategies for Self Government. The Campaigns for a Scottish Parliament*, Edimbourg, Polygon, 1996. La Convention constitutionnelle écossaise insistait sur la souveraineté du peuple écossais. Campaign for a Scottish Assembly, «A Claim of Right for Scotland», dans O. Dudley Edwards (dir.), *A Claim of Right for Scotland*, Édimbourg, Polygon, 1988. Le Parti travailliste, bien qu'il eût signé la déclaration de la Convention, continua à affirmer que, même après l'établissement du parlement écossais, Westminster garderait sa souveraineté absolue.
16. John Major, «Forward by the Prime Minister» dans Secretary of State for

cette nation a le droit de négocier sa position dans l'union. Les travaillistes, ayant signé le manifeste de la *Scottish Constitutional Convention*, qui proclame la souveraineté du peuple écossais, maintiennent en même temps qu'après l'établissement d'un parlement écossais, Westminster gardera sa souveraineté absolue. Ce n'est pas par hasard que les Britanniques (et particulièrement les Anglais) acceptent si difficilement l'idée d'une souveraineté partagée en Europe.

Donc, il n'y a pas qu'une seule doctrine pour justifier le refus d'asymétrie mais plusieurs, ce qui permet des formes d'asymétrie dans un pays, considérées comme inacceptables dans un autre. Cela explique la variété que nous avons remarquée dans la pratique constitutionnelle des trois pays.

L'autre interprétation est celle de l'État-union[17], c'est-à-dire d'un État composé de divers territoires avec leurs propres droits historiques et unis par un pacte. Par exemple, le Traité d'Union de 1707 entre l'Angleterre et l'Écosse garantit des institutions et pratiques écossaises ; les *fueros* espagnols servent de base au *concierto económico* actuel ; le British *North America Act* reconnaît la spécificité du Québec, la doctrine des deux nations fondatrices et la pratique d'accommodement au Canada[18]. Dans cette perspective le pacte n'est pas seulement un événement historique, mais il est aussi un processus selon lequel les unions sont renégociées par chaque nouvelle génération. Donc, dans le monde en mutation que nous avons évoqué au début de cet article, il est normal qu'il y ait des demandes de renégociation. Cette interprétation des constitutions des trois pays est plus conforme à la réalité historique et constitutionnelle que nous avons examinée que ne l'est la lecture jacobine. Il est notable que le droit écossais ne reconnaît pas la souveraineté parlementaire[19], et que toute la tradition politique et sociale en Catalogne[20] et au Pays Basque est basée sur un pacte et sur une souveraineté partagée[21].

Scotland, *Scotland and the Union*, Édimbourg, HMSO, 1992.

17. Stein Rokkan et Derek Urwin, *Economy, Territory, Identity. Politics of West European Peripheries*, Londres, Sage, 1982.
18. Kenneth McRoberts, *Misconceiving Canada. The Struggle for National Unity*, Toronto, Oxford University Press, 1998.
19. *McCormick vs. Lord Advocate*, cité dans James Mitchell, *Strategies for Self-Government, op. cit.*
20. *Salvador Giner, The Social Structure of Catalonia*, Sheffield, Anglo-Catalan Society, 1984.
21. Dans le Pays Basque, cette tradition dérive de la pratique forale, selon laquelle les rois étaient obligés de respecter les droits historiques. José María Lorenzo Espinosa, *Historia de Euskal Herria, Tomo 11*, Tafalla, Txalaparta, 1995. La tradition *pactiste* de la Catalogne est analysée dans Salvador Giner, Lluís Flaquer, Jordi Busquet et Núria Bultà, *La cultura catalana : el sagrat i el profà*, Barcelona, Éditions 16, 1996.

