

**politeia**  
collection

# L'ÉTAT DES FÉDÉRATIONS SÉCESSION ET FÉDÉRALISME

**TOME 2**

Christophe Parent

 Presses  
de l'Université  
du Québec







# **L'ÉTAT DES FÉDÉRATIONS**

Les recherches portant sur le Québec et le Canada ont pris un nouvel élan ces dernières années grâce au gain en popularité des études comparées et au rayonnement qu'elles ont connu sur la scène internationale. Le Québec est devenu une véritable inspiration pour les nations en quête de reconnaissance alors que, de son côté, le Canada est fréquemment présenté comme un modèle pour les sociétés traversées par la diversité nationale et le pluralisme identitaire.

La collection *Politeia* se concentre sur l'analyse des phénomènes politiques et sociaux, et cherche plus particulièrement à mieux comprendre les transformations de la vie politique au Québec et au Canada. Ses auteurs jettent un regard affûté sur l'évolution du régime politique, des systèmes partisans et de l'économie politique au pays, en plus de s'intéresser aux mutations économiques, idéologiques et politiques ayant marqué le Québec et le Canada.

La collection *Politeia* accueille les travaux de pointe portant sur les nations sans État et celles en voie d'habilitation, dans la mesure où ils feront avancer la réflexion sur le fédéralisme et le phénomène national et permettront de mettre en valeur la production scientifique des québécois et des canadiens.

### Comité scientifique

**James P. Bickerton**  
St. Francis-Xavier University

**Gérard Bouchard**  
Université du Québec  
à Chicoutimi

**Eugénie Brouillet**  
Université Laval

**Linda Cardinal**  
Université d'Ottawa

**Nicolas Houde**  
Université du Québec  
à Montréal

**Michael Keating**  
University of Edinburgh

**Jane Jenson**  
Université de Montréal

**Guy Laforest**  
Université Laval

**Michèle Lamont**  
Harvard University

**Alain Noël**  
Université de Montréal

**Geneviève Nootens**  
Université du Québec  
à Chicoutimi

**Johanne Poirier**  
Université McGill

**Daniel Salée**  
Université Concordia

**Stéphane Savard**  
Université du Québec  
à Montréal

**A. Brian Tanguay**  
Wilfrid Laurier University

**Luc Turgeon**  
Université d'Ottawa

**Jean-Philippe Warren**  
Université Concordia

**Geneviève Zubrzycki**  
University of Michigan

### Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2

Téléphone : 418 657-4399

Télécopieur : 418 657-2096

Courriel : puq@puq.ca

Internet : www.puq.ca

#### Diffusion/Distribution :

**CANADA** Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand  
Boisbriand (Québec) J7H 1N7 – Tél. : 450 434-0306 / 1 800 363-2864

**FRANCE ET** Sofédis, 11, rue Soufflot, 75005 Paris, France – Tél. : 01 5310 25 25

**BELGIQUE** Sodis, 128, avenue du Maréchal de Lattre de Tassigny, 77403 Lagny, France – Tél. : 01 60 07 82 99

**SUISSE** Servidis SA, chemin des Chalets 7, 1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse – Tél. : 022 960.95.25

#### Diffusion / Distribution (ouvrages anglophones) :

Independent Publishers Group, 814 N. Franklin Street, Chicago, IL 60610 – Tél. : (800) 888-4741



La Loi sur le droit d'auteur interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

# L'ÉTAT DES FÉDÉRATIONS SÉCESSION ET FÉDÉRALISME

**TOME 2**

Christophe Parent



Presses de l'Université du Québec

## Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada

Titre : L'état des fédérations / Christophe Parent.

Noms : Parent, Christophe, 1981- auteur. | Parent, Christophe, 1981- Unité dans la diversité. | Parent, Christophe, 1981- Sécession et fédéralisme.

Collections : Collection Politeia; 8-9.

Description : Mention de collection : Politeia; 8-9 | Comprend des références bibliographiques. |

Sommaire : tome 1. L'unité dans la diversité — tome 2. Sécession et fédéralisme.

Identifiants : Canadiana (livre imprimé) 20190015969 | Canadiana (livre numérique) 20190015977 | ISBN 9782760551305 (vol. 1) | ISBN 9782760551336 (vol. 2) | ISBN 9782760551312 (PDF : vol. 1) | ISBN 9782760551329 (EPUB : vol. 1) | ISBN 9782760551343 (PDF : vol. 2) | ISBN 9782760551350 (EPUB : vol. 2)

Vedettes-matière : RVM : Fédéralisme. | RVM : Sécession. | RVM : Fédéralisme—Droit.

Classification : LCC JC355 P37 2019 | CDD 321.02—dc23

---

Financé par le  
gouvernement  
du Canada

Funded by the  
Government  
of Canada

**Canada**



Conseil des arts  
du Canada

Canada Council  
for the Arts

**SODEC**

**Québec**



---

*Révision*

**Geneviève Cloutier**

*Correction*

**Julie Therrien**

*Conception graphique*

**Vincent Hanrion**

*Mise en page*

**Le Graphe**

**Dépôt légal : 2<sup>e</sup> trimestre 2019**

› Bibliothèque et Archives nationales du Québec

› Bibliothèque et Archives Canada

© 2019 – Presses de l'Université du Québec

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Imprimé au Canada

D5133-1 [01]

*L'existence d'une nation est [...] un plébiscite de tous les jours [...] [U]ne nation n'a pas plus qu'un roi le droit de dire à une province : « Tu m'appartiens, je te prends ». Une province, pour nous, ce sont ses habitants ; si quelqu'un en cette affaire a droit d'être consulté, c'est l'habitant. Une nation n'a jamais un véritable intérêt à s'annexer ou à retenir un pays malgré lui. Le vœu des nations est, en définitive, le seul critérium légitime, celui auquel il faut toujours en revenir. [...] La sécession, me direz-vous, et, à la longue, l'émiettement des nations sont la conséquence d'un système qui met ces vieux organismes à la merci de volontés souvent peu éclairées. Il est clair qu'en pareille matière aucun principe ne doit être poussé à l'excès. Les vérités de cet ordre ne sont applicables que dans leur ensemble et d'une façon très générale. Les volontés humaines changent ; mais qu'est-ce qui ne change pas ici-bas ? Les nations ne sont pas quelque chose d'éternel. Elles ont commencé, elles finiront\*.*

ERNEST RENAN

.....  
\* RENAN (E.), Conférence intitulée « Qu'est-ce qu'une Nation ? » faite en la Sorbonne, le 11 mars 1882, dans *Discours et conférences*, C. Lévy, Paris, 1887.



---

# TABLE DES MATIÈRES

---

<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS</b> .....	XIII
<b>INTRODUCTION – De l’union à la désunion</b> .....	1
1. La sécession, au croisement du droit et de la philosophie morale .....	3
2. Par-delà le mythe de l’interdiction : la réalité historique du droit de sécession .....	6
3. La sécession : le mot et la chose .....	11
4. Du droit à l’autodétermination au droit de sécession.....	15
4.1. Le droit des peuples à disposer d’eux-mêmes .....	16
4.2. La sécession est-elle une question de droit ? .....	26
5. La Fédération est-elle une union « perpétuelle » ? .....	34
5.1. Doctrine et sécession : nouvelle querelle des Classiques et des Modernes .....	37
5.2. Des réserves légitimes ? .....	47
<b>CHAPITRE 1 – Confédérations et droit de retrait</b> .....	65
1. D’une union d’États souverains à une « Confédération perpétuelle » .....	65
1.1. Le concept de « confédération » en droit public .....	66
1.2. Une longue tradition de prohibition du droit de retrait .....	77
2. L’Union européenne, une confédération <i>sui generis</i> ? .....	106
2.1. Le droit de retrait de l’Union européenne.....	107
2.2. La portée d’une « clause de sortie » sur la nature du projet européen .....	119

## CHAPITRE 2 – Les unions fédérales consacrant un droit de sécession

1.	Historiographie du droit constitutionnel de sécession	135
1.1.	L'Union soviétique	138
1.2.	L'Union birmane de 1947	142
1.3.	La Fédération du Mali (1960)	148
1.4.	La Fédération d'Arabie du Sud (1962)	154
1.5.	La défunte République fédérative socialiste de Yougoslavie	157
1.6.	Les unions serbo-monténégrines	166
1.7.	La Fédération tchécoslovaque (1968)	175
1.8.	La venue au monde du Soudan du Sud (2011)	184
2.	Les droits de sécession en vigueur	189
2.1.	La Fédération de Saint-Kitts-et-Nevis (1983)	190
2.2.	La République fédérale démocratique d'Éthiopie (1994)	197
2.3.	La Confédération canadienne (1867)	207
2.4.	La République française (1958)	220

## CHAPITRE 3 – Les unions fédérales indissolubles

1.	Le Commonwealth d'Australie (1901)	232
1.1.	L'adhésion sans conviction de l'Australie-Occidentale	232
1.2.	La tentative de sécession de l'Australie-Occidentale	239
2.	Le Royaume d'Espagne (1978)	248
2.1.	L'État des autonomies : entre unitarisme et fédéralisme	248
2.2.	La (non-)reconnaissance de la nation catalane et l'exclusion de la sécession	252
3.	La République fédérative du Brésil (1988)	260
3.1.	La sécession du Brésil du Royaume du Portugal	260
3.2.	La naissance de la République fédérale du Brésil	261
4.	La République fédérale du Nigéria (1999)	264
4.1.	De l'indépendance du Nigéria à la sécession du Biafra	264
4.2.	La nation nigériane, une nation indivisible et indissoluble	266
5.	L'Union des Comores (2001)	270
5.1.	L'effet gigogne du droit à l'autodétermination : la sécession de Mayotte	271
5.2.	Après l'indépendance : les Comores désunies	275

<b>CHAPITRE 4 – Les constitutions fédérales muettes sur la sécession</b> .....	279
1. L'interprétation des juges suprêmes : une force constitutionnelle centripète .....	280
1.1. Le peuple fédéral est le seul dépositaire de la souveraineté ...	280
1.2. Le fédéralisme offre uniquement un droit à l'autodétermination interne .....	293
2. <i>Realpolitiks</i> fédérales.....	297
2.1. Les sécessions postindépendance .....	297
2.2. Un regard contemporain : sécession et sédition .....	314
 <b>CONCLUSION – La Fédération : une union perpétuelle?</b> .....	319
1. La nature du lien fédératif.....	321
1.1. L'approche contractualiste : la Fédération comme <i>compact</i> .....	322
1.2. L'approche institutionnaliste : une lecture prédominante en doctrine .....	335
2. Le principe fédératif d'autoconservation politique.....	342
2.1. La garantie d'existence des collectivités fédérées .....	342
2.2. L'intégrité territoriale des collectivités fédérées.....	347
2.3. La réciprocité du principe d'autoconservation politique .....	351
 <b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	359



---

## LISTE DES ABRÉVIATIONS

---

CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CiU	Parti Convergence et Union
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
MPLS	Mouvement populaire de libération du Soudan
ONU	Organisation des Nations unies
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
OUA	Organisation de l'unité africaine
RFSY	République fédérative socialiste de Yougoslavie
RFY	République fédérale de Yougoslavie
RSFSR	République socialiste fédérative soviétique de Russie
RSS	Républiques socialistes soviétiques
RSSF	République socialiste fédérative soviétique
SDN	Société des nations
TOM	Territoire d'outre-mer (France)
TSCG	Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques
WA	Australie-Occidentale



---

# INTRODUCTION

---

## *De l'union à la désunion*

*Ex uno plures*

Voici vingt ans, les magistrats de la Cour suprême du Canada étaient appelés à rendre leur avis dans le célèbre Renvoi sur la sécession du Québec. Les juges devaient alors répondre à rien de moins qu'une question existentielle : une union librement consentie peut-elle s'opposer au départ d'une de ses nations constitutives ? Un peuple fédéré peut-il révoquer unilatéralement un pacte fédéral ? En écartant toute option autorisant le retrait du Québec, la juridiction canadienne aurait pris le risque de faire perdre symboliquement à la Confédération son caractère volontaire. Les détracteurs d'Ottawa auraient alors été confortés dans leurs griefs. N'auraient-ils pas été fondés à dénoncer une prison des peuples ?

Confrontée à ce dilemme, la Cour suprême a choisi une solution de compromis. L'équité appelle l'art du juste milieu. Une prudence d'autant plus nécessaire qu'il est question d'un conflit qui oppose deux peuples et que ces peuples frères vivent sous le même toit. Zeus lui-même préférerait éviter de s'attirer les foudres de sa fratrie lorsqu'elle s'en remettait à son verdict. Lorsque Hadès demanda à Zeus la main de Perséphone, la divinité céleste évita soigneusement de froisser ou son frère ou sa sœur Déméter.

Ayant emprunté à Métis l'art de la ruse, il répondit judicieusement au prétendant qu'il ne pouvait « ni accorder ni refuser son consentement ». L'astuce de Zeus pour éluder ce mariage n'est finalement pas très éloignée de la décision de la Cour suprême s'agissant du divorce québécois. Elle qui n'a pas écarté la possibilité d'un retrait, mais qui n'a pas pour autant autorisé une sécession unilatérale. Le Dieu des Enfers interpréta la réponse de Zeus comme un blanc-seing. Mais en réalité, la réponse dilatoire du maître de l'Olympe n'avait pas offert l'autorisation de l'hyménée (du mariage), si bien qu'Hadès Pylartes dut finalement négocier. Le seigneur du monde aux portes solidement closes dut consentir à renoncer six mois par an à la compagnie de sa reine, désormais autorisée pour la belle saison à revenir aux côtés de sa mère la déesse nourricière.

Dans la cause portée devant la juridiction canadienne, les prêtres de Thémis ont fait montre du même souci que Zeus de ménager les deux parties au conflit : le peuple québécois et la fédération canadienne. Il n'existe pas au Canada de droit unilatéral de sécession en vertu de la Constitution. Mais il existe une obligation constitutionnelle de négocier en cas de référendum d'autodétermination. La juridiction, probablement gagnée par la prudence, a toutefois renvoyé aux seules autorités politiques (au risque de véritables conflits) le soin d'apprécier les principes essentiels mais sibyllins énoncés dans sa décision. C'est vrai tout particulièrement du sens qu'il convient de donner à l'exigence judiciaire d'une « majorité claire » en faveur de la sécession en réponse à une « question claire »<sup>1</sup>. La Cour suprême ira jusqu'à renoncer par avance à jouer un rôle dans le processus de négociation qui ferait suite à un référendum d'autodétermination<sup>2</sup>.

1. La Cour suprême du Canada estimera en effet qu'« un vote qui aboutirait à une majorité claire au Québec en faveur de la sécession, en réponse à une question claire, conférerait au projet de sécession une légitimité démocratique que tous les autres participants à la Confédération auraient l'obligation de reconnaître », *Renvoi relatif à la sécession du Québec* [1998] 2 RCS 217, § 150.

2. *Ibid.*, § 153.

## 1. LA SÉCESSION, AU CROISEMENT DU DROIT ET DE LA PHILOSOPHIE MORALE

Aucune autorité judiciaire, pas plus d'ailleurs qu'un théoricien du fédéralisme, ne se réjouit à l'idée d'être saisie de questions aussi délicates. Il n'y a qu'à regarder l'index des manuels écrits par les juristes faisant autorité en matière de fédéralisme. L'entrée « sécession » se limite le plus souvent à l'évocation de la guerre civile américaine, pour en conclure qu'il n'existe pas de droit de retrait au sein d'un État fédéral. Les philosophes et les politologues sont plus naturellement portés vers des questions où l'éthique le dispute à la *realpolitik*. Ce n'est pas sans raison si le droit de sécession a trouvé dans les rangs de ces mêmes politistes et philosophes ses plus fervents défenseurs. Pour l'essentiel, trois théories s'affrontent quant à la moralité de la sécession<sup>3</sup>. La première soutient qu'un groupe territorialement concentré est en droit de faire sécession si et seulement si ce groupe est une nation et qu'une majorité de ses membres en exprime le souhait (*National self-determination theory*). Une seconde approche, celle du libre-choix (*Choice theory*), soutient qu'un groupe – là encore territorialement concentré – est en droit de faire sécession dès lors qu'une majorité de ses membres le décide. La dernière approche, dite « de la juste cause » (*Just-Cause theory* ou *Remedial Right Only theory*), pose au contraire une présomption contre la sécession. Elle soutient qu'un groupe ne peut pas être autorisé à se séparer de son État sans un motif valable tenant à l'existence de discriminations, de violences ou d'injustices à son endroit. Allen Buchanan conditionne ainsi l'expression d'un droit moral à la sécession aux cas 1) de génocides ou de violations massives des droits de l'homme ; 2) d'annexion injuste ; ou 3) du non-respect d'accords d'autonomie<sup>4</sup>. À l'inverse,

3. MANCINI (S.), « Secession and Self-Determination », dans M. Rosenfeld et A. Sajó (dir.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 1057s.

4. BUCHANAN (A.), *Justice, Legitimacy, and Self-Determination*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 351 et 357.

les États qui protègent les droits humains fondamentaux et qui respectent les accords d'autonomie sont à l'abri de la sécession unilatérale sanctionnée légalement et ont droit à un soutien international pour maintenir toute l'étendue de leur intégrité territoriale<sup>5</sup>.

Le philosophe reconnaît aussi le bien-fondé de la préservation d'une culture menacée. Mais il ne cache pas sa préférence pour des mesures légales et politiques au sein de l'État existant par le biais d'accords d'autonomie interne plutôt que pour un droit ouvert et inconditionné de sécession et ce qu'il nomme le « principe normatif nationaliste »<sup>6</sup>.

Quoi qu'il en soit, et quelle que puisse être la valeur des arguments moraux invoqués en faveur de la sécession, ils ne pourront jamais effacer la frontière entre droit et morale. Bien des penseurs sont et resteront toujours rétifs à l'idée qu'un droit légal puisse être inféré d'un droit moral. Dans ces conditions, que disent les juristes? Les études de droit international se comptent par dizaines. Il n'empêche: « le problème de la sécession reste entier »<sup>7</sup>. En dépit de la consécration d'un droit des peuples à l'autodétermination, le droit de sécession a fait l'objet de condamnations sans appel au sein de la doctrine<sup>8</sup>. Théodore Christakis concluait sa célèbre étude

5. *Ibid.*, p. 370. Traduction de l'auteur, ainsi que dans le reste de l'ouvrage.

6. BUCHANAN (A.), *Secession: The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*, Boulder, Westview Press, 1991, p. 58; BUCHANAN, A. (1998), « Democracy and Secession », dans M. Moore (dir.), *National Self-Determination and Secession*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 14-33. Toutefois, s'agissant du cas espagnol, le fait de ne pas accorder une autonomie suffisante à Barcelone peut s'avérer être « un argument solide en faveur du droit à la sécession unilatérale de la Catalogne », BUCHANAN (A.), « Prólogo a la edición española. ¿Tiene Cataluña derecho a la secesión? », dans *Secesión. Causas y consecuencias del divorcio político*, Barcelone, Ariel, 2013, p. 19. À l'inverse, le philosophe estime que « [l]e Québec n'a pas de droit légal à la sécession, ni selon la constitution, ni selon le droit international. On ne peut pas non plus soutenir que le besoin de déterminer le sens de développement de sa culture ou le droit à l'autodétermination lui donnent un droit moral à la sécession ». Buchanan estime néanmoins que le Québec peut faire sécession si une majorité sans équivoque de Québécois le désire. BUCHANAN (A.), « Les conditions de la sécession », *Philosophiques*, vol. XIX, n° 2, 1992, p. 164.

7. GUILHAUDIS (J.-F.), *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Presses de l'Université de Strasbourg, 1976, p. 87.

8. VERZIJJ (J.H.W.), *International Law in Historical Perspective*, 1968, p. 324; SCHWARZENBERGER (G.), *A Manual of International Law*, 4<sup>e</sup> éd., 1966, p. 67; EMERSON (R.), *Self-Determination Revisited in the Era of Decolonization*, n° 9, Center for International Affairs, Harvard University, 1964, p. 64.

en soulignant qu'« un mouvement sécessionniste qui invoque le principe politique de l'autodétermination doit savoir que, sur le plan juridique, son argument n'a aucune pertinence et qu'il agit entièrement à son propre péril »<sup>9</sup>. Dans une étude récente, il jugeait utile de remettre les pendules à l'heure :

Les habitants de la Crimée et du bassin de Donbass n'ont donc aucun « droit à la sécession » – pas plus d'ailleurs que les Québécois, les Tchétchènes, les Kurdes, les Catalans et les dizaines d'autres groupes à travers le monde qui ont développé des mouvements (pacifiques ou non) d'« autodétermination »<sup>10</sup>.

Antonio Cassese avait lui-même dit de la revendication québécoise qu'elle était totalement dépourvue de fondement juridique<sup>11</sup>. Néanmoins, les rangs des internationalistes comptent aussi certains partisans du droit de sécession parmi les plus convaincus. Pensons à Georges Scelle, Robert Redslob, Spiros Calogeropoulos-Stratis ou Daniel Turp<sup>12</sup>. On serait tenté de citer aussi Charles Rousseau. Mais le juriste français conditionnait l'exercice de la sécession à sa reconnaissance par l'État concerné<sup>13</sup>.

- 
9. CHRISTAKIS (T.), *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, Paris, La documentation française, 1999, p. 617.
  10. CHRISTAKIS (T.), « The Conflicts of Secession in Crimea and Eastern Ukraine and International Law », *Journal du droit international*, n° 3, 2014, p. 30.
  11. CASSESE (A.), *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 253. Antonio Cassese ne reconnaissait pas un droit principal de sécession aux minorités nationales. Une telle issue ne pouvait exister qu'en extrême recours, si les autorités centrales refusent à cette minorité la participation au fonctionnement de l'État, méconnaissent les droits fondamentaux, et que tout autre recours interne est épuisé. Le droit à l'autodétermination externe résulte alors uniquement d'une violation du droit à l'autodétermination interne, *ibid.*, p. 119-120 et 122-124.
  12. REDSLOB (R.), *Le principe des nationalités*, Académie de droit international, Recueil des Cours, n° 37, p. 35 s. ; SCELLE (G.), *Précis de droit des gens. Principes et systématique*, 1932, p. 259 ; CALOGEROPOULOS-STRATIS (S.), *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Bruxelles, Bruylant, 1973, p. 194 s. ; TURP (D.), *Le droit de choisir: Essais sur le droit du Québec à disposer de lui-même*, Montréal, Thémis, 2001.
  13. Charles Rousseau notait qu'il appartient exclusivement à la souveraineté de l'État constitué « d'accorder ou de refuser à une fraction de sa population le droit de déterminer son propre sort politique par la voie du plébiscite ou autrement », ROUSSEAU (Ch.), *Droit International Public*, t. 2, « Les sujets de droit », Sirey, 1974, p. 32.

Un moyen de conditionner le droit des peuples à l'autodétermination à son caractère consensuel ou de l'interpréter à l'aune du droit constitutionnel<sup>14</sup>.

## 2. PAR-DELÀ LE MYTHE DE L'INTERDICTION : LA RÉALITÉ HISTORIQUE DU DROIT DE SÉCESSION

Seulement, le droit constitutionnel de sécession est le grand oublié des études universitaires. Et la chose est vraie en droit positif comme au sein de la théorie générale de l'État (voire de la Fédération). On serait enclin à citer le bel ouvrage de Lee Buchheit, *Secession: The Legitimacy of Self-Determination* (paru en 1978). Mais le droit de sécession y est analysé comme un possible mode d'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. L'auteur prend soin d'avertir son lecteur dès la préface. L'accent est mis sur les implications du sécessionnisme pour la communauté internationale. Le juriste américain n'entend en aucun cas examiner la validité juridique des revendications séparatistes au sein de leur système national<sup>15</sup>.

Lorsqu'il est question du droit *constitutionnel* de sécession, il est d'usage – pour les études les mieux informées – de citer la Constitution soviétique et la Constitution yougoslave, qui prévoyaient ce droit de sécession, comme aujourd'hui celles de Saint-Kitts-et-Nevis et d'Éthiopie. Mais peut-on véritablement rendre justice à l'histoire deux fois millénaire du fédéralisme au travers de ces quelques exemples? Oserait-on dire qu'ils ne sont pas nécessairement les plus significatifs? Naturellement, on peut aussi reconnaître à ces chartes constitutionnelles le mérite de prendre position; ce que ne font pas la plupart des constitutions fédérales qui demeurent mutiques sur le droit de sécession. Et en premier lieu, la Constitution des États-Unis d'Amérique. Ce silence doit-il condamner une entreprise séparatiste? À en croire le précédent de 1861, la réponse est oui. Seulement, si cette question cardinale semble résolue en doctrine depuis la *Civil War*,

14. ROUSSEAU (C.), *Droit international public*, Paris, Sirey, 1953, p. 81.

15. BUCHHEIT (L.C.), *Secession: The Legitimacy of Self-Determination*, *op. cit.*, p. X.

c'est en raison du tropisme américain. Or, l'histoire des États-Unis ne peut pas confisquer le fédéralisme et soumettre ses principes au sort des armes et à la victoire militaire de l'Union. Comme le fera remarquer Jean-François Aubert, « [c]'est parce que les Autrichiens avaient de mauvais fusils, et que les Nordistes s'appuyaient sur une solide industrie : Gettysburg, pas plus que Sadowa, n'est l'expression d'une doctrine juridique »<sup>16</sup>.

Aux États-Unis, le contexte à l'origine de la guerre civile, l'esclavage, nous a d'ailleurs privés de la liberté d'examiner le droit de sécession par le prisme du principe fédéral et de lui seul. L'enjeu éthique nous a fait perdre de vue l'autonomie de la question de la sécession fédérative. Un peu comme si l'examen du bien-fondé du droit de sécession revenait à prendre politiquement parti pour la cause sudiste en occultant la question de sa pertinence juridique. C'est un constat qui pourrait probablement convaincre de la nécessité de mettre au second plan la guerre de Sécession, et la leçon américaine, pour privilégier les enseignements de l'histoire fédérale dans toute sa diversité.

À l'inverse, la riche expérience des fédérations peut contribuer à éclairer sous un jour nouveau les enjeux juridiques et pratiques du sécessionnisme. Car il existe en réalité bien plus d'États fédéraux à avoir consacré un droit de sécession que les rares exemples cités en doctrine ; et bien des tentatives de sécession ont émaillé l'intangibilité des unions fédérales. L'expérience américaine n'est qu'un cas parmi d'autres. Les principes affirmés dans les manuels quant au droit de sécession, prétendument inexistant dans les États fédéraux, et quant au droit de retrait supposément reconnu au sein des confédérations, relèvent du mythe. Ces dogmes ne résistent pas à l'épreuve des faits. Or, les manuels justifient le plus souvent la prohibition de la sécession non en raison de présupposés théoriques, mais par une prétendue constante fédérale. La présente étude montrera pourtant que dix États fédéraux consacrent ou ont consacré par le passé un droit constitutionnel de sécession : l'Union des républiques

---

16. AUBERT (J.-F.), *Traité de droit constitutionnel suisse*, n° 523, Neuchâtel, éd. Ides et calendes, 1967, p. 200.

socialistes soviétiques (URSS) (1924, 1936, 1977), l'Union birmane (1947), la Fédération du Mali (1960), la Fédération d'Arabie du Sud (1962), la République fédérative socialiste de Yougoslavie (1963), la République fédérale tchèque et slovaque (1992), la Serbie-et-Monténégro (2003), le Soudan (2011), comme actuellement Saint-Kitts-et-Nevis (1983) et l'Éthiopie (1994). On a jusqu'ici sciemment laissé de côté le Canada, qui a pourtant accepté tacitement la tenue de deux référendums d'autodétermination au Québec en 1980 et en 1995. Ce même Canada qui a depuis lors reconnu par voie législative la possibilité d'une sécession négociée. Mais peut-on véritablement parler de droit de sécession quand il est simplement question d'un droit à négocier une « autorisation de sortie » ? Dans ce dernier cas, le risque est évidemment de se heurter à une fin de non-recevoir de la communauté fédérale. Comme Balzac le faisait dire à son personnage du docteur Bénassis, « les pouvoirs discutés n'existent pas ». Un « droit » de sécession serait alors nécessairement unilatéral. On pourrait enfin faire mention de la République française, qui reconnaît constitutionnellement un droit à l'autodétermination à la Nouvelle-Calédonie : un territoire avec lequel la métropole a noué des rapports que certains qualifient volontiers de fédéraux.

Mais reconnaissons qu'en dehors de cette douzaine de cas, rares sont les constitutions à prendre explicitement position sur le droit de sécession. Les constitutions belge et suisse sont par exemple parfaitement silencieuses sur cette question. Pour autant, cela ne signifie pas nécessairement qu'il soit impossible de déterminer si un droit de sécession en découle logiquement. S'agissant de ces deux pays, de ces deux démocraties consolidées par le temps, il est possible de tracer une trajectoire fédérale. Certes, la constitution du Royaume de Belgique ne reconnaît aucun droit de sécession aux régions et aux communautés. Certains constitutionnalistes jugent dès lors à bon droit qu'une sécession unilatérale se ferait en dehors de tout cadre légal. Mais, à bien y regarder, l'argumentation légaliste n'est pas prédominante dans le débat public belge pour contrecarrer le discours des indépendantistes flamands. La question relève essentiellement du politique. Or, le plat pays est un cas particulier dans le concert des nations aspirant

à l'indépendance. Les Flamands ne sont pas une minorité. Ils représentent près de 60% de la population du pays. Au demeurant, il pourrait paraître paradoxal de condamner la sécession de la Flandre, alors que la Belgique elle-même est née d'une sécession des Provinces-Unies en 1830, qui elles-mêmes étaient nées d'une sécession de l'Espagne. Bien des penseurs estiment d'ailleurs que le fédéralisme par dissociation, qui caractérise le fédéralisme belge, n'est qu'une étape transitoire avant la séparation. C'est dire si la sécession est consubstantielle à l'histoire de la Belgique ; et personne ne songe sérieusement à refuser ce droit à la Flandre si d'aventure la région s'engageait fermement dans cette voie.

De la même manière, la constitution de la Confédération suisse ne comporte aucune disposition sur la sécession. Mais ce silence est ici lourd de sens. La constitution helvète doit être lue en tenant compte du contexte dans lequel elle a été adoptée. L'absence d'une clause de sortie au sein d'un pays qui met en avant son concept de « *Willensnation* » n'est pas innocente. Elle procède d'une décision délibérée des pères fondateurs de 1848. Il aurait été insensé à la suite de la guerre du *Sonderbund*, qui avait nié un droit de retrait au sein d'une union confédérale, de consacrer un droit de sécession au sein d'une union consolidée. Un tel droit aurait mis en péril la cohésion suisse fraîchement recouvrée. La Confédération est devenue en 1848 un État fédéral, et la souveraineté cantonale est désormais inféodée à celle de la Confédération<sup>17</sup>. On comprendrait mal comment une confédération qui a combattu par les armes un droit de retrait en 1847 aurait pu le consacrer quelques mois plus tard par son silence tandis que le pays s'évertuait à construire une union plus parfaite que celle de 1815. Le silence de la constitution doit donc être compris comme une absence de droit de sécession au profit des cantons, à l'instar du silence des constituants américains au sortir de la guerre civile. Et pourtant... même s'il ne fait aucun doute que le droit de sécession est implicitement exclu de la constitution suisse, pour peu évidemment

17. Ainsi que le prévoit l'article 3 de la Constitution : « Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale ».

que l'on adopte une interprétation originaliste, on imagine mal de nos jours la Confédération, ce temple de la démocratie directe, combattre par les armes la volonté clairement exprimée par le peuple de l'un de ses cantons de quitter l'union...

Quoiqu'il en soit, l'histoire des fédérations n'est pas suffisamment étoffée pour nous permettre de décider de toutes les revendications séparatistes, d'où qu'elles viennent. Auquel cas, que peut dire la science juridique lorsque ni l'histoire ni la constitution d'un État fédéral n'apporte d'argument décisif quant à l'existence ou non d'un droit de sécession ? En affirmant de manière péremptoire la prohibition de la sécession, sans autre argument que le précédent de 1861, l'enseignement du fédéralisme révèle le poids des vérités américaines devenues principes fédéraux à l'issue de la guerre civile. Et pour cause : il n'existe aucune étude spécifique de la sécession fédérative ; pas plus qu'il n'existe d'ouvrage retraçant l'histoire des entreprises séparatistes susceptible d'offrir une vue d'ensemble sur cette question. Un événement politique aussi important en Europe que la guerre du *Sonderbund*, dont l'issue consacrait l'échec des puissances conservatrices et en particulier celle de l'Autriche de Metternich, n'a pas reçu tous les égards qu'il mérite. La science juridique suisse n'a jamais véritablement jugé utile d'interroger le bien-fondé d'un retrait du pacte de 1815. Ce pacte faisait pourtant de la Suisse une confédération assise sur le principe de souveraineté cantonale. Étonnamment, les historiens eux-mêmes semblent avoir délaissé cet événement. En dehors de l'ouvrage d'un historien conservateur contemporain des faits, publié en 1850, il faudra attendre 2002 pour qu'une étude significative éclaire le contexte de la guerre du *Sonderbund*<sup>18</sup>. Un panorama global de la sécession fédérative manque ainsi cruellement à la réflexion avant que l'on puisse trancher en faveur ou non de sa licéité. C'est dans cet esprit que s'inscrit cet ouvrage.

18. CRETINEAU-JOLY (J.), *Histoire du Sonderbund*, 2 tomes, Paris, 1850 ; DU BOIS (P.), *La guerre du Sonderbund. La Suisse de 1847*, Alvik, 2002.

### 3. LA SÉCESSION : LE MOT ET LA CHOSE

[D]es exemples du désir collectif d'une minorité de se séparer d'une entité politique plus grande peuvent être trouvés dans chaque société depuis le début de l'aventure politique de l'humanité<sup>19</sup>.

LEE C. BUCHHEIT

La notion de « sécession » vient du latin *secedere*, qui signifie « se retirer ». Il est possible d'en trouver les premières traces dans la magistrale *Histoire romaine* de Tite-Live<sup>20</sup>. L'auteur y évoque cet épisode, bien connu des historiens de l'Antiquité puisqu'il amena à la création des tribuns, qu'il nomme « la Sécession de la plèbe » (*per secessionem plebis*). Ces frondes populaires nous ont laissé en legs une expression : *se retirer sur l'Aventin*. Une allusion à la désertion de la plèbe qui, en conflit avec le patriciat aristocratique, s'était retirée sur le mont Sacré jusqu'à l'obtention de l'égalité politique<sup>21</sup>. La sécession à laquelle fait allusion Tite-Live, ce proche de l'empereur Auguste, a tout à voir avec un phénomène social. Il est question d'un conflit de classes. Cette « sécession » ne décrit pas encore, comme le fera l'acception moderne du terme, l'acte de séparation d'un peuple assis sur un territoire porteur d'une mythologie nationale et aspirant à la souveraineté. La notion moderne de sécession apparaît finalement tardivement dans la terminologie fédérale<sup>22</sup>. Elle ne fait irruption dans la langue anglaise

19. BUCHHEIT (L.C.), *Secession: The Legitimacy of Self-Determination*, New Haven, Yale University Press, 1978, p. 138.

20. Tite-Live, *Ab urbe condita libri*, liv. II, § XXXIII.

21. Il est question ici de la seconde sécession de la plèbe, datée de 449 av. J.-C., et qui dénonçait l'inégalité politique entre les plébéiens et le patriciat. Cette seconde sécession se conclura par l'adoption de la *Loi des Douze Tables*, devenue le premier corpus écrit de lois romaines, en rupture avec le droit oral pratiqué jusqu'alors.

22. Un exercice de traduction pourrait conduire à privilégier la notion de « défection » à celle de sécession lorsqu'elle apparaît sous la plume des auteurs antiques. Dans son *Histoire de la Guerre du Péloponnèse*, Thucydide recourt à plusieurs reprises à cette notion s'agissant de cités ayant voulu rompre les liens avec Athènes. Certes, dans sa traduction, Jean Voilquin recourt à quatre reprises au terme *sécession*. Voir Paris, Librairie Garnier Frères, voir t. 1, liv. I, XCIX; liv. III, XIII, liv. IV, CXXIII et CXXX. Mais les traducteurs recourent plus souvent à la notion de « défection ».

qu'au début du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>23</sup>, et elle est aujourd'hui encore absente de la quasi-totalité des textes constitutionnels. Ni la Constitution américaine ni la constitution allemande, pas plus que les constitutions suisse, belge, canadienne, australienne, autrichienne ou brésilienne, n'évoquent explicitement la sécession, que ce soit pour l'autoriser ou pour l'interdire. D'où un paradoxe : cette notion semble ignorée du droit constitutionnel fédéral. Du moins l'est-elle du droit positif. Car la théorie constitutionnelle est quasi-unanime : l'État fédéral proscrit la sécession. Les manuels distinguent traditionnellement l'État fédéral et la confédération d'États sur ce point précis. Il est possible de se retirer d'une union confédérale (puisqu'il s'agit d'une union d'États demeurés souverains), mais la sécession est interdite au sein de l'union plus intégrée que veut être l'État fédéral.

Seulement, ainsi que nous le constaterons, cette orthodoxie juridique ne résiste pas à une étude de cas. Les confédérations n'ont qu'à de très rares occasions admis un droit de retrait (chap. I). À l'inverse, les unions étatiques fédérales ayant reconnu un droit de sécession semblent bien plus nombreuses que les manuels le laissent à penser en faisant de l'interdiction du droit de sécession un critère empirique de l'État fédéral (chap. II). Toutefois, redisons-le, la plupart des constitutions éludent cette question (chap. IV). Au mieux, elles affirment le caractère indissoluble de l'union, ce qui revient à prohiber la sécession (chap. III).

Nous aurons le loisir de revenir sur les raisons qui ont conduit les constituants à passer sous silence une question de cette importance. Un silence d'autant plus problématique qu'un facteur déterministe pèse de tout son poids sur la destinée des unions fédérales. Comme le relevait Carl J. Friedrich : « La dynamique même du fédéralisme tend vers sa propre destruction : un État centralisé dans un cas, une dissolution [...] dans l'autre<sup>24</sup> ».

23. LIVINGSTON (D.W.), « The Secession Tradition in America », dans D. Gordon (dir.), *Secession, State, and Liberty*, New Brunswick, N.J. et Londres, Transactions Publ., 1998, p. 1.

24. FRIEDRICH (C.J.), *Limited Government : A Comparison*, Prentice Hall, 1974, p. 64.

Les forces centralisatrices l'ont parfois emporté au point de transformer des États fédéraux en États unitaires. On peut penser aux « Sept lois » ayant transformé les États mexicains en départements à la française en 1835 (conduisant le Texas à faire sécession l'année suivante et le Yucatan quelques années plus tard). Mais on pourrait aussi évoquer la République d'Afrique du Sud en 1960, l'Ouganda et le Congo-Kinshasa en 1967, le Cameroun en 1972, voire l'Allemagne à la suite de la loi du 30 janvier 1934, qui devait supprimer les Länder un an jour pour jour après la nomination d'Hitler à la chancellerie du Reich. On s'autorisera même à dire que, sans renoncer formellement au mode de gouvernement fédéral, bien des États fédéraux fonctionnent de nos jours selon des logiques plus proches du régime unitaire que de la pure Fédération<sup>25</sup>. Seulement, les forces centrifuges ont souvent pris leur revanche. La Fédération de Grande Colombie fondée par Simon Bolivar en 1821 est dissoute dès 1830<sup>26</sup>. L'éphémère République fédérative de Transcaucasie, créée en 1918, sera dissoute après seulement trois mois d'existence<sup>27</sup>. La Fédération arabe d'Irak et de Jordanie ne fera pas beaucoup mieux : tout juste cinq mois entre février et août 1958. Bon nombre de fédérations nées après la Seconde Guerre mondiale des suites de la décolonisation n'ont pas survécu plus de quelques années.

