

09/11/2006 |

Fédéralisme

Il n'est pas possible de donner une définition univoque du fédéralisme. Ce concept désigne d'une part le regroupement, dans un organisme indépendant et plus vaste, d'entités politiques qui conservent cependant leur indépendance; et l'on peut mettre l'accent soit sur la nécessité de l'union entre les parties (Etats-Unis, Canada, Australie), soit sur leur diversité irréductible (Suisse, Autriche, Allemagne). Mais le fédéralisme est aussi un programme, une valeur dans l'action politique, un principe d'organisation des communautés; en ce sens, il doit être périodiquement repensé en fonction de la situation historique.

1 - Définitions

De quelque manière qu'on le conçoive, le fédéralisme implique toujours l'idée d'un lien durable entre entités autonomes au sein d'un ensemble plus vaste. L'Etat fédéraliste naît du regroupement d'entités étatiques préexistantes et se distingue de l'Etat unitaire décentralisé qui décide souverainement quelles compétences il accorde aux régions. Le fédéralisme exige donc la diversité dans l'unité. Il demande l'intégration de parties qui gardent leur indépendance politique et juridique. Il a en même temps un caractère coopératif: il se construit sur l'égalité de rang entre les parties et l'ensemble. Il suppose en outre la [subsidiarité](#) autant que la solidarité. Le principe de subsidiarité veut que les communautés de base s'occupent elles-mêmes de leurs affaires et que seules les tâches qu'elles ne sont pas capables de remplir ou qui touchent aux intérêts essentiels de la fédération dans son ensemble soient confiées à l'échelon supérieur. Il en résulte notamment l'obligation pour chaque niveau de tenir compte des compétences des autres, en particulier celles des niveaux inférieurs. Quant au principe de solidarité, il entraîne l'impératif de l'aide mutuelle. Enfin, le fédéralisme implique pour les parties le droit de participer à la direction de l'ensemble. Dans la pratique, il se manifeste principalement sous la forme de l'[Etat fédéral](#), puisque celui-ci combine unité et diversité. Il s'oppose au centralisme et à l'unitarisme ([Unitaires](#)).

Le terme dérive du latin *foedus* (alliance), utilisé aux XVI^e et XVII^e s. pour désigner une [confédération d'Etats](#). Samuel von Pufendorf par exemple parle de *confoederatio* dans sa description du Saint Empire (1667), lequel n'est pour lui ni une confédération d'Etats ni une monarchie, mais un corps irrégulier monstrueux; il le considère implicitement comme un Etat fédéral, forme que d'ailleurs il récuse. De manière semblable, les philosophes français du XVIII^e s. appelaient l'Empire "Fédération germanique", non sans l'opposer à la monarchie centralisée de leur pays.

La vision moderne du fédéralisme se dessina d'abord dans les colonies d'Amérique du Nord, qui s'étaient regroupées dans une *confoederatio* en 1634 déjà. Il ne s'agissait pas d'une spéculation théorique, mais d'un concept né de l'action, pour ces Etats en voie de formation qui avaient besoin de coopérer et de s'entendre entre eux. A la signature du traité de Paris qui mit fin en 1783 à la guerre d'Indépendance, les Etats-Unis étaient encore une simple confédération d'Etats. Ils ne devinrent un Etat fédéral qu'en 1787, quand la Convention de Philadelphie élaborait la Constitution encore en vigueur, qui résolut les tensions entre le pouvoir central et les Etats membres par un partage de souveraineté. Lors des débats entourant l'adoption de ce texte, Alexander Hamilton (1757-1804), James Madison (1751-1836) et John Jay (1745-1829) le défendirent devant l'opinion dans les *Federalist Papers*. Il fallait vaincre le scepticisme suscité par une centralisation qui certes limiterait les pouvoirs d'Etats jusqu'alors entièrement indépendants les uns des autres et entretenant des liens très lâches, mais nécessaire pour défendre l'indépendance récemment acquise. Le fédéralisme américain mettait donc l'accent sur la centralisation (partielle), dans une perspective d'union. En anglais, la notion est ainsi comprise jusqu'à nos jours. En France, Montesquieu évoque une "république fédérative" dans *l'Esprit des lois* (1748) et Rousseau présente les avantages du fédéralisme dans ses *Considérations sur le*

gouvernement de Pologne et sa réformation projetée, publiées en 1782. Lors de la Révolution, le centralisme jacobin l'emportera. Dans l'espace germanophone, le concept apparaît dans le *Projet de paix perpétuelle* (1795) d'Emmanuel Kant, qui propose un Etat fédéral mondial.