Si la souveraineté est parfois un concept assez abstrait, l'autonomie est une question d'ordre pratique. Dans le second cas, la question est de savoir s'il est juste ou non qu'une partie de l'État jouisse d'un pouvoir d'autogestion plus grand que celui des autres parties. On peut répondre à cette objection en accordant l'autonomie aux autres si elles la demandent. La question est plus difficile quand le reste du pays ne veut pas l'autonomie, ou même ne se reconnaît pas comme unité ayant des droits d'autonomie – c'est-à-dire la question d'asymétrie de conditions. Ainsi, au Canada, il n'existe pas de contrepartie au Québec – le Canada-hors-Québec n'est qu'une expression faisant référence à une réalité très hétérogène[22]. Il n'existe pas non plus d'Espagne-hors-les-nationalités-historiques[23]. Au Royaume-Uni, il est vrai que l'Angleterre est une nation, mais elle n'entretient pas de grandes aspirations à l'autonomie et a tendance à se confondre avec l'État entier. Dans cette situation, l'asymétrie est la seule solution à la désintégration de l'État, résultat qui n'est voulu ni par la majorité ni par la minorité.

Contre cet argument particulariste, basé sur des droits historiques et la pratique *pactiste*, les adversaires de l'asymétrie proposent des arguments universalistes. Ils pensent que les minorités, tout comme la majorité, doivent dissoudre leurs identités spécifiques dans une identité homogène, et que la constitution ne doit reconnaître que les valeurs et les droits universels. Argument qui manque de franchise lorsque les valeurs communes sont définies par la majorité, ce qui lui permet d'imposer ses valeurs comme étant des valeurs universalistes ou d'utiliser les principes de la démocratie majoritaire pour les faire admettre. Cette tendance à confondre la majorité avec l'État entier transparait chez plusieurs auteurs anglais lorsqu'ils disent « Angleterre » quand il est question du Royame-Uni[24].

Deux propositions sont parfois confondues. Certains s'opposent à l'asymétrie au nom de l'État-nation comme cadre des droits civiques

---

22. Certains intellectuels veulent créer une telle nation en contre-partie du nationalisme québécois, mais jusqu'à maintenant elle n'existe pas en tant que réalité sociologique. Voir : Philip Resnick, « English Canada. The Nation that Dares not Speak its Name », dans Kenneth McRoberts (dir.), *Beyond Quebec. Taking Stock of Canada*, Montréal, McGill-Queens' University Press, 1995. Will Kymlicka, « Multinational Federalism in Canada : Rethinking the Partnership », dans Roger Gibbins et Guy Laforest (dir.), *Sortir de l'impasse*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1998.
23. La Castille a un langue commune, le castillan, mais elle n'est pas reconnue comme une unité politique. Les régions où on parle castillan, ainsi que les domaines de l'ancienne couronne de Castille, sont beaucoup plus grandes que la Castille proprement dite.
24. Par exemple, dans sa polémique contre *Home Rule* pour l'Irlande, Dicey écrit : « the interest of Great Britain, or, to use ordinary language, of England, is that the English government should be strong. » dans A.V. Dicey, *A Leap in the Dark, op. cit.*, p. 44.