- .....
25. S'agissant du concept de « Fédération », il nous faut, pour des raisons scientifiques, offrir une majuscule à la notion. La démarche dans laquelle s'inscrit cet ouvrage (et plus particulièrement le tome 1) vise à élever le modèle fédéral, pour ne plus en faire simplement une des deux formes de l'État (unitaire ou fédéral), mais un modèle autonome. La Fédération (qui bénéficie alors de la même dignité que l'État) est ainsi présentée comme un modèle concurrent et distinct de la forme étatique. C'est pourquoi, tout comme l'État bénéficie d'une majuscule, il convient de parler de « Fédération » pour marquer cette émancipation conceptuelle et cette autonomie politique et juridique. C'est la raison pour laquelle nous recourons à une minuscule (fédération) chaque fois qu'il est question de modèles empiriques assimilables à des États fédéraux, tandis qu'il sera question de « Fédération » dès lors qu'il s'agit du concept ou de l'idéal-type.
26. Donnant naissance à la Colombie, à l'Équateur et au Venezuela, qui avait fait sécession le 27 décembre 1829.
27. Cette fédération (qui devait réunir Géorgiens, Azerbaïdjanais et Arméniens) n'a vécu que de février à mai 1918. Incapable de concilier les intérêts nationaux divergents, et confrontée à la menace ottomane, elle sera dissoute après les sécessions successives des Géorgiens, puis des Azerbaïdjanais et des Arméniens.

On pense à l'Indonésie (1949-1950)<sup>28</sup>, à la Libye (1951-1963), à la République fédérale du Pakistan (1947-1971), à la Rhodésie-et-Nyassaland (1953-1963), à la République arabe unie (1958-1961)<sup>29</sup>, à la Fédération du Mali (1959-1960)<sup>30</sup>, au Cameroun (1961-1972) ou à la Fédération des Indes occidentales (1958-1962). Cette hécatombe se prolonge jusqu'au démantèlement des fédérations communistes et de certains des États qui en sont issus : Union soviétique (1924-1990), République fédérale tchèque et slovaque (1989-1992), Yougoslavie (1945-1991), Serbie-et-Monténégro (2003-2006). On pourrait probablement multiplier indéfiniment les exemples.

De cette histoire, il semble qu'aucune leçon n'ait été tirée. Le silence des constitutions demeure la règle en matière de sécession. Or, le séparatisme n'est pas un champ d'investigation réservé aux historiens. Il demeure aujourd'hui encore au cœur de l'actualité. C'est une donnée factuelle qui s'impose au chercheur en Europe, en Asie, au Moyen-Orient, en Afrique ou en Amérique du Sud. Citons pour l'Europe le Kosovo, l'Écosse, la Catalogne, la Flandre, la Padanie ou la Crimée. Pour l'Asie : la Tchétchénie, l'Abkhazie, l'Ossétie du Sud, la Géorgie du Sud, le Haut-Karabakh, le Cachemire ou le Kurdistan irakien. Pour l'Afrique : le sud du Yémen, l'Ambazonie<sup>31</sup>, le Soudan du Sud, le Sahara occidental, Zanzibar, la Casamance, le Cabinda, le Somaliland<sup>32</sup>. Et que dire de son surprenant renouveau aux États-Unis depuis les mandats de Barack Obama et de Donald Trump ? Le séparatisme révèle cette tension de l'unité dans la diversité, cette délicate tectonique

- .....
28. Après avoir tenté de restaurer leur autorité, les Pays-Bas parviendront, non sans mal, à mettre sur pied une République fédérale des États-Unis d'Indonésie. Composée d'États fantoches, l'union laissera place huit mois plus tard à un État unitaire, après d'ailleurs qu'ait été écrasée une tentative séparatiste de la République des Moluques du Sud.
  29. Elle reposait sur l'union de l'Égypte, de la Syrie et du Yémen. Un coup d'État séparatiste en Syrie, qui refusait la centralisation du pouvoir par Nasser, entraîne toutefois le retrait de Damas le 28 septembre 1961.
  30. Officiellement indépendante le 20 juin 1960, la Fédération du Mali voit le Sénégal se retirer dès le 20 août.
  31. Du nom donné à deux régions anglophones du sud du Cameroun qui souhaitent obtenir leur indépendance.
  32. Notons que la sécession de la République autoproclamée du Somaliland, datée de 1991, n'a – à ce jour – jamais été reconnue par la communauté internationale.

des plaques propre aux unions fédérales. Le regard que l'on peut porter sur le fédéralisme balance ainsi d'un écueil fédéral, la centralisation, à un autre, le séparatisme<sup>33</sup>. C'est une question à laquelle il est finalement impossible de se soustraire. Peut-on concevoir l'Un et le Multiple sans craindre que la diversité, par entropie, ne cherche à s'émanciper? Une union peut-elle prétendre durer *ad vitam æternam* et refuser à ses membres le droit à recouvrer leur indépendance si tel est leur souhait? Ne faut-il pas regarder le droit de sécession comme une conséquence logique du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dès lors qu'une Fédération est elle-même conçue comme une union de peuples?

#### 4. DU DROIT À L'AUTODÉTERMINATION AU DROIT DE SÉCESSION

*Le droit des peuples [...] implique [...] la liberté de la sécession*<sup>34</sup>.

GEORGES SCELLE

*L'autodétermination au sens strict, c'est le droit à la sécession*<sup>35</sup>.

GUY HÉRAUD

Le silence du droit constitutionnel quant à la place qu'il convient de laisser aux aspirations indépendantistes explique probablement la place excessive que les séparatistes accordent au droit international. Faute de voir un droit unilatéral de sécession consacré par la théorie générale de l'État et par le droit constitutionnel, les peuples aspirant à l'indépendance espèrent trouver dans la Charte des Nations unies une « planche de salut »<sup>36</sup>.

33. Sur la loi de centralisation qui caractérise les régimes fédéraux, voir PARENT (Ch.), *L'état des fédérations, tome 1, L'unité dans la diversité*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. « Politeia », 2019, chap. 1.

34. SCELLE (G.), *Précis de droit des gens, op. cit.*, p. 259.

35. HÉRAUD (G.), « Modèle pour une application générale du droit d'autodétermination », dans *Le droit à l'autodétermination*. Actes du colloque international de Saint-Vincent, Presses d'Europe, 1980, p. 51.

36. DUBUY (M.), « La théorie de la sécession remède ("remedial secession") : avatar contemporain du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes? », *Politeia*, n° 22, décembre 2012.

Le droit de sécession, simple conséquence du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, est donc une notion que le droit international connaît trop bien pour le mettre en porte-à-faux avec le principe de l'intégrité territoriale des États consacré par la Charte de San Francisco. Car il ne suffit pas d'accorder des droits, il faut encore en assurer le respect. C'est pourquoi il importe en premier lieu de déterminer la portée et l'étendue du droit à l'autodétermination...

#### 4.1. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

*No people must be forced under sovereignty  
under which it does not wish to live*<sup>37</sup>.

WOODROW WILSON

*Does self-determination mean the right of secession?  
Does self-determination constitute a right of fragmentation or a  
justification for the fragmentation of nations?  
Does self-determination mean the right of people  
to sever association with another power regardless  
of the economic effect upon both parties, regardless  
of the effect upon their internal stability and their neighbors  
or the international community? Obviously not*<sup>38</sup>.

ELEANOR ROOSEVELT

##### 4.1.1. Le fédéralisme épuise-t-il le droit à l'autodétermination ?

La Cour internationale de justice a fait du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes « un des principes essentiels du droit international contemporain » et « un droit opposable *erga omnes* »<sup>39</sup>.

37. Message du président Wilson à la Russie à l'occasion de la visite de la mission américaine le 9 juin 1917, *Official Statements of War Aims and Peace Proposals, December 1916 to November 1918*, J. B. Scott (dir.), p. 105.

38. Cette déclaration est datée de 1952. Eleanor Roosevelt est alors déléguée des États-Unis auprès de l'Assemblée générale des Nations unies. L'ancienne première dame, bien connue pour son activisme, a joué un rôle éminent lors de la création de l'ONU. Elle présida par ailleurs la commission chargée de rédiger la Déclaration universelle des droits de l'homme.

39. *Affaire relative au Timor oriental (Portugal c. Australie)*, Arrêt, 1995, §29, CIJ rec. 90, p. 102.

Il n'empêche qu'il faut relativiser le soutien que le droit international est à même d'offrir aux mouvements séparatistes ; et cela plus particulièrement au sein d'États fédéraux. La consécration d'un droit des peuples à disposer d'eux-mêmes par l'article 1, paragraphe 2 de la Charte des Nations unies s'entend uniquement des peuples colonisés<sup>40</sup>. Il est question d'un « droit à l'indépendance au bénéfice de territoires non autonomes, et de ceux qui étaient soumis à une subjugation, à la domination ou à l'exploitation étrangères »<sup>41</sup>. La résolution 1541 a depuis complété la définition en qualifiant de territoire non autonome un « territoire géographiquement séparé et ethniquement ou culturellement distinct du territoire qui l'administre ». Il est question d'un territoire dont les relations avec la métropole le « placent arbitrairement [...] dans une position ou un état de subordination »<sup>42</sup>.

Le droit international conditionne ainsi le droit à l'autodétermination à deux facteurs. Le premier est la séparation géographique. C'est un critère qu'on a parfois, peut-être à tort, caricaturé en « théorie de l'eau salée » afin de contenir l'exercice de ce droit. Cette approche révèle la volonté de circonscrire son usage à un phénomène historique : la décolonisation des puissances occidentales<sup>43</sup>. Les partisans du droit à l'autodétermination entendu *lato sensu* souligneront cependant que la résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 a depuis réaffirmé le droit à l'autodétermination au-delà des seuls peuples du tiers-monde en énonçant que « tout État a le devoir de respecter ce droit »<sup>44</sup>. Seulement,

40. La résolution 1514 de l'Assemblée générale « [p]roclame solennellement la nécessité de mettre rapidement et inconditionnellement fin au colonialisme sous toutes ses formes et toutes ses manifestations » et déclare contraire à la Charte des Nations unies « la sujétion des peuples soumis à une subjugation, à une domination et à une exploitation étrangère ».

41. CIJ, Avis du 22 juillet 2010, *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative à l'indépendance du Kosovo*, Avis consultatif n° 2010/25 [2010], *CIJ Rec.* 436, § 79.

42. Résolution 1541 (XV) du 15 décembre 1960, Rés. AG 1541 (XV), Doc. off. AG NU, 15<sup>e</sup> sess., sup. n° 16, Doc. NU A/4651 (1960) 31, principe IV et V.

43. CHRISTAKIS (T.), *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, *op. cit.*, p 55.

44. *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations unies* (24 octobre 1970) : « En vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer

cette ouverture *erga omnes* du droit à l'autodétermination est trompeuse. Elle élude la seconde condition posée par le droit international. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes suppose un « état de subordination ». Un territoire *colonisé* doit être soumis politiquement et juridiquement à la métropole. Il est donc permis de penser qu'un peuple bénéficiant d'un statut d'autonomie à l'intérieur de l'État existant ne peut pas prétendre au qualificatif de peuple colonisé. Il ne bénéficierait donc pas d'un droit à l'autodétermination au regard du droit international.

La question s'impose alors d'elle-même : quel système de gouvernement peut, mieux que l'État fédéral, répondre à ce droit à l'autodétermination interne ? Si on accepte le présupposé selon lequel le fédéralisme est un moyen de satisfaire le droit à l'autodétermination (interne) d'un peuple, et que ce droit est le seul à être garanti par le droit international, alors le fédéralisme est à même de réconcilier le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et l'intégrité territoriale des États. Les peuples souscrivant un pacte fédéral se verraient garantir un droit à déterminer leur statut politique à l'intérieur d'une union en poursuivant leur développement économique, social et culturel. Ayant satisfait le droit de ses peuples à l'autodétermination interne, une Fédération pourrait quant à elle légitimement prétendre être une société libre, et elle se verrait garantir son intégrité territoriale. Le fédéralisme serait alors à même d'offrir une garantie aux pays qui l'adoptent contre toute revendication d'une minorité nationale aspirant à l'indépendance. Dans ces conditions, il serait exclu d'inférer du droit international et de son droit des peuples à disposer d'eux-mêmes un droit général à la sécession ; *a fortiori* au sein d'une Fédération.

d'eux-mêmes [...], *tous les peuples* ont le droit de déterminer leur statut politique [...], et tout État a le devoir de respecter ce droit conformément aux dispositions de la Charte. Tout État a le devoir de favoriser, conjointement avec d'autres États ou séparément, la réalisation du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, conformément aux dispositions de la Charte ». Sans craindre la contradiction, la Déclaration conclut pourtant que « [r]ien dans les paragraphes précédents ne sera interprété comme autorisant ou encourageant une action, quelle qu'elle soit, qui démembrerait ou menacerait, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout État souverain et indépendant se conduisant conformément au principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes énoncé ci-dessus et doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur ».

Cette concrétisation fédérale du droit à l'autodétermination a déjà convaincu parmi les plus grands partisans du droit de sécession. Dans l'entre-deux-guerres, Georges Scelle poussait l'avantage du droit à l'autodétermination jusqu'à la reconnaissance d'un droit de sécession. Mais le juriste tissait aussi un lien étroit entre le fédéralisme et le droit des peuples. Au point d'estimer que ce dernier serait satisfait bien plus sûrement par une combinaison fédérale que par la conquête de la souveraineté.

[O]n peut admettre que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'aille pas nécessairement jusqu'à la sécession. Celle-ci est un moyen extrême [...] L'aspiration à la sécession, c'est en réalité l'aspiration à la souveraineté, à l'illusoire fantôme d'un arbitraire illimité. Lorsque les peuples constateront que ce n'est point dans le mirage d'une liberté sans entrave que se trouve réellement la sécurité, mais dans une réglementation harmonieuse des compétences communes, ils se contenteront vraisemblablement d'une *autonomie garantie* par le Droit<sup>45</sup>.

Georges Scelle considérait ainsi que l'évolution séculaire du droit des gens consacre « le respect de l'autonomie culturelle des minorités, comme *succédané* du droit de libre disposition »<sup>46</sup>. Mais le fait le plus significatif de sa ferveur fédéraliste est que huit ans plus tard, le juriste exclura purement et simplement le droit de sécession d'un système fédéral<sup>47</sup>. Aujourd'hui encore, bien des penseurs, y compris les plus grands partisans du fédéralisme multinational (pensons à Ramón Máiz), voient dans le fédéralisme un moyen de substituer le droit à l'autogouvernement au droit à l'autodétermination nationale. À condition que la Fédération soit ouverte sur sa diversité interne, et que la sécession ne soit plus regardée comme un droit, mais tout au plus comme une solution d'ultime recours, négociée et toujours assortie de conditions particulièrement exigeantes<sup>48</sup>.

45. SCELLE (G.), *Précis de droit des gens. Principes et systématique*, 2<sup>e</sup> partie, *op. cit.*, p. 273.

46. *Ibid.*, p. 293.

47. SCELLE (G.), « Le problème du fédéralisme », *Politique étrangère*, n° 2, 1940.

48. MAIZ (R.), *The Inner Frontier: The Place of Nation in the Political Theory of Democracy and Federalism*, P.I.E. Peter Lang, coll. « Diversitas », 2012, p. 132.

Sur le plan juridique, ce tempérament au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui se réaliserait en quelque sorte dans l'autodétermination interne, semble d'autant plus fondé qu'il a été énoncé avant même le processus de décolonisation, dès 1920-1921, dans le cadre de la célèbre affaire des îles Åland<sup>49</sup>. La commission de rapporteurs jugeait alors impossible de reconnaître à une minorité un droit *absolu* à se séparer de son État aux fins de proclamer son indépendance ou de se rattacher à un voisin dès lors que ses droits pour la préservation de sa culture ou de sa religion étaient respectés. C'est pourquoi, dans cette cause, la Société des Nations n'a pas accédé à la demande d'autodétermination de la population des îles Åland. La Finlande a conservé depuis sa souveraineté sur ces îles de la mer Baltique au prix d'une large autonomie culturelle et politique. Dès 1921, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes proclamé par Wilson fut donc conditionné au non-respect du droit à l'autodétermination interne, la commission de rapporteurs ayant estimé que

[c]oncéder aux minorités, linguistiques ou religieuses, ou à toute fraction de la population, le droit de se retirer de la communauté à laquelle ils appartiennent, parce que c'est leur souhait ou leur bon plaisir, reviendrait à détruire l'ordre et la stabilité

49. Le Conseil de la Société des Nations avait institué en 1920 une commission de juristes chargée de rendre un avis sur le différend opposant la Finlande et la Suède quant au statut de ces îles. Depuis l'accession à l'indépendance de la Finlande en décembre 1917, ces territoires insulaires étaient demeurés finlandais quoique leur population ait été essentiellement suédophone et qu'elle ait souhaité rejoindre le Royaume de Suède. Se posait donc la question d'un droit de sécession. La commission de juristes concédera que « [d]es aspirations nouvelles de certaines fractions d'un peuple, aspirations se rattachant parfois à de vieilles traditions ou se basant sur une communauté de langue et de civilisation, peuvent se faire jour et produire des effets dont il faut tenir compte dans l'intérêt de la paix intérieure et extérieure des nations », voir *Rapport de la commission internationale de juristes, chargée par le Conseil de la Société des Nations de rendre un avis consultatif sur les aspects juridiques de la question des îles d'Åland*, SDN, *Journal officiel*, supplément spécial n° 3, octobre 1920, p. 6. Il était légitime d'en conclure qu'un droit à l'autodétermination s'avérait préférable à un conflit. L'année suivante, le Conseil devait instaurer sur cette même affaire une commission de rapporteurs chargée de prolonger les premières réflexions. Or, la commission n'avait pas exclu le recours à la sécession, du moins en extrême recours : « Le fait qu'une minorité se sépare d'un État dont elle fait partie et soit incorporée à un autre État ne saurait être considéré autrement que comme une solution exceptionnelle, une solution de dernier recours lorsque l'État en question ne veut pas ou ne peut pas édicter ou appliquer des garanties justes et effectives » (voir *Rapport communiqué au Conseil de la Société des Nations par la commission des rapporteurs*, SDN, doc. B.7.21/68/106, 1921, p. 28).

à l'intérieur des États et à inaugurer l'anarchie dans la vie internationale ; ce serait défendre une théorie incompatible avec l'idée même d'État en tant qu'unité territoriale et politique<sup>50</sup>.

4.1.2. *Quieta non movere : le droit, garant de l'ordre établi*

L'équilibre du monde est conditionné au respect d'un principe consacré à l'article 2§4 de la Charte des Nations unies. Ce principe fondateur du droit international est celui de l'intégrité territoriale des États existants. Car dans un monde *fini et étatisé*, « disparition et création d'États sont des phénomènes corrélatifs et également perturbateurs »<sup>51</sup>. Il est donc légitime que la communauté internationale soit attachée à l'intégrité de ses membres<sup>52</sup>. À cet égard, il est significatif que l'Assemblée générale ait pris soin de rappeler dans la *Déclaration du cinquantième anniversaire de l'Organisation des Nations unies* (1995) le cadre de cette articulation entre autodétermination et intégrité. Certes, les États membres doivent « continuer à réaffirmer le droit de tous les peuples à disposer d'eux-mêmes ». Mais ce droit inaliénable à l'autodétermination ne doit en aucun cas être « interprété comme autorisant ou encourageant » les menaces à l'intégrité territoriale des États respectueux de l'égalité des droits<sup>53</sup>.

---

50. *Ibid.*

51. *Ibid.*, p. 154.

52. C'est pourquoi la déclaration des Nations unies précise que « rien dans les paragraphes précédents [concernant les aspects et la mise en œuvre de ce droit] ne saurait être interprété comme autorisant ou encourageant une action, quelle qu'elle soit, qui démembrerait ou menacerait, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout État souverain et indépendant se conduisant conformément au principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes énoncé ci-dessus et doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance, ou de couleur », *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales* [...], Rés. AG 2625 (XXV), Doc. off. AG NU, 25<sup>e</sup> sess., sup. n° 28, Doc. NU A/8028 (1970) paragr. 7.

53. Rés. AG 50/6, 9 novembre 1995 : « [Le droit de tous les peuples à disposer d'eux-mêmes] ne devra pas être interprété comme autorisant ou encourageant toute mesure de nature à démembrer ou compromettre, en totalité ou en partie, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'États souverains et indépendants respectueux du principe de l'égalité des droits et de l'autodétermination des peuples et, partant, dotés d'un gouvernement représentant la totalité de la population appartenant au territoire, sans distinction aucune ».

La conciliation de ces deux principes d'apparence contradictoire a fait dire du droit à l'autodétermination qu'il était un « principe à géométrie variable »<sup>54</sup>. Allen Buchanan n'a pas mâché ses mots en qualifiant le droit international sur la sécession de « fouillis scandaleux »<sup>55</sup>. On est parfois tenté de partager cet avis. Mais on peut dire aussi sans prendre beaucoup de risques qu'en dehors des peuples colonisés, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes implique simplement un droit à déterminer son statut politique et à assurer un développement économique, social et culturel à l'intérieur de l'État existant. Cette lecture risque bien de mécontenter les militants du droit de sécession. Mais elle est fidèle à l'intention des participants de la Conférence de San Francisco. En consacrant un droit à l'autodétermination, ces derniers ne cherchaient en aucun cas à encourager les divisions territoriales. La Charte des Nations unies n'a jamais souhaité amalgamer le droit à l'autodétermination avec le droit de sécession<sup>56</sup>.

Pourtant, il serait tout aussi vain de soutenir que le droit international condamne toute forme de sécession. L'avis de la Cour internationale de justice sur le Kosovo démontre que ce dernier peut être implicitement reconnu<sup>57</sup>. Pour autant, il n'est pas consacré. La juridiction a pris soin d'éviter cette reconnaissance en précisant qu'elle « n'est pas tenue, par la question qui lui est posée, de prendre parti sur le point de savoir si le droit

54. FRANCK (T.), HIGGINS (R.), PELLET (A.), SHAW (M.), TOMUSCHAT (C.), *L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté*, Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, dans *Les attributs d'un Québec souverain*, Exposés et études, vol. 1, Québec, Bibliothèque nationale, 1992, paragr. 1.17.

55. BUCHANAN (A.), « Une nation peut-elle se donner la constitution de son choix? », *Philosophiques*, vol. 19, n° 2, 1992, p. 162.

56. Le comité chargé d'élaborer les dispositions générales de la Charte avait souligné que « le principe [d'autodétermination] était conforme à la Charte dans la mesure où il impliquait le droit à l'autogouvernement des peuples, et non le droit de sécession », Doc. 343, I/1/16, 6 U.N.C.I.O. Docs. 296 (1945).

57. L'avis de la CIJ sur le Kosovo confirme qu'il n'existe aucune prohibition générale des déclarations d'indépendance. Voir CIJ, Avis du 22 juillet 2010, *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, Avis consultatif n° 2010/25 [2010], *CIJ Rec.* 403, § 84. Toutefois, certaines sécessions sont susceptibles d'être condamnées lorsque leur réalisation s'est faite par le recours à la force ou en raison d'« autres violations graves de normes de droit international général, en particulier de nature impérative » (§ 81).

international conférait au Kosovo un droit positif de déclarer unilatéralement son indépendance, ni, *a fortiori*, sur le point de savoir si le droit international confère en général à des entités situées à l'intérieur d'un État existant le droit de s'en séparer unilatéralement ». En droit international, chaque cas reste un cas d'espèce. Quand les partisans du droit de sécession évoquent le précédent du Kosovo, ses opposants pourraient tout aussi bien faire valoir celui du Katanga, du Biafra, voire du Sénégal<sup>58</sup>. Il est des cas où la violation des droits fondamentaux a justifié aux yeux de la communauté internationale l'émancipation d'une communauté infraétatique (comme au Kosovo ou au Soudan du Sud) ; et parfois même lorsque le principe d'effectivité n'était pas rempli<sup>59</sup>. Preuve que le droit international n'a pas pour maxime les mots du plus célèbre des poètes allemands, qui disait préférer une injustice à un désordre. Mais il en est d'autres où la violation de règles du droit international a au contraire interdit de reconnaître des mouvements sécessionnistes qui satisfaisaient au principe d'effectivité étatique. La Rhodésie du Sud, du fait de la nature même de son gouvernement et de l'accaparement du pouvoir par la minorité blanche, n'a jamais été reconnue par la communauté internationale. La velléité de la République turque de Chypre du Nord de s'ériger en État sera qualifiée de « juridiquement nulle » par le Conseil de sécurité<sup>60</sup>. Dans un cas

58. *UN Document S/5002*, Résolution 169 du 24 novembre 1961 : « [Le Conseil de sécurité] [r] éprouve énergiquement les activités sécessionnistes illégalement menées par l'administration provinciale du Katanga » (Point 1). « [T]outes les activités sécessionnistes dirigées contre la République du Congo sont contraires à la Loi fondamentale et aux décisions du Conseil de sécurité » (Point 8). Dans cette même résolution, le Conseil de sécurité rappelait les buts de l'Organisation des Nations unies, « à savoir : a) Maintenir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique du Congo ; b) Aider le gouvernement central du Congo dans la restauration et le maintien de la loi et de l'ordre ».

59. C'est le cas de la Bosnie-Herzégovine. L'ex-république fédérée yougoslave contrôlait entre 1992 et 1995 au mieux 20 % du territoire. Et pourtant, la BH fut présentée comme un État dès mars 1992. C'est ici la reconnaissance qui a conduit à l'effectivité étatique, et non l'inverse, tandis que certains mouvements sécessionnistes sont parvenus à établir leur autorité sur un territoire sans obtenir une reconnaissance de la communauté internationale : que l'on pense aux Serbes bosniaques de la Republika Srpska ; à la Tchétchénie entre 1991 et 1994 et surtout entre 1996 et 1999 ; à la Transnistrie, à l'Abkhazie ou à l'Ossétie du Sud.

60. S/RES 541 du 18 novembre 1983.

comme dans l'autre, l'Organisation des Nations unies (ONU) condamnera fermement les actes de sécessions en rappelant la primauté de l'intégrité territoriale des États<sup>61</sup>.

Faire du principe d'intégrité territoriale un principe irréfutable présente un certain attrait pour un monde soucieux d'ordre et de stabilité. Le secrétaire général des Nations unies le rappelait en 1970 en abandonnant, à l'occasion d'une conférence de presse à Dakar, la traditionnelle réserve des fonctionnaires onusiens. U Thant était alors interrogé quant à savoir s'il n'existait pas une contradiction entre le droit à l'autodétermination et l'attitude du gouvernement fédéral du Nigéria à l'égard du Biafra<sup>62</sup>. Il avait alors déclaré que les Nations unies, comme organisation internationale, « n'ont jamais accepté et n'acceptent pas, et je crois n'accepteront jamais le principe de sécession d'une partie d'un de ses États membres »<sup>63</sup>. Boutros Boutros-Ghali disait encore en 1994 de la sécession tchéchène qu'il s'agissait d'une affaire purement interne à la Fédération russe<sup>64</sup>. Si on veut faire preuve de pragmatisme, à comparer le nombre de tentatives de sécession au faible nombre de nouveaux États qui ont effectivement été reconnus comme tels par la communauté internationale, il est permis de conclure qu'une tentative de sécession est une entreprise des plus aléatoires. La communauté internationale répugne à voir disparaître un de ses membres ou à ce que soit simplement portée atteinte à son intégrité territoriale.

61. S/RES 550 du 11 mai 1984.

62. En janvier 1966, un coup d'État dirigé par le major Chukwuma Nzeogwu avait échoué à s'emparer du pouvoir. Mais ce coup de semonce conduisit à une reprise en main du pays et à l'instauration d'un régime unitaire avec pour conséquence l'abolition des régions. Les attaques contre les Igbo se multipliant, et le rapport de force basculant définitivement vers le Nord, les chefs Igbo se résolurent à la sécession. Les tentatives de conciliation échouèrent et c'est ainsi que le lieutenant-colonel Odumegwu Ojukwu proclama officiellement l'indépendance du Biafra le 30 mai 1967. S'ensuivit une guerre civile qui prit fin en janvier 1970.

63. « Secretary-General's Press Conferences », 7 *UN Monthly Chron.* 35, 36 (1970).

64. Cité par HOLLIS (D.), « Accountability in Chechnya – Addressing internal matters with legal and political international norms », *Boston College Law Review*, vol. 36, n° 4, 1995, p. 793-794.

Le droit se veut avant tout garant de l'ordre existant<sup>65</sup>. Et cela depuis que le Congrès de Vienne, qui devait clore l'aventure napoléonienne, y a consacré le principe d'intégrité territoriale. Le prince Klemens von Metternich, chancelier et ministre des Affaires étrangères d'Autriche, déclarait alors que « [l]a base de la politique contemporaine est et doit être le repos, or l'idée fondamentale du repos est la sécurité dans la possession »<sup>66</sup>. Le *jus gentium* repose depuis lors sur ce principe d'intégrité territoriale. Bien que le droit international n'interdise pas la sécession, il la réprouve et il érige des obstacles à sa reconnaissance, y compris une « présomption contre l'effectivité de la sécession et en faveur de l'intégrité territoriale des États existants » qui ne peut finalement être levée que par le renoncement de l'État amputé à faire valoir ses droits<sup>67</sup>. L'une des meilleures preuves que le droit international ne garantit pas un droit à l'indépendance des minorités nationales est qu'il entend au contraire défendre les droits de ces minorités au sein de l'État existant. Comme le remarquait Hélène Ruiz-Fabri, l'élaboration de règles internationales en la matière révèle la volonté de les voir rester des minorités. Le droit à l'autodétermination ne peut alors servir de base à une revendication visant à devenir majoritaire au sein d'une nouvelle collectivité étatique par le biais d'un droit de sécession<sup>68</sup>. L'avènement du droit des minorités a marqué dans l'après-guerre la prise de conscience du fait qu'il était impossible de donner à chaque nation son État. Le droit des minorités démontrerait ainsi que le principe d'autodétermination n'emporte pas nécessairement un droit de sécession.

65. La Cour permanente d'arbitrage, dans l'*Affaire des Grisbadarna Norvège/Suède*, affirmait ainsi : « dans le droit des gens, c'est un principe bien établi, qu'il faut s'abstenir autant que possible de modifier l'état de chose existant de fait et depuis longtemps », voir sentence du 23 octobre 1909, RSA, vol. XI, p. 161.

66. Cité par LOMBART (L.), « Le droit à l'autodétermination des Québécois dans le cadre fédéral canadien : le Québec peut-il accéder à l'indépendance ? », *Revue québécoise de droit international*, 2003, p. 4, note 15.

67. CHRISTAKIS (T.), « The Conflicts of Secession in Crimea », *op. cit.*

68. RUIZ-FABRI (H.), « Genèse et disparition de l'État à l'époque contemporaine », *Annuaire français de Droit international*, n° 38, 1992, p. 160.

## 4.2. La sécession est-elle une question de droit ?

[Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes] ne représente à aucun degré un principe de droit<sup>69</sup>.

CHARLES DE VISSCHER

Rendu à la bonne volonté de la communauté internationale ou à son principe d'effectivité, dont la Cour suprême du Canada nous rappelle qu'il « revient [...] à soutenir que l'on peut violer la loi tant que la violation réussit », il est légitime pour le juriste de se tourner vers le droit constitutionnel<sup>70</sup>. Seulement, rares sont les constitutions qui interdisent ou qui autorisent explicitement la sécession. On peut d'ailleurs comprendre qu'un État ne prévoie pas de procédure facilitant son démembrement<sup>71</sup>. Mais comment expliquer alors l'absence d'interdiction expresse d'une sécession ? L'historiographie démontre que les tentatives séparatistes sont consubstantielles aux unions (con)fédérales, et cela dès le V<sup>e</sup> siècle avant notre ère<sup>72</sup>. Si l'on avait véritablement souhaité en exclure le principe, deux mille cinq cents ans de tentatives de sécession n'auraient-ils pas suffi à convaincre les constituants de sortir de leur mutisme et de combler ce vide juridique ?

69. VISSCHER (C.), *Théories et réalités du droit international public*, Paris, A. Pedone, 4<sup>e</sup> éd., 1970, p. 161; Voir aussi VISSCHER (C.), *Les effectivités du droit international public*, Paris, Pedone, 1967, p. 34.

70. *Renvoi sur la sécession du Québec*, § 108.

71. Comme le relevait la Commission de Venise en 1999 : « L'autodétermination est régie avant tout par le droit international [...] Dire que la sécession est contraire au droit constitutionnel national serait un euphémisme. Ce n'est guère surprenant, car cela conduirait au démembrement sinon à la destruction des fondements même de l'État », Commission de Venise, Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Self-Determination and Secession in Constitutional Law*, CDL-INF (2000) 2, 1999.

72. On pense aux nombreuses « défections » que connaîtra la Ligue de Délos. L'Histoire servant à instruire l'avenir, notons qu'à l'époque déjà les sécessions des cités grecques furent combattues par les armes par la démocratie athénienne. Cette condamnation du droit de retrait révèle toutefois la dérive impérialiste d'Athènes dans ce qui était censé être au départ une ligue défensive de cités qui se rapprocherait aujourd'hui d'une alliance, sinon d'une confédération. Imagine-t-on les États-Unis déclarer la guerre à la France en 1966 lorsque de Gaulle a choisi de se retirer du commandement intégré de l'OTAN ?

Sur le plan politique, un pacte fédéral résulte d'un subtil compromis. L'adhésion est parfois acquise au prix d'une relative ambiguïté quant à la nature de l'union. Dans une étude soulignant les contradictions du fédéralisme américain, Hubert Kempf et Marie-France Toinet relevaient que c'était non par négligence, mais par circonspection que les constituants s'étaient gardés des problèmes les plus brûlants, parmi lesquels le droit ou non de faire sécession. Bien qu'ils aient parfaitement eu conscience de l'importance cruciale de cette question, et puisqu'elle ne se posait pas immédiatement, ils ont évité le risque «de rompre un accord péniblement négocié et fort précaire. Les générations à venir décideraient, s'il le fallait»<sup>73</sup>. Graver dans le marbre constitutionnel un engagement irrévocable aurait pu effrayer les moins convaincus et hypothéquer l'union.

Mais peut-on pour autant expliquer l'absence de disposition constitutionnelle par la seule dynamique politique de compromis nécessaire à la ratification du pacte fédéral ? Comment expliquer alors que les États-Unis, au sortir de la guerre civile et tandis qu'ils amendaient leur constitution pour abolir l'esclavage, aient omis d'incorporer une disposition rappelant l'interdiction de la sécession qu'ils venaient pourtant d'écraser par les armes à Gettysburg ? Les constituants suisses de 1848 s'étaient déjà abstenus de consacrer cet état de fait en interdisant la sécession dans la nouvelle Constitution fédérale née après la *Sonderbundskrieg*. Le droit semble décidément peu pressé de se saisir du fait politique sécessionniste, même lorsque son sort semble définitivement réglé et que l'union s'est imposée.

---

73. KEMPF (H.) et TOINET (M.-F.), « La fin du fédéralisme aux États-Unis ? », *Revue française de science politique*, 30<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 4, 1980, p. 744.

#### 4.2.1. La sécession, un simple « fait » au sens du droit international

*Il ne sert à rien d'affirmer le droit d'autodétermination si on ne met pas à la disposition des peuples des procédures qui en permettent l'exercice pacifique et commode. En refusant ces procédures, non seulement on se contredit d'hypocrite façon, mais on oblige les peuples à agir dans l'illégalité et à conquérir à la force du poignet les libertés auxquelles le droit international affirme pourtant qu'ils ont droit. C'est ainsi que se perpétue le système médiéval des ordalies, où la résistance physique prouve la justesse de la cause<sup>74</sup>.*

GUY HÉRAUD

Les exégètes du droit international semblent frappés du complexe de l'âne de Buridan, comme prisonniers d'un choix impossible entre le droit à l'autodétermination d'un côté et le respect de l'intégrité territoriale des États existants de l'autre<sup>75</sup>. Regardera-t-on la sécession avec les yeux de l'État fédéral ou avec ceux de la province mue par l'*animus divertendi*? Pour le dire à la manière de Lamennais, chacun regarde ce que regarde l'autre, mais aucun ne voit ce que voit l'autre. En réalité, si on veut comprendre les réserves du droit international (hors colonisation), il faut revenir aux fondamentaux. La sécession interroge la naissance et la mort de l'État. La doctrine internationaliste la définit comme la dynamique conduisant une entité infraétatique à s'arracher d'un État existant pour former un nouvel État<sup>76</sup>. Les internationalistes abordent ainsi la sécession sous les deux angles croisés

74. HÉRAUD (G.), « Modèle pour une application générale du droit d'autodétermination », *op. cit.*, p. 57-58.

75. L'historien Alfred Cobban notait : « *The truth seems to be that if we take the right of sovereignty on the one hand, and the right of secession on the other, as absolute rights, no solution is possible. Further, if we build only on sovereignty, we rule out any thought of self-determination, and erect a principle of tyranny without measure and without end, and if we define ourselves to self-determination in the form of secessionism, we introduce a principle of hopeless anarchy into the social order* », *The Nation State and National Self-Determination*, New York, Thomas Y. Crowell, 1970, p. 138.

76. Jean Combacau définit par exemple la sécession comme « l'amputation du territoire d'un État, dont la partie retranchée constituera l'assiette spatiale de l'État nouveau », COMBACAU (J.) et SUR (S.), *Droit international public*, 6<sup>e</sup> éd., Montchrestien, 2004, p. 264. La Cour suprême

de l'amputation d'un État existant et de l'apparition concomitante d'une nouvelle collectivité étatique. Or, c'est très exactement ce qui explique la difficulté qu'ont les juristes à s'en saisir. Cette fébrilité est en effet conditionnée par une vieille croyance qui remonte au XIX<sup>e</sup> siècle, mais qui domine toujours la pensée juridique. Pour les juristes, ces questions touchant à la naissance et la disparition de l'État sont de « purs faits ». Elles échappent au droit<sup>77</sup>. Jellinek affirmera avec Hegel, en conclusion de son *Introduction à la doctrine de l'État*, que « la naissance, la vie et la mort des États ne relèvent que de l'histoire. À elle seule, il appartient de les juger, et ses lois ne sont certainement pas celles du juriste<sup>78</sup> ». Tout ce qui ne procède pas de la manifestation de volonté de l'État-personne morale ne relève pas du droit<sup>79</sup>. Auquel cas, comment la sécession, qui échappe par essence à la volonté de l'État, et qui doit conduire à la naissance d'un nouvel État, pourrait-elle être analysée comme une donnée juridique ? Hans Kelsen le redira bientôt : « la naissance et la fin de l'État sont des faits métajuridiques »<sup>80</sup>. Dans les années 1960, Michel Mouskhély expliquait encore que « [l]a naissance d'un État relève [...] essentiellement de la politique et non pas du droit »<sup>81</sup>. Et lorsque la Commission d'arbitrage

---

du Canada l'avait elle-même définie comme « la démarche par laquelle un groupe ou une partie d'un État cherche à se détacher de l'autorité politique et constitutionnelle de cet État en vue de former un nouvel État doté d'une assise territoriale » (§83).