Auteur(e): Rainer J. Schweizer, Ulrich Zelger / PM

2 - Le fédéralisme suisse sous l'Ancien Régime

En Suisse, l'évolution suivit le même cours qu'en Amérique du Nord, mais sur une durée beaucoup plus longue. La **Confédération** qui regroupait dès le XIV^e s. des villes et des cantons campagnards présentait une grande solidité parce que fondée sur des alliances perpétuelles. En même temps, ces liens restaient faibles, car chaque canton défendait son autonomie; ils servaient essentiellement, dans l'idée des contemporains, à garantir la liberté, l'indépendance et le maintien de la paix entre les Confédérés. Sous l'Ancien Régime, la Suisse ne connaissait pas le degré d'intégration que l'on associe aujourd'hui à un Etat fédéral.

Néanmoins, sans utiliser le terme, les Confédérés se faisaient déjà une idée véritablement fédéraliste de l'Etat. Les juristes de l'époque moderne se trouvaient devant un paradoxe: la Confédération était considérée depuis 1648 (voire depuis 1500, avec moins d'assurance) comme une entité souveraine (**Corps helvétique**), mais chaque canton se prétendait souverain. Tandis que la Suisse affirmait avec succès son autonomie, en présentant face à l'extérieur un front uni, à l'intérieur les cantons surveillaient jalousement leur liberté et leur indépendance. On ne pouvait la définir ni comme une confédération d'Etats, vu l'étroitesse des liens et la solidarité unissant les cantons, ni sans conteste comme un Etat à part entière, à cause des revendications locales de souveraineté, si bien que les spécialistes se demandaient quel était son statut en droit. Les auteurs partisans de la seconde hypothèse recouraient à une argumentation proche de la théorie moderne du fédéralisme. Ils insistaient sur les affinités qui rapprochaient les cantons, facteur qui prouvait l'unité de la Confédération. En 1576 déjà, Josias Simler, contredisant Jean Bodin, répondait par l'affirmative à la question de savoir si la Suisse était un Etat; sa réflexion ressemblait à celle des tenants du fédéralisme. Dans *De republica Helvetiorum libri duo*, il expliquait que certes la Confédération n'avait pas d'organe exécutif suprême, qui est l'un des signes distinctifs de l'Etat, mais que ses membres étaient si étroitement solidaires que l'on pouvait néanmoins parler d'un Etat suisse. En 1691, Franz Michael Büeler définit la Suisse comme un *Stand* confédéré, soit comme un Etat dans la terminologie de l'époque. Quand, en 1735, Johann Jacob Leu donna une édition révisée de l'ouvrage de Simler, il reprit l'idée d'Etat fédéral; sa présentation introductive de la Suisse est un exemple précoce de la doctrine fédéraliste.

Auteur(e): Rainer J. Schweizer, Ulrich Zelger / PM

3 - Les enjeux du fédéralisme entre 1798 et 1848

Les débats américains eurent des échos en Suisse dès les années 1780 et 1790; ils se reflètent déjà dans la terminologie utilisée en 1783 par Joseph Anton Felix von Balthasar (la Confédération comme *konföderierte Stände*). Les partisans convaincus de la République helvétique (Peter Ochs, Frédéric-César de La Harpe, Paul Usteri, Heinrich Pestalozzi, Hans Konrad Escher) avaient déjà songé à transformer la Confédération dans un sens fédéraliste avant même l'invasion française. Ils prenaient le mot dans son sens américain: resserrement des liens entre cantons et création d'un pouvoir central efficace.

Mais dans les luttes constitutionnelles de la **République helvétique** (1798-1803), le fédéralisme devint rapidement le drapeau des adversaires de l'Etat unitaire. Parmi les **fédéralistes**, on trouvait des gens aux opinions très diverses, liés seulement par leur opposition au nouveau régime, depuis les modérés, qui saluaient l'égalité des droits, mais voulaient éviter que la révolution suive en Suisse le même cours qu'en France (certains faisaient des projets de constitution), jusqu'aux forces réactionnaires. Dans de nombreuses brochures, Jean-Louis-Philippe Bridel, Frédéric Monneron, Rudolf Stettler, Franz Rudolf von Lerber, Jacques Mallet-Du Pan, Karl Ludwig von Haller, entre autres, soulignaient que l'ancienne Confédération n'était en rien

responsable de l'invasion de 1798, puisque de grands Etats centralisés avaient aussi été conquis par les Français. Ils mettaient en garde contre le principe de représentation, qui pouvait ouvrir la voie, comme pendant la Terreur, à l'arbitraire d'autorités coupées de la volonté populaire. Ils s'en référaient à la confédération d'Etats: seul ce principe d'organisation que les siècles avaient forgé, non pas selon un idéal théorique, mais de façon pragmatique et concrète, permettait une certaine intégration d'entités indépendantes sans perte de liberté. Les fédéralistes soumièrent leurs projets de constitution à Bonaparte, qui tint largement compte de leurs arguments dans l'[acte de Médiation](#), et déjà précédemment dans la Constitution de la Malmaison (1801), qui créait un Etat fédéral en prévoyant une organisation commune pour l'exercice de la souveraineté nationale et une organisation particulière pour les cantons. Le fédéralisme suisse a dès lors toujours aspiré à la plus grande décentralisation, à des structures enracinées dans le terreau local, tandis que le fédéralisme anglo-saxon met au premier plan l'intégration des Etats membres dans l'union.