et sociaux, et d'autres s'y opposent au nom des valeurs universelles. En utilisant des exemples comme ceux des États du sud des États-Unis ou de l'Irlande du Nord sous le régime de Stormont, ils soutiennent que l'État national est le seul garant effectif des droits civils. Cet argument est plus théorique qu'empirique, puisqu'on pourrait citer des contre-exemples comme ceux de l'Espagne franquiste ou de l'Union Soviétique pour démontrer que les États centralisés ne sont pas nécessairement plus respectueux des droits de la personne. Même si nous acceptons l'idée de valeurs universelles et l'héritage des Lumières, il est évident que plusieurs chemins peuvent y mener. Par ailleurs, les nationalismes civiques et libéraux des grands États s'appuient aussi sur des valeurs particularistes[25]. Les nationalistes québécois disent que les droits civils seraient aussi bien protégés dans un Québec souverain qu'au Canada, mais en même temps ils insistent sur le caractère distinct de la conception québécoise des droits, plus collectiviste. Ironiquement, ce sont précisément ces qualités qu'utilisent les Canadiens pour se distinguer des États-Unis et il faut dire qu'exception faite de la question linguistique, il n'y a pas de grandes différences entre les théories québécoise et canadienne des droits. Mais si les droits concernés sont des droits universels, théoriquement il n'y aucune raison de confier leur protection à l'État-nation – bien qu'il pourrait y avoir des raisons pratiques. En Europe, la question des droits individuels est de plus en plus internationalisée par la Convention et la Cour européennes des Droits de l'Homme. En général, ce sont ces instances qui s'opposent le plus farouchement à la reconnaissance des droits des nations minoritaires et à la compétence de la Cour (surtout parmi les conservateurs britanniques). L'unioniste Dicey[26] lui-même critiquait la pratique du parlement unitaire britannique, qui consiste à faire des lois particulières pour l'Irlande, et l'absence conséquente de droits égaux dans toutes les parties de l'État. Il est donc évident que l'État national n'est pas nécessairement le meilleur garant des droits civils et que les conventions internationales sont parfois plus efficaces. Il est notable qu'en matière de droits individuels, le nouveau parlement écossais est assujetti à la Charte européenne des droits, et non à une charte britannique. L'accord de Stormont va même plus loin : les tribunaux auront la possibilité d'appliquer la Charte européenne pour invalider les lois de l'assemblée de l'Irlande du Nord. Mais si cette solution s'applique en Europe, tel n'est pas le cas en Amérique du Nord où il n'y pas de régime supranational comme en Europe. Donc, la Charte canadienne des droits et libertés reste le cadre de référence pour le règlement des conflits de droits, bien qu'elle soit vue comme illégitime par

25. Ferran Requejo, «Diferencias nacionales y federalismo asimétrico», *Claves de la Razón Práctica*, janv.-fév., 1996, p. 24-37.
26. Dicey, *A Leap in the Dark, op. cit.*

beaucoup de Québécois qui la regardent comme l'expression du nationalisme canadien[27]. Par conséquent, elle est un obstacle à la décentralisation asymétrique.

Dans l'État-providence moderne se pose la question d'égalité des droits économiques et sociaux. En ce qui concerne l'économie, le problème est celui de la concurrence déloyale qui se développe quand les gouvernements régionaux créent des conditions privilégiées pour les investisseurs. Ce problème se pose au Canada, où il y a très peu de restrictions sur la capacité des provinces à attirer les investissements ; il se pose également en Espagne, où les autres communautés autonomes portent plainte contres les privilèges fiscaux du Pays Basque et de la Navarre ; et maintenant il se pose aussi au Royaume-Uni, où les députés anglais se plaignent des avantages de l'Écosse en matière de promotion industrielle. Dans le marché unique européen, la concurrence relève désormais de la compétence de la Commission européenne, et tout un dispositif de régulation communautaire a été mis en place. L'ALENA, au contraire, ne possède qu'un régime faible pour régler les conflits en matière de subventions. Les droits sociaux posent plus de problèmes parce qu'il n'y a pas de système supra-étatique de garanties et que l'État reste donc le lieu privilégié de la régulation sociale. C'est un sujet de désaccord important, notamment au Québec et au Pays Basque, où les autonomistes soutiennent que leur province est le cadre adéquat pour assurer la solidarité sociale, alors que leurs adversaires veulent que la question soit réglée au niveau de l'État. Au risque de compliquer la discussion, on peut même dire que ce souhait de préserver l'État-providence uniforme peut fournir un argument en faveur de l'asymétrie dans la mesure où la solution à une décentralisation asymétrique serait une décentralisation symétrique de toutes les unités de l'État et donc l'affaiblissement de l'État même.