77. Voir JELLINEK (G.), *Allgemeine staatslehre* – trad. fr. *Théorie générale de l'État*, 1900, p. 269 ; pour une approche critique de cette théorie, voir LE FUR (L.), *État fédéral et Confédération d'États*, Paris, Panthéon-Assas, 2000, p. 561 s.
78. JELLINEK (G.), *L'État moderne et son droit, Introduction à la doctrine de l'État*, trad. fr. 1904, p. 218 ; HEGEL, *Grundlinien der Philosophie des Rechts, Œuvres*, vol. VIII, 2<sup>e</sup> éd., 1840, p. 423 s.
79. La théorie de la personnalité juridique de l'État, qui en fait « le sujet des droits de domination sur les hommes libres », a rejeté en dehors du champ d'étude du droit public toutes les questions qui ne sont pas « relatives à l'exercice du droit propre de l'État par la volonté propre de celui-ci » (ce que regrettait Hauriou dans ses *Principes de droit public*, p. 4). La sécession, qui échappe par nature à la volonté de l'État et qui interroge la fondation objective d'un nouvel État, indépendamment de la volonté de l'État existant, échappe alors à la science juridique...
80. KELSEN (H.), « Théorie générale du droit international public », *RCADI*, 1932 (IV), t. 42, p. 261.
81. MOUSKHELY (M.), « La naissance des États en droit international public », *Revue générale de droit international public*, 469, 1962, p. 473.

de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie rendra son premier avis, le 29 novembre 1991, elle se placera aussitôt dans le droit fil de cette orthodoxie juridique en signalant que « l'existence ou la disparition de l'État est une question de fait »<sup>82</sup>. Antonio Cassese soulignera de la même manière que « le droit international n'interdit pas la sécession : l'éclatement d'une nation ou d'un groupe ethnique n'est ni autorisé ni interdit par les règles légales ; il est simplement considéré comme un fait de vie, en dehors du domaine de la loi »<sup>83</sup>. Un nouvel État sera reconnu pour peu qu'un gouvernement ait la maîtrise effective d'un territoire. Voilà ce que disent les manuels de droit international<sup>84</sup>. Le *jus gentium*, en bon élève du maître de Heidelberg, a consacré un principe d'effectivité en se bornant à entériner le fait accompli.

Ainsi, la sécession est un fait dont la légalité est conditionnée à sa seule effectivité. La sécession n'est donc primitivement ni légale ni illégale. L'échec de l'entreprise séparatiste signe en quelque sorte son illégalité de fait, tandis que sa réussite acte sa légalité. *Ex facto oritur jus*. La sécession ne peut alors être examinée qu'*a posteriori*, jamais *a priori*. Remarquons qu'il y a ici quelque chose du paradoxe de Schrödinger. C'est la mesure de l'observateur (l'effectivité) qui doit décider lequel de ces deux états quantiques superposés (légalité et illégalité) s'est imposé. La légalité de la sécession dépend alors d'un rapport de force contingent. Et pourtant, il faudrait croire qu'un État existe en droit dès lors qu'il existe en fait. Comme le dira la Cour suprême du Canada, une « révolution réussie engendre sa propre légalité »<sup>85</sup>. Le droit est ici écrit par les vainqueurs...

82. PELLET (A.), « Note sur la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie », *Annuaire français de droit international*, 1991, p. 337.

83. CASSESE (A.), *Self-determination of peoples. A legal reappraisal*, *op. cit.*, p. 340.

84. COMBACAU (J.), SUR (S.), *Droit international public*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 2001, p. 279. On trouvera toutefois dans la thèse d'Anouche Beaudouin, qui réaffirme la neutralité du droit international en matière de sécession, une volonté de « juridiciser » l'effectivité ; BEAUDOUIN (A.), *Uti possidetis et sécession*, vol. 101, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Dalloz, 2011.

85. Cour suprême du Canada, *Renvoi sur la sécession du Québec*, § 144.

Le positivisme réfute pourtant l'idée que d'un fait quelconque on puisse inférer un énoncé normatif. Il n'existe pas de lien causal permettant de passer du *Sein* au *Sollen*<sup>86</sup>. D'autant que cette approche nous prive de la possibilité d'examiner la légalité de la démarche sécessionniste. C'est pourtant le rôle de la norme juridique de dire *a priori* qui est dans son bon droit. Le juge n'est pas notaire des champs de bataille pour consacrer la loi du plus fort. Ne dirait-on pas à la suite de Carl Schmitt que « quand le droit peut être déduit des faits, alors il n'y a pas de droit »<sup>87</sup>? La science juridique n'est pas réductible à une forme de *realpolitik*. Du reste, la naissance d'un État n'échappe pas aux règles les plus fondamentales du droit international. Celui-ci s'est déjà opposé par le passé à la reconnaissance de certains États en raison du recours à la force (pensons au refus du Conseil de sécurité de reconnaître la République turque de Chypre du Nord) ou de la violation du droit à l'autodétermination (en Rhodésie du Sud). Ces deux aspirants États satisfaisaient pourtant aux conditions de l'effectivité. Preuve que la naissance de l'État n'est pas simplement une question de fait, mais aussi de droit.

Mais qu'importe. Prenons acte de cette approche consacrée par la doctrine : pour la communauté internationale, la sécession est un fait qui procède de la création d'un nouveau membre en son sein. De ce point de vue, il est logique que l'effectivité surdétermine l'approche des internationalistes et qu'ils se refusent à prendre parti *a priori* sur la légalité d'une tentative de sécession. Somme toute, le droit international reste aujourd'hui encore pour l'essentiel le droit des relations interétatiques. Mais ce qui est vrai pour le droit international ne l'est pas pour le droit interne. Pour l'État ainsi agressé de l'intérieur dans son intégrité, la question qui se pose n'est pas celle de la naissance d'une nouvelle collectivité étatique. Il s'agit d'apprécier la légalité interne d'une entreprise séparatiste qui l'amputerait d'une partie de son territoire. Que la naissance et la mort d'un État soient des faits qui échappent

---

86. Voir *Théorie pure du droit*, op. cit., p. 7-8.

87. SCHMITT (C.), *Der wert des Staates und die bedeutung des einzelnen*, Hellerau, Hegner, 1917.

au juriste (internationaliste) est une donnée que l'on peut admettre. Mais la sécession peut et doit recevoir une qualification juridique en droit interne.

#### 4.2.2. La juridicité de la sécession en droit interne

*Le problème considérable des revendications nationales, de la sécession, échappe au droit*<sup>88</sup>.

JEAN-FRANÇOIS GUILHAUDIS

Les constitutionnalistes sont peu diserts sur la sécession. La question semble abandonnée aux politistes et aux philosophes. La Cour suprême du Canada a pourtant relevé à très juste raison que « [l]a sécession est autant un acte juridique qu'un acte politique »<sup>89</sup>. Hans Kelsen l'abordait d'ailleurs avec une quiétude toute positiviste. Que la sécession soit autorisée dans la constitution, et elle sera licite. Qu'elle soit au contraire prohibée, et elle sera illicite<sup>90</sup>. À ceci près que les textes constitutionnels se prononcent rarement sur la sécession, que ce soit pour l'autoriser ou pour l'interdire<sup>91</sup>. En réalité, les rares juristes à s'être intéressés à cette question dans son volet théorique, hors de toute prescription constitutionnelle, comme le fit Anton Greber, en sont arrivés à la conclusion que la sécession « ne peut être ni interdite, ni comprise comme un droit unilatéral »<sup>92</sup>. Olivier Beaud estimait récemment que « la sécession n'est ni illicite, ni licite, c'est-à-dire ni prohibée,

88. GUILHAUDIS (J.-F.), « Le droit positif à l'autodétermination », dans *Actes du colloque international de Saint-Vincent* (Vallée d'Aoste, Italie), Presses d'Europe, 1980, p. 38.

89. *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, § 83.

90. KELSEN (H.), *Allgemeine staatslehre*, Berlin, Springer, 1925, p. 224-225.

91. Geoffrey Sawer déduisait quant à lui de la rigidité de la constitution fédérale l'incapacité des régions à faire sécession unilatéralement, à moins que les termes de la constitution l'autorisent explicitement, SAWER (G.), *Modern Federalism*, Pitman, Victoria, 1976, 2<sup>e</sup> éd., I.

92. GREBER (A.), *Die vorpositiven Grundlagen*, Dissertation, Freiburg / Bâle, PIFF / Helbling und Lichtenhahn, 2000, p. 177.

ni permise»<sup>93</sup>. Une conclusion finalement peu éloignée de celle des internationalistes ; pensons à Théodore Christakis, qui réaffirmait à l'identique que « la sécession n'est pas autorisée par le droit international, mais elle n'est pas non plus en principe interdite »<sup>94</sup>. En serait-on rendus au point de départ ?

Une Fédération résulte d'un pacte constitutionnel entre des peuples distincts. Cette définition ne devrait théoriquement pas soulever d'objections majeures. Et pourtant, les États fédéraux persistent à se présenter comme des États-nations. On chercherait en vain un État fédéral reconnaissant constitutionnellement son caractère multinational. Comment expliquer alors cette réticence des États fédéraux qui les empêche de se concevoir eux-mêmes comme une union de nations ? La raison en est simple : une Fédération multinationale élève au carré le risque de séparation. Les innombrables dissolutions des liens fédéraux noués au cours de l'Histoire obligent à la prudence. Engager une réflexion sur la dialectique de l'unité et de la diversité, qui est le sens originel de la dialectique chez les Grecs, mais l'appliquer cette fois au fédéralisme, c'est aussi poser la question de l'union sous l'angle de sa longévité, voire de sa prétention à l'éternité<sup>95</sup>. Il est des cas où la question ne se pose pas. Là où l'altérité est absente, le droit de sécession n'est que pure théorie. La sécession suppose l'altérité. C'est du moins ce que croyait Carl Schmitt, qui pensait avoir résolu l'antinomie fédérale par l'homogénéité fédérative. De ce point de vue, on pourrait parfaitement comprendre pourquoi un État-nation fédéral assis sur ce postulat d'unicité nationale, d'homogénéité constitutive, élude la sécession, s'épargnant même de l'interdire par une disposition constitutionnelle. Georg Jellinek ne stigmatisait-il pas toute tentation de la science juridique à s'attacher à des catégories vides et à chasser des fantômes ? « Une hypothèse dont la réalisation politique est impossible, ne rentre pas

93. BEAUD (O.), « La sécession dans une fédération », Conférence transatlantique du 17 janvier 2017.

94. CHRISTAKIS (T.), « The Conflicts of Secession in Crimea », *op. cit.*, p. 27.

95. L'expression est empruntée à O. Kirchheimer.

dans le domaine de la science juridique ; il est inutile de s'y attacher et d'en faire l'objet d'une étude sérieuse<sup>96</sup> ». À cette différence près que le potentiel sécessionniste est autrement plus menaçant au sein d'une Fédération construite autour d'une véritable altérité, autour d'une union de peuples. Si bien qu'on pourrait juger utile de « juridiciser » la sécession. Bien que cette dernière ait longtemps été considérée comme un acte purement politique, voire révolutionnaire, cet ostracisme ne serait « plus compatible avec les progrès de l'État de droit et du constitutionnalisme »<sup>97</sup>. Il appartiendrait alors à la science juridique d'anticiper un conflit en posant des règles normatives.

## 5. LA FÉDÉRATION EST-ELLE UNE UNION « PERPÉTUELLE » ?

*J'ai achevé un monument plus durable que l'airain.*

HORACE, 3<sup>e</sup> LIVRE DES ODES.

La *communis opinio doctorum* penche très largement en faveur de la perpétuité de l'union. Nous le constaterons dans un instant. Mais n'allons pas croire pour autant que les théoriciens du fédéralisme pensent avoir créé une œuvre éternelle. C'est en réalité la vocation même d'une institution que de s'inscrire dans la durée. Et l'institution fédérale ne fait pas exception. Georg Jellinek soulignait ainsi qu'une union de droit public « ne peut jamais être dissoute de manière légale par la volonté de ses membres. Le suicide politique n'est pas une catégorie juridique »<sup>98</sup>. La notion de « permanence » ou d'« union perpétuelle » est donc récurrente chez les juristes mais aussi chez les politiques, qui ont eu à cœur de défendre l'unité de leur pays au gré des vicissitudes

96. JELLINEK (G.), *L'État moderne et son droit*, 1<sup>re</sup> partie, I, Paris, Albert Fontemoing, 1904, p. 23.

97. DUMONT (H.), EL BERHOUMI (M.), « L'État fédéral plurinational : tentative de définition juridique », dans *Les visages de l'État – Liber Amicorum Yves Lejeune*, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 386.

98. JELLINEK (G.), *Allgemeine staatslehre*, *op. cit.*, p. 748.

de l'Histoire. À l'instar d'Abraham Lincoln dans son discours d'investiture du 4 mars 1861, que l'on se permet pour l'occasion de reproduire en anglais :

*I hold that in contemplation of universal law and of the Constitution the Union of these States is perpetual. Perpetuity is implied, if not expressed, in the fundamental law of all national governments. It is safe to assert that no government proper ever had a provision in its organic law for its own termination. Continue to execute all the express provisions of our National Constitution, and the Union will endure forever, it being impossible to destroy it except by some action not provided for in the instrument itself [...] It follows from these views that no State, upon its own mere motion, can lawfully get out of the Union [...] I therefore consider that, in view of the Constitution and the laws, the Union is unbroken<sup>99</sup>.*

Lincoln pourra ainsi qualifier la sécession des États sudistes de *rébellion* et recourir en conséquence à l'exécution fédérale (comprendons l'emploi de la force armée) aux fins de réduire les insurgés<sup>100</sup>. Cette même approche avait déjà prévalu quinze ans plus tôt au sein de la Confédération suisse tandis que sept cantons dissidents choisissaient de former une « alliance séparée ». La Diète fédérale condamnait alors une démarche déjà qualifiée d'« acte de rébellion d'une minorité factieuse »<sup>101</sup>. On se souvient peut-être que Stockholm a quant à elle renoncé à recourir à la force en 1905 lorsque la Norvège a choisi de mettre un terme au *Rigsakt* et à l'union personnelle qui l'associait à la Suède. Pour autant, tout le luxe de précautions langagières des résolutions adressées à Sa Majesté par le *Storting* (le Parlement norvégien) ne suffira pas à convaincre Oscar II de la légalité de l'entreprise séparatiste. Le roi dira de cette sécession qu'elle est un « acte révolutionnaire »

99. LINCOLN (A.), *First Inaugural Address*, 4 mars 1861.

100. LINCOLN (A.), *Special Session Message*, 4 juillet 1861.

101. Proclamation à l'armée suisse du 4 novembre 1847, *Recueil des pièces officielles de la Diète fédérale* (concernant la dissolution de l'alliance séparée conclue entre les cantons de Lucerne, Uri, Schwytz, Unterwalden, Zug, Fribourg et Valais), Berne, Imprimerie Stämpfli, 1847, p. 17.

et un « attentat » contre l'Union<sup>102</sup>. C'est par une déclaration unilatérale que le Parlement norvégien procède finalement à la dissolution de l'union formée avec le Royaume de Suède le 7 juin 1905<sup>103</sup>.

D'autres hommes politiques de premier plan ont pourtant privilégié une approche plus consensuelle du séparatisme, proche d'un divorce rendu à l'amiable. En 1801, John Quincy Adams, qui n'était pas encore le sixième président des États-Unis, déclarait par exemple qu'il aimait l'Union tout comme il aimait son épouse. Mais il ajoutait aussitôt que si cette dernière devait réclamer avec insistance la séparation, il n'aurait d'autre choix que de l'accepter quand bien même cela devait lui briser le cœur<sup>104</sup>. Seulement, Lincoln lui répondra presque mot pour mot, soixante années plus tard :

*Physically speaking, we cannot separate. We cannot remove our respective sections from each other, nor build an impassable wall between them. A husband and wife may be divorced, and go out of the presence, and beyond the reach of each other; but the different parts of our country cannot do this. They cannot but remain face to face; and intercourse, either amicable or hostile, must continue between them.*

- .....
102. BENOIST (C.), « La sécession de la Norvège », *Revue des deux mondes*, t. 28, 1905, p. 850-874. L'illégalité de la démarche n'était pas véritablement contestée par le Storting, qui invoquait plutôt le fait acquis. Dans sa réplique à la lettre d'Oscar II dénonçant un acte révolutionnaire, le Parlement norvégien répondait : « Sire... Ce qui vient maintenant de s'accomplir en Norvège est le résultat nécessaire des événements politiques unionnels des derniers temps et ne peut être changé; et, comme aucun des deux peuples ne désire non plus assurément revenir à l'ancien état de choses unionnel, le Storting ne pense pas devoir examiner les différentes questions relatives à la constitution et au droit public qui sont mentionnées dans la lettre de Votre Majesté... »
103. Cette déclaration unilatérale du Parlement de Norvège sera suivie le 13 août par un référendum, exigé par la Suède en vue de la dissolution, mais dont le résultat sera sans appel : 99,95 % des voix se prononcèrent en faveur de la dissolution. Après plusieurs semaines de négociations, la Suède finira par reconnaître l'indépendance de la Norvège le 26 octobre.
104. « *[I]f they will break us up – in God's name, let the Union go. I love the Union as I love my wife. But if my wife should ask and insist upon a separation, she should have it, though it broke my heart* ». Cité par WATERS (M.A.), « "A more perfect union": exploring the nature and terms of the American Union », *College of Arts & Sciences Senior Honors Theses*, Paper 75, 2014.

L'Union américaine devait ainsi être perpétuelle. *Roma Locuta, causa finita est*. Seulement, Washington D.C. n'est pas Rome, et une cause juridique ne peut pas être tranchée sur un champ de bataille. Certes, comme le laissait entendre Lincoln, un postulat tacite d'éternité semble inscrit dans la dynamique historique d'un État-nation<sup>105</sup>. Mais peut-on en dire autant s'agissant d'un mariage multinational ? James Tully nous rappelle qu'une Fédération multinationale met en scène « une pluralité de narrations identitaires qui s'entrechoquent et se modifient continuellement »<sup>106</sup>. Une Fédération n'est pas le récit figé d'une histoire nationale, mais un dialogue vivant entre des cultures qui interagissent. Il est dès lors impossible de soutenir le caractère immuable du cadre qui les abrite. Il doit être possible de le faire évoluer par le biais d'amendements constitutionnels. Et faute de reconnaissance ou de compromis évolutifs, peut-être faut-il concéder un droit de sécession...

## 5.1. Doctrine et sécession : nouvelle querelle des Classiques et des Modernes

Le lecteur qui chercherait dans cet ouvrage un plaidoyer en faveur du droit de sécession sait probablement que la plupart des spécialistes du fédéralisme ont condamné un *droit* à la séparation.

### 5.1.1. *Le scepticisme des Modernes*

D'Edward Freeman à Kenneth Wheare en passant par Francisco Pi y Margall, James Bryce, Georg Jellinek, Albert Dicey, Carl Schmitt et jusqu'à Ivor Jennings, on ne compte guère – jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle – de partisans convaincus du droit de sécession parmi les grands noms de la théorie fédérale. Georg Jellinek ira jusqu'à affirmer que la sécession ne relève pas de l'exercice

.....

105. C'est ce que rappelait Lincoln dans son célèbre discours d'investiture de 1861 : « La perpétuité est implicite [...] dans la Loi fondamentale de tous les gouvernements nationaux », *First Inaugural Address*, 4 mars 1861.

106. TULLY (J.), « Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales », *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 2, n° 2, 1999, p. 13.

d'un droit naturel, mais de la haute trahison<sup>107</sup>. James Bryce n'ira pas aussi loin. Pourtant, dans *The American Commonwealth*, dont on sait l'influence qu'il aura sur les pères fondateurs de la constitution australienne (ceux-là mêmes qui ont fait de l'Australie une « union indissoluble »), il regrettait l'absence d'interdiction formelle du droit de sécession :

Il y a plusieurs omissions remarquables dans la constitution de la fédération américaine.

La première est qu'il n'a pas été accordé de pouvoirs au gouvernement national pour contraindre un État récalcitrant ou rebelle. Une autre est que rien n'est dit sur le droit de sécession. N'importe qui peut comprendre pourquoi ce droit ne devait pas être accordé. Mais il n'est pas non plus mentionné comme étant proscrit<sup>108</sup>.

Kenneth Wheare n'était pas loin de partager cette opinion. Le juriste australien rejetait la solution médiane du droit d'annulation, qu'il jugeait incompatible avec le principe fédéral puisqu'il ferait du gouvernement central le mandataire des États fédérés. Mais il acceptait l'option plus radicale du droit de sécession comme étant compatible avec ce même principe fédéral. Pourtant, il jugeait aussitôt que ce droit était néfaste à l'institution fédérale.

[E]n tant que droit, [l'existence d'un droit unilatéral de faire sécession] affaiblit le gouvernement. Il place une arme de coercition politique entre les mains des gouvernements [fédérés] qui peuvent en user pour faire ce que bon leur semble. [...] Il sera généralement vrai qu'un pouvoir unilatéral de faire sécession [...] fait un mauvais gouvernement fédéral<sup>109</sup>.

À la même époque, Ivor Jennings rejetait l'idée qu'un État fédéré puisse se retirer unilatéralement d'une union. En 1940, tandis qu'il proposait l'édification d'une Fédération européenne,

107. JELLINEK (G.), *Die lehre von den staatenverbindungen*, Vienne, Alfred Hölder, 1882.

108. BRYCE (J.), *The American Commonwealth*, vol. I, chap. 27, X.

109. WHEARE (K.C.), *Federal Government*, op. cit., p. 87.

il affirmait sans détour : « Une fois la fédération réalisée, elle doit être indissoluble »<sup>110</sup>. Trois décennies plus tard, au titre des dix critères permettant d'émarger au registre du fédéralisme, Ivo Duchacek (natif de Tchécoslovaquie) faisait figurer en bonne place la question de savoir si l'union est immunisée ou non contre la dissolution<sup>111</sup>. Cette défiance à l'égard du droit de sécession n'est d'ailleurs pas le seul fait du conservatisme juridique. Le philosophe Henry Sidgwick penchait lui aussi en faveur de l'unité<sup>112</sup>. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, il égrainait avec une modernité sidérante bon nombre d'arguments aujourd'hui encore évoqués à l'encontre de la sécession : minorités piégées, risque d'instrumentalisation en vue d'échapper à la dette commune, impossibilité de dégager un caractère discriminant permettant de circonscrire le droit de sécession à telle ou telle communauté... Même William S. Livingston, qu'on ne peut pas soupçonner d'hostilité à l'égard des sociétés plurielles, avait jugé maladroite la reconnaissance d'un droit de sécession ; sauf à faire pencher la balance à l'excès du côté de la diversité<sup>113</sup>. Et il serait encore possible d'ajouter à cette liste de penseurs franchement hostiles ou simplement rétifs à l'égard d'un droit de sécession

- .....
110. JENNINGS (I.), *A Federation for Western Europe*, Cambridge University Press, 1940, p. 39. Son projet de constitution comportait à l'article 1(4) la disposition suivante : « *A federated State named in section 2 of this Article may not be expelled from the Federation nor shall it withdraw from the Federation, except by an amendment of this Constitution* ». Un droit unilatéral de sécession était donc exclu. Interrogé en 1960 quant à la possible existence d'un droit de sécession au sein de la Fédération de Rhodésie-et-Nyassaland, l'influent constitutionnaliste avait là aussi exclu cette option. Voir *Opinion given to the Office of the High Commissioner for Rhodesia and Nyasaland working on behalf of the Monckton Commission*, Rhodesia House, Londres, 23 juillet 1960. Reproduit dans H. Kumarasingham, *Constitution-Maker : Selected Writings of Sir Ivor Jennings*, Londres, Cambridge University Press, 2014, p. 149-150.
111. DUCHACEK (I.), *Comparative Federalism : The Territorial Dimension of Politics*, Londres, Holt, Reinhart & Winston, 1970, p. 207.
112. « Autoriser un droit général de sécession sur le fondement des intérêts des seuls sécessionnistes serait incompatible avec les principes fondamentaux du raisonnement politique [retenus dans] ce traité », SIDGWICK (H.), *The Elements of Politics*, op. cit., p. 622. Voir aussi p. 217-218.
113. LIVINGSTON (W.S.), « A Note on the Nature of Federalism », *Political Science Quarterly*, vol. 67, n° 1, 1952, p. 92.

les noms de Carl Friedrich, Murray Forsyth, Bernard Voyenne, Preston King, Ronald Watts, Cass Sunstein, Donald Horowitz et Ramón Maíz<sup>114</sup>.

La sécession révèle en vérité toutes les contradictions de la théorie fédérale. En 1863, Edward Freeman laissait déjà paraître le tiraillement profond de la doctrine entre la dimension volontariste de l'union et la logique juridique d'une institution fédérale.

La rébellion est parfois nécessaire, et la sécession est certainement la forme la plus douce que la rébellion peut prendre. Car, au-delà de tout doute, la sécession est, légalement et formellement, une rébellion. L'union fédérale est essentiellement une union perpétuelle ; une constitution fédérale ne peut pas, pas plus que toute autre constitution, contenir des dispositions sur sa propre dissolution [...] Il ne s'ensuit pas que cette rébellion soit nécessairement erronée ou inopportune ; mais la sécession n'est pas un droit quotidien qui peut être exercé selon son bon plaisir<sup>115</sup>.

Et pourtant, ce même Edward Freeman concédait quelques pages plus loin :

Une fédération, bien que juridiquement perpétuelle, est [...] dans sa nature propre essentiellement volontaire : il y a une sorte d'incohérence à retenir des membres contre leur volonté. [...]

114. KING (P.), *Federalism and Federation*, op. cit., p. 112 et 118 ; WATTS (R.L.), *New Federations: Experiments in the Commonwealth*, Oxford, Clarendon Press, 1966, p. 312 ; SUNSTEIN (C.R.), « Constitutionalism and Secession », *The University of Chicago Law Review*, vol. 58, n° 2, 1991 ; HOROWITZ (D.), « The Cracked Foundations of the Right to Secede », *Journal of Democracy*, vol. 14, n° 2, p. 12 ; MAIZ (R.), *The Inner Frontier: The Place of Nation in the Political Theory of Democracy and Federalism*, op. cit., p. 132.

115. Freeman tempérait toutefois cette affirmation quelques lignes plus loin : « *The Federal power is entitled to full obedience within its own sphere, and the refusal of that obedience, whether by States or by individuals, is essentially an act of Rebellion. It does not at all follow that such rebellion is necessarily either wrong or inexpedient ; but it does follow that Secession is not an every-day right to be exercised at pleasure. A seceding State may be fully justified in seceding ; but to justify its secession it ought to be provided with at least as good a case as the original States had for their secession from the Crown of Great Britain. Granting therefore that separation between members of a Federation will be sometimes expedient, surely a system which supplies the means of a peaceable divorce is not without its good side* », *History of Federal Government in Greece and Italy*, 2<sup>e</sup> éd., Londres, MacMillan, 1893, p. 90. Freeman pensait qu'une république fédérale était par nature plus disposée à accepter une sécession qu'une monarchie, moins disposée en tout cas à se battre pour l'empêcher. Ainsi estimait-il en pleine guerre de Sécession que des ambassadeurs de chaque camp seraient bientôt échangés et que les États du Nord endureraient moins aisément une lutte prolongée contre leurs frères du Sud que ne purent le faire l'Angleterre ou l'Espagne pour combattre leurs révoltes.

le remède est pire que le mal. [...] Un État ne pensera guère à la sécession tant que c'est son intérêt manifeste de rester dans l'Union. Lorsqu'il cesse d'être dans son intérêt manifeste de rester, il peut y avoir [...] des doutes sérieux quant à la justice ou à l'opportunité de le conserver par la force. La Ligue achéenne [...] a finalement péri, par rien d'autre autant que par la tentative de retenir les membres dans la Confédération contre leur volonté<sup>116</sup>.

Certains arguments avancés contre le droit de sécession peuvent d'ailleurs laisser le lecteur perplexe. C'est ce que révèle une étude plus fine des opinions émises par les juristes ou les théoriciens du fédéralisme. Le silence des constitutions a parfois conduit à des exercices d'exégèse sujets à caution. James M. Beck considèrerait par exemple que le préambule de la Constitution américaine, en recourant aux termes « *ordain and establish* » (« *We, the people of the United States [...], do ordain and establish this Constitution for the United States of America* »), impliquait la notion de « perpétuité ». Cette disposition excluait toute forme de droit de sécession des États, quand bien même ils s'estimeraient lésés du fait de l'action fédérale<sup>117</sup>. Cette formule révèle effectivement une loi unilatérale bien plus qu'un pacte. Mais cela suffira-t-il à convaincre qu'une disposition de cette nature équivaut à interdire la sécession ? La perplexité du lecteur pourrait aussi se nourrir des paradoxes de la doctrine. Pi y Margall recourt par exemple à une argumentation contractualiste pour exclure toute forme de droit de sécession. Une sécession supposerait le consentement de l'ensemble des parties, un *consensus omnium*, puisque toutes ont consenti au contrat fédéral. Il est toutefois exceptionnel qu'un opposant au droit de sécession s'appuie sur un argumentaire contractualiste. Ce postulat conduit plus généralement ses partisans – Calhoun, Seydel ou Proudhon – à la reconnaissance d'un droit à rompre unilatéralement le contrat<sup>118</sup>.

116. *Ibid.*, p. 91-92.

117. BECK (J.M.), *The Constitution of the United States: A Brief Study of the Genesis, Formulation and Political Philosophy of the Constitution of the United States*, Londres, Hodder & Stoughton, 1922, p. 153.

118. Proudhon estimait que les parties contractantes conservent « la faculté de sortir du groupe et de rompre le pacte, *ad libitum* », *De la Capacité politique des classes ouvrières*, Paris, E. Dentu, 1865, p. 207.

Mais cet argument s'avère en réalité tout aussi surprenant au regard de la vision que Margall se faisait lui-même du processus constituant donnant naissance à une Fédération. Margall concevait en effet la Fédération, non comme un pacte entre États souverains, mais comme l'expression d'une nation déjà unie et indissoluble<sup>119</sup>. Or, des paradoxes de cette nature sont assez courants. Il n'est pas rare que les positions de principe adoptées sur le droit de sécession soient en contradiction avec les présupposés intellectuels de leurs auteurs. Dans son *Précis du droit des gens*, Georges Scelle défendait le droit de sécession. On pouvait y lire que le droit des peuples « fait disparaître le pouvoir reconnu aux gouvernements étatiques de s'opposer à la sécession et de maintenir par la force l'unité de l'État »<sup>120</sup>. Pourtant, huit ans plus tard, la conviction fédéraliste de ce même Georges Scelle le poussait à condamner ce droit de sécession. Il y voyait désormais un facteur de paralysie du dynamisme fédéral, un instrument de chantage permanent et un succédané de droit de veto condamnant le système fédéral au plus parfait immobilisme.

Un pacte fédéral doit être conclu sans limitation de durée. Il est bien évident qu'on ne peut exclure l'éventualité d'une sécession, ni même celle d'une guerre de sécession, mais prévoir la sécession libre, c'est avouer une sorte de vocation au suicide. Une constitution étatique n'exclut pas par elle-même toute guerre civile, mais au moins est-il sans exemple qu'elle l'autorise<sup>121</sup>.

Dans la même veine, et bien qu'il ait défendu l'existence d'un droit à l'autodétermination allant jusqu'à la sécession, Guy Héraud a finalement exclu ce droit de sa « société fédérale »<sup>122</sup>. Dans son *Histoire de l'idée fédéraliste*, Bernard Voyenne entrevoyait lui aussi le « problème crucial » du droit de sécession ; crucial parce qu'il

119. Un paradoxe relevé par Jorge Cagiao y Conde, voir *Tres maneras de entender el federalismo*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2014, p. 88.

120. SCELLE (G.), *Précis de droit des gens*, *op. cit.*, p. 260.

121. SCELLE (G.), « Le problème du fédéralisme », *op. cit.*, p. 147.

122. HÉRAUD (G.), « Modèle pour une application générale du droit d'autodétermination », *op. cit.*, p. 47 et 54 ; à comparer avec HÉRAUD (G.), *Les principes du fédéralisme*, Paris, Presses d'Europe, 1968, p. 48.

met en cause toute la dialectique fédéraliste. Pour ce fin connaisseur de Proudhon, « le fédéralisme est, par essence, libertaire ou il n'est pas ». Proudhon lui-même estimait que la confédération (qu'il ne distinguait pas de l'État fédéral) reconnaît à chacun des États confédérés le droit de faire sécession<sup>123</sup>. Le Franc-comtois avait donc pris parti pour la Ligue du *Sonderbund* contre les radicaux bernois, avant de défendre le droit des États sudistes à quitter l'Union<sup>124</sup>. Dans cette droite ligne, Bernard Voyenne convenait lui aussi qu'il est impossible pour une Fédération de nier ce droit. À la fin des fins, disait-il, « une fédération ne saurait refuser à ses membres le droit d'autodétermination sans se renier elle-même ». Et pourtant, Bernard Voyenne concluait sa réflexion de manière paradoxale : « une fédération authentique ne peut que refuser à notre avis – ce n'était pas celui de Proudhon, chez qui le pôle libertaire l'emporte toujours – de reconnaître explicitement un tel droit [de sécession]<sup>125</sup> ».

Le véritable risque serait naturellement de laisser la ferveur fédéraliste, sinon le patriotisme, l'emporter, en faisant oublier au juriste son devoir : celui de déployer un solide argumentaire sur le terrain du droit si tant est qu'il veuille véritablement convaincre.

123. PROUDHON (P.-J.), *De la Capacité politique des classes ouvrières*, op. cit., p. 211.

124. En 1861, Proudhon admettait le principe d'une résolution du conflit américain par le recours à la guerre, quitte à ce que les intérêts de la majorité l'emportent sur les prétentions de la minorité. Au point d'affirmer que « [l]a guerre, amenée par l'incompatibilité des principes, et rendue inévitable par le danger ou l'injure d'une scission, serait donc régulière, légale de part et d'autre ; et sa décision, en tant qu'elle aurait pour but de faire prévaloir l'idée de la fraction la plus considérable du pays, serait juste » (*La guerre et la paix*, p. 275). En 1863, dans *Du principe fédératif*, Proudhon condamnait toutefois l'action des forces fédérales helvétiques durant le *Sonderbund* comme contraire au pacte fédératif. S'agissant du cas américain, il maintenait l'ambiguïté en légitimant la prévalence de l'intérêt de la majorité et le principe du recours à la guerre, voir chap. VII, note 3. La position de Proudhon évoluera néanmoins dans les derniers mois de sa vie. Dans son ouvrage posthume *De la Capacité des classes ouvrières*, il prendra clairement position en faveur d'un droit inconditionné de sécession. S'agissant du cas américain, il finira par affirmer clairement : « Ou le mot de confédération a un sens, par lequel les fondateurs de l'Union ont voulu la distinguer nettement de tout autre système politique : dans ce cas, et abstraction faite de la question d'esclavage, la guerre faite au Sud par le Nord est injuste ; ou bien, sous apparence de confédération, et en attendant l'heure favorable, l'on a poursuivi secrètement la fondation d'un grand empire [...] Déjà l'on commence à nier de l'autre côté de l'Atlantique le droit des États, ce qui signifie le principe fédératif, signe non équivoque de la transformation de l'Union ».

125. VOYENNE (B.), *Histoire de l'idée fédéraliste*, t. III, Paris-Nice, Presses d'Europe, 1981, p. 153.

Prenons l'exemple des États-Unis. Leur constitution n'interdit pas explicitement le départ d'un État. Mais qu'importe pour le constitutionnaliste américain Laurence H. Tribe, qui infère la prohibition de la sécession de la « constitution invisible » des États-Unis, c'est-à-dire de ses principes et de ses fondements non écrits. Seulement, ce ne sont pas les principes du fédéralisme qui amènent l'auteur à exclure la sécession. Il ne faut pas chercher cette interdiction dans l'encre constitutionnelle ni même dans les fondements intellectuels de la fédération américaine, mais, nous dit-il, dans le sang versé à Gettysburg<sup>126</sup>. La victoire militaire de l'Union aurait ainsi créé son propre droit. L'auteur n'a pas choisi d'inférer cette interdiction de sa théorie de l'interprétation et d'un principe sous-jacent du fédéralisme. Or, il est probable que des arguments de cette nature échouent à convaincre du bien-fondé de la prohibition de la sécession au-delà du cercle de ceux qui sont déjà convaincus.

À l'inverse, il faut aussi remarquer que dans les cas où un droit constitutionnel de sécession a été consacré, cette reconnaissance révélait moins une adhésion théorique au principe de la sécession qu'une habile stratégie destinée à rallier des peuples à l'union quitte à nier par la suite leur désir de la quitter. Lénine n'a pas défendu le droit à l'autodétermination par conviction dans la liberté des nations, puisqu'il ne leur reconnaissait aucune valeur autonome. Lénine n'a pas plus défendu le droit de sécession en raison de son adhésion au principe volontariste fédéral, puisque ce modèle n'avait pas ses faveurs. S'il a reconnu et défendu le principe d'autodétermination, c'est uniquement aux fins de rallier les peuples dans sa lutte contre l'Empire tsariste. Lorsqu'il s'est agi d'appliquer ce droit à l'autodétermination aux nations soviétiques, c'est l'Armée rouge qui s'est imposée, et non le droit constitutionnel. De manière assez similaire, la constitution de la République soviétique chinoise a d'abord reconnu un droit de sécession,

126. TRIBE (L.H.), *The Invisible Constitution*, Oxford University Press, 2008, p. 29. Voir aussi *American Constitutional Law*, vol. 1, 1246 n. 48, 3<sup>e</sup> éd., Found Press, 2000. L'auteur ira jusqu'à soutenir qu'il serait inconstitutionnel pour le Congrès de renoncer à cette interdiction de la sécession.

du moins lorsque le parti communiste ne tenait sous sa coupe qu'une partie du territoire. Ce droit a ensuite été expressément exclu de la constitution de 1975.

5.1.2. *Les Classiques, précurseurs des théories du libre choix et de la juste cause*

Cette longue liste de penseurs et de spécialistes du fédéralisme opposés au droit de sécession ou réservés sur la question voit toutefois deux noms lui échapper, et non des moindres : Althusius et Pufendorf. Car les deux pères de l'idée fédérale admettaient le principe de séparation. Althusius défendait au sein de son fédéralisme sociétal ascendant un droit de résistance. Il offrait aux éphores le droit sinon le devoir de protéger leur province contre un roi tyrannique<sup>127</sup>, au besoin en mettant un terme au contrat et en se retirant de l'union symbiotique :

L'une des provinces, ou une partie du royaume, peut abandonner le corps restant auquel il appartenait et choisir pour lui-même [...] une nouvelle forme de république lorsque le bien public [...] l'exige [...], ou lorsque les lois fondamentales du pays ne sont pas observées par le magistrat, mais sont violées de manière obstinée et outrageante [...] Cette partie du royaume peut alors défendre par la force et les armes sa nouvelle forme et son nouveau statut contre les autres parties du royaume dont elle s'est retirée.

Althusius était donc partisan de ce que l'on appellerait aujourd'hui une « sécession-remède ». Tout comme l'était à la même époque Grotius – pourtant plus conservateur –, et pour qui « le droit de la partie pour sa propre conservation est plus grand que celui du corps sur la partie elle-même ». Hugo De Groot (*alias* Grotius) devait ainsi nier le droit d'une population de se séparer unilatéralement de l'État « à moins qu'il ne soit évident qu'il ne puisse se sauver d'aucune autre manière »<sup>128</sup>.