Le [Pacte fédéral](#) de 1815 affaiblit à tel point le pouvoir central que l'on se demande à bon droit s'il fondait un Etat fédéral ou une confédération d'Etats. Le débat sur le fédéralisme ne reprit que dans les années 1830, la Constitution américaine jouant à ce moment un rôle naturel de catalyseur. Des politologues allemands (Karl Wenzeslaus von Rotteck, Karl Theodor Welcker) nourrièrent aussi les discussions. En Suisse, les libéraux poussaient à un resserrement des liens confédéraux. Quand ils eurent triomphé dans plusieurs cantons, la Diète chargea une commission d'élaborer un projet de révision du Pacte (1831); son rapporteur, Pellegrino Rossi, jugeait inapplicable en Suisse le bicaméralisme américain. Les fédéralistes considéraient encore l'Etat fédéral comme un modèle centraliste; ils refusèrent donc le [pacte Rossi](#), tout comme les projets non officiels d'Ignaz Paul Vital Troxler et Karl Albrecht Kasthofer, qui proposèrent en 1833 un Etat fédéral avec parlement bicaméral. James Fazy rédigea en 1837 un texte analogue. Ces projets inaboutis jouèrent cependant un rôle dans l'élaboration de la [Constitution fédérale](#) de 1848 et dans l'évolution du fédéralisme.

Auteur(e): Rainer J. Schweizer, Ulrich Zelger / PM

4 - Le fédéralisme et l'Etat fédéral

C'est après la guerre civile du Sonderbund, dans laquelle les cantons libéraux (protestants ou catholiques), qui souhaitaient davantage de centralisation, l'emportèrent sur les catholiques conservateurs, qui défendaient en fédéralistes la souveraineté cantonale, que fut adoptée la Constitution de 1848. Mais loin d'être un diktat des vainqueurs, celle-ci réalisait un équilibre entre ces aspirations contraires et mettait en relief l'indépendance des cantons. Le camp conservateur commença par refuser le nouveau régime et fit échouer le projet de révision constitutionnelle de 1872. Seul le passage de la démocratie représentative à la démocratie semi-directe, après 1874, permit une réconciliation. Dès lors, l'Etat fédéral parut, même aux yeux des conservateurs, garantir le fédéralisme, principe fondamental pour eux comme pour les radicaux, digne d'être défendu par la suite contre les attaques de forces politiques nouvelles. Les révisions partielles (nombreuses dès 1874) ou totale (1999) de la Constitution n'ont apporté aucun changement profond à des règles comme la présomption de compétence des cantons, leur autonomie en matière d'organisation ou leurs prérogatives institutionnelles (Conseil des Etats, majorité des cantons exigée pour modifier la Constitution, consultation, droit d'initiative et de référendum). On constate seulement le transfert, des cantons vers la Confédération, d'une série de compétences législatives, notamment en matière économique et sociale, à commencer par le Code des obligations et le Code civil. Ces transferts de compétences ont fréquemment laissé aux cantons, dans un esprit fédéraliste, certaines responsabilités et des tâches d'exécution ("fédéralisme d'exécution").

Le caractère fédéraliste de la Constitution de 1848 est reconnu non seulement par les historiens, il l'était déjà par la plupart des contemporains. Dans son rapport du 26 avril 1848, la commission de révision écrivait: "Un régime fédératif respectant les deux éléments qui constituent la Suisse, savoir l'élément national ou général, et l'élément cantonal ou spécial, un régime qui accorde à chacun de ces éléments ce qui lui appartient pour le bien de l'ensemble et de ses parties, qui les concilie, les harmonise, en subordonnant les membres au corps, l'élément cantonal à l'élément national qui est le bien sans lequel il n'y aurait point de Confédération possible,

sans lequel les cantons périraient dans l'isolement: voilà ce qui convient à la Suisse actuelle et ce que la commission a cherché à réaliser dans le projet de constitution fédérale." Dans son fond comme dans sa forme, ce texte exposait les principes du fédéralisme, encore valables aujourd'hui. Sensibles eux aussi à l'évolution qui s'était produite, les juristes contemporains relevèrent les différences essentielles avec les pactes antérieurs: Constitution fédérale se présentant explicitement comme telle, pouvoir de contrainte accordé aux autorités fédérales sur le simple citoyen et surtout partage de la souveraineté entre Confédération et cantons. Evoquant ce partage, Johann Caspar Bluntschli constatait en 1849 déjà: "De manière générale, le système fédératif est encore la base de la nouvelle Confédération, même s'il n'est pas resté entièrement exempt d'éléments provenant du système de l'Etat national unitaire".