La question la plus difficile est peut-être celle de la représentation des territoires ayant un statut particulier dans les instances centrales. Plus précisément, est-il juste que leurs représentants puissent aussi voter les lois du reste de l'État en des matières qui sont du domaine particulier de leur propre gouvernement régional ? Au Royaume-Uni, cette question est appelée la *West Lothian Question*. Dans les années 1970, le député travailliste Tam Dalyell, adversaire de la *Home Rule*, demandait pourquoi, en tant que député écossais, il avait le droit de voter sur les questions concernant Liverpool en Angleterre, alors qu'on lui refusait le droit de voter sur les questions de Linlithgow

27. Guy Laforest, «La Charte canadienne des droits et libertés au Québec : nationaliste, injuste et illégitime», dans François Rocher (dir.), *Bilan québécois du fédéralisme canadien*, Montréal, VLB Éditeur, 1992, p. 124-151.

dans sa circonscription[28]. La même question avait été posée au XIXe siècle lors des débats sur la *Home Rule* pour l'Irlande[29]. Cette même question est évoquée, de temps en temps, au Canada et en Espagne. Il n'y a pas de réponse à la *West Lothian Question*. Celle-ci était posée non comme une vraie question, mais comme une objection au projet de la *Home Rule*. Dans son premier projet sur la *Home Rule* en 1886, W.E. Gladstone proposait l'exclusion des députés irlandais de Westminster, proposition qui a soulevé l'objection des unionistes parce que, sans représentation au parlement central, l'Irlande serait devenue de fait un État indépendant. Dans le deuxième projet, les députés irlandais étaient d'abord exclus puis, après un amendement, ils ont été inclus, mais il ne leur était pas permis de voter sur des questions concernant spécifiquement les autres nations du Royaume-Uni. Cet article fut supprimé pendant l'adoption parlementaire de la loi et les Irlandais obtinrent les pleins droits au parlement. Les unionistes, qui avaient protesté contre l'exclusion des Irlandais, protestèrent alors contre leur participation ! Dans le troisième projet (1912), les Irlandais avaient la représentation, avec les pleins droits de vote, mais leur nombre était réduit[30]. Le *Scotland Act* (1998) propose une réduction du nombre de députés écossais, pour éliminer la surreprésentation. Une telle réduction, tout comme celle proposée en 1912, ne touche pas le problème de principe qui continue à exister dès lors qu'un seul député écossais (ou irlandais) peut voter sur des questions anglaises. La proposition de limiter les droits des députés écossais ou irlandais aux seules questions britanniques (excluant leur participation aux votes sur les questions anglaises et galloises) serait inapplicable dans un système parlementaire, où l'exécutif dépend de l'appui d'une majorité stable.

Une autre solution consiste à donner à tous les territoires de l'État la possibilité d'atteindre le même degré d'autonomie. Si certains préfèrent la refuser et choisissent de laisser leurs affaires à l'autorité du parlement central, ils n'ont pas raison de se plaindre. Tel est effectivement le système en Espagne où plusieurs mécanismes permettent d'atteindre l'autonomie ; certains sont plus rapides que d'autres, mais en principe ils n'excluent personne. Il en résulte une rapide diffusion de l'autonomie et la transformation de l'État. Une tension existe cependant entre les gouvernements de Madrid, qui visent la symétrie (*cafe para todos*), et les nationalistes catalans et basques, qui insistent

28. Dalyell avait toute une liste de villes avec des noms allitérés en Angleterre et en West Lothian – Bolton, pas Broxbourn ; Bath, pas Bathgate... Tam Dalyell, *Devolution. The End of Britain ?*, Londres, Jonathan Cape, 1977.
29. William Ewart Gladstone, *House of Commons Debates* (Hansard), CCCIV (1886), p.1036-1139.
30. Le premier projet fut rejeté par le Chambre des communes et les deux derniers projets de loi furent rejetés par la Chambre des pairs.

sur leur *hecho diferencial*, mais la constitution fournit un cadre assez flexible pour les accommoder. Au Royaume-Uni, la stratégie des gouvernements travaillistes dans les années 1970 et 1990 a été de faire face aux revendications substantielles des autres parties de l'État (notamment les régions d'Angleterre), par exemple en établissant des agences de développement au lieu de les doter d'institutions gouvernementales dont elles ne voulaient pas. De cette manière, l'État répond aux revendications régionales, elles-mêmes asymétriques, d'une manière différente.