127. « Les États du royaume collectivement et individuellement peuvent et doivent résister à la tyrannie au mieux de leurs capacités. Car, puisqu'ils ont le droit de créer le magistrat par le consentement et le commandement du peuple, ils reçoivent aussi le pouvoir de le juger et de le destituer », voir *Politica methodice digesta*, chap. XXVIII : « Tyrannie et ses remèdes ». Ce chapitre sur la tyrannie ne faisait pas partie de l'édition de 1603.

128. GROTIUS (H.), *De Jure Belli ac pacis*, t. 1, liv. II, chap. 6, § 5, Librairie Guillaumin, Paris, 1865, p. 557.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, le juriste suisse Johann Caspar Bluntschli, qui avait proposé en 1881 un projet de Confédération européenne, manifesterait toujours cette prudente réserve à l'égard de la sécession, qu'il concevait uniquement comme un ultime recours. Ce théoricien du fédéralisme, devenu titulaire de la Chaire de droit public et de science politique de l'Université de Heidelberg l'année même du déclenchement de la guerre civile américaine, jugeait que seules une impérieuse nécessité et des souffrances intolérables offrent une justification suffisante pour la sécession<sup>129</sup>. En 1893, dans *The Elements of Politics*, Henry Sidgwick ne disait pas autre chose :

si, dans une partie continue du territoire d'un État, suffisamment grande pour former le territoire d'un nouvel État indépendant, ou capable d'être commodément unie à un État existant, il y a une majorité locale décidée en faveur de la séparation, [la question est :] cette majorité a-t-elle une revendication légitime à faire sécession, emportant avec elle la partie du territoire sur laquelle la majorité sécessionniste s'étend ? Je pense que nous pouvons dire qu'une revendication de cette ampleur ne serait généralement pas admise au simple motif que les intérêts des sécessionnistes seraient promus ou leurs sentiments de nationalité satisfaits par le changement. [U]ne certaine forme sérieuse d'oppression sinon une mauvaise gouvernance à l'égard des sécessionnistes par le reste de la communauté, c.-à-d. certains sacrifices injustes ou une gestion grossièrement incompétente de leurs intérêts, ou une opposition persistante et sévère à leurs désirs légitimes, seraient généralement jugés nécessaires pour justifier la revendication. Si aucune justification adéquate de ce genre n'est apparue, la suppression forcée d'une telle tentative de perturbation [*forcible suppression of any such attempt at disruption*] serait approuvée par la majorité des personnes réfléchies<sup>130</sup>.

Finalement, seul Samuel Pufendorf donnera une pleine et entière liberté aux parties contractantes pour mettre un terme à l'union. Parmi les circonstances conduisant à la dissolution d'un État composé, il en est une (la première évoquée par Pufendorf) en vertu de laquelle « [l]es États composés sont dissous, lorsque

129. BLUNTSCHLI (J.C.), *The Theory of the State*, Oxford Clarendon Press, 1885, p. 258.

130. SIDGWICK (H.), *The Elements of Politics*, Londres, Macmillan & Co., 1893, p. 217.

quelques-uns des confédérés se séparent, pour gouverner leurs affaires à part ; ce qui arrive ordinairement, parce qu'ils croient que cette union leur est plus à charge qu'avantageuse »<sup>131</sup>. Pufendorf n'excluait donc pas l'éventualité où un État se retire de l'association au seul motif que l'union lui paraît préjudiciable à ses intérêts<sup>132</sup>. En pareil cas, l'Australie-Occidentale aurait dû être autorisée à faire sécession en 1934. Naturellement, Althusius et Pufendorf ont posé les premières pierres du temple fédéral au XVII<sup>e</sup> siècle. Il faut donc croire que des considérations pragmatiques ont démontré depuis aux théoriciens modernes du fédéralisme la nécessité de relativiser son libre principe conventionnel.

## 5.2. Des réserves légitimes ?

Nous pourrions commencer ce paragraphe avec l'opinion de Carl Friedrich :

Les États fédéraux n'autorisent pas la sécession. Dans la pratique, toutes les tentatives de sécession dans les fédérations ont été combattues par les organes centraux par le biais de la propagande, de mesures économiques ou même d'une action militaire. La Confédération suisse a lutté avec succès contre une tentative de sécession avant même l'adoption d'une constitution fédérale. L'avantage de l'adoption d'un article autorisant la sécession se limite généralement à la période initiale de la fédération, certains États pouvant être incités à adhérer à la fédération uniquement s'ils ont le droit de faire sécession. L'inconvénient est que la menace de sécession par un membre majeur pourrait paralyser une action fédérale efficace et mettre en danger l'ensemble de la fédération. On peut donc se demander si une fédération doit accorder le droit de sécession. La fédération, pour être efficace, doit être dotée de pouvoirs irrévocables spécifiques et ne peut être soumise au droit des États de contester la légitimité des lois fédérales. Même une organisation lâche d'États, tels que le Commonwealth britannique, ou une ligue telle que l'ONU, n'accorde pas explicitement le droit

131. PUFENDORF (S.), *Du droit de la nature et des gens*, t. 2, liv. VII, chap. V, §21.

132. Lee Buchheit estimait que Pufendorf rejetait explicitement le droit de sécession, *Secession: The Legitimacy of Self-Determination*, *op. cit.*, p. 54. Le juriste américain appuyait son assertion sur les propos de Pufendorf ayant trait au droit d'émigrer des citoyens. Voir t. 2, liv. VIII, chap. XI, §4.

de faire sécession. Les inconvénients du droit de retrait sont évidents. Une telle disposition donne à chaque État un pouvoir de veto ultime sur les politiques de la fédération<sup>133</sup>.

Se pourrait-il que la théorie de Calhoun ait définitivement disparu avec l'étendard confédéré ? La question est évidemment complexe ; trop pour être traitée en quelques lignes. Les flots de vies humaines emportées par les guerres civiles nées des tentatives de sécession aux États-Unis, au Bangladesh, au Biafra ou en Tchétchénie interdisent au savant wébérien de s'abandonner à l'éthique de conviction. La sécession cristallise les passions politiques dans bien des régions du monde. Les démocraties libérales ont évidemment renoncé à toute forme de répression. Mais même ici, les mouvements séparatistes ont mauvaise presse. La responsabilité en incombe peut-être aux deux précédents les plus connus qu'offre l'histoire du fédéralisme. Aux États-Unis comme en Suisse, les États sudistes et les cantons du *Sonderbund* incarnaient des mouvements rétrogrades. Les premiers se battaient pour défendre une institution contraire à la notion même de « liberté humaine », tandis qu'en Suisse, les cantons ultramontains s'opposaient à des cantons libéraux qui militaient en faveur des libertés, du suffrage universel et, plus largement, de l'unité suisse au moyen d'un marché unifié pourvu d'une monnaie commune. Aux États-Unis comme en Suisse, la position adoptée par le pouvoir fédéral allait dans le sens de l'Histoire. La conjonction circonstancielle du conservatisme et du sécessionnisme a probablement participé à disqualifier la légitimité du droit de sécession aux yeux mêmes des progressistes. Aujourd'hui encore, certains voudront peut-être voir dans l'irrédentisme la tentation du repli sur soi. Ils ne manqueront pas alors de faire allusion au référendum de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et à sa consonance anti-immigration tournée notamment contre les Polonais. Plus largement, il n'est pas rare de lire dans la presse, au détour d'une remarque sibylline, une allusion à un objectif caché du séparatisme, moins avouable que ne pourrait l'être la défense d'une identité menacée. Derrière une prétention de souveraineté,

133. BOWIE (R.), FRIEDRICH (C.), *Studies in federalism*, Boston-Toronto, Little, Brown & Company, 1954, p. 770.

les sécessionnistes pourraient nourrir un égoïsme latent : celui de régions riches (aujourd'hui la Flandre, la Catalogne, la Ligue du Nord ; comme hier le Katanga, le Sud-Kasaï ou Buenos Aires). Des régions enclines à se séparer d'autres, plus pauvres, par refus d'une redistribution fiscale jugée indue ou excessive. Un tel droit pourrait alors favoriser les comportements stratégiques de sous-unités politiques souhaitant échapper au financement du système social à hauteur de leurs capacités contributives. On interdirait alors à l'union de remplir sa mission de justice redistributive. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, Henry Sidgwick se montrait déjà sceptique à l'égard du droit de sécession en songeant au cas de figure d'un retrait motivé par le désir d'échapper à la charge que constitue la dette commune<sup>134</sup>. En 1830, Andrew Jackson avait lui-même cru bon de rappeler à la Caroline du Sud, qui prétendait pouvoir annuler la législation fiscale, voire se retirer de l'union, qu'il n'est pas possible de profiter des avantages de l'Union et de ne supporter aucun de ses fardeaux<sup>135</sup>.

Aujourd'hui encore, le discours dominant – pour ne pas dire une forme de conscience collective – reste globalement favorable à l'union<sup>136</sup>. Parmi les penseurs libéraux plaidant en faveur de la reconnaissance d'un droit de sécession, beaucoup concèdent d'ailleurs que son usage n'est pas pour autant souhaitable<sup>137</sup>. C'est probablement la raison pour laquelle les partisans de la constitutionnalisation de ce droit recourent souvent à un argument paradoxal : reconnaître un droit de sécession détournerait les intérêts de son usage. À croire qu'une fois devenu accessible, le charme de la sécession s'estomperait. Le carrosse de l'indépendance redeviendrait citrouille. En somme, il faudrait reconnaître un droit pour éviter qu'il ne soit utilisé... L'adage veut effectivement qu'une

---

134. SIDGWICK (H.), *The Elements of Politics*, op. cit., p. 218-219.

135. JACKSON (A.), *Proclamation on Nullification*, 10 décembre 1832.

136. Un inconscient nourri par le septième art : la saga *Star Wars* ne relate-t-elle pas la lutte désespérée d'une République galactique fédérale contre des puissances séparatistes associées au « côté obscur de la force » ?

137. MANCINI (S.), « Secession and Self-Determination », dans M. Rosenfeld et A. Sajó (dir.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2002, chap. 23, p. 482.

fois la cause retirée, l'effet disparaisse. Mais en l'espèce, n'est-ce pas confondre la cause et le moyen ? L'inscription d'un droit de sécession diminuerait-elle d'autant le désir de ses bénéficiaires d'y recourir ? La sécession n'est que le symptôme d'un conflit qu'il permet de trancher.

Le risque de balkanisation et de prolifération étatique éveille des appréhensions légitimes, y compris chez ceux qui sont parmi les plus sensibles aux droits des minorités nationales<sup>138</sup>. D'autant qu'il faut aussi composer avec des mouvements politiques opportunistes qui ne manqueront pas d'accuser la Fédération de l'ensemble de leurs maux, au point de transformer leurs revendications en une idée fixe : *fœdus delendum est*. Antonio Cassese jugeait utile de rappeler que « les groupes ethniques luttant pour l'obtention d'un État indépendant pensent à tort que la possession de l'autorité exclusive sur un territoire résoudra tous leurs problèmes »<sup>139</sup>. Les partisans les plus mesurés du droit de sécession jugent alors nécessaire de se protéger des « *vanity secessions* » en les conditionnant à une juste cause<sup>140</sup>. Le bien-fondé d'une séparation supposerait auquel cas que soient débattues des questions essentielles : géopolitiques, culturelles, économiques ou morales... Mais ce sont des questions qui dépassent le cadre de cet ouvrage. Il n'appartient pas au juriste de porter un jugement de valeur sur la sécession. Grand bien lui fasse. Tout affrontement sur le terrain éthique ferait de cette question une « guerre des dieux », au sens wébérien du terme, qui échapperait à la rationalité scientifique et qui nourrirait un débat sans fin. Le juriste doit au contraire se tourner vers le principe fédéral et les diverses expériences offertes par le droit positif pour mieux apprécier le sort et les conséquences d'un droit de sécession.

138. BOUTROS-GHALI (B.), « Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix », dans *Boutros Boutros-Ghali Amicorum discipulorumque liber, Paix, développement, démocratie*, vol. II, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 1484-1485.

139. CASSESE (A.), *Self-Determination of Peoples : A Legal Reappraisal*, *op. cit.*, p. 343.

140. NORMAN (W.), « The Ethics of Secession as the Regulation of Secessionist Politics », dans M. Moore (dir.), *National Self-Determination and Secession*, Oxford University Press, 1998, p. 34-61.

### 5.2.1. *La liberté conventionnelle du pacte fédératif*

La doctrine prête au fédéralisme de nombreuses vertus. C'est vrai tout particulièrement de sa dimension démocratique. C'est vrai aussi du respect de l'identité de ses membres. Il va sans dire que l'existence d'un tel État fédéral – démocratique et respectueux du particularisme – plaide en faveur de son intégrité. Une sécession augurerait une aventure politique incertaine, et pour quel profit, s'agissant d'une communauté bénéficiant déjà des bienfaits de la démocratie libérale ? Naturellement, l'Histoire trahit aussi à de nombreuses reprises une réalité moins flatteuse. Une Fédération peut parfaitement nourrir des desseins autoritaires et s'asseoir sur les libertés individuelles. Du reste, quand bien même il serait question d'une Fédération libérale, parfaitement respectueuse des droits, l'union n'a – à dire vrai – aucune valeur éthique intrinsèque justifiant l'éviction du droit de sécession et la prévalence du principe d'union sur la liberté de ses peuples constitutifs à choisir leur destinée. Refuser la sécession supposerait autrement d'accepter le présupposé hobbesien limitant le consentement des gouvernés à un moment originel, ceux-ci cédant ensuite collectivement et définitivement leur pouvoir au souverain. D'autant que le droit de sécession, n'en déplaise à Lincoln, ne nourrit pas nécessairement « l'essence de l'anarchie ». Dans une perspective morale utilitariste (et donc conséquentialiste), il faut bien admettre que ni les Tchèques ni les Slovaques n'ont eu à affronter les tourments qu'ont connus les États sudistes ou ceux de l'ex-Yougoslavie, à qui était refusé le droit d'autodétermination. L'inscription d'un droit de sécession n'est pas nécessairement une concession faite à une forme de nihilisme constitutionnel, tel le Méphistophélès de Goethe chuchotant à l'oreille de Faust :

Je suis l'esprit qui toujours nie,  
et c'est justice : car tout ce qui existe  
Est digne d'être détruit ; il serait donc mieux que rien n'existât.

Un droit formel de retrait, en raison de la potentialité de son exercice, peut même participer à sa manière à l'équilibre d'un pacte fédéral en corrigeant certains défauts institutionnels et en contraignant une Fédération à assumer ses devoirs à l'égard de ses membres. Au sein de la Ligue du Péloponnèse, la menace

de sécession avait permis de contrebalancer le pouvoir de blocage des Spartiates quant à toute initiative ou proposition alliée<sup>141</sup>. Évidemment, il ne faut pas tomber dans l'écueil inverse en sacralisant un droit de sortie au risque de nourrir l'esprit de clocher (*parochialism*) qu'évoquait Lee C. Buchheit. Quoi qu'on en pense, les États occidentaux confrontés aux revendications séparatistes ne sont pas les monstres froids décrits par Nietzsche. On éprouverait bien des difficultés à convaincre les peuples véritablement assujettis dans bien des régions du monde du fait que les statuts d'autonomie, voire l'autogouvernement accordés aux peuples minoritaires en Europe et sur le continent nord-américain, sont une forme d'oppression. Ces statuts ne sont peut-être pas parfaits. Mais les critiques qu'on est en droit de leur adresser ne nous autorisent pas à regarder les États belge, canadien ou espagnol comme autant de Léviathans sourds aux revendications de communautés culturelles opprimées. Or, si on veut bien admettre que les nations minoritaires occidentales aspirant à l'indépendance ne sont pas traitées injustement, alors le droit de sécession revendiqué par le Québec ou la Catalogne ne peut s'appuyer que sur une théorie du libre choix ou sur la liberté contractuelle. Jorge Cagiao y Conde rappelle à cet égard avec à-propos la nature consentie et volontaire d'une union fédérale :

même si on peut apprécier la pertinence de certains des arguments avancés pour refuser le droit de sécession [...], il n'en reste pas moins qu'aucun de ces arguments ne parvient à expliquer

141. La Ligue reposait sur un principe pour partie « démocratique » puisque les membres du congrès des alliés décidaient de manière égalitaire (Thucydide, I, 141, 6) et à la majorité s'agissant de l'entrée en guerre (comme en 421) ou pour conclure la paix (comme en 428), voir Thucydide, III, 8, 1 et 15, 1. Il en allait de même pour la conclusion d'une alliance (à l'instar de celle conclue avec les Mytiléniens). Toutefois, les propositions soumises au congrès émanaient pour l'essentiel de Sparte, qui pouvait librement faire droit aux demandes de ses alliés. Un pouvoir discrétionnaire renforcé par le fait qu'à la différence de la Ligue de Délos (qui prévoyait des réunions périodiques), la convocation de l'organe délibératif de la Ligue du Péloponnèse relevait de la seule initiative de Sparte, qui en assurait ensuite la présidence. Ainsi, en 432, seules les menaces de sécession des Corinthiens et des Mégariens avaient convaincu Sparte de réunir le congrès pour soumettre la question aux alliés. Il en ira de même en 389 lorsque les Achéens, subissant les attaques des Acarnaniens et se plaignant d'être abandonnés des Lacédémoniens, évoqueront implicitement l'option d'un retrait de l'alliance, obligeant Sparte à envoyer Agésilas pour assurer la protection due par la Ligue. Voir LÉVY (E.), *Sparte. Histoire politique et sociale jusqu'à la conquête romaine*, Éd. du Seuil, 2003, p. 225-226.

de manière raisonnable et convaincante [...] comment et pourquoi les parties d'une structure fédérative pourraient souhaiter fermer la porte de sortie derrière eux en entrant librement dans une fédération<sup>142</sup>.

Alexis de Tocqueville rappelait déjà que l'objet du gouvernement fédéral est de réaliser « la volonté des États de rester unis » et, qu'au contraire, il « n'a pas été établi dans la prévision que les États ou plusieurs d'entre eux cesseraient de vouloir être unis ». Convaincu de la faiblesse du pouvoir fédéral si ce dernier devait entrer en conflit avec les États, le juriste normand se disait « certain que si une portion de l'Union voulait sérieusement se séparer de l'autre, non seulement on ne pourrait pas l'en empêcher, mais on ne tenterait même pas de le faire ». L'Union américaine ne devait donc durer « qu'autant que tous les États qui la composent continueront à vouloir en faire partie »<sup>143</sup>. Tocqueville reconnaissait ainsi implicitement un droit de sécession :

[U]n gouvernement, fût-il fort, ne saurait échapper qu'avec peine aux conséquences d'un principe, quand une fois il a admis ce principe lui-même comme fondement du droit public qui doit le régir. La confédération a été formée par la libre volonté des États ; ceux-ci, en s'unissant, n'ont point perdu leur nationalité et ne se sont point fondus dans un seul et même peuple. Si aujourd'hui un de ces mêmes États voulait retirer son nom du contrat, il serait assez difficile de lui prouver qu'il ne peut le faire. Le gouvernement fédéral, pour le combattre, ne s'appuierait d'une manière évidente ni sur la force, ni sur le droit.

La genèse contractualiste du fédéralisme plaide en faveur d'un droit constitutionnel de sécession. Proudhon convenait déjà que « la fédération, pour être logique, fidèle à son principe, doit aller jusque-là, à peine de n'être qu'une illusion, une vanterie, un mensonge »<sup>144</sup>. Daniel Weinstock s'est depuis attaché à justifier

142. CAGIAO Y CONDE (J.), « Quelle place pour la sécession dans la théorie du fédéralisme ? », dans J. Cagiao y Conde (dir.), *Le fédéralisme : le retour ?*, Cahiers de la société P.-J. Proudhon, 2010, p. 27.

143. TOCQUEVILLE (A.), *De la démocratie en Amérique*, 2<sup>e</sup> partie, chap. X.

144. PROUDHON (P.-J.), *De la capacité des classes ouvrières*, op. cit., p. 196. Pour autant, il était aussi parfaitement conscient du caractère « contradictoire » d'un tel « système qui consacre comme sa pensée fondamentale le droit pour chaque confédéré de faire

la reconnaissance de ce droit par le biais de la notion de « confiance fédérale », en raison des garanties que doit accorder une union multinationale à ses groupes constitutifs<sup>145</sup>. Dans cette même logique, Hugues Dumont et Mathias El Berhoumi, inspirés par le Renvoi de la Cour suprême du Canada, estiment que le droit de demander la sécession devrait figurer parmi les principes juridiques d'un État plurinational démocratique, pourvu qu'il s'exerce par la voie de la négociation<sup>146</sup>. Wayne Norman a quant à lui défendu la dimension stratégique de la reconnaissance d'un droit de sécession. L'inscription dans la constitution de ce droit au profit de certaines minorités nationales peut participer à une politique de reconnaissance et ainsi apaiser les tensions nationalistes. L'idée n'est donc pas d'alimenter le nationalisme en facilitant son expression disruptive, mais au contraire de poser un cadre susceptible de décourager les mouvements opportunistes au moyen de ce que le philosophe appelle une « clause de sécession rigoureuse » : majorité qualifiée, gel de son exercice durant les dix ou vingt premières

sécession » (p. 208-209). Pas moins que tout autre penseur de système, Proudhon aspirait à mettre la confédération à l'abri d'une dissolution. Mais il convenait aussi de la nécessité logique de consacrer la faculté pour toute entité « d'entrer dans la confédération et d'en sortir *ad libitum* » (p. 200). Il entendait alors concilier ces deux exigences antagonistes au moyen du mutuellisme : « Ce qu'il y a à faire pour rendre la confédération indestructible, c'est [de proclamer] comme base du droit fédératif et de tout ordre politique, le Droit économique » (p. 201). Ainsi pouvait-il conclure : « Une fois formée, la fédération ne peut plus se dissoudre : car, je le répète, on ne revient pas d'un pacte, d'une profession de foi, comme la profession de foi mutuelliste, comme le pacte fédératif » (p. 213).

145. WEINSTOCK (D.), « On some advantages of constitutionalizing a right to secede », *Journal of Political Philosophy*, vol. 9, 2001. L'auteur défendait toutefois la nécessité d'encadrer strictement ce droit, notamment quant à la fréquence des référendums et aux majorités requises. Mais il était d'avis que l'absence de clause autorisant la sécession était un mobile de sécession. À l'inverse, « Une clause constitutionnelle aura l'effet d'ôter ce mobile du champ décisionnel d'éventuels sécessionnistes, et de leur permettre de décider de leur adhésion à la fédération directement en fonction de leur évaluation des avantages et des désavantages du fédéralisme. Dans les pays qui respectent les normes de justice et d'équité entre individus et entre groupes, il y a fort à parier que ce calcul donnera lieu à une décision de demeurer au sein de la fédération ». Voir « Vers une théorie normative du fédéralisme », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 1, 2003, p. 85.
146. DUMONT (H.), BERHOUMI (M.), « La reconnaissance constitutionnelle du droit de demander la sécession dans les États plurinationaux », dans A.-G. Gagnon et P. Noreau (dir.), *Constitutionnalisme, droits et diversité : Mélanges en l'honneur de José Woehrling*, éditions Thémis, 2017, p. 465 et 474.

années<sup>147</sup>. Wayne Norman estime en effet que les arguments les plus forts au soutien d'un droit de sécession ne découlent pas d'une théorie morale, mais d'une réflexion sur les conditions stratégiques d'un partenariat équitable au sein d'un État fédéral multinational<sup>148</sup>. La constitutionnalisation de ce droit, habilement conditionné, serait alors plus à même de décourager les mouvements sécessionnistes que ne pourrait le faire le silence de la constitution.

### 5.2.2. *Le droit de sécession : crépuscule des fédérations ?*

*En un sens, la pratique des États-Unis a révélé ce qui pourrait bien être une vérité politique a priori : aucun pays, aussi bien intentionné soit-il, ne peut reconnaître un droit illimité à l'auto-détermination et s'attendre à survivre en tant que nation unifiée.*

LEE C. BUCHHEIT

Mais on pourrait tout aussi bien être d'avis qu'un droit de sécession affaiblit plutôt qu'il ne renforce une fédération. Un jour de 1861, Abraham Lincoln avertissait ses compatriotes :

Si la destruction de l'Union par un seul ou par une partie seulement des États est légalement possible, l'Union est moins parfaite qu'avant la Constitution, ayant perdu l'élément vital de la perpétuité<sup>149</sup>.

Cette défiance du politique à l'égard du droit de sécession a trouvé depuis des relais jusque sur le terrain de la philosophie au regard du poids que ce droit fait peser sur le bon fonctionnement de la démocratie délibérative. Cass Sunstein estime par exemple qu'un droit constitutionnel de sécession risque de saper les fondements de l'exercice du gouvernement démocratique<sup>150</sup>.

---

147. NORMAN (W.), *Negotiating Nationalism : Nation-Building, Federalism, and Secession in the Multinational State*, Oxford University Press, 2006, p. 179-180 et p. 210.

148. *Ibid.*, p. 203.

149. LINCOLN (A.), *First Inaugural Address*, 4 mars 1861.

150. SUNSTEIN (C.), « Should Constitutions Protect the Right to Secede ? », *The Journal of Political Philosophy*, vol. 9, n° 3, 2001, p. 355 ; « Constitutionalism and Secession », *The University of Chicago Law Review*, vol. 58, n° 2, 1991, p. 634-635 ; *Designing Democracy : What Constitutions Do*, New York, Oxford University Press, 2001, p. 96.

Le risque serait que des mouvements régionaux brandissent cette prérogative dans le but de maximiser leur pouvoir de négociation<sup>151</sup>. Le débat laisserait alors place à une politique de chantage au départ. Cette crainte n'est pas une vue de l'esprit. L'histoire fédérale démontre que ce type de pressions peut exister. Les mois qui ont précédé le référendum de sécession de la Jamaïque ont permis à Kingston de forcer le bras à ses partenaires pour obtenir une révision de la constitution satisfaisant ses vues<sup>152</sup>.

À bien des égards, le droit de sécession peut prendre la forme du ver dans le fruit. Sa reconnaissance a d'ailleurs presque toujours sonné le crépuscule des fédérations. C'est à cette conclusion que parvenait déjà Ronald Watts dans les années 1960, lorsqu'il constatait l'effet de contagion du droit de sécession reconnu à l'endroit de la Jamaïque et du Nyassaland, et qui devait conduire presque aussitôt à la dissolution des fédérations des West Indies et d'Afrique centrale<sup>153</sup>. En réalité, si on met de côté l'Éthiopie et Saint-Kitts-et-Nevis, toutes les fédérations qui ont reconnu par le passé un droit de sécession ont fini par disparaître. La dernière en date, la Communauté d'États de Serbie-et-Monténégro, n'a pas survécu à sa période probatoire de trois ans qui avait gelé

- .....
151. C'est d'ailleurs en raison du fait que Carl Friedrich concevait le fédéralisme comme un processus qu'il était conduit à écarter le bien-fondé d'un droit de sécession. « [Il est] douteux, disait-il, que le droit de sécession soit compatible avec un gouvernement fédéral. La création d'un État fédéral implique un engagement permanent de collaboration en harmonie avec les dispositions de la constitution. Que ces dispositions puissent inclure un droit de non-collaboration est une contradiction dans les termes », BOWIE (R.), FRIEDRICH (C.), *Études sur le fédéralisme*, vol. II, Paris, LGDJ, 1960, p. 17.
152. Encore peut-on noter que les Québécois, en dépit d'une cinglante défaite politique en 1982, n'ont pas fait obstacle (bien qu'ils l'aient ardemment souhaité) à la volonté majoritaire de la partie anglophone du pays de rapatrier la Constitution. Ils n'ont pas organisé, dans le sillage de cette décision, un nouveau référendum d'autodétermination. Or, c'est un droit dont ils disposaient déjà implicitement puisqu'Ottawa les avait laissés organiser leur premier référendum d'autodétermination deux ans plus tôt.
153. Ronald Watts pouvait alors affirmer : « Il semblerait donc que les fédérations indépendantes n'aient pas été imprudentes dans leur refus de tout droit de sécession unilatérale des régions », *New Federations*, *op. cit.*, p. 312. Une idée réaffirmée jusqu'en 2008, puisque l'auteur soutenait encore que « l'expérience générale a démontré qu'une fois que la séparation d'une unité a été concédée, d'autres unités régionales ont soulevé des demandes similaires qui ont conduit à la désintégration. Ce fut le cas à la fois aux Antilles et en Rhodésie-et-Nyassaland », *Comparing Federal Systems*, McGill-Queen's University Press, 2008, p. 186-187.

provisoirement le droit de sécession inscrit dans sa Charte constitutionnelle de 2003. D'autant que le risque ne se limite pas à la dissolution de la fédération. Il peut aussi empêcher sa naissance. Donald Horowitz a déjà souligné la possibilité de voir ce droit de sécession servir d'épouvantail, éloignant les États de toute forme de dévolution du pouvoir de peur que cela ne conduise à la sécession<sup>154</sup>.

À bien y regarder, ce droit est d'ailleurs loin d'être la panacée. Bien que l'indépendance du Soudan du Sud ait fait l'unanimité au sein de la communauté internationale, le 193<sup>e</sup> État membre de l'ONU n'a pas échappé à la guerre civile. Ni le Soudan du Nord ni celui du Sud n'y ont gagné la stabilité. L'Éthiopie, en dépit de la consécration en 1994 d'un droit constitutionnel de sécession, n'est pas parvenue à éteindre parfaitement la lutte armée de mouvements sécessionnistes non majoritaires<sup>155</sup>. Certains spécialistes du droit des minorités ont même fait remarquer qu'un des paradoxes de la constitution actuelle du pays est que si elle n'avait pas opté pour une solution fédérale avec une si large reconnaissance du droit à l'autodétermination, il n'y aurait pas autant de sous-nationalités ou de forces centrifuges pour réclamer la séparation<sup>156</sup>.

La sécession pose finalement autant de questions qu'elle n'en résout, ne serait-ce qu'en raison des minorités piégées. C'est ce que démontrent l'effondrement de l'Union soviétique et la disparition de la Yougoslavie. Le droit des peuples à l'autodétermination recèle un effet « poupées russes ». Peut-être se souvient-on que, à la suite de la sécession croate, la minorité serbe de l'ex-république yougoslave a elle-même revendiqué un droit à faire sécession de l'État

154. HOROWITZ (D.), « A Right to Secede ? », dans S. Macedo et A. Buchanan, *Secession and Self-Determination* (Nomos XLV), New York, New York University Press, 2003, p. 56.

155. Ainsi des deux mouvements de l'OLF (Front de libération Oromo) et de l'ONLF (Front national de libération Ogaden). Voir TESFA (B.), « Federalization with a Constitutional Guarantee to Secession: Controversies, Paradoxes and Imponderables in Ethiopia », *Regional & Federal Studies*, vol. 25, n° 1, 2015, p. 51 et 62.

156. HENRARD (K.), SMIS (S.), « Recent Experiences in South Africa and Ethiopia to Accommodate Cultural Diversity: A Regained Interest in the Right of Self-Determination », *Journal of African Law*, vol. 44, n° 1, 2000, p. 42, note 180.

nouvellement créé<sup>157</sup>. L'État croate, qui arguait d'un droit de sécession à son endroit dans le conflit qui l'opposait à la Fédération yougoslave, devait pourtant nier ce même droit à ce territoire à majorité serbe. Un long conflit s'ensuivra entre 1991 et 1995, responsable de milliers de morts, jusqu'à la reconquête croate qui conduira près de 200 000 Serbes à l'exode. La problématique des minorités piégées reste et restera le talon d'Achille du droit des peuples à l'autodétermination. Comme le soulignait Donald Horowitz,

toutes les régions sécessionnistes sont elles-mêmes hétérogènes [...] En pratique, soutenir la sécession ne consiste pas tant à réaliser les aspirations à l'autodétermination qu'à permettre à certains groupes de déterminer l'avenir des autres<sup>158</sup>.

Au Canada, les peuples autochtones ont toujours manifesté leur préférence à l'égard de l'État canadien, perçu comme la garantie du maintien de leurs liens avec les autres communautés autochtones hors Québec. Ils se sont systématiquement opposés au projet souverainiste québécois en votant par exemple massivement contre l'indépendance en 1995<sup>159</sup>. Le peuple des Cris et celui

157. La Constitution croate avait été amendée en décembre 1990 afin de conforter l'identité nationale croate de la nouvelle république. Il en était résulté un déclassement des minorités nationales. Les miliciens et soldats serbes, qui ne tardèrent pas à mettre la main sur un espace qui représentera jusqu'à 30 % du territoire, se déclarèrent rapidement libérés de la souveraineté croate. En août 1990, un référendum vit près de 99,7 % des votants se prononcer en faveur de la souveraineté des Serbes de Croatie au travers d'un nouvel État : la République serbe de Krajina. Le 1<sup>er</sup> avril 1991, la Région autonome de Krajina faisait ainsi officiellement sécession, bientôt rejointe par d'autres municipalités à l'est du pays. La République serbe de Krajina (RSK) sera officiellement créée le 19 décembre 1991. Dès le 26 février 1992, la Région autonome de Krajina, fief originel de cette insurrection, sera rejointe par la Slavonie occidentale et la Slavonie orientale ainsi que par la Baranja et la Symrie occidentale. Un second référendum en date du 12 mai 1991 verra les Serbes se prononcer à 99,8 % en faveur d'un rattachement à la République de Serbie.

158. HOROWITZ (D.L.), « Constitutional Design : An Oxymoron ? », dans I. Shapiro et S. Macedo (dir.), *NOMOS XLII : Designing Democratic Institutions*, New York University Press, 2000, p. 253 et 255.

159. Plus de 90 % des Amérindiens auraient ainsi voté « non » au référendum du 30 octobre 1995. Voir Pierre Drouilly, « Le référendum du 30 octobre 1995 : une analyse des résultats », 1995-1996, 8, *L'année politique au Québec*, 137. Les Cris ont quant à eux souhaité organiser le 24 octobre 1995 un référendum distinct où était posée la question suivante : « Consentez-vous, comme peuple, à ce que le gouvernement du Québec sépare du Canada les Cris de la Baie James et leur territoire traditionnel si le oui l'emportait au référendum québécois ? ». Les Cris ont fait savoir à plus de 96 % leur souhait de rester Canadiens, le taux de participation des 6 380 électeurs ayant alors atteint 77 %. Les Inuits du nord

des Inuits avaient par ailleurs averti qu'en cas de sécession du Québec, ils exerceraient à leur tour leur droit à l'autodétermination afin de demeurer au sein de la Confédération canadienne<sup>160</sup>. Vingt ans plus tôt, les Comores accédaient à l'indépendance, mais amputée de Mayotte. Cette petite île de l'océan Indien mettait déjà en lumière la plus grande difficulté pratique que rencontre toute entreprise séparatiste : l'effet gigogne du droit à l'autodétermination, qui peut conduire à fractionner un territoire aspirant à l'indépendance. La création des États confédérés d'Amérique avait déjà conduit certains comtés sudistes loyalistes à faire sécession de la confédération (à l'instar du comté de Scott dans le Tennessee). La République serbe de Krajina comme les Balubas du Katanga (restés fidèles à la République démocratique du Congo) feront eux-mêmes sécession. Les mouvements séparatistes doivent être instruits du fait que la sécession enfante la sécession. *Tu patere legem quam ipse fecisti*. C'était déjà l'avertissement donné par les îles Åland lorsqu'elles avaient sollicité de la Société des Nations (SDN) un droit à faire sécession de la Finlande, elles qui craignaient que le nationalisme finnois n'en vienne à nier leur culture suédoise. Le pays des mille lacs venait en effet lui-même de faire usage de son droit à l'autodétermination à l'égard de la Russie en décembre 1917. Dans bien des cas, les entités séparatistes ne pourront pas se prévaloir du principe d'intégrité territoriale propre aux anciennes colonies. Dix pour cent de la population du Kosovo est Serbe. Bien que majoritairement composée de francophones, Bruxelles est enclavée en Région flamande. Si bien que l'on est en droit de se demander ce qu'il adviendrait en cas de sécession de la Flandre. Un mouvement unioniste de Catalogne, tournant

du Québec affirment autant que les Cris leur droit à l'autodétermination et leur droit à faire partie de la fédération canadienne. Ils ont eux aussi organisé un référendum distinct le 29 octobre 1995. La question posée était la suivante : « Acceptez-vous que le Québec devienne souverain ? ». Le taux de participation atteignit 75 %, et 96 % des électeurs votèrent contre la souveraineté du Québec. Un résultat similaire à celui du vote que les Inuits avaient tenu parallèlement au référendum québécois de 1980, où 94 % d'entre eux avaient voté non.

160. WHERRETT (J.), *Les peuples autochtones et le référendum de 1995 au Québec : les questions qui se posent*, Division des affaires politiques et sociales, février 1996. Les Cris ont depuis répondu au projet de loi n° 99 du Québec en réaffirmant leur droit propre à l'autodétermination, voir Grand Council of the Crees, « *Bill 99 : A Sovereign Act of Dispossession, Dishonour and Disgrace* », 2000.

en dérision les arguments favorables à la sécession de l'Espagne, n'a pas hésité à moquer les leaders indépendantistes en faisant savoir qu'une partie de la province aspirerait – sitôt l'indépendance catalane acquise – à faire elle-même sécession et à créer un nouveau pays fictivement dénommé Tabarnia.

### 5.2.3. *Le droit de sécession : une fenêtre de tir à l'ingérence étrangère*

Le risque de voir la fédération affaiblie de l'intérieur n'est d'ailleurs pas le seul écueil du droit de sécession. L'actualité (songeons à la Crimée) démontre que la sécession peut aussi être une voie d'entrée à l'ingérence de puissances étrangères. L'Histoire fourmille d'exemples. Richelieu, attaché à affaiblir la maison des Habsbourg durant la guerre de Trente Ans, avait déjà favorisé opportunément la sécession du Portugal et de la Catalogne. Louis XIII fut élu comte de Barcelone par les Cortès en 1641. En 1847, durant la guerre du *Sonderbund*, la France et l'Autriche fourniront des fonds et des armes aux cantons conservateurs. L'ingérence dans les affaires intérieures d'une fédération par l'entremise d'une sécession peut aussi offrir une occasion inespérée d'affaiblir un puissant voisin. Dans l'entre-deux-guerres, la puissance d'occupation française a regardé d'un œil bienveillant les séparatismes naissants dans les régions de la Ruhr et de la Sarre<sup>161</sup>. Plusieurs républiques furent fondées en Rhénanie : Haut-Nassau, République palatine, République rhénane. Ces mouvements reçurent l'assentiment du président français Raymond Poincaré, pour qui ces séparatismes, en affaiblissant l'Allemagne, apparaissaient comme des garanties de paix<sup>162</sup>. Le chancelier allemand Gustav Stresemann aura en 1923 les plus grandes difficultés du monde à maintenir l'unité

161. S'agissant de la Sarre, le plan échouera puisque le référendum du 13 janvier 1935 donnera une majorité écrasante en faveur de la réintégration de la région dans l'Empire allemand, devenue effective le 1<sup>er</sup> mars de la même année. Il en ira de même, à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, de la population sarroise, que la France s'efforcera de détacher de l'Allemagne (allant jusqu'à la faire admettre au Conseil de l'Europe comme membre associé en 1950). La Sarre finira pourtant par rejeter la solution indépendantiste lors du référendum du 23 octobre 1955 et (re)prendra le statut d'État fédéré dans la République fédérale d'Allemagne en 1957.