Le modèle fédéral et le principe de la souveraineté partagée n'ont guère été contestés depuis 1848. Sur le second point cependant, le juriste Fritz Fleiner a exprimé au début du XX^e s. une position nouvelle: selon lui, puisqu'un Etat n'est plus souverain s'il dépend si peu que ce soit d'un autre, la souveraineté en Suisse ne serait pas partagée, mais entièrement dévolue à la Confédération. En revanche, le partage des compétences conférerait aux cantons une puissance étatique; possédant le droit d'exercer la contrainte envers des hommes libres, les cantons seraient des Etats, mais sans souveraineté. Rééditant l'ouvrage de Fleiner sur le droit public fédéral, Zaccaria Giacometti a aussi mis en doute la souveraineté des cantons. Mais, tenant compte de l'arrière-plan historique de l'Etat fédéral et du solide enracinement de ses structures, il a tenté de justifier "la conception de la Suisse comme Etat fédéral en dépit du fait que les cantons ne sont pas des Etats". Pour Giacometti, le critère déterminant de l'Etat fédéral ne réside pas dans la souveraineté des Etats membres, mais dans la participation, garantie par la Constitution, des cantons à la formation de la volonté politique, en particulier en cas de révision constitutionnelle. Ce droit reflète le rôle historique des cantons comme fondateurs de l'Etat fédéral. La Suisse serait donc un Etat fédéraliste parce que les cantons peuvent influencer le partage des compétences.

Actuellement, les spécialistes du droit public admettent l'idée de souveraineté partagée; ils constatent cependant que, dans la pratique politique, la souveraineté que l'on s'accorde à reconnaître aux cantons ne relève plus de la définition formelle encore en vigueur dans la première moitié du XIX^e s., mais s'entend plutôt comme une forme d'autonomie et un droit de participation. Dans un monde qui se globalise, la souveraineté formelle (absence d'instance supérieure) a de moins en moins d'importance; ce concept privé de sens tend à être abandonné, particulièrement en Suisse, pays où l'exercice du pouvoir est explicitement soumis à la légalité internationale. De ce fait, dans le débat sur le fédéralisme, le thème de la souveraineté des cantons a cédé la place à celui des buts et moyens de leur participation aux décisions et de leur collaboration avec la Confédération. Quand les cantons se disent "souverains", cela signifie qu'ils agissent indépendamment et sous leur responsabilité dans les domaines qui leur reviennent. Dans cette perspective, il faut rappeler les modèles tripartites qui attribuent aussi aux communes une part de souveraineté, c'est-à-dire un domaine de responsabilité, afin de tenir mieux compte de leur rôle dans l'accomplissement de tâches primordiales. Au début du XXI^e s., on est à la recherche de formules de collaboration efficaces et proches des citoyens, capables d'assurer la participation du plus grand nombre à la formation de la volonté politique, à quelque niveau que ce soit.

Auteur(e): Rainer J. Schweizer, Ulrich Zelger / PM

Références bibliographiques

Fonds d'archives

- Inst. du fédéralisme, université de Fribourg

Bibliographie

- Z. Giacometti, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 1949 (éd. remaniée de la 1^e moitié de l'ouvrage de F. Fleiner)

- H. Wild, *Das Ringen um den Bundesstaat. Zentralismus und Föderalismus in der schweizerischen Publizistik*

von der Helvetik bis zur Bundesrevision, 1966

- E. Deuerlein, *Föderalismus*, 1972
- P. Saladin, «Artikel 3», in *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, éd. J.-F. Aubert et al., 1986
- J.H. Hutson, *The Sister Republics: la Suisse et les Etats-Unis de 1776 à nos jours*, 1992 (angl. 1991)
- A. Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, 1992
- P. Pernthaler, *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*, ²1996
- A. Vatter, «Föderalismus», in *Manuel de la politique suisse*, éd. U. Klöti et al., 1999, 77-108
- D. Thürer et al., éd., *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2001, 427-546
- L. Neidhart, *Die politische Schweiz*, 2002, 238-281
- P. du Bois, R. Freiburghaus, «Le fédéralisme dans tous ses états», in *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, 35, 2003, n° 3
- A. Vatter et al., éd., *Le fédéralisme suisse dans une perspective comparée*, 2003