Pour les minorités nationales, ce qui importe c'est souvent le symbolisme et la reconnaissance de la différence. Comme nous l'avons remarqué, le Royaume-Uni a fait des concessions symboliques très importantes, même lorsqu'il a refusé toute concession substantielle. Par contre, bien que le Québec ait des compétences beaucoup plus étendues que les communautés autonomes espagnoles, ou que le parlement écossais en matière de fiscalité, il bénéficie de beaucoup moins de reconnaissance symbolique comme nation distincte ou comme partenaire de la fédération. Au Royaume-Uni, personne et pas même les conservateurs opposés à l'autonomie politique, ne nie que l'Écosse et le Pays de Galles sont des nations et que l'Angleterre en est une autre. En même temps, la Grande-Bretagne est aussi reconnue comme nation, bien qu'il soit plus difficile d'appliquer cette notion au Royaume-Uni[31]. Les symboles et les drapeaux ne posent pas de grands problèmes, sauf en Irlande du Nord, où le conflit est basé précisément sur la question de l'identité nationale. Les nations du Royaume-Uni ont même leurs propres équipes internationales dans plusieurs sports, par exemple le football. En Espagne, la constitution parle de la nation espagnole comme d'une unité indivisible, mais aussi des « nationalités et régions » qui la composent. Le terme « nationalité » est évidemment incorporé dans la constitution pour satisfaire les revendications symboliques des Catalans, des Basques et des Galiciens, mais il est aussi incorporé dans le statut d'autonomie de Valence.

Mais les concessions symboliques ne sont jamais faciles et provoquent des oppositions farouches dans les autres régions des États. La mention « société distincte » dans l'Accord du lac Meech souleva des oppositions de tout côté. Au contraire, le gouvernement conservateur espagnol a accepté récemment les demandes de reconnaissance de nationalité que lui faisaient l'Aragon et les Canaries. Cette banalisation du langage touchant la nationalité est ressentie par les nations historiques qui insistent toujours sur leur spécificité. Pour

31. Les protestants nord-irlandais insistent pour dire qu'ils sont britanniques, mais strictement la Grande-Bretagne n'inclut que l'Angleterre, l'Écosse et le Pays de Galles.

elles, ce qui importe c'est qu'elles soient reconnues comme étant distinctes. Bien que l'assemblée nord-irlandaise ait moins de compétences que les institutions basques, les leaders nationalistes basques ont déclaré qu'ils préféreraient un statut comme l'accord de Stormont à leur statut actuel parce que l'accord reconnaît la réalité des identités distinctes. La logique de la position les oblige à demander plus. Il en résulte une concurrence constante et une déstabilisation de la pratique constitutionnelle. Ce phénomène existe en Espagne[32], et aussi au Canada, comme le montre l'Accord de Charlottetown. Selon ce projet, le gouvernement était obligé de faire des concessions aux provinces de l'Ouest, aux autochtones, aux féministes anglophones, etc., pour obtenir l'accord du reste du Canada aux concessions faites au Québec. Il en résulte une liste de droits catégoriels sans grande cohérence intellectuelle, la constitutionnalisation de la politique quotidienne et une surcharge de l'ordre du jour politique[33]. Mais une autre leçon à tirer de cette expérience est la nécessité d'accepter en permanence des éléments asymétriques pour éviter cette fuite en avant et pour stabiliser la constitution.

CONCLUSION

Dans le monde contemporain, les rapports entre territoires, identité, institutions et politiques publiques subissent des changements importants. Le vieux modèle de l'État uniforme (qu'il soit unitaire ou fédéral) cède la place à une réalité plus complexe et plus diversifiée, ce qui rappelle de quelque façon un monde ancien, datant d'avant la montée de l'État moderne. Les pressions asymétriques persistent. Le Royaume-Uni est en train de se doter d'une constitution fortement asymétrique. Au Canada, la solution à la question du Québec passe par la reconnaissance d'éléments asymétriques. On discute un troisième ordre de gouvernement pour les autochtones. En Espagne, la condition minimale pour les nationalistes catalans et basques les plus modérés est une reconnaissance de leur nationalité distincte. Puisqu'il ne serait ni possible ni souhaitable de retourner à l'ordre politique prémoderne, et donc prédémocratique, on est à la recherche d'un nouveau modèle d'État. Ce nouveau modèle doit prendre en compte les changements fonctionnels qui se produisent dans l'État, et notamment la mondialisation et la construction de nouveaux régimes supranationaux. Par exemple, si l'État ne peut plus garantir l'équité