162. POIDEVIN (R.), *L'Allemagne impériale et républicaine 1900-1933*, Paris, éd. Richelieu, 1972, p. 276.

de son pays. Dans un registre différent, lorsque l'ONU est intervenue militairement pour contraindre les Katangais à réintégrer le Congo, elle le fit alors que, de l'aveu général, « le mouvement sécessionniste était la conséquence de manœuvres étrangères, le résultat direct d'intervention de l'extérieur »<sup>163</sup>. La condamnation de cette tentative de sécession par la communauté internationale s'explique en grande partie par le soutien d'intérêts économiques étrangers aux visées séparatistes d'un territoire riche en ressources naturelles. Le Conseil de sécurité finira par demander explicitement à la Belgique de retirer ses troupes. La France a quant à elle soutenu le Biafra en lui livrant des armes. L'objectif était alors d'affaiblir le Nigéria, et avec lui la zone d'influence anglophone en Afrique. Le général de Gaulle n'aurait pas été mécontent de cette partition, l'occasion de régler quelques comptes à la suite de la campagne menée par Lagos contre l'essai nucléaire français de Reggane (dans le Sahara algérien).

Cette instrumentalisation du droit de sécession transparaît nettement dans les positions opportunistes de certains États, tantôt opposés à la sécession lorsqu'il est question de l'irrédentisme d'un territoire interne, tantôt hérauts du droit à l'autodétermination lorsqu'il s'agit de promouvoir la libre-disposition d'un territoire frontalier sous souveraineté d'un voisin. Considérons les positions croisées du Pakistan et de l'Inde autour de la question du Cachemire et du Bangladesh. Tandis que le Pakistan soutenait le droit à l'autodétermination du peuple du Cachemire, l'Inde niait avec la plus grande force l'exercice de ce droit. New Delhi exhorta le Conseil de sécurité à ne pas oublier que « le principe d'autodétermination ne peut pas et ne doit pas être appliqué en vue de provoquer la fragmentation d'un pays ou de son peuple », au risque d'amorcer un mouvement de partition illimitée des pays africains et asiatiques<sup>164</sup>. Mais les deux frères ennemis échangèrent bientôt leur place et leurs convictions lors de la sécession du Pakistan oriental en 1971. C'est cette fois l'Inde qui soutenait

---

163. S/PV. 973-974-975, 13, 14, 15 novembre 1961. Cité par SMOUTS (M.-C.), « Décolonisation et sécession : double morale à l'ONU ? », *Revue française de science politique*, 22<sup>e</sup> année, n° 4, 1972, p. 832-846.

164. 19 U.N. SCOR, 1088<sup>th</sup> meeting at 27, § 70 [1964].

les indépendantistes, tandis que le Pakistan alertait la communauté internationale quant aux conséquences délétères de la reconnaissance d'un droit de sécession<sup>165</sup>. Sans craindre la contradiction, le représentant indien exprimait désormais sa conviction selon laquelle, lorsqu'un État a perdu l'allégeance d'une partie de sa population, le droit international reconnaît à cette section du peuple le droit de s'en séparer<sup>166</sup>.

L'Union soviétique, loin de ses fondements léninistes, mue par ses intérêts stratégiques qui la portaient à soutenir des régimes alliés dans sa lutte contre l'« impérialisme américain », a elle aussi nourri l'ambiguïté. Elle a par exemple fourni des armes au gouvernement nigérian et condamné la sécession du Biafra, tout comme elle a offert un soutien militaire au Congo pour écraser les forces d'Élisabethville. Elle se tiendra aux côtés du gouvernement éthiopien sur la question érythréenne pour défendre son droit « à son absolue intégrité ». À l'inverse, elle soutiendra pour des raisons stratégiques la revendication séparatiste du Bangladesh, tout comme elle avait très officiellement pris la défense du mouvement séparatiste kurde dans une note datée du 9 juillet 1963 adressée à l'Irak, à la Syrie et à la Turquie après qu'en 1958, une révolution eut porté au pouvoir à Bagdad un mouvement lié aux intérêts pétroliers étrangers<sup>167</sup>.

Les États-Unis eux-mêmes, si déterminés à nier le droit de sécession des États sudistes, n'en ont pas moins défendu un demi-siècle plus tard les sécessionnistes panaméens, empêchant en 1903 la Colombie de débarquer des troupes en vue de réprimer la sécession du Panama. Une assistance généreusement récompensée : les États-Unis recevront du nouveau gouvernement panaméen la concession à perpétuité d'une bande de terre de dix miles de large en vue de la construction du canal de Panama. Cette partition,

.....  
165. Devant le Conseil de sécurité, le représentant du Pakistan dira : « Il n'y aura pas un Bangladesh seulement au Pakistan. Il y aura un Bangladesh partout. Nous ne verrons pas cela seulement au Pakistan. Il y aura des Bangladesh partout », 27 U.N. SCOR, 1611<sup>th</sup> meeting at 21, § 192 [1971].

166. *Ibid.*, 13, § 124.

167. FENET (A.), CAO (H.T), TRAN (V.M.), *La question de l'Érythrée. Droit international et politique des deux Grands*, Presses universitaires de France, Paris, 1979, p. 125.

soutenue par la politique impérialiste de Theodore Roosevelt, rendait ainsi caduc le refus des parlementaires colombiens, qui avaient auparavant exclu d'aliéner leur souveraineté pour un siècle sur ce territoire stratégique.

Songons enfin au cas de l'Éthiopie. Depuis que le pouvoir est aux mains d'une coalition ethnique, le pays a consacré un droit de sécession au profit de ses nations, nationalités et peuples. Le pays a même souhaité sanctifier ce droit en édictant qu'il pouvait être mis en œuvre jusque durant l'état d'urgence<sup>168</sup>. L'Afrique est coutumière des régimes d'exception. Cette précaution est probablement nécessaire si on souhaite éviter un blocage constitutionnel opportuniste du pouvoir en place tandis que ce dernier serait confronté à une revendication séparatiste. Mais il n'en demeure pas moins que l'état d'urgence est là avant tout pour être décrété en cas d'« invasion extérieure »<sup>169</sup>. On devine en pareil cas les pressions et le possible démembrement du pays qui pourraient résulter d'une agression militaire étrangère.

Les questions que pose la sécession sont donc multiples et complexes. Il faut dépasser les faux-semblants si on souhaite véritablement contribuer à la réflexion. Pour ce faire, il n'est pas inutile d'interroger la véracité empirique des principes fédéraux communément admis en matière de sécession ou de retrait.

---

168. Article 93(4)(c).

169. Article 93(1)(a).



## CHAPITRE 1

---

# CONFÉDÉRATIONS ET DROIT DE RETRAIT

---

### 1. D'UNE UNION D'ÉTATS SOUVERAINS À UNE « CONFÉDÉRATION PERPÉTUELLE »

*Praesumptio sumitur de eo quod plerumque fi*

On estime habituellement qu'« une théorie doit servir à comprendre le monde; elle doit permettre d'expliquer ce qui se passe et [d']anticiper ce qui va se passer »<sup>1</sup>. La théorie fédérale enseigne que les confédérations reconnaissent à leurs membres le droit de quitter l'association. Pourtant, l'histoire des confédérations semble défier les principes énoncés dans les manuels quant à un prétendu droit de retrait. Les confédérations n'ont presque jamais reconnu un tel droit. La théorie juridique échoue sur ce point précis à rendre compte de la réalité confédérale.

---

1. ZOLLER (E.), « Aspects internationaux du droit constitutionnel. Contribution à la théorie de la fédération d'États », *RCADI*, t. 294, 2002.

### 1.1. Le concept de « confédération » en droit public

La science du droit oppose traditionnellement la confédération à l'État fédéral. C'est une distinction à laquelle on prête l'ambition d'épuiser la variété du fédéralisme. Paul Laband disait ainsi que « [t]outes les unions contractées entre États, si différents que puissent être leur organisation et leur but, peuvent se ramener à deux catégories : elles sont ou bien basées sur des traités (rapports de droit international), ou bien corporatives (rapports de droit public) »<sup>2</sup>. Cette distinction lie la doctrine française à la doctrine allemande, où elle prend les noms de *Staatenbund* et de *Bundesstaat*, ainsi qu'à la doctrine anglo-saxonne, où on distingue une *Confederacy* d'un *Federal Government*. Ce clivage, depuis longtemps discuté, pourrait bien un jour être abandonné. Olivier Beaud, dans le sillage d'autres grands théoriciens du fédéralisme avant lui (pensons à Georges Scelle), s'est efforcé de démontrer les faiblesses de cette construction. Et nous verrons bientôt que la question du droit de retrait conforte la faillite de cette *summa divisio*. Pour nous en convaincre, il faut toutefois en premier lieu présenter la théorie classique. On peut recourir à cet égard aux définitions données en 1963 par Jean-François Aubert :

On dit que des États s'unissent en une Confédération lorsqu'ils passent entre eux un traité, un pacte en vertu duquel ils confient à une autorité commune l'exercice de certaines de leurs compétences (plutôt de politique extérieure). Les compétences de cette autorité ne pourront s'accroître sans une révision du pacte qui requiert le consentement de tous les membres (règle de l'unanimité). Il est souvent précisé que les États fédérés gardent la faculté de quitter l'Union quand il leur plaît (règle de sécession). On ajoute encore parfois que l'autorité commune n'a de rapport direct qu'avec les États membres, jamais avec leurs habitants (règle de la médiation).

2. LABAND (P.), *Le droit public de l'Empire allemand*, t. 1, Paris, V. Giard et E. Brière, p. 98.

Par contraste, il serait question d'un État fédéral

dès que le lien qui unit les États membres cesse d'être contractuel pour devenir statutaire. L'État fédéral a sa base, sinon historique, du moins juridique, non dans un traité, mais dans une constitution. Ceci signifie principalement que cette base peut être modifiée à la majorité (simple ou qualifiée) sans que l'unanimité des membres soit nécessaire. D'où il découle qu'un État fédéré peut se voir retirer une compétence contre son gré. Il n'est d'ailleurs plus question pour lui de reprendre son indépendance en quittant lui-même la Fédération : le droit de sécession ne lui est pas reconnu. Enfin, les organes centraux établis par la constitution donnent des ordres immédiats à tous les habitants du pays, les gouvernements locaux n'étant plus des intermédiaires obligés<sup>3</sup>.

La confédération est un modèle connu de longue date<sup>4</sup>. Certains n'hésitent pas à cet égard à remonter jusqu'aux amphictyonies grecques. De nos jours, il est courant de la concevoir à l'image d'une association d'États, demeurant indépendants et souverains, qui entendent confier par le biais d'un traité international la gestion de certaines questions (diplomatie, défense) à une organisation commune<sup>5</sup>. Les juristes éprouvent toutefois les plus grandes difficultés à illustrer ce modèle par des réalités toujours vivantes. Maurice Hauriou relevait déjà en 1930 qu'« il n'existe plus actuellement de confédérations ; c'est d'ailleurs une organisation instable, ou bien elle se dissout, ou bien elle se transforme en un État fédéral »<sup>6</sup>. Il est vrai que le modèle confédéral a souvent été adopté lors de révoltes régionales contre le pouvoir central. Si bien que la défaite militaire a régulièrement signé l'arrêt de mort des confédérations. Pensons à la Confédération catholique irlandaise (1642-1651), aux États belgiques unis (1787-1790),

3. AUBERT (J.-F.), « Essai sur le fédéralisme », *Revue du droit public*, 1963, p. 404-405.

4. LE FUR (L.), *État fédéral et confédération d'États*, Paris, Panthéon-Assas, 2000 [1896].

5. Jellinek concevait ainsi un *Staatenbund* comme « une Union permanente basée sur un traité d'États indépendants, avec les deux objectifs de défense commune du territoire de l'Union et de maintien de la paix parmi les États », *Allgemeine staatslehre*, 3. Auflage, siebenter Neudruck, Darmstadt, 1960, p. 762.

6. HAURIOU (M.), *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Sirey, 1930, p. 37.

aux Provinces-Unies de Nouvelle-Grenade (1811-1816), à la Confédération de l'Équateur (1824), ou naturellement aux États confédérés d'Amérique (1861-1865). Seule la République des Sept Provinces-Unies des Pays-Bas (1579-1795) semble avoir échappé au règne de l'éphémère. Mais force est de constater que même lorsque la révolte réussit, l'espérance de vie des confédérations a rarement dépassé quelques décennies. Peut-être faut-il y voir une issue logique, puisque la doctrine considère généralement avec Maurice Hauriou que la confédération n'est qu'une étape transitoire vers l'État fédéral<sup>7</sup>. C'est probablement pourquoi Henry Sidgwick estimait que l'on avait accordé une « importance indue » aux démarches visant à établir « une distinction claire et nette » entre les deux notions de « confédération d'États » et d'« État fédéral ». Le professeur de philosophie morale de Cambridge (1883-1900) préférerait y voir « deux étapes dans le développement de la fédéralité (*federality*) »<sup>8</sup>. C'est donc essentiellement vers l'Histoire qu'il faut nous tourner pour éclairer ce modèle par des exemples. On cite traditionnellement la Confédération américaine (1777-1787), la Confédération germanique (1815-1866) ou la Confédération suisse (1815-1848). Lesquelles – effectivement – sont rapidement devenues des unions consolidées : l'État fédéral américain de 1787, le Deuxième Reich de 1871, et l'État fédéral helvète de 1848<sup>9</sup>. Afin de mieux mesurer la différence qui pouvait alors marquer ces évolutions, il est possible de dégager plusieurs caractéristiques confédérales, bien qu'elles aient pu évoluer au fil du temps et qu'elles diffèrent souvent d'un auteur à l'autre. Chacune de ces caractéristiques trouve néanmoins son équivalent en négatif au sein de l'État fédéral.

7. BRIE (S.), *Theorie von der Staatenverbindungen*, 1886, p. 94-95.

8. SIDGWICK (H.), *The Development of European Polity*, Londres, Macmillan & Co., 1903, p. 433. Voir aussi p. 428.

9. On pourrait encore citer l'Union malaise (1946-1948), forme de confédération des États malais sous contrôle britannique, qui sera remplacée à compter de 1948 par la Fédération de Malaisie.

1.1.1. *Une union d'États*

Commençons par l'essentiel. Une confédération est une association d'États, et non un État. C'est de cette manière que les manuels les plus classiques d'institutions internationales se la représentent<sup>10</sup>. Le monde dans lequel elle évolue est celui du droit international, celui des relations interétatiques, tandis que l'État fédéral – dans les rapports qu'il entretient avec ses membres – relève du droit interne. La confédération se fonde sur un *traité* et non, comme l'État fédéral, sur une *constitution*. Le grand juriste allemand Paul Laband dira : « Le fondement juridique de la Confédération, comme celui de la société, est le contrat (*Vertrag*) ; le fondement juridique de l'État fédéral, comme [celui] de la corporation, est la constitution (*Verfassung*), le statut »<sup>11</sup>. Michel Mouskhély et Zygmunt Jedryka en conclurent qu'au sein d'une confédération, le rôle essentiel revient aux États membres. La confédération puise en eux toute sa force et son autorité. « L'équilibre est rompu au profit des États confédérés ». À l'inverse, « l'État fédéral joue un rôle [...] souvent plus important que les États fédérés ; son autorité ne s'appuie pas seulement sur leur volonté ; il la tire également de la volonté du peuple, ce qui renforce sa position à leur égard ». De là, il leur était apparu que la différence entre les deux modèles fédéraux et confédéraux est nette et que la classification traditionnelle est justifiée<sup>12</sup>. Quoiqu'on puisse en penser, cette logique binaire présente l'avantage de légitimer l'interprétation ultérieure à laquelle recourront bien des cours suprêmes fédérales. Au sein d'un État fédéral, la souveraineté des États s'évanouit au profit de celle du peuple fédéral.

10. Ainsi peut-on lire sous la plume de Paul Reuter et de Jean Combacau que « [l]a confédération est une formule d'union entre États [qui] s'oppose à la fédération par une différence essentielle : la fédération est une unité politique et juridique constituée d'un seul État, internationalement souverain, regroupant des unités plus petites dont l'autonomie peut être forte mais qui, internationalement, ne sont pas des États ; la confédération est au contraire une pluralité d'États ; tandis qu'il y a État fédéral, il y a confédération d'États, qui seuls ont l'existence internationale », *Institutions et relations internationales*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Presses universitaires de France, coll. « Thémis », p. 287.

11. LABAND (P.), *Das staatsrecht des Deutschen Reiches*, 1<sup>re</sup> éd., t. I, Tubingue, Mohr, p. 53.

12. MOUSKHELY (M.) et JEDRYKA (Z.), *Le Gouvernement de l'URSS*, Paris, Presses universitaires de France, 1961, p. 388.

À l'inverse, une confédération étant une union d'États demeurant souverains, elle bénéficie simplement de *compétences d'attribution* limitativement énumérées, limitées en règle générale à des questions d'ordre économique, monétaire, douanier, diplomatique ou militaire. Ce critère de distinction, le premier qu'énoncera Louis Le Fur dans sa célèbre thèse intitulée *État fédéral et confédération d'États* (1896), n'est toutefois pas très probant. Les États fédéraux ont adopté de longue date la même règle s'agissant du partage des compétences. Du reste, ce critère n'a jamais été universellement respecté par les confédérations. L'article 20 du Traité d'Utrecht comportait une clause générale de compétences au profit de la République des Provinces-Unies. Quant à l'ancienne Confédération suisse, elle excluait en vertu du droit coutumier une énumération limitative des attributions du pouvoir central<sup>13</sup>.

#### 1.1.2. Une association non souveraine d'États souverains

Une confédération reconnaît aussi (c'en est la troisième caractéristique) un *droit de veto* à ses membres s'agissant de toute modification du traité fondateur. Il peut même arriver au sein de confédérations moins abouties que la règle de l'unanimité s'étende à l'ensemble du processus décisionnel. C'est donc une césure principielle qui clive État fédéral et confédération aux yeux de la doctrine. Elle répond à l'idée selon laquelle les membres d'une confédération demeurent maîtres de leur destin, le recours à l'unanimité leur permettant de s'opposer à toute révision du traité. À l'inverse, « une nation fait un saut dans l'inconnu quand elle entre dans un État fédéral dont le régime juridique peut être modifié malgré elle »<sup>14</sup>. Le Québec l'a appris à ses dépens lors du rapatriement de la constitution canadienne.

13. LE FUR (L.), *État fédéral et confédération d'États*, Paris, Panthéon-Assas, 2000, p. 720.

14. DURAND (C.), *Confédération d'États et État fédéral*, Paris, M. Rivière, 1955, p. 167-168.

### Une confédération n'est pas souveraine

La confédération n'a donc *aucune souveraineté*. C'est ce critère, le seul peut-être parmi ceux qu'il évoquera, qui devait paraître opérant aux yeux de Louis Le Fur aux fins de distinguer définitivement les deux formes fédérale et confédérale<sup>15</sup>. Ce clivage entre État fédéral souverain et confédération non souveraine d'États souverains appelle parfois divers critères secondaires de distinction plus ou moins convaincants. On a par exemple pour habitude de dire qu'il n'existe pas de citoyenneté confédérale : les citoyens des États membres ne disposent d'aucun droit de vote aux fins d'élire les organes politiques de la confédération. Il n'existe alors aucun lien direct entre les autorités confédérales et les citoyens des États. À l'inverse, comme le soulignait déjà Edward Freeman, « l'État fédéral agira non seulement sur les gouvernements des différents États, mais directement sur tous les citoyens de ces États »<sup>16</sup>. L'État fédéral entretient ainsi des rapports juridiques avec ses citoyens, une faculté qui échappe à la confédération. Mieux encore, l'État fédéral est en mesure de commander directement aux citoyens du territoire fédéré sans qu'il lui soit nécessaire de recourir à l'intermédiation des États fédérés pour faire exécuter ses décisions<sup>17</sup>. On oppose ainsi la *médiateté* du droit confédéral à l'*immédiateté* du droit fédéral. Au sein des confédérations, l'organe supraétatique atteint son destinataire ultime par l'intermédiaire des États membres et de leur droit interne. C'est ce critère qui paraîtra essentiel à Henry Sidgwick, au point d'évincer tous les autres<sup>18</sup>. Ce même critère que Tocqueville avait jugé primordial

15. « Il n'existe entre l'État fédéral et la Confédération d'États que des différences, différences nombreuses et importantes, mais qui se résument toutes en une seule, l'existence ou la non-existence de la souveraineté dans l'être central », *État fédéral et confédération d'États*, Marchal et Billard, Paris, 1896, p. 717.

16. FREEMAN (E.), *History of Federal Government*, *op. cit.*, p. 11.

17. Georges Scelle notait combien l'« État fédéral [...] réalise l'intégration fédérative maxima. C'est un véritable État qui absorbe au point de vue international tous les États particuliers qui en sont les associés. Il a son territoire, ses sujets, son gouvernement, ses administrations propres ; la souveraineté intérieure qu'il partage avec les États membres, la souveraineté extérieure qu'il détient seul [...] Il agit directement, non seulement sur les États associés, mais sur les citoyens », *Précis de droit des gens. Principes et systématique*, *op. cit.*, p. 192.

18. SIDGWICK (H.), *Elements of Politics*, *op. cit.*, p. 513.

aux fins de distinguer les modèles archaïques de fédéralisme et la novation introduite par les Américains. Il ne faisait d'ailleurs que suivre la direction indiquée par Hamilton et Madison<sup>19</sup> :

Le grand caractère qui distingue la nouvelle Union américaine de l'ancienne est celui-ci : l'ancienne Union gouvernait *les États*, non *les individus*. [...] Le nouveau gouvernement fédéral est bien véritablement le gouvernement de l'Union, dans tout ce qui est de son ressort ; il ne s'adresse point aux *États*, mais aux *individus* ; il commande à chacun des citoyens américains [...] L'action du pouvoir central sur chaque individu dans ce cas est directe et non indirecte<sup>20</sup>.

Ce rapport indirect que le modèle confédéral établit entre ses institutions et les citoyens contient toutefois en germe l'une des causes possibles du déclin des confédérations. Au sein des États fédéraux, le Parlement est élu directement par les citoyens. Et le gouvernement procède lui-même des résultats des élections législatives. Gouvernement et parlement fédéraux sont donc directement responsables devant les citoyens. Si bien qu'un gouvernement fédéral peut se prévaloir d'une légitimité populaire. À l'inverse, au sein des confédérations, le caractère intergouvernemental des institutions communes et leur relation indirecte avec l'électorat peuvent les exposer au reproche de « déficit démocratique ».

L'Union européenne démontre à cet égard la tentation contrariée que peut éprouver un modèle confédéral à passer de l'intergouvernementalisme à une responsabilité directe. Les élections législatives européennes de 2014 ont consacré pour la première fois de l'histoire de l'Union la procédure dite

19. TOCQUEVILLE (A.), *Œuvres*, vol. 1, « Voyage en Amérique », cahier E, *op. cit.*, p. 264-265. Voir aussi *De la démocratie en Amérique*, Liv. I, première partie, chap. 8, *op. cit.*, p. 176.

20. « [L]a différence entre un gouvernement fédéral et un gouvernement national, en ce qui concerne le fonctionnement du gouvernement, consiste, dit-on, en ceci, que, dans le premier, l'autorité s'exerce sur les corps politiques composant la Confédération, tandis que, dans le second, elle s'exerce individuellement sur les citoyens qui composent la nation, considérés en leur capacité individuelle. En jugeant la Constitution d'après ce critérium, le gouvernement est national, et non pas fédéral. [...] l'action du gouvernement sur le peuple en sa capacité individuelle, en son cours ordinaire et le plus essentiel, peut, en somme, le désigner, à cet égard, comme un gouvernement national », *Le Fédéraliste*, n° 39. Voir aussi les propos de Hamilton dans *Le Fédéraliste*, n° 16.

du « *Spitzenkandidat* ». En vertu de cette procédure, le chef de file de la famille politique devenue majoritaire au Parlement obtient le poste de président de la Commission européenne. C'est ainsi que Jean-Claude Juncker, leader du Parti populaire européen (PPE), est devenu président de la Commission. Avant cette date, la personnalité désignée à ce poste était au contraire choisie à huis clos par les dirigeants de l'Union. Cette évolution fut unanimement saluée comme un progrès sur le chemin de la démocratisation des institutions. Pourtant, dès l'approche des élections de 2019, les gouvernements nationaux débattaient à nouveau quant à l'opportunité de reprendre la main sur la nomination du « chef de gouvernement » européen<sup>21</sup>. Ronald Watts avait déjà relevé le défi que pose la démocratisation aux modèles confédéraux, et particulièrement à l'Union européenne (UE) :

les pressions qui s'exercent au sein de l'Union européenne pour réduire ce déficit démocratique en renforçant le rôle du Parlement européen et en élargissant l'application du vote majoritaire au sein du Conseil, visent à rendre l'Union moins confédérale et à la faire ressembler davantage à une fédération. Cette expérience pose la question de savoir si, maintenant que prévalent les idéaux démocratiques, les systèmes confédéraux ne seront pas, plus vraisemblablement, des systèmes de transition que des systèmes permanents<sup>22</sup>.

### Le droit de retrait

Ne reste plus à évoquer qu'une caractéristique. Une confédération d'États souverains, dit-on, reconnaît à ses membres un *droit de retrait* de l'association. C'est un critère auquel on recourt volontiers pour la distinguer de l'État fédéral, qui interdit toute sécession. Henry Sidgwick considérait par exemple que l'étendue des pouvoirs octroyés au gouvernement central importait peu dans la distinction entre les deux modèles. Tant que les États conservent le droit de se retirer de l'union selon leur bon vouloir, il convient

---

21. DUCOURTIEUX (C.), « "Spitzenkandidat" ou comment sera désigné le président de la Commission européenne », *Le Monde*, 23 février 2018.

22. WATTS (R.), « Les modèles de partage fédéral des compétences », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 167, n° 1, 2001, p. 32.

de la regarder non comme un État fédéral, mais comme une confédération : comme une « *federal union of states dissoluble at will* »<sup>23</sup>. Georg Jellinek en fera le critère le plus déterminant pour distinguer les deux modèles fédéraux et confédéraux :

Le retrait d'une confédération est une rupture de contrat [*Vertragsbruch*], non une rébellion contre le pouvoir [*Herrschaft*]. Le manque de fidélité contractuelle peut être légalement justifié ; se soulever contre un pouvoir constitutionnel en place ne peut jamais l'être [...], la dissolution de n'importe quelle confédération est juridiquement possible par la volonté unanime des États qui la composent. Une union de droit public comme l'État, au contraire, ne peut jamais être dissoute, de manière légale, par la volonté de ses membres. Le suicide politique n'est pas une catégorie juridique<sup>24</sup>.

Emmanuel Kant reconnaissait lui aussi un droit de retrait au sein de sa confédération. Dans son *Essai sur la paix perpétuelle*, en 1795, le penseur décrivait déjà une « Fédération d'États libres » (*Foederalismus Freier Staaten*) engagés dans une alliance de paix autour d'un pacte commun, révocable, laissant subsister la souveraineté de chaque État membre. Il rêvait d'une union visant à la coexistence pacifique des peuples et à l'éradication de la guerre<sup>25</sup>. Mais le professeur de Königsberg ne souhaitait pas pour autant faire de cette union un super-État. La « fédération de peuples » (*Volkerbünd*) que laisse entrevoir Kant ne doit en aucun cas se fondre au sein d'un seul et même État. Car ce dernier suppose l'unicité du Peuple<sup>26</sup>. Kant préférerait ainsi à l'idée d'un État fédéral celle d'un « congrès permanent » des États, une « association permanente et libre »<sup>27</sup>. Cette idée de permanence peut prêter

23. SIDGWICK (H.), *Elements of Politics*, op. cit., p. 537 et 538.

24. JELLINEK (G.), *Allgemeine staatslehre*, Berlin, Verlag von O. Häring, 1905, p. 748. Voir aussi *Die lehre von den staatenverbindungen*, op. cit., p. 175.

25. KANT (E.), *Projet de paix perpétuelle*, op. cit., p. 37-38.

26. « [P]lusieurs peuples, réunis en un même État, n'en formeraient plus qu'un seul ; ce qui contredit la supposition, vu qu'il s'agit des droits réciproques des peuples, en tant qu'ils composent une multitude d'États différents, qui ne doivent pas se confondre en un seul et même État », KANT (E.), *Projet de paix perpétuelle*, op. cit., p. 33.

27. KANT (E.), *Projet de paix perpétuelle*, op. cit., p. 104. Voir aussi *Doctrine du droit, Du droit public, Droit des gens*, § LVI.

à confusion s'agissant de la possibilité laissée à ses membres de s'en émanciper. D'autant que dans *La doctrine du droit*, Kant avait déjà affirmé qu'un « État doit être considéré comme perpétuel »<sup>28</sup>. Mais la fédération d'États libres de Kant n'est pas un État. Cette construction – bien comprise – postule simplement la permanence des institutions communes. Elle ne s'oppose en rien à l'idée qu'un pacte confédéral offre à chaque membre le droit d'en sortir librement. Kant définissait ainsi son Congrès comme

une union volontaire et *en tout temps révoicable* de divers États, et non, comme celle des États d'Amérique, une union fondée sur une constitution publique, et par conséquent indissoluble. C'est ainsi seulement – dit-il – que l'on peut réaliser l'idée d'un droit public des gens, qui termine les différends des peuples d'une manière civile, comme par un procès, et non d'une manière barbare (à la façon des sauvages), c'est-à-dire par la guerre<sup>29</sup>.

On reste admiratif devant des propos aussi lumineux d'anticipation... En tout état de cause, les États de la confédération kantienne étaient bel et bien crédités d'un droit de retrait. Cette philosophie se veut en tout point conforme au régime juridique de la confédération tel qu'on le retrouve aujourd'hui encore dans les manuels de droit international public. Le droit de retrait de l'Union européenne mis en lumière par le Brexit s'inscrit lui aussi parfaitement dans cette grille de lecture (bien qu'il n'ait été consacré qu'en 2007). Dans cette perspective, l'Union étant une confédération *sui generis*, elle offrirait un droit de retrait à ses membres. La distinction entre pacte/traité et constitution/statut n'est donc pas un simple artifice sémantique. Si le pacte est le propre de la confédération tandis que l'État fédéral est soumis à un statut, ce clivage conditionne une grande partie de la destinée de l'État fédéral. Une constitution est un acte unilatéral consacrant implicitement la souveraineté du peuple fédéral. Cette approche condamne donc la reconnaissance d'un droit

---

28. KANT (E.), *Éléments métaphysiques de la doctrine du droit*, Paris, Auguste Durand, 1853, p. 254.

29. *Ibid.*, *De la doctrine du droit, Du droit public, Droit des gens*, § LVI.

de sécession. Il devient impossible de concevoir l'État fédéral à l'image d'un pacte unissant plusieurs peuples souverains ayant conservé le droit de recouvrer leur indépendance par l'exercice de leur droit à l'autodétermination. C'est en un sens ce que disait déjà Madison durant les travaux de la Convention de Philadelphie : « Il n'y a, par suite, aucune possibilité de retrait [...] Il est difficile d'apercevoir comment le peuple d'un État pourrait se retirer de sa propre Constitution dont lui-même, en union avec les autres États, a fait sa loi suprême. Sécession ne pourrait être que révolution<sup>30</sup>. »

Seulement, l'ensemble des critères évoqués par la doctrine pour distinguer les deux modèles confédéraux et fédéraux demeure fragile, voire artificiel, si on veut bien regarder de près la réalité des confédérations historiques. Trop souvent, ces dernières se sont émancipées de ces critères<sup>31</sup>. Pellegrino Rossi notait déjà combien le tracé de ces lignes rigides et hermétiques nuit à la compréhension du phénomène fédéral, alors qu'en réalité la distinction entre confédération et État fédéral est une question de « degrés et de nuances »<sup>32</sup>. Georges Scelle dira de la même manière qu'il n'y a que « des différences de degré ou de forme entre les diverses réalisations du fédéralisme »<sup>33</sup>. Or, une étude historique sur le droit de retrait tend, comme nous allons le constater, à renforcer le bien-fondé de ce scepticisme quant à la pertinence de cette distinction rigide héritée de Laband entre confédération et État fédéral.

30. BROWN SCOTT (J.), *Notes de James Madison sur les débats de la Convention*, Paris, 1919, p. 60-61.

31. Voir la thèse précitée de Louis Le Fur ou les travaux de J.B. WESTERKAMP, *Staatenbund und bundesstaat. Untersuchungen über die praxis und das recht der modernen bünde*, Leipzig, Brockhaus, 1892 ; ainsi que les commentaires de Nicholas Aroney, *The Constitution of a Federal Commonwealth: The making and meaning of the Australian Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 28 s.

32. ROSSI (P.), Discours à la séance du Conseil représentatif de Genève du 6 février 1833, cité par DUFOUR (A.), *Hommage à Pellegrino Rossi (1787-1848)*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, coll. « Les grands juristes », 1998, p. 77.

33. SCELLE (G.), *Précis de droit des gens*, 1<sup>re</sup> partie, *op. cit.*, p. 193.

1.2. Une longue tradition de prohibition du droit de retrait

Il suffit en effet de lever le voile sur l'envers du décor pour conter une tout autre histoire des confédérations, bien loin des principes affirmés dans les manuels sur le droit de retrait reconnu aux États membres.

1.2.1. *Ab initio : les confédérations grecques*

En réalité, la pérennité d'une union a toujours été un objectif central, et cela, dès l'Antiquité grecque. C'est ce que démontrent les confédérations béotienne et achéenne, ainsi que la Ligue de Délos ou celle du Péloponnèse.

**La Confédération béotienne et la sécession de Platées**

La Confédération béotienne est parfois présentée comme l'union fédérale ayant connu la plus longue étendue dans le monde occidental. Son histoire, faite de dissolutions et de reconstitutions, s'étend du VI<sup>e</sup> siècle av. J.-C. au III<sup>e</sup> siècle de notre ère. Il est donc logique d'y trouver la première sécession connue, du moins enregistrée dans le monde grec : celle de Platées en 519 av. J.-C.<sup>34</sup>. À cette époque, les Platéens n'ont pas encore inscrit leur nom dans l'histoire des guerres médiques. Ils ont par ailleurs toujours eu des réserves quant à l'entrée dans une confédération où la domination thébaine était particulièrement marquée. C'est pourquoi ils souhaitèrent finalement se libérer du joug de la cité au Bataillon sacré. Ils cherchèrent alors des appuis tournés tantôt vers le Péloponnèse, tantôt vers l'Attique. L'ascendant pris par Thèbes fut tel que les Corinthiens, appelés à jouer les médiateurs, jugèrent légitime qu'une cité puisse décider de se tenir en dehors d'une confédération. Mais la Confédération béotienne n'aura que faire de cet arbitrage et de cette reconnaissance antique d'un droit de retrait. La cité séparatiste fut détruite, les captifs massacrés, et le territoire de Platées passa sous le contrôle, non de l'union, mais de Thèbes elle-même.

---

34. FREEMAN (E. A.), *History of Federal Government*, op. cit., p. 129-130.

Les exemples illustrant l'absence de liberté de choix pourraient d'ailleurs être multipliés. Les remparts de Thespias seront détruits en 424 av. J.-C. en raison de velléités sécessionnistes. Quant à Orchomène, qui s'est toujours opposée à la domination thébaine au sein de la Confédération, elle fut purement et simplement rasée en 364 av. J.-C.

#### La Ligue achéenne et les sécessions de Mantinée, Sparte et de Messène

Mantinée connaîtra un sort similaire lorsqu'il lui viendra l'idée de quitter la Ligue achéenne. Il faut à cet égard relativiser les propos d'Edward Freeman, qui loue dans son ouvrage, au demeurant admirable, la magnanimité exemplaire des Achéens à l'égard de la cité rebelle par contraste avec le sort de ceux qui oseront s'insurger contre la domination athénienne<sup>35</sup>. Qu'on en juge : assiégée par Aratos et Antigone Doson, Mantinée sera détruite en 222 av. J.-C. Ses citoyens seront vendus à l'encan. La Cité sera débaptisée. Certes, elle renaîtra de ses cendres, mais peuplée de colons achéens, réintégrée à la Ligue, et désormais rattachée à Argos (dont Aratos était stratège). La Cité sera même affublée – suprême outrage – d'un nouveau nom, celui de son destructeur macédonien : Antigoneia<sup>36</sup>. Fort heureusement, Mantinée sera à l'avenir plus heureuse dans ses choix politiques, elle qui sera un jour la seule cité grecque à prendre, avant Actium, le parti d'Octave : une sage clairvoyance...

Naturellement, les adhésions forcées au sein de la Ligue provoqueront par la suite des tentatives de sécession. Tel sera le cas à Messène (en 188 av. J.-C.) ou à Sparte (en 184 av. J.-C.) à la suite de la victoire du stratège Philopoemen sur le tyran lacédémonien Manchanidas en 206 av. J.-C. Or, l'une et l'autre cités seront presque aussitôt réintégrées à la Confédération : Messène par

35. FREEMAN (E. A.), *History of Federal Government*, op. cit., p. 348-349. Freeman s'appuie pourtant, entre autres sources, sur Plutarque. Or, Plutarque mentionne l'exécution des plus illustres citoyens de la cité, et la vente enchaînée des Mantinéens, allant jusqu'à se partager avec les Macédoniens le produit de la vente.

36. Nous prenons appui sur les travaux d'un grand spécialiste de Mantinée et de la Grèce classique en la personne de Gustave Fougères, voir FOUGÈRES (G.), « Inscriptions de Mantinée », dans *Bulletin de correspondance hellénique*, vol. 20, 1896. p. 119-166.

la force des armes, Sparte par la négociation politique. Mais, même à cette dernière, il en aura coûté. Car à sa tentative séparatiste répondront les pires représailles de Philopoemen. Non content de raser ses murailles (selon l'usage antique), de déporter les hilotes, le vainqueur ira jusqu'à abolir les institutions séculaires de la Cité de Lycurge. Comme le notera l'historien Victor Ehrenberg dans son classique *Der Staat der Griechen*, « Nulle part ailleurs, la permanence du lien fédéral avec la Ligue n'a été si fortement mise en avant ; le retrait était perçu comme une révolte »<sup>37</sup>.

#### La Ligue de Délos ou la tentation impérialiste d'Athènes

*Aristide reçut le serment des Grecs, et jura lui-même au nom des Athéniens ; et, en prononçant les malédictions contre les infracteurs du serment, il jeta dans la mer des masses de fer ardentes.*

PLUTARQUE, *VIE D'ARISTIDE*.

Il n'en ira pas autrement au sein de la Ligue de Délos, fondée en 478 sur un principe égalitaire qui s'efface pourtant progressivement devant les ambitions d'Athènes. Edmond Lévy notera que

comme l'alliance est censée être perpétuelle, la sécession est interdite, et Athènes, qui exerce le commandement militaire de l'alliance, peut, là aussi, être amenée à intervenir. Ainsi la Ligue de Délos apparaît comme une alliance librement consentie de cités indépendantes, qui, pour lutter contre la Perse, ont souhaité se mettre sous le commandement militaire d'Athènes. Mais le caractère même de l'Alliance dépendra de l'attitude d'Athènes, qui a les moyens d'en changer la nature<sup>38</sup>.