32. Moreno parle de «concurrence ethno-territoriale». Luis Moreno, *La federalización de España*, Madrid, Siglo veintiuno, 1997.
33. Michael Lusztig, «Constitutional Paralysis: Why Canadian Constitutional Initiatives Are Doomed to Fail» *Revue canadienne de science politique*, vol. XXVII, nº 4, 1995, p. 747-772.

territoriale ou l'égalité des droits, les arguments contre l'asymétrie deviennent plus faibles.

Nous avons aussi constaté qu'il existe un grand nombre d'asymétries dans les constitutions actuelles, même dans un État unitaire comme le Royaume-Uni. Nous n'avons pas un nouveau modèle d'État à proposer, mais il y a des principes de base à prendre en considération. L'asymétrie fondamentale des identités dans les États multinationaux doit être acceptée d'abord, et ensuite la relation de chaque unité avec l'État doit pouvoir être distincte. Si le peuple du Québec est d'abord québécois et, ensuite seulement, canadien, les Ontariens, au contraire, n'ont qu'une seule identité nationale et adhèrent directement au Canada – pas au Canada anglais, mais à un Canada qui inclut le Québec. Les habitants de Madrid ne se sentent qu'Espagnols, puisqu'il n'y pas d'identité nationale madrilène, et le castillan n'est qu'une seule langue parlée dans toutes les régions d'Espagne et en Amérique. Mais les Basques, les Catalans et les Galiciens possèdent deux identités, bien que certains mettent l'accent sur leur identité espagnole, et d'autres sur leur identité catalane, basque, ou galicienne. Si cette solution ne respecte pas la logique cartésienne des Jacobins, elle reflète néanmoins la réalité sociale et politique. Par ailleurs, il faut reconnaître l'existence de sociétés territoriales distinctes avec leurs aspirations à gérer leurs propres affaires. L'héritage du contractualisme et du pactisme dans les États-union donne des matériaux historiques pour la mise en œuvre de telles politiques. Nous devons considérer les conditions qui favorisent le débat démocratique et la participation des citoyens à la vie politique. Cela implique la reconnaissance de la réalité des communautés politiques et le respect des droits des individus. Enfin, il faut se poser la question des intérêts qui sont laissés pour compte par les provisions asymétriques et se demander si les nouvelles anomalies ne sont pas en réalité pires que les vieilles. Par exemple, dans les discussions sur l'anomalie selon laquelle les députés écossais peuvent voter sur les affaires anglaises, on fait peu référence aux anomalies beaucoup plus grandes que pose le mode de scrutin uninominal, qui souvent donne des majorités parlementaires aux partis sans majorité populaire.

Il reste l'objection selon laquelle les systèmes asymétriques sont nécessairement instables, puisque le système politique est en perpétuel changement. La négociation permanente provoque une fuite en avant, un processus de décentralisation sans fin et des surenchères continuelles entre les territoires autonomes pour obtenir plus de pouvoirs que leurs voisins des ressources compensatoires. Il faut admettre que bon nombre d'exemples appuient cette critique, dont les expériences du Canada et surtout de l'Espagne. Mais il faut également prendre en compte le fait que les revendications des minorités sont modérées par le processus de négociation et par la reconnaissance de

la réalité de la souveraineté partagée. Les sondages montrent également que l'opinion publique, au Québec, en Écosse, en Catalogne ou au Pays Basque, préfère des accommodements dans un État recomposé à une indépendance de type classique. Il est donc réellement possible d'arriver à des compromis viables, mais dans un monde en recomposition on ne peut imaginer une solution permanente à la question. Elle restera donc au centre de la politique dans les États complexes.