La sécession sera finalement interdite. C'est l'enseignement que l'on peut tirer du décret de 446-445 voté par l'Ecclésiastion d'Athènes au sujet de Chalcis. Athènes fait alors prêter serment à ses alliés Chalcidiens, sans pouvoir s'en délier, d'avoir les mêmes

---

37. EHRENBURG (V.), *Der Staat der Griechen*, I : *Der hellenische Staat* ; II : *Der hellenistische Staat*, Leipzig, Teubner, 2 vol., 1957 et 1958 (2<sup>e</sup> éd. remaniée à la suite d'une première publication en 1932).

38. LÉVY (E.), *La Grèce au V<sup>e</sup> siècle. De Clisthène à Socrate, Nouvelle histoire de l'Antiquité*, Points, 2015.

amis et les mêmes ennemis<sup>39</sup>. Or, ce décret est adopté après la signature de la paix de Callias, c'est-à-dire après la disparition du but originel de l'union, à savoir lutter contre les Perses (qui revendiquaient « la terre et l'eau »). La Ligue était ainsi devenue perpétuelle en dépit de la disparition de son objet initial. Preuve qu'il s'agissait bien d'une Fédération et non uniquement d'une alliance amenée à disparaître sitôt le besoin passé. Il faut dire que l'éventail terminologique à la disposition des Grecs était limité pour décrire la nature politique de l'union qu'ils entendaient parfaire. Ils ne connaissaient alors que le mot *summachia* pour décrire soit une simple alliance soit une organisation durable d'alliés. Il était donc d'autant plus facile de basculer de l'une vers l'autre.

La trêve qui fut jurée par Athènes et Sparte durant ce même hiver 446-445 démontre par ailleurs une première formalisation de l'interdiction de la sécession. Ce traité verra Sparte s'engager à ne pas intervenir dans une éventuelle guerre de sécession.

Notons au passage que la Ligue du Péloponnèse n'avait quant à elle pas été conclue pour un but particulier qui aurait dû conduire à sa dissolution une fois atteint. Elle a ainsi échappé aux difficultés qu'a connues la Ligue de Délos lorsque prit fin la guerre contre les Mèdes. La Ligue du Péloponnèse n'ayant pas été créée pour une durée limitée, l'abandon de l'Alliance pouvait tout naturellement être considéré comme une défection et être châtié par Sparte à titre de chef (*hégémon*) de la Ligue.

Au sein de la Ligue de Délos comme au sein de la Ligue du Péloponnèse, le droit des deux cités hégémoniques d'Athènes et de Sparte de châtier les sécessionnistes en cas de défection était ainsi établi. C'est ce que rappelle Thucydide par le biais

39. CLOCHE (P.), « Périclès et la politique extérieure d'Athènes entre la paix de 446-445 et les préludes de la guerre du Péloponnèse », dans *L'Antiquité classique*, t. 14, fasc. 1, 1945, p. 94. L'origine de cette formule remonte au printemps 477, lorsque la plupart des alliés de la Ligue hellénique (exception faite des Péloponnésiens) se mirent sous le commandement athénien. C'est alors Aristide, au nom des Athéniens (qui souhaitaient poursuivre la lutte contre les Perses), qui « juge d'avoir les mêmes amis et les mêmes ennemis » que les Ioniens. Pour sceller le serment, des blocs de fer sont alors jetés en mer (*Constitution d'Athènes*, 23, 5 ; et Plutarque, *Aristide*, 25, 1). Ces blocs devaient garantir que chacun resterait fidèle au serment tant qu'ils ne remonteraient pas du fond de la mer. Autant dire que l'abandon de l'alliance était interdit et toute sécession exclue.

d'un discours prêté aux Corinthiens en 440 et dans lequel sera reconnu publiquement le droit de châtier les ressortissants de son alliance en cas de défection<sup>40</sup>. De fait, les cités qui se rebelleront seront ramenées de force dans le droit chemin par « l'empire » athénien, ou purement et simplement rasées<sup>41</sup>. On a évoqué Chalcis, mais bien d'autres exemples pourraient servir la démonstration. Songeons à Mytilène. Cette cité sise sur l'île de Lesbos avait déjà exprimé en 429 son souhait de quitter la Ligue de Délos. Devant le refus athénien, Mytilène avait aussitôt appelé Sparte à son secours. Seulement, la thalassocratie athénienne, arrivée sur place une semaine avant que n'aborde l'avant-garde péloponnésienne, avait écrasé les forces sécessionnistes<sup>42</sup>.

Il a parfois été dit que le transfert en 454 du trésor fédéral, originellement déposé dans le sanctuaire d'Apollon à Délos et rapatrié sur l'Acropole, avait amorcé la dérive impérialiste de la cité athénienne et le début des frictions avec ses alliés. Mais en réalité, les premières défections sont antérieures à ce « centralisme financier ». Il serait donc réducteur de faire peser

---

40. Thucydide, I, 40, 5 ; et 43, 9, 1. Voir LÉVY (E.), *Sparte. Histoire politique et sociale jusqu'à la conquête romaine*, op. cit., p. 230.

41. Ainsi, quand Naxos voulut se retirer de la Ligue en 472, la cité fut assiégée et réintégrée de force par Cimon (le fils de Miltiade). Athènes fera de même quelques années plus tard avec Thasos, puis avec Mytilène en 428. Il en ira de même des cités eubéennes et de Erétrie. En 446, un premier soulèvement est durement réprimé par Périclès. Un second soulèvement en 424 conduira Athènes à imposer à Chalcis et à Erétrie une capitulation sans appel (connue grâce à une inscription de l'acropole). Une nouvelle sécession devait pourtant se préparer à compter de 413 au gré des déconvenues militaires athéniennes. Samos tentera sa chance en 440, sans plus de succès. En 433, après qu'elle eut menacé de faire défection, Athènes somme Potidée, une ancienne colonie de Corinthe, de raser ses murs et d'expulser ses magistrats corinthiens. Assurée de l'appui de Sparte, Potidée choisit de braver Athènes et de quitter la Ligue. Mal lui en prend puisque les troupes venues d'Athènes débarquent l'année suivante devant la cité et infligent une sévère défaite à son armée ainsi qu'aux renforts envoyés par Corinthe. On pourrait encore évoquer la manière dont sera réglée la sécession de l'île de Kéos en 363-362.

42. L'Ecclésia, conduite par sa frange radicale, adoptait aussitôt un décret ordonnant de passer au fil de l'épée tous les hommes, tandis que femmes et enfants seraient vendus comme esclaves. Un navire porteur du message vengeur quitta sans attendre les côtes de l'Attique. Mais c'était sans compter sur l'action des modérés, qui parviendront à peine quelques heures plus tard à ramener leurs compatriotes à plus de mansuétude et à faire adopter un nouveau décret. Plus magnanime que le précédent, ce nouveau décret devait limiter les représailles à la destruction des murs de la ville. Un second navire, rattrapant le premier, sauvera ainsi *in extremis* la population de la cité rebelle.

sur le seul tribut, son montant ou même sa privatisation au profit de l'intérêt athénien, la responsabilité des sécessions. Il semble plus juste de dire que c'est dans la méconnaissance de l'autonomie des cités membres de la Ligue, dans les empiètements d'Athènes qui évoquait les affaires judiciaires les plus importantes des cités alliées ou soumises<sup>43</sup>, en somme, dans la domination de la cité au Parthénon qu'il faut chercher les raisons premières de ces vaines tentatives de sécession. *La Constitution des Athéniens* du Pseudo-Xénophon décrira des cités « gouvernées par la crainte » (II, 3). C'est finalement une raison assez analogue qui a justifié les difficultés de la Ligue béotienne, où la domination écrasante de Thèbes était bien trop marquée pour qu'elle puisse s'unir sur un pied d'égalité aux autres bourgades réparties autour du lac Copais. D'autres alliances militaires, et cela jusqu'au XX<sup>e</sup> siècle (pensons au Pacte de Varsovie), suivront cette même trajectoire. On se souvient des chars entrant à Budapest en 1956 alors que la Hongrie envisageait de quitter le Pacte signé quelques mois plus tôt ; ou de l'invasion de la Tchécoslovaquie en 1968, qui mit fin aux élans réformateurs du pays.

### 1.2.2. *Les confédérations d'Amérique*

Thomas Jefferson a eu trois sources d'inspiration lorsqu'il s'est agi de rédiger la Déclaration d'indépendance. La première fut théorique. Elle était assise sur les travaux de John Locke. La seconde est historique. Elle s'inspire de la sécession des Provinces-Unies. La dernière est proprement autochtone : il s'agit de la Ligue des Iroquois<sup>44</sup>. Cette Confédération, la plus puissante d'Amérique du Nord durant près de deux siècles avant l'arrivée de Christophe Colomb, reposait sur une « constitution » transmise par voie orale avant d'être posée sur le papier en 1720. Cette loi fondamentale

43. Pseudo-Xénophon, *La Constitution des Athéniens*, I, 16-18.

44. On aurait tort de minimiser l'influence qu'a pu avoir cette union des nations iroquoises sur la pensée de Thomas Jefferson. Pour preuve, le futur troisième président des États-Unis déclarait en 1787 : « Je suis convaincu que les sociétés indiennes qui vivent sans gouvernement jouissent globalement d'un degré de bonheur bien supérieur à ceux qui vivent sous les régimes européens ». Or, il est amusant de constater que Jefferson substituera dans la Déclaration d'indépendance la recherche du bonheur au droit de propriété cher à Locke.

est dénommée *Gayanashagowa*, ce que l'on a coutume de traduire par « Grande loi de l'Unité ». Or, à lire ce texte, il semble bien que le Conseil des Cinq-Nations iroquoises condamnait la sécession, puisque cette hypothèse est renvoyée au même article que celui ayant trait à la trahison<sup>45</sup>. Plus largement, le continent américain ne s'est jamais montré ouvert à la sécession.

### Des Pères pèlerins aux Pères fondateurs

Les « Articles de la Confédération et d'Union perpétuelle » du 15 novembre 1777 semblent eux aussi, par leur intitulé même, exclure un droit de retrait, et cela en dépit du droit fondateur de sécession invoqué par les colonies à l'endroit de la Couronne. Le préambule précise en effet que « les délégués des États-Unis d'Amérique réunis en Congrès [...], ont approuvé des articles de Confédération et d'union *perpétuelle* entre les États ». Les Articles eux-mêmes confirment ce présupposé d'éternité. Bien que l'article II précise que « [c]haque État conserve sa souveraineté », le XIII<sup>e</sup> et dernier article se croit obligé d'itérer à quatre reprises, un exploit inégalé sur un plan rédactionnel, que l'union est perpétuelle :

Les articles de confédération seront respectés en tout point par chaque État et l'Union sera perpétuelle [...]

Considérant qu'il a plu au Grand Gouverneur de l'Univers d'incliner les législatures que nous représentons en Congrès à approuver et à nous autoriser à ratifier lesdits articles de confédération et d'union perpétuelle, que tous sachent que nous, délégués dont les signatures suivent, en vertu de notre pouvoir et de l'autorité qui nous a été conférée dans ce but, au nom et pour le compte de nos commettants respectifs, ratifions et confirmons par les Présentes sans réserve chacun des articles de confédération et d'union perpétuelle [...] Ces articles seront respectés en tout point par les États que nous représentons et l'union sera perpétuelle.

---

45. « Treason or Secession of a Nation », article 92 : « *If a nation, part of a nation, or more than one nation within the Five Nations should in any way endeavor to destroy the Great Peace by neglect or violating its laws and resolve to dissolve the Confederacy, such a nation or such nations shall be deemed guilty of treason and called enemies of the Confederacy and the Great Peace* ». « *It shall then be the duty of the Lords of the Confederacy who remain faithful to resolve to warn the offending people. They shall be warned once and if a second warning is necessary they shall be driven from the territory of the Confederacy by the War Chiefs and his men* ».

Un État ne disposait donc pas d'un droit formel de retrait unilatéral. À bien y regarder, il est d'ailleurs possible de trouver trace de précédentes expériences confédérales assises sur cette même notion de « perpétuité ». L'aventure fédérale américaine est antérieure au XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>46</sup>. La Confédération des Colonies unies de Nouvelle-Angleterre fut la première confédération constituée sur le territoire américain par les colons. Le pacte fondateur de cette association unissait alors Massachusetts, New Plymouth, Connecticut et New Haven. Et, déjà, l'article 2 des *Articles of Confederation* de 1643 stipulait que :

Lesdites Colonies unies acceptent, pour elles-mêmes et leur postérité, d'entrer par le présent acte, conjointement et séparément dans une ligue *perpétuelle* d'amitié et d'entraide, promettant de se secourir de leurs avis et de leurs forces, en toute juste occasion pour la propagation de la vérité et des libertés évangéliques et pour leur mutuelle sécurité et prospérité<sup>47</sup>.

On pourrait encore évoquer la *Northwest Ordinance* du 13 juillet 1787, qui devait amorcer l'expansion de la fédération vers l'ouest. Cette ordonnance, qui était destinée à organiser le territoire situé sous les Grands Lacs, disposait en son article IV que :

Ledit Territoire [du Nord-Ouest], ainsi que les États qui peuvent y être formés, resteront à jamais une partie de cette fédération des États-Unis d'Amérique<sup>48</sup>.

La prohibition de la sécession marque ainsi une constante inscrite dans la tradition du Nouveau Monde.

#### Les unions d'Amérique centrale

Les différents pays d'Amérique centrale ont tenté à de nombreuses reprises de s'unir par des liens fédéraux. La première de ces tentatives, et finalement la plus aboutie, se produit dans la foulée de l'indépendance du Mexique. Cette première union prendra le nom

46. LUTZ (D.), « The Articles of Confederation as the Background to the Federal Republic », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 20, hiver 1990.

47. LUTZ (D.), *Colonial Origins of the American Constitution. A Documentary History*, Indianapolis, Liberty Fund, 1998, p. 366.

48. Sect. 14, art. IV.

de Fédération des Provinces-Unies d'Amérique centrale. Elle n'a pourtant pas laissé une grande trace dans l'histoire du fédéralisme. Et pour cause : elle n'a finalement vécu que de 1823, date de son indépendance, à 1839, date de sa dissolution. Dès 1824, cette union, inspirée des États-Unis d'Amérique et dotée d'un président élu pour quatre ans, prendra le nom de République fédérale d'Amérique centrale. Mais son histoire est constellée de conflits internes et de sécessions. Par deux fois, en 1832 et en 1834, le Salvador proclame son indépendance. Le président de la République fédérale, Francisco Morazán, choisit alors d'envahir l'État. Il décidera même à cette occasion de délocaliser sa capitale fédérale dans la région rebelle afin de mieux en assurer le contrôle. Les autorités fédérales auront toutefois moins de succès dans les années qui suivront. Elles ne pourront empêcher la sécession du Nicaragua en 1838, suivie la même année de celles du Honduras et du Costa Rica. Le Guatemala fera de même l'année suivante, signant l'arrêt de mort de la fédération. Depuis cette date, de nombreuses tentatives d'union ont fleuri. Mais elles ont rarement duré plus de quelques mois ou quelques années : une Confédération d'Amérique centrale renaît de ses cendres entre 1842 et 1846. Durant l'espace de deux mois entre octobre et novembre 1852, une Fédération d'Amérique centrale lui succède. Une Grande République d'Amérique centrale prend le relais entre 1886 et 1898, suivie d'une Seconde Fédération d'Amérique centrale entre 1921 et 1922.

Les tentatives d'union centre-américaine qui ont jalonné le XIX<sup>e</sup> siècle ont ainsi été marquées par le sceau de l'échec. Le séparatisme endémique finira d'ailleurs par convaincre les constituants de 1921 de la nécessité d'exclure tout droit de retrait<sup>49</sup>. La constitution de la Seconde Fédération d'Amérique centrale prendra soin de préciser dès son article premier :

Les républiques du Guatemala, du Salvador, du Honduras et du Costa Rica forment une union perpétuelle et indissoluble et [...] constitueront désormais une nation souveraine et indépendante,

.....

49. Cette précaution ne figurait pas dans la Constitution du 22 novembre 1824, pas plus que dans celle du 27 août 1798. Tout au plus, la Constitution du 17 juillet 1842 instituant la Confédération d'Amérique centrale évoquait un « pacte permanent de Confédération ».

appelée « Fédération d'Amérique centrale ». Le pouvoir fédéral a le droit et l'obligation de maintenir l'union ; et, conformément à la constitution fédérale, l'ordre intérieur des États.

### La Confédération argentine

C'est en 1853 que naît officiellement la Confédération argentine. Toutefois, un premier pacte fédéral fut conclu dès 1831. Il s'agissait alors de répondre à la menace que représentait la Ligue unitaire (dite aussi *Ligue de l'intérieur*) par une alliance confédérale, dans la plus pure tradition du genre, à des fins militaires défensives comme offensives. Signée primitivement par les trois territoires de Santa Fe, Buenos Aires et Entre Rios, la *Ligue du Litoral*, comme on l'a rapidement dénommée, appelait les autres provinces à se joindre à l'union et à participer à un congrès dont l'ambition serait de structurer le pays selon un système fédéral (article 16 al. 5). Cet appel gagna rapidement, si bien que près d'une dizaine de provinces supplémentaires rejoindront le pacte en moins de dix-huit mois. Ce pacte fera finalement office de charte constitutionnelle jusqu'en 1853, date à laquelle le pays se dotera d'une constitution toujours en vigueur aujourd'hui, bien que plusieurs fois amendée.

Cette constitution sera ratifiée avec le soutien quasi unanime des gouvernements provinciaux, à l'exception notable de Buenos Aires. Cette dernière province, la plus peuplée du pays, refusait alors le principe de représentation égalitaire défini par le traité de San Nicolás, y préférant une représentation proportionnelle à la population. Cette option lui aurait donné un poids tel qu'il eut presque été nécessaire que l'unanimité se fasse contre elle pour pouvoir s'opposer à ses vues. Mais Buenos Aires avait un second grief à l'égard de ce projet. La nouvelle structure fédérale prévoyait la nationalisation des recettes douanières du port, une initiative que goûtaient peu les Portègnes, habitués à un niveau de vie bien supérieur au reste du pays en raison justement de ces revenus. Il s'ensuivit un coup de force en décembre 1852. La province de Buenos Aires choisit alors de se transformer en un État éponyme ne reconnaissant plus d'autre autorité que la sienne, ce qui entraîna deux confrontations armées. En 1859, le président

de la Confédération, Justo José de Urquiza, adressa au gouverneur de Buenos Aires une missive dans laquelle il déclarait que l'État rebelle s'unirait à la Confédération « par la raison ou par la force ». Cette lettre fut considérée comme une déclaration de guerre. Elle conduisit à un premier affrontement en octobre 1859 : la bataille de Cepeda, qui vit triompher Urquiza. Mais c'était sans compter sur l'obstination de Buenos Aires, toujours indisposée à l'idée de perdre ses revenus douaniers. Si bien qu'un second affrontement eut lieu en septembre 1861. Le sort des armes tourna cette fois à l'avantage de Buenos Aires, ce qui lui permit de réintégrer la Confédération cette même année, mais à ses conditions et au prix de quelques aménagements constitutionnels.

### 1.2.3. *Les Provinces-Unies des Pays-Bas*

Il serait difficile de faire l'impasse sur l'un des plus beaux exemples d'expérience fédérative européenne, celui offert par les Provinces-Unies des Pays-Bas. Cette Fédération, aussi appelée « Union d'Utrecht » (du nom du traité signé le 23 janvier 1579), est le fruit d'une guerre d'indépendance menée par des provinces que l'on dirait aujourd'hui belges et hollandaises, conduite contre la monarchie espagnole de Philippe II. L'exemple historique des Provinces-Unies est probablement trop peu connu au sein de la pensée fédérale. Il n'est donc pas inutile de rappeler le contexte. Celles qui étaient initialement au nombre de dix-sept provinces, allant du nord de la France aux Pays-Bas en passant par la Belgique et le Luxembourg, doivent leur éphémère unité politique (leur union sous une même couronne) à la *Pragmatic sanction* de Charles Quint promulguée le 4 novembre 1549. L'empereur devait ainsi porter durant six ans le titre de « Seigneur des Pays-Bas » ; un titre qu'il devait ensuite léguer à son fils après son abdication.

#### **La révolte des Provinces-Unies contre la Couronne d'Espagne**

Le nouveau monarque, connu dès lors sous le nom de Philippe II, confie aussitôt l'administration de sa province à des princes étrangers à la région. *A posteriori*, ce fut probablement une erreur. La légitimité de Charles Quint était d'autant plus supportable à ses sujets du Nord qu'il était né à Gand. Il était en quelque sorte

un enfant du pays. Son fils, élevé à Madrid, était au contraire considéré comme un prince étranger. Et il ne faudra pas attendre longtemps avant que le despotisme espagnol ne soit dénoncé par l'aristocratie locale, conduite par Guillaume d'Orange. Lassées des persécutions contre les protestants, des exécutions arbitraires, des impôts prohibitifs et, plus globalement, de l'absolutisme du Gouverneur du Roi à Bruxelles (Ferdinand Alvare de Tolède), les provinces du Nord décident bientôt de se révolter contre la Couronne d'Espagne. C'est ainsi que commence la Guerre de Quatre-Vingts Ans, qui ne prendra fin qu'avec les traités de Westphalie.

De son côté, la puissante Espagne catholique ne pouvait que difficilement tolérer l'expansion du protestantisme au sein même de ses possessions septentrionales. Une armée placée sous le commandement du duc d'Albe fit ainsi rapidement régner la terreur. L'exécution sur la Grand-Place de Bruxelles, en 1568, des comtes d'Egmont (qui inspirera un jour Goethe) et de Hornes, tous deux catholiques mais opposés à la politique répressive de leur monarque, consomme la rupture entre Philippe II et ses possessions des Pays-Bas. L'armée levée par Guillaume d'Orange engage alors une guerre qui ne s'achèvera qu'avec l'indépendance. Toutefois, les provinces rebelles, protestantes et catholiques, ne parviendront pas à préserver leur unité. Les dissensions entre les provinces du Nord et celles situées plus au sud (finalement restées fidèles à l'Espagne) auront raison de l'union. Les dix-sept provinces originelles seront divisées par la *Trêve d'Anvers*, dite aussi *Trêve de Douze Ans* (1609), en deux ensembles : les Provinces-Unies au Nord<sup>50</sup>, et les dix provinces du Sud qui formeront les Pays-Bas espagnols. Mais il faudra attendre le Traité de Münster (daté de janvier 1648) pour que la monarchie espagnole reconnaisse officiellement l'indépendance des sept Provinces-Unies.

La parenthèse historique refermée, quel enseignement peut-on tirer de l'expérience des Provinces-Unies ? L'union d'Utrecht est présentée comme un *Traité d'Union & d'Alliance*

50. Union des sept provinces de Hollande, Zélande, Utrecht, Gueldre, Overijssel, Frise, Groningue.

*perpétuelle* (1579). Cette dénomination permet de se faire une première idée sur le sort réservé au droit de retrait. Ce que ne manque pas de confirmer l'article I :

lesdites Provinces font alliance, union, & confédération par ensemble comme par ces présentes elles se sont alliées, unies, & confédérées à jamais, de demeurer ainsi en toutes sortes & manières, comme si toutes ne fussent qu'une Province seule, sans qu'elles se puissent en nul temps à l'advenir, désunir ni séparer.

Par un premier pacte d'union conclu en 1576 et connu sous le nom de *Pacification de Gand*, les dix-sept provinces néerlandaises et belges s'étaient par ailleurs déjà juré une paix et une amitié inviolables (article 2) aux fins de construire, pour reprendre les derniers mots du Préambule, une « union ferme & éternelle ». Pourtant, cette amitié ne résista pas aux différences culturelles, politiques et religieuses judicieusement attisées par la Couronne d'Espagne durant le conflit. Si bien que seules les Provinces du Nord (néerlandaises) résolurent de fonder une union plus étroite nommée « Provinces-Unies » en 1579.

#### L'influence historique de la sécession des Provinces-Unies

Le XVI<sup>e</sup> siècle marque donc un tournant dans l'approche de la sécession. Car c'est bien dans le contexte des divisions entre provinces catholiques et protestantes qu'un document écrit adopté par les sept provinces septentrionales soutient pour la première fois la légitimité d'une émancipation en dénonçant les méfaits de la Couronne d'Espagne. La déchéance de Philippe II comme monarque des Provinces-Unies est adoptée le 22 juillet 1581 par les États généraux, un acte qui les arrache par la même occasion aux dix provinces catholiques du Sud demeurées fidèles à Madrid. Cet acte sera suivi quatre jours plus tard par l'*Acte d'Abjuration* de La Haye, proclamant *de facto* l'indépendance des Provinces-Unies<sup>51</sup>. Ainsi est-on passé d'une simple alliance militaire, signée deux ans plus tôt avec l'Union d'Utrecht,

---

51. Laquelle sera reconnue par la Paix de Münster, incluse dans les Traités de Westphalie de 1648.

à une véritable république fédérale. Telle fut la conclusion politique d'un soulèvement entamé treize ans plus tôt sous la conduite du prince d'Orange Guillaume le Taciturne.

L'époque et le lieu doivent évidemment être rapprochés de la publication, quelque vingt années plus tard, de l'ouvrage *Politica methodice digesta* (1603) d'Althusius, père pour beaucoup de l'idée fédérale. Celui qui défendra comme syndic municipal la liberté de la ville d'Emden contre le comte de Frise s'est évidemment inspiré de cette expérience pour concevoir son ordre politique pluriel<sup>52</sup>. C'est ce même Johannes Althusius qui théoriserait le droit de résistance à un prince tyrannique pour justifier le retrait d'une union symbiotique. Althusius dédiera une édition ultérieure de son œuvre à la Frise, l'un des États de la Confédération des Provinces-Unies.

Or, on sait aussi que cette expérience hollandaise a été une source d'inspiration pour Thomas Jefferson lorsque ce dernier a rédigé la Déclaration d'indépendance. Les Américains donneront alors à ce droit à l'émancipation une portée œcuménique. Alors qu'il est encore entendu strictement en 1581 comme le droit des Hollandais de s'émanciper des Habsbourg, la Révolution américaine l'universalise au point d'en faire le droit des peuples du monde à recouvrer leur liberté. La Déclaration d'indépendance s'ouvrira par un exposé justifiant ce que l'on qualifierait aujourd'hui de sécession-remède. Les treize colonies s'évertuent à justifier leur rupture du fait des exactions de la Couronne et des innombrables maux dont elles souffrent<sup>53</sup>. Le droit de sécession n'est pas présenté comme un droit inconditionnel. Il répond d'injustices énumérées point par point. Et ce sont ces injustices qui doivent emporter l'« opinion de l'humanité » à laquelle se réfère Jefferson.

52. La Frise étant par ailleurs l'une des sept provinces de la République des Provinces-Unies ayant fait sécession en 1581.

53. « Lorsque dans le cours des événements humains, il devient nécessaire pour un peuple de dissoudre les liens politiques qui l'ont attaché à un autre [...], le respect dû à l'opinion de l'humanité l'oblige à déclarer les causes qui le déterminent à la séparation ».

1.2.4. *La Confédération suisse*

*La Suisse ne ressemble à aucun autre État, soit par les événements qui s'y sont succédé depuis plusieurs siècles, soit par la situation géographique, soit par les différentes langues, les différentes religions, et cette extrême différence de mœurs qui existe entre ses différentes parties. La nature a fait votre État fédératif, vouloir la vaincre n'est pas d'un homme sage*<sup>54</sup>.

BONAPARTE

L'Acte de Médiation octroyé par le Premier Consul Bonaparte en 1803 a permis aux Suisses de renouer avec le fédéralisme auquel ils avaient renoncé cinq ans plus tôt sans grand succès. La chute du 1<sup>er</sup> Empire en 1815 conduira toutefois les cantons à se donner un nouveau pacte fédéral. Celui-ci devait réaffirmer dès son premier article la souveraineté cantonale. Seulement, les Suisses se montrèrent incapables de dépasser leurs dissensions, si bien que la Confédération s'est rapidement clivée en deux camps. Les cantons ruraux, conservateurs et catholiques, s'opposèrent aux cantons plus industrialisés, libéraux et protestants. Ces derniers, dits « cantons régénérés », aspirèrent alors à parfaire l'unité suisse et à doter la Confédération d'institutions modernes. La première manifestation concrète de cette ambition nationale se produisit en 1831, tandis que les cantons libéraux exigèrent de Neuchâtel, alors principauté prussienne, qu'elle abandonne sa constitution monarchique.

**La tentative de retrait de Neuchâtel**

En 1831, le régime monarchique de Neuchâtel est attaqué sur deux fronts. En son sein, le canton voit s'opposer républicains et fidèles du roi de Prusse sous l'autorité duquel vit la principauté depuis le début du XVIII<sup>e</sup> siècle. Mais le régime monarchique devient tout aussi encombrant aux yeux mêmes de la Confédération. Les idées démocratiques qui gagnent progressivement la Suisse vont conduire le Grand Conseil de Lucerne, canton directeur

---

54. Acte de médiation, 1803.

de la Confédération, à préparer un vote n'offrant au malheureux canton de Neuchâtel qu'une alternative : l'expulsion de la Confédération ou l'émancipation de la tutelle prussienne<sup>55</sup>. Il fallait donc aux Neuchâtelois choisir entre une sortie forcée, nécessairement préjudiciable à leurs intérêts, et la renonciation à leurs institutions. Mise au pied du mur, Neuchâtel choisira : le 12 mars 1832, elle fera connaître à la Diète son intention de se retirer de la Confédération. Probablement surprise par cette réaction déterminée, la chambre confédérale se montra rapidement moins péremptoire. Le 29 mars 1832, les différents cantons, y compris Lucerne et Zurich, convinrent que Neuchâtel était suisse et qu'elle devait le rester. Ayant échappé à l'expulsion, la principauté put à nouveau opposer à toute demande de modification de sa constitution la garantie de son régime politique offerte par le pacte fondateur de 1815<sup>56</sup>. La proposition de Lucerne fut donc renvoyée jusqu'à ce que les cantons aient donné leurs instructions. Parallèlement, l'option d'un retrait de la Confédération annoncée devant la Diète par la députation de Neuchâtel semblait toutefois plus difficile à obtenir que la principauté avait pu l'espérer. Le 20 mars 1832, le ministre de Prusse s'était montré particulièrement prudent. Dans sa réponse au Conseil d'État, il faisait remarquer que la question de la séparation de Neuchâtel n'était pas simplement une question neuchâteloise, pas même une question suisse. C'était une question européenne. L'intégrité de la Suisse était garantie par le traité de 1815. Le ministre prussien allait donc blâmer le manque de prudence du Conseil d'État pour avoir engagé un processus d'émancipation avant même la réponse du roi. Cette réserve sera réitérée dans une nouvelle lettre datée du 29 avril, qui appellera les fidèles sujets de Sa Majesté à attendre la décision de leur monarque, ce dernier étant tenu de consulter ses alliés. Une vertu qui allait devoir s'exercer.

55. Pour justifier cette décision, les cantons libéraux s'appuyaient sur l'article 7 du pacte, en vertu duquel la confédération ne reconnaît plus de *sujets*.

56. Le député neuchâtelois pouvait ainsi conclure : « à ceux qui parlent de la souveraineté du peuple, nous répondrons que le peuple neuchâtelois ne veut pas un changement. [...] Que chacun soit maître et libre chez soi ! Celui qui veut être digne de la liberté, doit aussi l'accorder aux autres », JUNOD (L.), *Phases de la question neuchâteloise*, Bâle, Petersgasse, 1866, p. 109-110.

Le 9 septembre, le roi appelait à nouveau ses sujets à faire montre de patience. Entre-temps, les députés des divers cantons avaient reçu les instructions de leur Grand Conseil. Le 4 septembre, Lucerne pouvait ainsi renouveler sa proposition et inviter Neuchâtel à modifier sa constitution monarchique. Seuls huit cantons voteront contre cette proposition. La majorité, qu'elle ait souhaité un changement immédiat ou qu'elle ait souhaité en reporter la réalisation à un moment jugé plus opportun, manifestait néanmoins son souhait que Neuchâtel abandonne à terme ses institutions. Dans les mois qui suivront, le Conseil d'État de Neuchâtel continuera à échanger avec la Prusse, tentant d'obtenir l'aval du cabinet, sans succès. Neuchâtel fera tout pour hâter la séparation, sachant pertinemment que le temps jouait contre le canton. Sa position devenait chaque jour plus intenable, surtout depuis qu'il avait pris part à la ligue de Sarnen et qu'il refusait de siéger au sein de la Diète. Le 12 mars 1833, cette dernière avait prononcé la dissolution de l'alliance et exigé de tous les cantons qu'ils envoient leur députation à la Diète. Le 27 mars, le Corps législatif neuchâtelois avait itéré son refus, provoquant en réponse la menace d'une occupation militaire. Neuchâtel dut se soumettre. Mais la principauté ne renonçait en rien à son projet séparatiste. Le Corps législatif avait désigné le 28 août trois députés pour se rendre à Berlin et y plaider la cause de la séparation directement auprès de Frédéric-Guillaume<sup>57</sup>. Sans plus de succès... Dans sa lettre datée du 6 octobre 1833 et adressée au Conseil d'État, il appellera une nouvelle fois à « la modération et la patience » dans l'attente de nouvelles instructions. La position de Berlin à l'égard des autres puissances européennes était délicate. Si bien que le ministre préférera finalement laisser à Neuchâtel le soin d'engager elle-même des négociations avec la Suisse. Mais Berlin prévenait : il ne saurait être question d'une séparation complète, au risque de mettre le canton « dans une position

.....  
 57. Le prince leur répondra : « Il était facile de ne pas vous faire entrer en 1814 dans la Confédération suisse, mais il est difficile de vous en retirer maintenant ». Cité par JUNOD (L.), *Phases de la question neuchâteloise, op. cit.*, p. 117.

chancelante, incertaine et même dangereuse ». Officieusement, le ministre allait d'ailleurs remettre des instructions au gouverneur de Neuchâtel, et le moins que l'on puisse dire est qu'elles n'apportaient pas un franc soutien à la séparation :

Neuchâtel doit et veut demeurer attaché à son prince ; d'un autre côté Neuchâtel ne peut, ne veut et ne doit pas se séparer de la Suisse ; la nature a fixé à la principauté sa position, sa situation géographique lui en fait une loi ; ses penchants, ses habitudes, ses intérêts le lui commandent aussi ; sa propre sécurité et celle de la Suisse exigent impérieusement que Neuchâtel ne prenne pas part aux affaires intérieures de la Suisse, mais fasse partie intégrante de son système de défense. Il faut sonder le Vorort avant de faire des ouvertures dans ce sens à la Diète<sup>58</sup>.

Le délégué neuchâtelois désigné aux fins de négocier avec la Confédération n'avait peut-être pas voulu comprendre que l'extrême réserve de Berlin, sinon ses manœuvres dilatoires, cachait une désapprobation de l'option séparatiste. Quoi qu'il en soit, le 26 mars 1834, le délégué de Wesdehlen pensera avoir reçu de son roi l'autorisation d'ouvrir avec la Diète les négociations nécessaires afin d'établir les bases d'une nouvelle association<sup>59</sup>. Le discours passionné du député de Neuchâtel échouera cependant à convaincre la Diète. À la quasi-unanimité, la proposition du canton fut rejetée. Le roi de Prusse n'entamera jamais de négociations au sujet de la séparation. Le 9 septembre, il assurait simplement à ses sujets la garantie de leurs institutions. Le cas de Neuchâtel était réglé. Une fin de non-recevoir avait été opposée à sa demande de retrait. Mais le conflit entre « unitaires » et fédéralistes, entre régimes libéraux et régimes conservateurs, lui, ne faisait que débiter.

58. *Ibid.*, p. 118-119.

59. Il fit montre d'une confiance probablement excessive dans le soutien de son prince tandis qu'il balayait d'un revers de main l'opposition probable des puissances européennes signataires et garantes des traités qui ont constitué la Suisse. Ainsi dira-t-il que « [l]e consentement d'une de ces puissances vous est déjà assuré et semble être une présomption en faveur du consentement de ses alliés », *ibid.*, p. 127.

### La Guerre du *Sonderbund*

*En 1846, lorsque la Confédération suisse fut au moment de se dissoudre par la sécession des cantons catholiques (Sunderbund) [sic], la majorité n'hésita point, pour ramener les scissionnaires, à employer la voie des armes. Elle n'agit point alors, quoi qu'on ait dit, en vertu du droit fédéral, qui était positivement contre elle. Comment les treize cantons protestants, tous souverains, auraient-ils prouvé aux onze cantons catholiques, tous également souverains, qu'ils avaient le droit, en vertu du pacte, de les contraindre à l'Union dont ceux-ci ne voulaient plus ? Le mot de fédération jure contre une prétention pareille. La majorité helvétique agit en vertu du droit de la conservation nationale, elle considéra que la Suisse, placée entre deux grands États unitaires, ne pouvait, sans un extrême péril, admettre une confédération nouvelle, plus ou moins hostile ; et en cédant à la nécessité, en appuyant son droit sur l'argument de la force, elle affirme, au nom et sous les insignes de sa confédération prétendue, la prééminence du principe d'unité<sup>60</sup>.*

PIERRE-JOSEPH PROUDHON

La question de la constitution neuchâteloise restera en suspens jusqu'en 1848. Mais le mouvement libéral, lui, continuera sa marche, souhaitant réformer le pays au point de remettre en cause la place de l'Église et d'aller jusqu'à fermer les établissements d'enseignement catholique quand il n'est pas question de la fermeture pure et simple des couvents. L'enchaînement des circonstances qui conduit au déclenchement de la guerre du *Sonderbund* trouve son origine dans une décision du Grand Conseil argovien datée du 13 janvier 1841. Sur proposition d'Augustin Keller, le canton impose alors la fermeture de l'ensemble des couvents, accusés d'être hostiles au progrès. Cette décision, contraire à l'article 12 du pacte fédéral qui garantissait la liberté religieuse et le maintien des couvents, fut logiquement condamnée par la Diète fédérale. À la suite de longs débats, le Grand Conseil argovien accepta finalement le rétablissement des couvents, mais uniquement des couvents de femmes. La Diète étant elle-même

---

60. PROUDHON (P.-J.), *De la Capacité*, op. cit., p. 196-197.

divisée confessionnellement, elle préféra se contenter de cette solution de compromis. Ainsi déclarait-elle la question réglée à une courte majorité le 31 août 1843.

Cette hostilité affichée à l'endroit de la religion catholique va conduire six cantons conservateurs à unir leurs forces et à conclure une alliance. Les trois cantons primitifs (*Urkantonen*) de Schwytz, d'Unterwald et d'Uri, ainsi que ceux de Zoug, de Fribourg et de Lucerne, se réunissent dans ce dernier canton en septembre 1843 pour jeter les bases d'une alliance défensive<sup>61</sup>. C'est cette alliance, censée demeurer secrète, que les radicaux nommeront plus tard le « *Sonderbund* » (Ligue séparatiste). Ces six cantons originaires seront rejoints par le Valais en 1844. Arguant de la violation du pacte fédéral, le Lucernois Constantin Siegwart-Müller, futur chef de file du mouvement séparatiste, évoquait ainsi pour la première fois le possible abandon de l'alliance avec les autres confédérés.

Le conflit qui s'ensuivra, connu sous le nom de guerre du *Sonderbund*, oppose deux termes irréconciliables : la croyance des cantons libéraux dans le caractère perpétuel du pacte fédéral posé dès 1291, transfigurée par leur volonté de parfaire l'unité suisse ; contre la défense farouche par les cantons catholiques de leur identité religieuse et de leur régime conservateur assis sur la souveraineté cantonale. Il est ainsi possible de voir monter crescendo la tension entre cantons régénérés et cantons conservateurs durant les années précédant le déclenchement du conflit. Au sein même des cantons, les divisions prennent progressivement un tour insurrectionnel. Le Valais voit s'opposer en 1844 les troupes de la Jeune et de la Vieille Suisse, représentant respectivement radicaux et conservateurs catholiques. Après que Lucerne eut confié l'enseignement au sein des écoles supérieures aux jésuites, le canton connaît une situation de quasi-guerre civile. Elle doit repousser en mars 1845 près

61. Le point III de cette décision d'alliance est un appel à l'autodéfense : « Les gouvernements desdits États doivent être dotés des moyens et des pleins pouvoirs nécessaires pour prendre des mesures militaires communes en vue de défendre et de maintenir leur territoire, leur indépendance, et leurs droits », cité par DU BOIS (P.), *La Guerre du Sonderbund*, op. cit., p. 58.

de quatre mille corps-francs radicaux venus déloger le gouvernement conservateur. Pour les catholiques, à compter de cette date, la situation est claire : les Confédérés ne reculeront devant aucune extrémité pour imposer une Suisse libérale. Les conservateurs catholiques n'en seront que plus déterminés. Les événements s'enchaînent alors rapidement. Dans la nuit du 19 au 20 juillet, Joseph Leu, l'influent chef des paysans conservateurs, grand défenseur des jésuites, est assassiné à Ebersol par une petite main stipendiée par les radicaux<sup>62</sup>. Le retentissement est énorme en terre catholique. Lucerne fait arrêter plus de sept cents personnes. La torture est utilisée. La propagande antiradicale bat son plein. La séparation est sur le point de prendre forme.

Mi-septembre, l'assemblée constituante des catholiques tiendra ses premières assises à Zoug. Le 11 décembre 1845, à Lucerne, l'alliance défensive est formellement scellée par l'adoption de cinq résolutions. Le principe d'assistance mutuelle en cas d'attaque est posé, et des pouvoirs militaires sont confiés à un Conseil de guerre composé d'un délégué de chacun des sept cantons. Cette alliance secrète sera toutefois dévoilée en raison de dissensions lors de la ratification du pacte par le Grand Conseil du canton de Fribourg en juin 1846. Le Directoire fédéral demandera aussitôt des explications. Les Sept s'efforceront en vain de le rassurer quant à la nature de cette ligue séparée. À Zurich, la Diète se penche sur la question en août. Les deux parties sont irréconciliables : chacune accuse l'autre de violer le pacte fédéral. Et, à dire vrai, les accusations sont fondées de part et d'autre. À la majorité de dix cantons et demi, la Diète prononce finalement la dissolution du *Sonderbund*. Mais il manque encore deux voix pour obtenir la majorité absolue requise par l'article 8 du pacte fédéral. L'exécution de la décision est donc suspendue jusqu'à la constitution d'une majorité plus large. Or, en octobre, la révolution radicale qui se produit à Genève apporte une voix supplémentaire contre la *Sonderbund*. Ne manque donc plus qu'une voix. Deux cantons persistent alors dans leur neutralité : Appenzell Rhodes-Intérieures et Neuchâtel, qui fera appel

---

62. *Ibid.*, p. 68.

à son prince pour garantir son intégrité et sa neutralité<sup>63</sup>. La situation semble donc bloquée. Le 15 octobre 1846, la *Revue des deux mondes* pressent l'affrontement à venir : « Il se prépare [...] à bref délai un conflit inévitable, et ce malheureux pays est plus près que jamais de la guerre civile ». De fait, courant janvier, des colonnes d'insurgés radicaux venues de différentes régions marchent sur Fribourg. Mais le coup de force échoue lamentablement. Les *Sonderbündler* célèbrent leur victoire et s'imaginent déjà redessiner la carte de la Confédération afin de conforter l'identité catholique et l'homogénéité d'une nouvelle entité séparée.

Seulement, le précaire *statu quo* au sein de la Diète prend fin le 2 mai 1847 par l'entremise d'une élection qui voit les radicaux l'emporter d'une courte tête à Saint-Gall. La conquête de la majorité au sein de la Diète, seule à même de condamner légalement la Ligue séparatiste, touche au but. Courant juin, douze Grands Conseils cantonaux donnent instruction à leurs délégués de voter la dissolution. Le Grand Conseil de Saint-Gall fait de même à une courte majorité de 76 voix contre 71. Sur un plan légal, les radicaux n'ont plus qu'à porter l'estocade. Dès l'ouverture de la session ordinaire de la Diète, le 5 juillet 1847, le conseiller d'État bernois Ulrich Ochsenbein demande la dissolution du *Sonderbund* et la révision du Pacte fédéral<sup>64</sup>. En réponse, Bernhard Meyer, orateur de la Ligue séparatiste, attaché à ce titre au principe de souveraineté cantonale, exige qu'un changement fondamental du pacte soit décidé à l'unanimité. Il est vrai que ce dernier ne prévoit aucune disposition sur la révision. Les délégués radicaux n'auront en tout cas aucun mal à soutenir qu'une majorité de douze voix est à même de déclarer l'alliance séparée illégale. Ce sera chose faite le 20 juillet 1847. Sur proposition du canton

63. DU BOIS (P.), *La guerre du Sonderbund*, op. cit., p. 108. Le canton de Neuchâtel, dont la population était majoritairement protestante, comptait toutefois une importante minorité catholique. Il fit ainsi appel au roi de Prusse pour protéger sa neutralité contre les menaces de la Diète associée au canton voisin de Vaud. Frédéric-Guillaume IV proclamera la principauté « neutre et inviolable » durant les hostilités.

64. Répondant aux menaces d'interventions étrangères, Ochsenbein relèvera que « le droit positif ne permet absolument pas aux puissances étrangères de s'immiscer dans nos affaires ». Une affirmation fondée, puisque la déclaration de Paris du 20 novembre 1815 affirmait que « [l]es Puissances signataires [...] reconnaissent [...] la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère ».

de Berne, la Diète fédérale, à la plus courte des majorités, décrète la dissolution de l'alliance séparée<sup>65</sup>. L'assemblée confédérale se réserve alors le droit de « prendre les mesures ultérieures pour en procurer l'exécution »<sup>66</sup>. De fait, l'exécution fédérale semblait inévitable, puisque les cantons dissidents, en dépit de l'injonction émise le 11 août par la Diète, n'avaient pas désarmé. Pour autant, le succès des radicaux n'était pas encore total. Berne échouait à obtenir le vote de l'exécution fédérale en raison de l'abstention de Saint-Gall et des Grisons.

Quoi qu'il en soit, la réforme constitutionnelle prend doucement forme. Le 16 août, soit cinq jours après avoir condamné l'armement du *Sonderbund*, le principe d'une révision du Pacte fédéral est entériné et une commission *ad hoc* est mise sur pied. Le 3 septembre, la Diète vote l'expulsion des jésuites. Quelques jours plus tard, l'état-major est épuré de ses officiers originaires des cantons séparatistes. La Diète ajourne ensuite ses travaux durant cinq semaines, le temps pour les cantons de donner leurs consignes à leurs représentants. Les Grands Conseils des cantons libéraux se prononcent en faveur de l'exécution fédérale, au besoin en recourant aux armes. À la mi-octobre, les cantons plus modérés de Saint-Gall et des Grisons autorisent à leur tour le recours à un arrêté d'exécution afin de donner corps au décret de dissolution. La majorité est atteinte. La guerre semble inévitable. La seule autre solution serait qu'un compromis soit trouvé *in extremis*. Les Grisons et Saint-Gall conditionnent en effet leur vote à la conduite d'une ultime mission de conciliation. Dès la reprise de ses travaux, le 18 octobre, la Diète décide ainsi d'envoyer des représentants auprès des Sept. Mais, preuve que personne ne croit plus à cette médiation, la Diète ordonne sans attendre au Conseil fédéral de guerre de prendre les dispositions nécessaires en matière d'armement. De fait, la proclamation

---

65. La constitution de la ligue séparée, comme le confirme le précédent de la ligue de Sarnen qui avait déjà été dissoute quinze ans plus tôt, était en effet contraire à l'article 6 du Pacte fédéral.

66. *Recueil des pièces officielles de la Diète fédérale* (concernant la dissolution de l'alliance séparée conclue entre les cantons de Lucerne, Ury, Schwytz, Unterwalden, Zug, Fribourg et Valais), Berne, Imprimerie Stämpfli, 1847.

de conciliation portée auprès des Sept par les commissaires fédéraux échouera. Entre-temps, des dissensions manqueront pourtant de peu de rompre l'alliance des XII du fait de désaccords sur la nomination du général en chef de l'armée fédérale. Le colonel Dufour, officier genevois conservateur mais patriote, est élu. Mais lui-même hésite. L'imbroglio dure plusieurs jours. Le 25 octobre, il finit par prêter serment devant l'assemblée. La veille, en réponse à des mouvements de troupes séparatistes à la frontière de Saint-Gall, et en l'absence des députations du *Sonderbund* (prévenues trop tardivement pour être présentes), la Diète vote la levée d'un corps d'armée de 50 000 hommes. À cet instant précis, l'ordre de mobilisation voté par les Douze n'était pas dirigé contre la Ligue séparée, bien qu'il ait été perçu comme tel. La mobilisation était la conséquence des événements survenus à Saint-Gall, qui était confronté à une rébellion de sa milice. Mais l'essentiel est là : la Confédération s'était dotée d'une armée. Cinq jours plus tard, sans laisser le temps aux puissances étrangères de réagir, l'armée fédérale était prête.

La guerre est en réalité doublement souhaitée par les radicaux. Car la dissolution de la *Sonderbund* rejoint la volonté des libéraux de réviser le Pacte fédéral. Les Sept sont alors le plus grand obstacle qui se dresse devant la modernisation du pays. Liquider la Ligue séparée et remplacer les gouvernements conservateurs par des libéraux ouvrirait la voie à une nouvelle unité suisse assise sur des principes démocratiques. La *Sonderbund* est donc un obstacle politique à la révision du pacte fédéral évoquée depuis 1832 autant qu'elle est une violation constitutionnelle du Pacte de 1815. Abattre la *Sonderbund* n'était donc pas simplement nécessaire juridiquement. C'était une décision opportune politiquement. L'alliance séparée n'était pas un simple défi lancé à la confédération, elle constituait une véritable occasion de la transformer en profondeur en passant par les armes, puisque la chose était impossible par la voie politique.

Le 29 octobre, les députés des cantons séparatistes quittent la salle de la Diète dans un silence solennel. La chambre reprend aussitôt ses travaux. Le lendemain, le canton de Lucerne proclame l'état de guerre. Mais il n'y aura pas de « drôle de guerre ». Devant l'échec des tentatives de conciliation, la Diète décide dès

le 4 novembre l'exécution « par la force des armes » du décret de dissolution du 20 juillet<sup>67</sup>. Les troupes fédérales marchent aussitôt vers les frontières des cantons rebelles. Le rapport de force leur est tout particulièrement favorable. Les troupes du *Sonderbund* sont en nette infériorité numérique, dans un rapport d'un contre trois. Fribourg, enclavé au sein de cantons confédérés, sera le premier à capituler, presque sans combattre. Aussitôt, le gouvernement local est renversé, et une assemblée populaire élit un gouvernement dominé par les radicaux. Les couvents sont supprimés et les jésuites expulsés à perpétuité du territoire fribourgeois. Une semaine plus tard, la foi dans la victoire s'étant émoussée, c'est au tour de Zoug de capituler sans même opposer de résistance. Là encore, les autorités conservatrices sont renversées et remplacées par un gouvernement libéral. Bientôt, une constitution démocratique est approuvée. Le général Dufour choisit alors de porter son effort sur les cantons centraux, et plus particulièrement sur Lucerne, le cœur de la rébellion. En dépit de la résistance des troupes rebelles, la victoire fédérale est acquise d'autant plus facilement que les autorités civiles et militaires du *Sonderbund* quittent le théâtre des combats. Privée de ses dirigeants, Lucerne abandonne à son tour la bataille le 24 novembre. Les jésuites sont expulsés. Une nouvelle constitution est adoptée. Les derniers cantons séparatistes capituleront dans les jours qui suivent. Le conflit militaire aura duré en tout et pour tout vingt-cinq jours. Fort heureusement, s'agissant d'une guerre, il n'aura occasionné que peu de pertes humaines, moins d'une centaine.

La Guerre du *Sonderbund* fut une guerre de religion autant qu'une guerre de sécession. C'est ainsi qu'elle fut perçue par les conservateurs catholiques. Quoi qu'il en soit, ce conflit a considérablement accéléré la destinée politique de la Suisse. Le 17 février 1848, une commission de révision du Pacte fédéral amorçait ses travaux d'autant plus facilement que la situation en France la libérait désormais de toute pression étrangère. Après six semaines de travail, la commission remettra son rapport

.....  
 67. Article premier de l'arrêté d'exécution de la Diète fédérale en date du 4 novembre 1847 : « L'arrêté de la Diète du 20 juillet de la présente année [...] doit être exécuté par la force des armes ».

le 8 avril. Entre-temps, elle avait exclu une proposition visant à faire de la nation suisse la source de la souveraineté. La souveraineté cantonale sera bien réaffirmée, mais la nation suisse n'en apparaît pas moins dans le préambule de la constitution. Le 12 septembre, la Diète pouvait déclarer la constitution « acceptée » et décider sa propre dissolution. La Suisse gardera son titre traditionnel de Confédération, mais qu'on ne s'y trompe pas : la Confédération est devenue un État fédéral.

Finalement, l'enchaînement des événements qui conduit à la guerre procède d'une série de violations en cascade du pacte confédéral. L'adoption de mesures anticatholiques par la Diète et l'expulsion des jésuites de l'ensemble de la Confédération est contraire au pacte de 1815, qui garantit en la matière la liberté des cantons (article 12). L'inertie de la Confédération durant l'attaque des corps-francs contre les régimes conservateurs catholiques est elle aussi contraire à l'article premier du pacte, qui garantissait aux cantons leur constitution respective. À ces violations de l'esprit et de la lettre du pacte confédéral répondra une autre illégalité : la constitution de la ligue séparée. Le pacte de 1815 interdisait aux cantons de « former entre eux des liaisons préjudiciables au Pacte fédéral » (article 6)<sup>68</sup>. Cette disposition avait d'ailleurs déjà conduit à la dissolution, quinze ans plus tôt, de la Ligue de Sarnen, une alliance composée là aussi de cantons conservateurs qui s'opposaient à la « régénération » conduite par les cantons libéraux<sup>69</sup>. Relevons cependant que cette règle est à géométrie variable. La Diète fédérale avait déjà eu l'occasion de se prononcer, le 17 mars 1832, sur une alliance finalement assez similaire entre sept cantons réformateurs. Les membres de cette

68. On retrouvait une disposition analogue dans l'Acte de Médiation de 1803, puisque l'article 10 disposait que « [t]oute alliance d'un canton avec un autre canton ou avec une puissance étrangère est interdite ».

69. En un sens, la Diète abandonnera en 1830 la clause de garantie des régimes politiques de ses cantons (prévue à l'article 1<sup>er</sup> du pacte). Devant les « révolutions populaires » qui secouaient plusieurs cantons et qui prétendaient substituer aux constitutions oligarchiques des régimes démocratiques, la Diète fédérale réunie en session extraordinaire le 23 décembre 1830 jugea préférable de ne pas intervenir. L'article 1<sup>er</sup> du pacte de 1815 prévoyait pourtant que les vingt-deux cantons souverains « se garantissent réciproquement leurs constitutions telles qu'elles auront été statuées par l'autorité suprême de chaque canton ».

alliance, dite aussi « Concordat des Sept », souhaitaient se garantir mutuellement assistance et protéger leur constitution progressiste adoptée de fraîche date contre les éventuelles actions de cantons conservateurs appuyés par quelques puissances étrangères. Or, à cette époque, l'Assemblée confédérale avait donné sa sanction au *Siebner Konkordat*<sup>70</sup>. Ce pacte intercantonal constituait pourtant une violation du pacte fédéral et de son article 6 au même titre que la *Sonderbund*. C'est pourtant ce même article qui sera ressuscité par les radicaux en 1847 pour justifier la condamnation des séparatistes.

Proudhon, regardant le *Sonderbund*, avait considéré « que la séparation est de plein droit [puisqu'il] s'agit d'une question de souveraineté cantonale laissée en dehors du pacte fédéral ». Mais en réalité, cette guerre éclair ne doit pas surprendre outre mesure. Le pacte de 1291 conclu entre les trois communautés d'Uri, de Schwytz et d'Unterwald, et qui est considéré comme le pacte fondateur du fédéralisme suisse, se voulait déjà perpétuel<sup>71</sup>. L'intangibilité de l'union est un principe historique du fédéralisme suisse. Le préambule de l'Acte d'union de la République de Genève à la Confédération, daté du 19 mai 1815, qui en faisait le vingt-deuxième canton, envisageait cette accession comme étant une adhésion « définitive »<sup>72</sup>. Cette même année 1815 voyait l'entrée de trois nouveaux territoires dans la Confédération. Avec Genève, ce sont aussi les territoires de Neuchâtel (19 mai) et le Valais (4 août) qui accédaient au statut de canton. Or, chaque Acte de réunion dispose en son ultime article que « [p]ar la ratification du présent Acte, la réunion sera achevée et définitivement arrêtée à perpétuité ». Avant même la *Sonderbundskrieg*, la question de savoir si les cantons étaient dotés d'un droit de retrait semblait

---

70. Au titre des cantons du Concordat des Sept figuraient Zurich, Berne, Soleure, Saint-Gall, Argovie et Thurgovie, lesquels s'opposèrent aux cantons dits « de la Ligue sarnéenne ».

71. Ainsi pouvait-on lire que « [l]es décisions ci-dessus consignées, prises dans l'intérêt et au profit de tous, doivent, si Dieu y consent, durer à perpétuité ».

72. « Nous les Députés des Cantons Suisses à la Diète fédérale, à Zurich, extraordinairement assemblés, savoir faisons, que le Traité conclu entre la Diète fédérale et les Syndics et Conseils de la République de Genève, concernant la réunion définitive de cette République à la Suisse, et sa réception formelle à la Confédération Helvétique », *Recueil officiel des pièces de droit public*.

avoir été réglée par le précédent de Neuchâtel. La Confédération suisse ne s'est de toute évidence jamais regardée comme une union dont il était possible de se retirer.

### 1.2.5. *La Confédération germanique (1815-1866)*

Il reste pour conclure ce périple européen à nous tourner vers la Confédération germanique. Celle-ci présente dès 1820 une particularité des plus intéressantes quant à la question de la sécession. Ce point de droit était en effet réglé par l'Acte final de Vienne. Pareille précaution n'est pas si courante. L'Acte fédératif de 1815 (*Deutsche Bundesakte*) stipulait déjà que ses membres s'associaient dans une fédération permanente ou perpétuelle, comme le veut la traduction la plus courante (*beständigen Bunde*)<sup>73</sup> :

Les Princes souverains et les Villes libres de l'Allemagne, animés du désir commun de mettre à exécution l'article VI du Traité de Paris du 30 mai 1814, et convaincus des avantages qui résulteront de leur union solide et durable, pour la sûreté et l'indépendance de l'Allemagne, et pour l'équilibre de l'Europe, sont convenus de former une confédération perpétuelle.

L'article premier, fidèle à ce préambule, établit ainsi « une Confédération perpétuelle qui portera le nom de Confédération germanique ». C'est à la lumière de ces dispositions qu'il convient de lire l'Acte final de Vienne du 15 mai 1820 (qui complète l'Acte de 1815). Ce nouveau texte visait à « resserrer indissolublement le lien qui réunit toute l'Allemagne dans la paix et la tranquillité ». Or, son article V ne laisse plus aucune place à l'interprétation : « La Confédération a été fondée en tant qu'union indissoluble et il en découle qu'aucun de ses membres ne peut librement décider d'un retrait »<sup>74</sup>.

73. On pourrait discuter la portée réelle du vocable « permanent » s'agissant des unions fédérales. La comparaison vaut ce qu'elle vaut, mais sur un plan terminologique, cette même notion de « permanence » est utilisée dans l'Acte fédératif de 1815 s'agissant de la Diète fédérale (« *Die Bundesversammlung ist beständig* »), mais c'est aussitôt pour indiquer que celle-ci peut s'ajourner (voir article VII).

74. « *Der Bund ist als ein unauflöslicher Verein gegründet, und es kann daher der Austritt aus diesem Verein keinem Mitgliede desselben frey stehen* ».

L'acte initial de 1815 ne contenait aucune disposition aussi explicite<sup>75</sup>. Les confédérations ont donc tôt fait de se muer en unions indissolubles. Du moins, tant qu'une lutte hégémonique ne conduit pas à leur dissolution, à l'instar des événements de 1866 qui se conclurent à Sadowa. La tension entre les deux grandes puissances avait atteint son paroxysme en juin lorsque la Prusse proposa une nouvelle charte pour la Confédération excluant l'Autriche-Hongrie. Mais officiellement, le *casus belli* trouve son origine dans les dissensions entre la Prusse et l'Autriche quant à la gestion du condominium du Schleswig-Holstein. En réponse à l'occupation militaire de ce territoire par la Prusse, et sur proposition autrichienne, la Diète avait voté le 14 juin l'exécution fédérale<sup>76</sup>. Répondant à cette *Bundesexekution* et à la mobilisation générale de la Confédération contre le Royaume de Prusse, Bismarck accusa ses confédérés de violer l'Acte final de Vienne. Le ministre-président devait alors dénoncer le *Bundesakte*. La Prusse venait de se retirer de la Confédération. Une décision illégale au regard de l'article V, qui interdisait très clairement tout retrait unilatéral. Mais pour peu qu'elle en ait alors eu le pouvoir, la Prusse considérait les liens fédéraux dissous. Une décision que l'Assemblée fédérale (*Bundesversammlung*) rejeta évidemment deux jours plus tard. L'expérience acquise, on devine le sens qu'il faut donner au préambule de la constitution de la Confédération d'Allemagne du Nord du 26 juillet 1867, lorsqu'y est évoquée une « fédération perpétuelle » (« *ewigen Bund* »)<sup>77</sup>, ou à la constitution du Reich allemand du 16 avril 1871 lorsqu'elle recourt à cette même notion.

75. Tout au plus pouvait-on lire à l'article III que « [l]es membres de la Confédération, comme tels, sont égaux en droits; ils s'obligent tous également à maintenir l'acte qui constitue leur union ».

76. Le Schleswig-Holstein avait préalablement été séparé du Danemark à l'issue de la guerre des Duchés de 1864. Le territoire avait alors été placé sous l'administration conjointe de la Prusse et de l'Autriche. Mais en 1866, l'Autriche avait proposé à l'Assemblée de la Confédération l'organisation d'un vote d'autodétermination destiné à décider du futur statut du Schleswig-Holstein. La Prusse devait aussitôt considérer que cette initiative violait le condominium convenu avec l'Autriche, et elle décida d'envahir ce territoire en faisant valoir son droit à la légitime défense.

77. Le traité conclu avec la Bavière prévoit d'ailleurs que les États de la Confédération du Nord et l'État de Bavière concluent « une Fédération éternelle », voir HUBER (E.R.), *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd.III, Stuttgart, W. Kohlhammer, 1963, p.761-762.

Au bout du compte, au regard de l'ensemble de ces exemples, force est d'admettre que la pratique confédérale balaye d'un revers de main la distinction entre États fédéraux et confédérations assise sur la reconnaissance d'un droit de retrait au profit de ces derniers. Sur un plan historique, les confédérations n'ont presque jamais reconnu à leurs membres un tel droit.

## 2. L'UNION EUROPÉENNE, UNE CONFÉDÉRATION *SUI GENERIS* ?

Au soir du 19 février 2016, David Cameron croyait bien avoir arraché aux 27 autres États membres de l'Union européenne un accord historique<sup>78</sup>. En contrepartie d'un hypothétique maintien dans l'Union, le premier ministre pouvait se féliciter d'avoir obtenu nombre de concessions qui devaient convaincre ses électeurs du bien-fondé de l'appartenance européenne. On le sait désormais, ces concessions n'ont pas suffi à convaincre les Britanniques. Le Royaume-Uni a laissé tomber en juin 2016 l'épée de Damoclès du Brexit sur l'édifice européen. Le Royaume de Sa Majesté avait pourtant obtenu de ses partenaires le renoncement à un pilier de la construction européenne : sa vocation à être une « union toujours plus étroite ». Car c'est bien cette dynamique unidirectionnelle qui a toujours déplu au Royaume-Uni, plus attaché au marché unique qu'à une quelconque union politique. En signe de bonne volonté, les « 27 » s'étaient déclarés disposés à renoncer à ce principe essentiel pour prix du maintien de l'union avec leur partenaire insulaire. Une concession à la vérité inouïe, car cette formule inscrite depuis l'origine dans les traités européens révélait une certaine conception de l'Europe ainsi rayée d'un trait de plume pour satisfaire aux desiderata d'un pays récalcitrant. Certes, le Brexit rend désormais caduc l'accord conclu avec les Britanniques. L'éventualité d'une révision des traités aux fins de supprimer la mention relative à l'union toujours plus étroite s'est évanouie avec le départ du Royaume-Uni. Mais cet événement a démontré la faiblesse de l'ambition fédérale qui nourrit implicitement le projet

78. Ce paragraphe sur l'Union européenne est une version remaniée d'un article paru en mai 2016, PARENT (C.), « Le droit de retrait de l'Union européenne », *Revue du droit public et de la science politique*, 2016-3, p. 937-956.

européen depuis ses origines, celle-là même que l'on pouvait deviner dans le projet d'« États-Unis d'Europe » appelé de ses vœux par un certain Winston Churchill<sup>79</sup>.

Encore faut-il se poser une question. Ce renoncement qui revient sur un mythe vieux de soixante ans est-il si surprenant ? Par cet accord politique, les pays européens renonçaient à la vocation d'intégration toujours plus poussée de l'Europe, et donc à un dessein fédératif plus ou moins assumé depuis l'origine. Mais cet accord qui offrait une relecture des traités (en attendant une éventuelle révision) ne faisait que confirmer ce que la théorie juridique ne pouvait plus ignorer depuis le traité de Lisbonne. L'État fédéral européen était déjà exclu de l'ordre juridique communautaire depuis l'inscription d'un « droit de retrait » dans le Traité. La théorie juridique ne veut-elle pas qu'un État fédéral interdise la sécession ? Ne vient-on pas de constater dans les paragraphes précédents que, loin des affirmations académiques, il en est de même des confédérations ? Comment alors envisager un fédéralisme européen si un droit de retrait est inscrit au sein même de notre charte « constitutionnelle » ? Ce droit de sortie consacré en 2009 anticipait le fait que l'Europe n'est pas un processus irréversible. Ce droit de retrait tournait déjà le dos à l'idée que la construction communautaire pouvait se muer en un État fédéral européen.

## 2.1. Le droit de retrait de l'Union européenne

« Pas de mariage sans divorce ». C'est par cette formule que Valéry Giscard d'Estaing, alors président de la Convention, s'était efforcé de convaincre les journalistes, un peu dubitatifs, du bien-fondé d'une clause de retrait au sein du Traité constitutionnel<sup>80</sup>. Dubitatifs on le comprend, car les institutions européennes ont été conçues depuis l'origine comme un processus irréversible, ou du moins voulu comme tel. On en veut pour preuve le préambule

---

79. CHURCHILL (W.), *Discours à l'Université de Zurich*, septembre 1946.

80. Sur la genèse de cette clause, on lira l'article très complet de Jan WEERTS, « L'évolution du droit de retrait de l'Union européenne et sa résonance sur l'intégration européenne », *CDE*, n° 2, 2012, p. 345-407.

du Traité de Rome, qui en 1957 précisait déjà que les six États membres étaient « déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens »<sup>81</sup>. Les traités fondateurs de Rome comme de Maastricht furent tous deux conclus « pour une durée illimitée »<sup>82</sup>. Ces dispositions n'avaient-elles pas autorisé la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) à juger que « le transfert [de compétences] opéré par les États, entraîne [...] une limitation définitive de leurs droits souverains »<sup>83</sup> ? Au regard de cette dynamique voulue irréversible, il était compréhensible que les traités se soient montrés jusqu'en 2004 parfaitement muets sur la question de la sortie d'un État membre<sup>84</sup>. Durant plus d'un demi-siècle, l'intégration a relevé d'un processus à sens unique. L'interdépendance toujours plus poussée entre ses membres, particulièrement ceux de la zone euro, empêchait de concevoir un mouvement inverse. Mais depuis lors, les pires heures de la crise grecque ont conduit à envisager l'impensable : une éventuelle sortie de la zone euro. Et voilà désormais que le Royaume-Uni, contempteur du projet fédéraliste européen, non content d'avoir décoché la dernière flèche du Parthe en ayant démontré le peu d'attachement des États membres au principe fondateur d'une Union sans cesse plus étroite, devait finalement sortir purement et simplement de l'Union européenne. Une possibilité désormais offerte par l'article 50 du Traité sur l'Union européenne (TUE) en vertu duquel « tout État membre peut décider [...] de se retirer de l'Union européenne ».

81. Une disposition que l'on retrouve aujourd'hui encore dans les préambules des traités ainsi que dans l'article 1<sup>er</sup> du TUE.

82. Une disposition maintenue par le Traité de Lisbonne et reprise aux articles 53 TUE et 356 TFUE.

83. CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c. ENEL*, aff. 6/64, Rec., p. 1141 ; CJCE, 9 mars 1978, *Simmenthal*, aff. 106/77, Rec., p. 629.

84. Jusqu'en 2007, une partie de la doctrine estimait par exemple que « l'absence de disposition relative à l'exclusion des États membres constitue un autre indice fort de l'irréversibilité », BLUMANN (C.), DUBOUIS (L.), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, LexisNexis/Litec, 2007, p. 70. Mais cette thèse n'était pas unanimement partagée. On pourra se reporter sur cette question à l'étude d'Alexis VAHLAS, « Souveraineté et droit de retrait au sein de l'Union européenne », *RDJ*, 2005, p. 1565.

2.1.1. *Lisbonne et l'institutionnalisation d'un mécanisme de retrait unilatéral*

Ce nouveau droit reconnu par le Traité de Lisbonne n'avait – disons-le – rien d'évident. Il était pour le moins audacieux intellectuellement, pour les conventionnels d'abord, puis pour les rédacteurs du TUE issu du Traité de Lisbonne, d'inscrire dans le marbre conventionnel un droit de sortie, en contradiction avec le présupposé énoncé depuis le Traité de Rome. Remarquons toutefois qu'il était déjà possible de sortir de l'Union européenne, avant même l'article 50 TUE et sans même que cette hypothèse n'ait jamais été formalisée dans les traités. Cette hypothèse de sortie « involontaire » de l'ordre communautaire pouvait résulter de la sécession d'une province d'un État membre, qui aurait eu pour conséquence de faire sortir *ipso facto* cette province de l'Union européenne, que la province l'ait souhaité ou non<sup>85</sup>. Le cas ne s'est jusqu'ici jamais produit, sinon peut-être lors de l'indépendance de l'Algérie<sup>86</sup>. Mais l'Écosse, par son référendum de septembre 2014, aurait parfaitement pu en démontrer la réalité. Et demain, peut-être la Catalogne en prendra-t-elle le chemin... On sait toutefois que ces provinces ambitionneraient de (ré)intégrer aussitôt la construction européenne. Or, nous voilà désormais confrontés à une situation bien différente, puisque le référendum britannique du 23 juin 2016 avait pour enjeu la sortie définitive de l'Union. On peut penser que les rédacteurs

.....

85. L'Union européenne est composée d'États, et non de territoires. Par voie de conséquence, un nouvel État n'est – par définition – pas partie aux Traités européens. C'est pourquoi la Commission Barroso avait pris soin de faire savoir aux Écossais, avant le référendum de décembre 2014, qu'en cas de sortie du Royaume-Uni, l'entrée dans l'UE serait « très difficile, voire impossible ». Il faut à la vérité dire que l'intégration de l'Écosse n'aurait rien eu d'impossible, contrairement à ce que laissait entendre le président de la Commission. Mais l'Écosse aurait été contrainte d'engager une procédure d'adhésion, ce qui suppose l'accord de l'ensemble des États membres. L'État amputé de sa province séparatiste dispose ainsi d'un potentiel droit de veto et pourrait être tenté d'en faire usage à titre de représailles. Un droit de blocage qui pourrait aussi être utilisé par d'autres États membres peu enclins (en raison de problématiques internes semblables) à faciliter la vie et l'adhésion à l'UE de provinces sécessionnistes. Un temps, des rumeurs ont même couru, avant d'être démenties, laissant entendre que le gouvernement espagnol aurait pu s'opposer à une candidature écossaise afin d'envoyer un signal fort à la Catalogne.

86. D'aucuns évoqueront peut-être aussi le changement de statut du Groenland. Mais il s'agissait alors simplement d'un changement constitutionnel lié à une autonomie acquise par ce territoire au sein d'un État membre ; et non à proprement parler d'une sécession.

du Traité rectificatif n'envisageaient pas que cette clause soit véritablement utilisée (ce que laissent penser les travaux préparatoires) ou, du moins, pas dans un avenir proche. Mais c'était sans compter sur la montée en puissance outre-Manche du Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP), alors dirigée par Nigel Farage, et de la promesse lancée par David Cameron en 2013 d'organiser ce référendum de sortie afin de couper l'herbe sous le pied aux eurosceptiques avant les législatives de 2015<sup>87</sup>. David Cameron, qui avait fait campagne pour le maintien, dira quelques jours après le scrutin ne pas regretter cette promesse, tout en concédant déplorer le résultat du référendum. Reste qu'à peine sept années après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les Britanniques ont fait entendre leur droit souverain et inaliénable à l'indépendance.

#### L'Union européenne : un transfert des souverainetés nationales ?

La doctrine, tout comme la Cour de justice, a longtemps interprété les traités (ou plutôt leur silence quant à un hypothétique droit de sortie) comme la marque d'une union irrévocable. Cette conclusion est parfaitement défendable juridiquement. Mais elle faisait fi de la réalité politique. Personne n'a jamais songé à retenir contre son gré un État souhaitant recouvrer sa « liberté », quand bien même les traités n'autoriseraient pas expressément cette démarche<sup>88</sup>. Dès lors, autant organiser le processus pour lui donner un cadre légal et consensuel. C'est finalement ce à quoi s'est attelé le Traité de Lisbonne en disposant au 1<sup>er</sup> paragraphe de l'article 50 TUE que « tout État membre peut décider [...] de se retirer de l'Union ».

87. Comprendre la position du leader britannique suppose de remonter au 23 janvier 2013, date à laquelle David Cameron devait promettre à son pays un référendum sur l'Europe en 2017. Sous réserve de sa réélection en 2015, le chef du gouvernement britannique aurait pu (re)négocier avec ses partenaires européens et, à la condition qu'il obtienne satisfaction, appeler les Britanniques à voter en faveur du maintien du Royaume-Uni dans l'Union.

88. VAN NUFFEL (P.), « Appartenance à l'Union », dans G. Amato, H. Bribosia, B. De Witte, *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 280.

L'article 50 TUE pourrait toutefois être perçu comme allant à contre-courant du « sens de l'histoire ». Il autorise la sortie d'un État et donc potentiellement la dislocation de l'édifice européen par effet domino. Force est de reconnaître que le droit de retrait redonne toute sa place à un concept que la doctrine communautaire s'efforçait depuis plusieurs décennies de tempérer, le jugeant suranné : celui de souveraineté des États. Le sujet est éminemment périlleux en ce qu'il tend à opposer les « internistes » aux « euro-péanistes » quant à la primauté, conservée ou non, des constitutions nationales sur les traités européens. Cette cristallisation du débat sur la hiérarchie des normes s'est accompagnée d'une évolution sémantique autour du concept de « souveraineté ». Les transferts de compétences toujours plus importants consentis à Bruxelles ont conduit à l'émergence d'un courant favorable à une redéfinition du concept westphalien. Une conséquence des progrès perçus jusqu'alors comme irréversibles de l'intégration européenne. C'est ainsi qu'est apparu dans le langage juridique, à l'instar de ce qui s'est produit dans les États fédéraux, un mouvement soutenant l'existence d'une souveraineté « limitée » des États, voire « partagée » avec l'Union ; toutes choses que la théorie originelle de Jean Bodin aurait tenues pour hérétiques quelques décennies auparavant. Cette entreprise de redéfinition s'opposait pourtant frontalement à plusieurs constitutions nationales. La constitution croate ne dispose-t-elle pas que « [l]a souveraineté de la République de Croatie est inaliénable, indivisible et inces-sible » ? Mais les partisans de cet évanouissement des souverainetés étatiques étaient d'autant plus fondés à le faire qu'ils pouvaient s'appuyer sur la jurisprudence communautaire. La Cour de justice des Communautés européennes avait en effet rendu un avis en 1991 dans lequel elle précisait que « les États ont limité, dans des domaines de plus en plus étendus, leurs droits souverains »<sup>89</sup>. Il n'y avait donc qu'un pas, que certains n'ont pas hésité à franchir, avant d'affirmer que les souverainetés nationales s'étaient effacées devant l'intégration européenne.

---

89. CJCE, 14 décembre 1991, Accord sur la création de l'Espace économique européen, avis 1/91, *Rec.*, p. I-6079.

### Le retour en grâce de la souveraineté des États

D'un autre côté, il demeurait toujours une seconde approche de l'intégration européenne, fermement attachée à la souveraineté étatique. On pense naturellement à la théorie de la souveraineté du Parlement britannique, que l'actualité met en lumière. Mais la tradition juridique germanique offre aussi aux partisans de la souveraineté (entendue au sens classique) une assise théorique, transposable à l'Union européenne, et même une traduction empirique grâce à la Cour de Karlsruhe. Les fondements de l'acception désormais classique de la souveraineté peuvent sans difficulté être puisés dans les travaux de Haenel et de Jellinek. Or, pour ces deux juristes allemands, est souverain celui qui possède la compétence de sa compétence<sup>90</sup>. En transposant cette acception à la donnée européenne, il devient possible de soutenir que les États membres conservent une pleine et entière souveraineté, en dépit des progrès constants de l'intégration et des transferts de compétences, pour peu qu'ils disposent du droit de quitter l'Union. Il leur sera alors toujours possible de recouvrer l'intégralité de leurs compétences. Une transposition de cette théorie à la donnée européenne permet d'affirmer la souveraineté conservée des États membres pour peu qu'ils disposent d'un droit de « retrait ». La question de ce droit de sortie devient alors centrale. Or, jusqu'au Traité de Lisbonne, son existence est sujette à caution. Les juridictions nationales n'ont toutefois pas tardé à prendre parti. La Cour constitutionnelle allemande, dans sa célèbre décision de 1993 sur la conformité du Traité de Maastricht à la Loi fondamentale, a affirmé que l'État allemand demeurait un des « *Maîtres des traités* ». À ce titre, il lui était parfaitement possible de révoquer son appartenance à l'Union<sup>91</sup>.

90. JELLINEK (G.), *L'État moderne et son droit*, V. Giard et E. Brière, 1913, II, réédition Panthéon-Assas, 2005, p. 136; HAENEL (A.), *Vertragsmäßige elemente der Deutschen Vertragsverfassung*, Leipzig, 1873, p. 28 et 149.

91. BVerfGE 89, 155 – Maastricht, 12 octobre 1993. La traduction est empruntée à Otto Pfersmann. La Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne a souligné dans une série de décisions (*Solange I*, *Solange II*, *Maastricht*, *Bananenmarkt*) que les États membres sont « encore les maîtres des Traités » (*Herren der Verträge*).

L'Allemagne est l'un des « maîtres des traités », qui ont fondé leur soumission au traité sur l'Union, conclu pour une « durée illimitée » (art. Q, TUE), sur la volonté d'une appartenance de longue durée mais qui pourraient finalement tout aussi bien la résilier par un acte contraire.

Une approche analogue avait été retenue par les juridictions britanniques. Les juges anglais ont toujours estimé qu'une décision du Parlement en faveur d'un retrait de l'Union s'imposerait aux juridictions britanniques<sup>92</sup>. Du reste, David Cameron avait déjà fait modifier le *European Communities Act* de 1972 en insérant en 2011 une « clause de souveraineté » réaffirmant la primauté du Parlement britannique (article 18). Le gouvernement avait alors souhaité rappeler que « ce qu'un Parlement souverain peut faire, un Parlement souverain peut toujours le défaire »<sup>93</sup>. La pensée de Dicey est toujours bien vivante outre-Manche<sup>94</sup>. Naturellement, on peut aussi lire ces décisions de juridictions constitutionnelles nationales comme l'expression d'un malaise, un ultime sursaut révélant le refus d'abdiquer formellement la souveraineté de l'État en dépit des réalités propres aux transferts de compétences.

Seulement, et c'est là tout l'apport du droit de retrait, cette dialectique impossible entre les partisans d'une souveraineté conservée par les États membres et les partisans d'une souveraineté limitée, voire progressivement transférée à l'UE<sup>95</sup>, trouve son épilogue dans le Traité de Lisbonne. Désormais, ce sont les traités eux-mêmes et non simplement les juridictions nationales qui consacrent cette réserve de souveraineté. Les États demeurent souverains *ad vitam aeternam* puisqu'il leur sera toujours possible

---

92. Court of Appeal of the United Kingdom, 19 juillet 1979, *Macarthy's Ltd. V. Smith*, C.M.L.Rep., 1980, p. 117.

93. Foreign and Commonwealth Office, « EU Bill to include Parliamentary sovereignty clause », Londres, 6 octobre 2010.

94. « *The principle of parliament sovereignty means neither more nor less than this, namely, that parliament [...] has under the English constitution, the right to make or unmake any law whatever* », DICEY (A.V.), *An introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10<sup>e</sup> éd., Londres, Macmillan, 1959, p. 40.

95. DE BÚRCA (G.), « Sovereignty and the Supremacy Doctrine of the European Court of Justice », dans N. Walker (dir.), *Sovereignty in Transition*, Oxford, Hart, 2003, p. 449-460.

de sortir de l'Union par leur seule volonté. L'intégration n'est plus un processus irréversible. La cour constitutionnelle espagnole n'a pas tardé à s'emparer du droit de retrait pour y voir une preuve de la capacité souveraine de l'État ibérique à récupérer les compétences transférées (13 décembre 2004). Car, et c'est le second enseignement de cet article 50 TUE, les États sont désormais libres de partir sans condition, et naturellement sans que l'Union puisse s'y opposer...

### 2.1.2. *La procédure de retrait de l'article 50 TUE*

Il n'est pas utile de forcer le trait pour affirmer que le droit de retrait de l'Union européenne est quasi inconditionnel. C'est une procédure dont l'issue et le terme sont connus par avance.

#### **Un droit de retrait quasi inconditionnel**

Aucune condition de fond ne semble se dresser entre l'État désirant exercer son droit de retrait et la porte de sortie de l'Union. Ce droit appartient à tout État membre sans qu'il ait à solliciter la moindre « autorisation » du Conseil européen<sup>96</sup>. Seule une condition est posée par le traité de Lisbonne, et elle paraît aller de soi : l'État sortant doit faire usage de son droit de retrait « conformément à ses [propres] règles constitutionnelles ». Cette disposition conditionne donc la sortie de l'ordre communautaire à une étape préliminaire proprement interne : l'État doit modifier sa constitution ; du moins, s'il a donné valeur constitutionnelle à son engagement européen. C'est le cas de l'Allemagne (articles 23 et 24 LF), de la France (Titre XV de la Constitution) ou de la Belgique (article 168).

Cette étape indispensable, anodine en apparence, peut s'avérer être le seul véritable obstacle à l'exercice du droit de retrait. Prenons l'exemple de la France. Quand bien même un parti eurosceptique viendrait à remporter des élections législatives, il est peu probable qu'il dispose – seul – d'une majorité

96. Des propositions françaises avaient pourtant été déposées par MM. Lamassoure et Villepin en vue de modifier l'article 60. L'idée était alors de limiter le droit de retrait à l'hypothèse où un État refuserait de ratifier un nouveau traité de révision qui approfondirait l'intégration (Lamassoure, amendement-5 ; Villepin, amendement-37).

des trois cinquièmes des suffrages exprimés, majorité requise dans l'Hexagone pour réviser la constitution. Or, des verrous institutionnels de cette nature, notamment par le biais de majorités renforcées, sont légion en Europe. De sorte que la référence aux pratiques constitutionnelles nationales, bien qu'en apparence purement formelle, s'avère être un garde-fou, le seul contre une sortie précipitée qui serait le fruit de la volonté d'un gouvernement europhobe fraîchement élu à la faveur d'un vote de défiance<sup>97</sup>. Mais encore faut-il, pour que ce verrou puisse jouer, que la révision constitutionnelle passe par la voie parlementaire... et qu'il s'agisse d'une constitution rigide. Or, comme chacun sait, au Royaume-Uni, le Parlement est souverain et il n'existe pas de constitution rigide, donc pas de majorité renforcée. En raison de son système de *common law*, un simple acte du Parlement fut à même de décider de la sortie<sup>98</sup>. Certains seront peut-être étonnés, au regard du degré d'intégration atteint, du faible encadrement posé à l'usage du droit de retrait. Les partisans de la théorie du complot pourraient même se demander si la sortie britannique n'était pas préméditée de longue date : depuis les travaux de la Convention de 2004. Il faut en effet savoir qu'à l'époque, rares furent les amendements visant à faciliter le retrait. La plupart

.....

97. Sur un plan plus politique, cette exigence peut relativiser la portée du chantage à la sortie que pourrait exercer un gouvernement à l'occasion d'une négociation. Le chantage d'un État pourrait être appréhendé par le Conseil européen à la fois sur un plan formel (au regard de sa régularité avec la constitution nationale), mais aussi sur un plan proprement politique en mesurant la faisabilité – et donc la crédibilité – d'une menace au regard de la majorité supposée dont un gouvernement national pourrait disposer, soit parmi la population, soit au sein du Parlement, selon que la constitution prévoit une procédure référendaire ou parlementaire.

98. La procédure référendaire est prévue par la *European Communities Act* depuis 2011 dès lors qu'il est question de réviser les traités. Mais seul un acte du Parlement britannique est à même de décider ou non de la sortie. C'est déjà ce qu'avait rappelé M. Wilson tandis qu'il était interpellé le 23 janvier 1975 par le leader du parti conservateur, M. Heath, sur le point de savoir si cette consultation populaire devait prévaloir sur les vues du Parlement. Le premier ministre avait alors indiqué que la Chambre des communes ne saurait être liée par les résultats d'un référendum, bien qu'il imaginait difficilement ne pas tenir compte de l'avis exprimé par le peuple. En tout état de cause, le 26 janvier 2017, le *European Union (Notification of Withdrawal) Bill* fut déposé à la Chambre des communes. Le projet de loi était succinct : « 1. Le premier ministre peut notifier, conformément à l'article 50(2) du traité sur l'Union européenne, l'intention du Royaume-Uni de se retirer de l'Union européenne. / 2. Cette section a effet en dépit des dispositions faites par ou en vertu du *European Communities Act 1972* et des autres lois ».

des amendements étaient favorables à l'inscription de ce droit dans l'ordre communautaire, mais ils entendaient plutôt en encadrer, voire en limiter l'exercice en le soumettant à de strictes conditions formelles et procédurales. Seul un projet indépendant fera exception : un projet déposé par le représentant du gouvernement du Royaume-Uni à la Convention. Cette proposition était le fruit des travaux du professeur Alan Dashwood, et ce projet de constitution conférait un droit absolu au retrait. La seule condition, si tant est qu'on puisse la qualifier de telle, consiste en une notification au Conseil de l'intention du retrait, tandis que la révision des traités s'opérait ultérieurement entre les États restants. En somme, un retrait immédiat et sans condition. Cette proposition n'a certes pas été reprise, mais *a posteriori*, certains seront en droit de se demander si certaines arrière-pensées n'avaient pas téléguidé la remise de ce projet.

#### Le retrait : une issue acquise dès l'activation de l'article 50 TUE

Reste à examiner la procédure par laquelle un État peut être amené à sortir de l'Union européenne. La procédure de sortie s'ouvre, comme l'avait finalement proposé le représentant britannique, par la simple notification par l'État concerné, au Conseil européen, de son intention d'user de son droit de retrait<sup>99</sup>. À la lumière des orientations du Conseil européen, des négociations sont ensuite ouvertes sur les modalités du retrait. C'est alors le Conseil qui est chargé, au nom de l'Union, de conclure un accord à la majorité qualifiée et selon la procédure de droit commun de conclusion des accords externes de l'Union (article 218 §3).

99. Theresa May aura finalement attendu le 29 mars 2017, soit neuf mois après le référendum, pour notifier à Bruxelles son intention de recourir à l'article 50 TUE. Londres s'était efforcée de gagner du temps, souhaitant engager les négociations avant même d'avoir notifié son intention de quitter l'Union, chose que les institutions européennes ont naturellement refusée. Des mois durant, Bruxelles rappellera qu'aucune négociation ne pouvait être engagée tant que le gouvernement britannique n'avait pas engagé la procédure de sortie. La notification de l'intention du Royaume-Uni adressée à Donald Tusk le 29 mars 2017 était ainsi rédigée : « Par la présente, je notifie le Conseil européen conformément à l'article 50(2) du traité sur l'Union européenne de l'intention du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne. De plus, conformément à ce même article tel qu'appliqué sur la base de l'article 106a du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, je notifie par la présente le Conseil européen de l'intention du Royaume-Uni de se retirer de la Communauté européenne de l'énergie atomique » (§3).

Mais il est bien question d'un accord sur les modalités de retrait, et non sur le principe du retrait, qui est acquis dès la réception de la lettre d'intention de l'État membre. En vertu de la procédure de droit commun de conclusion d'un accord international à laquelle renvoie l'article 50 TUE, c'est alors la Commission – gardienne de l'intérêt communautaire<sup>100</sup> – qui est chargée de présenter des recommandations au Conseil en vue de l'ouverture des négociations. La décision du Conseil autorisant cette ouverture est ensuite adoptée, sur la base des recommandations, à la majorité qualifiée. Cette décision devant auquel cas désigner aussi le négociateur de l'Union au sein de la Commission<sup>101</sup>.

À l'issue des négociations, l'accord de retrait sera conclu au nom de l'Union par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée après approbation du Parlement européen<sup>102</sup>. Cependant, qu'il s'agisse de la conclusion de l'accord ou de la décision de prolonger le délai de négociation, le Conseil et le Conseil européen seront composés sans les représentants de l'État sortant, ni pour les délibérations ni – bien sûr – pour le vote au sein de ces deux institutions. S'agissant toutefois de la composition du Parlement, une question se pose. Les parlementaires européens britanniques devraient-ils siéger ? Le texte est silencieux sur ce point et laisse donc penser à une composition orthodoxe. Il est vrai que les députés européens, d'où qu'ils viennent, représentent théoriquement les « citoyens de l'Union », et non l'État dans lequel ils ont été élus. Auquel cas, ces parlementaires devraient pouvoir se prononcer sur les conditions du retrait de leur propre État membre. Notons qu'à l'échelle nationale, l'Histoire plaide en pareil cas en faveur de cette solution. Lorsqu'une partie du territoire national d'un État s'est trouvée détachée

---

100. Et non le haut représentant de l'Union, car l'accord ne porte pas exclusivement ou principalement sur la PESC.

101. S'agissant du Brexit, le Français Michel Barnier fut choisi par le président de la Commission européenne dès juillet 2016 et il prendra officiellement ses fonctions au 1<sup>er</sup> octobre de la même année.

102. En la matière, la majorité qualifiée requise est prévue à l'article 238 § 3b). La majorité qualifiée est alors « égale à au moins 72 % des membres du Conseil [...], réunissant au moins 65 % de la population ».

de l'ensemble, les parlementaires élus dans cette région n'en représentent pas moins la nation, et non une fraction territoriale de celle-ci. C'est ce principe qui fut appliqué en 1871 après le traité de Francfort aux représentants alsaciens et lorrains. Certes, ils démissionneront volontairement, mais le principe ne fut pas pour autant remis en cause<sup>103</sup>. Un autre exemple assez significatif est fourni par Neuchâtel. Le 12 mars 1832, le canton avait fait connaître à la Diète son intention de quitter la Confédération après que le Directoire eut exigé qu'il abandonne sa constitution monarchique. Cette déclaration faite, les délégués neuchâtelois étaient tout prêts à rentrer dans leur canton, maintenant qu'ils avaient accompli leur devoir à l'égard des Confédérés en leur exposant les raisons de leur décision. Mais le lendemain, ils reçurent de la Diète une convocation requérant leur présence<sup>104</sup>. Une obligation à laquelle les députés de Neuchâtel déféreront<sup>105</sup>.

En tout état de cause, le départ d'un État membre de l'Union européenne n'est en aucun cas conditionné par la conclusion de cet accord. Faute de compromis, les traités cessent d'être applicables à l'État membre deux ans après la notification au Conseil. Ce délai de négociation peut certes être prorogé par décision unanime du Conseil européen, mais en accord avec l'État sortant. La sortie est donc conditionnée à la conclusion d'un accord, mais dans un délai raisonnable fixé à deux ans, faute de quoi l'État sortira de l'Union même sans compromis.

103. Notons en revanche que ce principe n'a pas été appliqué à la suite de l'indépendance de l'Algérie, puisque le général de Gaulle avait mis fin au mandat des députés algériens par une ordonnance datée du 3 juillet 1962, voir CHANTEBOUT (B.), *Droit constitutionnel et Science politique*, 10<sup>e</sup> éd., Paris, Armand Colin, 1991, p. 99.

104. Cette convocation, signée de l'avoyer E. Pfyffer et du chancelier fédéral Amrhyn, était ainsi rédigée : « La Diète, après avoir examiné la déclaration que la députation de Neuchâtel a faite dans la séance du 12 de ce mois, et considérant le §8 du pacte, déclare : / L'État de Neuchâtel est comme tout autre canton obligé par le pacte à assister aux séances de la Diète, et, après avoir prêté serment, de prendre part à ses délibérations. / D'après cela, la députation de Neuchâtel est instamment invitée à prendre part aux délibérations de la haute Diète ».

105. JUNOD (L.), *Phases de la question neuchâteloise*, op. cit., p. 95-96.

Et puisqu'il ne faut jamais insulter l'avenir, le paragraphe 5 de l'article 50 TUE prescrit le recours à la procédure d'adhésion de droit commun s'agissant d'une demande future de (ré)intégration. La procédure ne serait donc nullement allégée au regard d'une primo-accession, même si, par définition, cette procédure serait accélérée par le simple fait que la transcription en droit interne des normes européennes serait déjà effective. Mais les critères d'adhésion seraient à nouveau examinés par le Conseil européen.

Enfin, il faut noter que la Cour de justice de l'Union européenne, qui avait été saisie par des élus écossais, a précisé le 10 décembre 2018 (la veille du vote du Parlement sur l'accord de retrait) qu'un pays ayant enclenché l'article 50 du TUE reste libre de révoquer unilatéralement sa déclaration d'intention de se retirer de l'Union<sup>106</sup>. Et cela, tant qu'aucun accord de retrait n'est entré en vigueur ou, à défaut, durant les deux années qui suivent la notification. Le Royaume-Uni était donc encore autorisé à cette date à revenir sur sa décision, ce qui aurait eu pour effet de maintenir son appartenance à l'Union européenne<sup>107</sup>.

## 2.2. La portée d'une « clause de sortie » sur la nature du projet européen

Par son origine, l'Union européenne est une organisation internationale, et elle le demeure. L'existence d'un droit de retrait effectif semble même condamner toute évolution vers un possible État fédéral européen.

.....

106. Le vote du Parlement de Westminster sera finalement reporté, Theresa May ayant annoncé en fin d'après-midi ce même 10 décembre 2018 son intention de retourner à Bruxelles pour renégocier l'accord.

107. Cour de justice de l'Union européenne, Arrêt dans l'affaire C-621/18 *Wightman e.a./ Secretary of State for Exiting the European Union*, 10 décembre 2018.

2.2.1. *La portée politique d'une clause de sortie : le paradoxe du droit de retrait*

L'étude des travaux préparatoires à l'inscription du droit de retrait dans les traités laisse apparaître une ambition pour le moins paradoxale. Si un droit à faire « sécession » a été offert à tout État membre, c'est en vue – justement – d'attirer les États tiers vers l'Union européenne, ou d'inciter les États déjà membres à consentir à plus d'intégration.

**D'un message politique d'intégration...**

La première motivation à la reconnaissance d'un droit de retrait procède du bon sens politique. Retenir contre son gré un État récalcitrant pourrait avoir un coût politique très lourd pour les institutions européennes. On serait en droit de craindre qu'un État empêché de partir s'oppose à toute entreprise d'intégration supplémentaire, voire qu'il s'engage dans une politique d'obstruction permanente. C'est finalement ce qui avait motivé la colère de Michel Rocard en juin 2014, tandis que les Britanniques s'évertuaient à refuser la nomination de Jean-Claude Juncker à la tête de la Commission. Dans une tribune publiée dans *Le Monde*, il invitait le Royaume-Uni à quitter l'Union. « Partez donc avant d'avoir tout cassé », pouvait-on lire... Une partie de la doctrine était d'ailleurs favorable, avant même Lisbonne, à l'existence d'un droit implicite de sortie de manière à éviter les blocages<sup>108</sup>. Pour autant, la motivation la plus décisive quant à l'inscription du droit de retrait semble avoir été, à en croire Alain Lamassoure, le souhait de rassurer les candidats potentiels, mais aussi les plus eurosceptiques ou les plus réticents au renforcement de l'intégration, en disant – à qui avait besoin de l'entendre, notamment à l'Est –, qu'il leur serait possible de revenir sur leur engagement<sup>109</sup>.

108. BLANQUET (M.), ISAAC (G.), *Droit communautaire général*, 8<sup>e</sup> éd., Armand Colin, 2001, p. 25 ; FAVRET (J.-M.), *Droit et pratique de l'Union européenne*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Gualino, 2001, p. 49 s.

109. Dans son *Histoire secrète de la Convention européenne*, Alain Lamassoure (membre de la Convention en qualité de représentant du Parlement européen) confirme que, parmi les arguments évoqués au soutien de la constitutionnalisation d'une clause de retrait, figurait celui de rassurer les nouveaux États membres et les pays candidats. Certains pays de l'Est

Le droit de retrait participe alors de l'idéal d'une union et d'une vie en commun librement consenties. Ce dont fait montre par exemple le Sénat de Belgique. Lorsqu'il s'est agi d'approuver le traité établissant une constitution pour l'Europe le projet de loi prenait soin de noter que le droit de retrait « soulign[e] que la participation à l'Union se fonde sur un choix volontaire »<sup>110</sup>. L'idée est finalement d'interdire à ses opposants de présenter l'UE comme une « prison des peuples », comme un héritage qui s'imposerait aux générations futures. En somme, et pour reprendre la formule bien connue d'Ernest Renan, la consécration d'un droit de retrait devait permettre de faire de l'Union européenne un plébiscite de tous les jours. Loin d'être conçue comme une voie de sortie, l'existence de cette disposition constituait (pour reprendre les mots de la Convention) « un signal politique important pour ceux qui soutiendraient que l'Union est une entité rigide de laquelle il est impossible de sortir »<sup>111</sup>. Non contents de pouvoir différencier le degré d'intégration au sein de l'Union au moyen de clauses d'*opting-out* et autres protocoles, les États ont désormais la garantie de pouvoir en sortir purement et simplement. En somme, une « Europe à la carte » et avec droit de sortie... Comment s'en inquiéter, et pourquoi alors ne pas la rejoindre ?

Le dessein premier qui a présidé à l'inscription d'une clause de retrait était donc l'attractivité et le renforcement de l'intégration. Mais force est de constater que l'on a manifestement sous-estimé le facteur entropique. Cette clause n'a pas permis d'engager le Royaume-Uni et la République tchèque sur le chemin du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Pire, le Royaume-Uni est en passe de clore le chapitre européen de son histoire. Et la brèche semble ouverte. Courant décembre 2014, on apprenait qu'une initiative populaire avait été déposée en Autriche

---

ont recouvré leur souveraineté depuis peu, et auraient pu redouter un choix irréversible, LAMASSOURE (A.), *Histoire secrète de la Convention européenne*, Paris, Albin Michel, 2004, p. 338.

110. Sénat de Belgique, *Projet de loi portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Session 2004-2005, Document législatif n° 3-1091/1.

111. CONV 724/03, *op. cit.*, p. 134.

visant à l'organisation d'un référendum de sortie<sup>112</sup>. Le constat se veut sévère. Ce mécanisme originellement conçu comme un argument en faveur d'une intégration plus large sur un plan horizontal (par de nouvelles adhésions) comme sur un plan vertical (en prêchant pour une intégration plus poussée) se retourne contre l'intégrité organique de l'UE.

... à un mécanisme d'autodestruction ?

Dans une interview donnée bien avant que David Cameron n'annonce ses intentions, Alain Lamassoure avait révélé certaines des motivations ayant présidé à l'inscription d'un droit de retrait par la Convention :

On pensait à l'époque essentiellement au Royaume-Uni ou la République tchèque, à un certain moment, des pays qui nous cassent les pieds en tapant à longueur de journée sur l'Union européenne. Maintenant, on est en mesure de leur dire « écoutez les gars, si vous êtes si mécontents, la porte est là vous pouvez la prendre quand vous voulez ».

Un argument qui semble s'être retourné contre ses promoteurs, puisque les « 27 » furent contraints aux pires reniements aux fins d'éviter le Brexit ; des concessions par ailleurs sans effet. Au-delà de ces considérations prosaïques, qui traduisent une forme d'exaspération bruxelloise, le droit de retrait est un mécanisme qui n'en demeure pas moins intéressant, surtout si on se tourne vers l'histoire des organisations internationales. Habituellement, celles-ci prévoient, toutes ou presque, un droit de retrait. C'est une chose logique, puisque c'est une manifestation de leur nature intergouvernementale et donc de la souveraineté conservée de leurs membres<sup>113</sup>. Pourtant, une organisation internationale aussi importante que l'ONU fait exception. La Charte des Nations unies ne fait pas mention d'un droit de retrait<sup>114</sup>.

112. Cette « Initiative populaire pour le retrait de l'UE » a été déposée auprès des autorités autrichiennes le 17 décembre 2014 afin de demander une votation populaire en vue du retrait de l'Autriche de l'Union européenne.

113. Ainsi en est-il du Statut du Conseil de l'Europe (article 7).

114. Alors même que cette option était clairement évoquée dans les travaux préparatoires de la Charte de San Francisco.

La raison de ce silence est à chercher dans l'histoire et les déconvenues de son ancêtre, la Société des Nations (SDN). Car le Pacte de la SDN, en son article 1<sup>er</sup> § 3, prévoyait quant à lui un droit de retrait. Et il est intéressant de constater que l'on y retrouve une logique et des délais analogues à ceux retenus par l'article 50 TUE. Les membres de la SDN pouvaient exercer leur droit de retrait sans autre condition que le respect d'un préavis de deux ans. Or, que s'est-il passé ? Seize États membres de la SDN firent usage de ce droit. Ce qui n'a pas participé à donner à l'institution le poids que Wilson ambitionnait. Le risque du droit de retrait, on s'en doute, c'est l'hémorragie et le phénomène de contagion qui gagnerait un, puis deux, puis trois États. En somme, une boîte de Pandore. Qu'advierait-il de l'Europe si un État historique, songeons à la France ou à l'Allemagne, venait à quitter l'Union ?

D'autant que, même sans faire usage du droit de retrait, le seul fait que cette prérogative existe commence – on en voit les premiers stigmates – à se retourner contre l'intégration et contre les institutions en permettant à des États de jouer sur une politique de chantage au départ. Certes, ce fait n'est pas nouveau. On se souvient de Margaret Thatcher et de son « *I Want my Money Back!* », en 1979, qui ouvrira une crise profonde, longue de cinq années, qui se conclura par la victoire de la Dame de fer à Fontainebleau. Mais on pourrait penser aussi à la politique de la chaise vide appliquée par de Gaulle et au compromis de Luxembourg qui s'était ensuivi. On se souvient aussi de la mauvaise blague jouée par le Royaume-Uni voici plus de quarante ans, le 1<sup>er</sup> avril 1974, lorsque le gouvernement travailliste avait exigé un réaménagement des conditions d'adhésion du pays aux Communautés ; une requête assortie de l'éventualité d'un retrait du Marché commun faute de lui donner satisfaction<sup>115</sup>. Un référendum sur la question de l'appartenance aux Communautés s'était ensuivi en 1975, à peine deux ans après l'adhésion. À l'époque, une large majorité de Britanniques (67,2 % des suffrages) s'était prononcée en faveur du maintien du pays

.....

115. Harold Wilson entendait alors que soit rediscutée la politique agricole commune et que soit garantie la souveraineté de Westminster en matière économique et sociale. Mais le premier ministre rejetait surtout le projet d'union économique et monétaire. Un référendum se tiendra effectivement l'année suivante, le 5 juin 1975, soit à peine deux ans après l'adhésion du pays, datée du 1<sup>er</sup> janvier 1973.

dans la construction européenne<sup>116</sup>. Mais s'il était déjà difficile de résister à ce type de pression à la renégociation tandis que le droit de retrait était purement hypothétique, voire absent, comment les institutions européennes pourront-elles désormais résister à un tel chantage au départ ? Budget européen, nomination de Jean-Claude Juncker : David Cameron brandissait chaque fois la menace de la sortie et il en jouait plus que de raison dans le bras de fer engagé avec Bruxelles. L'accord du 19 février 2016 en restera l'illustration la plus éclatante : David Cameron, digne héritier de Margaret Thatcher. Or, le Brexit va créer des vocations. D'autres gouvernements pourraient exiger demain, au détour du vote du budget, une diminution de leur part contributive, tel autre un aménagement de la politique migratoire, au risque d'avoir une Europe non plus à une ni même à deux, mais peut-être à trois, voire à quatre vitesses. Qui nous dit que les nouveaux entrants ne seront pas gagnés par le syndrome britannique de 1974 visant à renégocier les conditions une fois rentrés dans la famille européenne ?

L'engagement européen n'est donc plus un pacte éternel. Le risque n'est-il pas alors de voir l'Union devenir une simple alliance d'intérêts : une alliance révocable au bon vouloir des membres qui viendraient à juger qu'ils y perdent plus qu'ils n'y gagnent ? Durant les travaux de la Convention, la crainte suscitée par ce scénario avait justifié une proposition d'amendement tendant à la suppression du droit de retrait. Sa consécration aurait été « un mauvais signal quant à l'exigence de solidarité mutuelle »<sup>117</sup>. Partout en Europe, des mouvements sécessionnistes se font jour. De temps à autre, acceptons de le dire, la motivation à la sortie est le refus d'une communauté de payer plus qu'elle ne reçoit<sup>118</sup>. Or, ce qui est déjà difficile

116. Sur ce référendum, son contexte et ses enjeux, voir BOIVIN (J.-P.), « L'Angleterre et l'Europe : le 5 juin 1975 ou la journée des dupes », *Revue française de science politique*, n° 2, 1976, p. 197-228.

117. Voir l'Amendement 11 (Meyer). Voir aussi : « Such an explicit clause could allow Member States to blackmail the Union, paralyse its decision-making processes and even endanger the stability of the Union », Proposition d'amendement à l'article 46, Brok, Szajer, Ackam.

118. Il est dit parfois, à tort ou à raison, que les Flamands ne veulent plus payer pour une Wallonie gangrenée par le chômage ou que la Ligue du Nord ne voudrait plus financer le Mezzogiorno. Le premier ministre écossais Alex Salmond (bien qu'il soit impossible

à accepter au nom de la solidarité nationale risque d'être plus difficile encore à accepter au niveau supraétatique. N'est-ce pas la porte ouverte à un mouvement eurosceptique national quelconque qui, au bénéfice d'une élection de défiance qui l'aurait porté au pouvoir, profiterait de ce droit pour organiser une sortie sous couvert d'une Europe bouc émissaire ? La chose est d'autant plus concevable que la procédure prévue par le traité offre peu de garanties contre une action éclair d'un gouvernement europhobe. Peut-être aurait-il été bon de renforcer quelque peu le cadre de la sortie de manière à ne pas faire de l'Union et de l'engagement européen un engagement révocable sur un « coup de dés » référendaire... On pourrait parfaitement procéder en deux temps. Il serait alors possible d'organiser un premier référendum qui, le cas échéant, engagerait le processus de retrait et ouvrirait la voie aux négociations définissant les conditions du départ. Puis, à l'échéance de deux ans, le peuple serait appelé à confirmer ce choix au regard des conditions qui ont été négociées. Le peuple de l'État sortant serait ainsi éclairé sur les conséquences et les conditions futures de ses relations avec l'Union. *A posteriori*, fort de l'expérience britannique, une procédure de sortie en deux temps n'aurait pas été un luxe.

En tout état de cause, l'exercice possible du droit de retrait doit sonner comme une invitation à poursuivre la démocratisation des institutions. Car des pays, y compris parmi les plus européens (pensons à l'Allemagne), se sont emparés du droit de retrait. La Cour constitutionnelle de Karlsruhe s'est aventurée jusqu'à faire du droit de retrait non plus un droit, mais un potentiel *devoir* de sortie en cas de déficit démocratique des institutions<sup>119</sup>. De ce point de vue, il est bon que la désignation du président de la Commission soit, depuis 2014, directement liée au résultat

---

de réduire la tentative de séparation écossaise de 2014 à cela) n'avait pas manqué de faire savoir que les ressources pétrolières de l'Écosse en feraient en cas de sécession l'un des pays les plus riches du monde. Une richesse et une liberté budgétaire qui auraient pu être utilisées au profit de politiques sociales (les Écossais étant traditionnellement plus « à gauche » que les gouvernements britanniques).

119. Dans sa décision *Lisbonne* du 30 juin 2009, la Cour constitutionnelle allemande précisait que « [s]i, dans le cadre de l'évolution de l'intégration européenne, une disproportion devait surgir entre la nature et l'étendue des droits de souveraineté exercés d'une part, et le degré de légitimité démocratique d'autre part, il appartiendrait à la République fédérale d'Allemagne [...], en ultime recours, de refuser de continuer à participer à l'Union européenne ».

des élections européennes. C'est un pas important pour éviter que l'Europe ne soit perçue comme une machine purement technocratique. Il n'en reste pas moins que l'accord de février 2016 et le référendum britannique de juin ont marqué un tournant. Il sera difficile de revenir en arrière pour supprimer le « droit de retrait ». Or, l'existence de ce droit de sortie emporte une conséquence institutionnelle fondamentale en éloignant l'Union du projet d'État fédéral européen. Pour peu du moins, avec la doctrine classique, que l'on fasse du refus de la sécession un critère de l'État fédéral.

### 2.2.2. La portée juridique d'une clause de sortie

La chose peut surprendre au regard de la nature singulière de l'édifice européen. Mais l'Union est aujourd'hui encore, sur un plan juridique, une organisation internationale. L'Union emprunte aux organisations internationales de nombreux traits caractéristiques. Elle repose sur des traités successifs (Communauté européenne du charbon et de l'acier – CECA, Rome, Acte unique, Maastricht, Amsterdam, Nice, Lisbonne). Ces traités fondateurs, comme les traités modificatifs, sont d'ailleurs en tout point conformes à ceux que l'on rencontre en droit international public : conclus entre États souverains et obéissant aux mêmes règles. Le *Traité établissant une constitution pour l'Europe* lui-même n'échappait pas à cette réalité. Comme n'importe quel autre traité, et comme le veut le droit international public, il devait être ratifié par tous les États membres pour entrer en vigueur. Et c'est bien ce qui lui vaudra d'être finalement enterré en 2005 à la suite des refus français et hollandais.

Pourtant, il faut aussi reconnaître que l'UE est une organisation *sui generis* qui sort des cadres établis. La Cour constitutionnelle de Karlsruhe en fait une association d'États (*Staatenverbund*). Relevons que c'est l'intégration, et non simplement la coopération, qui guide le fonctionnement des institutions. Des pans entiers de compétences, dont des compétences régaliennes, sont confiés à l'Union, qui les exerce en lieu et place des États<sup>120</sup>. De même,

120. Ce que l'on a parfois présenté comme des abandons de compétences, mais qu'il faut maintenant requalifier en simples transferts précaires soumis à l'article 50 du TUE.

à la différence du principe prévalant en matière de traités, la violation du droit communautaire par un État membre n'exonère pas les autres États du respect de ce droit<sup>121</sup>. On pourrait aussi souligner le recul de la règle de l'unanimité, qui est à la base des organisations internationales, au profit de la majorité qualifiée qui s'est progressivement imposée ; ou encore, la primauté du droit de l'Union sur le droit des États membres. Tout cela participe à éloigner l'UE d'une organisation internationale classique. L'Union européenne est une organisation internationale singulière. L'intégration y est bien plus poussée qu'à l'accoutumée. Si bien qu'il est légitime de se demander si, à force d'intégration, l'Union ne tend pas à passer du giron de l'organisation internationale à une forme plus intégrée, à savoir, celle d'un État fédéral européen.

#### La destinée fédérale de l'Union européenne

Les pères fondateurs n'ont jamais pris parti sur la finalité du projet européen et sur la destinée attendue de ce processus d'intégration, ni dans le sens d'un État fédéral en gestation ni dans celui d'une simple confédération. Mais il n'en demeure pas moins qu'en 1952, tandis qu'il était à Washington, reprenant le concept lancé par Winston Churchill dès 1946, Jean Monnet révélait vouloir, « avec le plan Schuman [...], pos[er] les fondations [d]es États-Unis d'Europe »<sup>122</sup>. Si cette vocation était celle de la CECA, embryon de la Communauté économique européenne (CEE), l'heure est maintenant au bilan s'agissant de l'UE.

Il existe dans l'édifice européen une trame fédérale : on y retrouve en germe les trois principes classiques du fédéralisme. *L'autonomie* est garantie par un transfert de droits

---

121. CJCE, 13 novembre 1964, *Commission contre Luxembourg*. Organisation *sui generis* encore car, à la différence du droit international public classique, les compétences transférées ne se perdent pas du fait de leur non-usage par les institutions de l'Union (CJCE, 14 décembre 1971, *Commission contre France*).

122. Quelques semaines après la mise en place des institutions de la CECA, Jean Monnet expliquait à la presse américaine : « Aussi longtemps que l'Europe restera morcelée, elle restera faible, et sera une source constante de conflits. [...] Avec le plan Schuman et avec l'armée européenne [mais la CED échouera], nous avons posé les fondations sur lesquelles nous pourrions construire les États-Unis d'Europe, libres, vigoureux, pacifiques et prospères », MONNET (J.), *Discours devant le National Press Club*, Washington, 30 avril 1952.

de souverainetés et une dévolution des compétences qui répond aux canons d'un fédéralisme par agrégation : c'est-à-dire des compétences d'attribution confiées à l'Union et des compétences résiduelles dévolues aux États membres<sup>123</sup>. *La superposition* ne fait guère de doute entre un échelon bruxellois et les instances nationales, avec primauté du droit communautaire sur le droit étatique et applicabilité directe de ces mêmes normes communautaires. Quant au *principe de participation*, les États sont partie prenante de la vie des institutions communes (Conseil européen, désignation des membres d'institutions européennes, veto pour chacun des États membres en matière de traités, etc.). Sur le plan organique, le parallèle est tout aussi tentant. Au sein du pouvoir législatif européen, il n'est pas bien difficile de distinguer deux colégislateurs, forme de bicamérisme fédéral avec une chambre du peuple d'un côté, le Parlement européen, et un organe législatif représentant les États membres de l'autre avec le Conseil des ministres. Un pouvoir législatif européen qui se superpose ainsi au pouvoir législatif étatique. Quant à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), elle a, en raison de sa jurisprudence, parfois été qualifiée d'« instance à vocation fédérale ». Il est vrai que la primauté du droit communautaire qu'elle a imposée, la limitation des droits souverains des États membres qu'elle a affirmée, le caractère définitif des transferts de souveraineté qu'elle a un temps soutenu, tout plaide (ou plaidait) en faveur du caractère fédératif de l'Union.

Sur un plan symbolique, le traité constitutionnel aurait d'ailleurs participé à rapprocher l'UE de l'État fédéral. Car le cheminement était cette fois, non simplement fédéral, mais aussi étatique. Rappelons qu'il était prévu de recourir aux termes de « loi » et de « loi-cadre » pour désigner les actes normatifs européens ; que l'emploi du terme de « ministre des Affaires étrangères » devait s'imposer ; qu'il était prévu d'adopter comme symboles de l'Union, à l'instar d'un État, un drapeau, un hymne, une devise.

.....  
 123. L'article 5 du TUE dispose que « le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union ». D'autant que le traité de Lisbonne introduit pour la première fois dans les traités fondateurs une classification précise en distinguant trois compétences principales : les compétences exclusives, les compétences partagées et les compétences d'appui.

Et, ô combien révélateur, le traité de 2004 était présenté comme un « traité constitutionnel ». Or, un traité constitutionnel est un oxymoron sur un plan juridique. Car, de deux choses l'une : soit il est question de traité, et alors il s'agit d'un acte international entre États souverains (donc d'une organisation internationale) ; soit il s'agit d'un acte *constitutionnel*, donc d'une constitution, et là il n'est plus question de concevoir l'Union comme organisation internationale, fut-elle *sui generis*, mais bien comme un État. Cette formule sibylline révélait de manière subliminale le dessein véritable de ses promoteurs : l'Union aspirait à quitter le statut confédéral pour épouser une forme étatique. Le choix de cette dénomination devait s'appréhender dans la continuité de l'entreprise européenne. On se souvient peut-être de la proposition – rejetée à l'époque – visant à inscrire dans le traité de Maastricht l'objectif de constitution d'un État fédéral.

#### Le *Requiem* du rêve de Jean Monnet ?

Les référendums hollandais et français de 2005 ont finalement enterré le traité constitutionnel européen. Depuis, bon nombre de ces indices étatiques ont disparu. La rhétorique constitutionnelle est passée de mode. Le traité constitutionnel a laissé place à un simple « traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la communauté européenne ». Les éléments symboliques de l'État ont été écartés : quid du ministre des Affaires étrangères, remplacé par un « haut représentant » (une terminologie en parfaite adéquation avec le statut d'organisation internationale) ; adieu les symboles étatiques qu'étaient l'hymne et la devise. Le règlement et la directive demeurent. Il n'y aura pas de « loi » européenne. La référence à la primauté du droit communautaire est oubliée et la Charte des droits fondamentaux renvoyée en annexe<sup>124</sup>. Pour autant, le fédéralisme n'a pas totalement disparu de la partition européenne. Le TSCG a semé les germes d'un fédéralisme budgétaire. La trame fédérale demeure sous-jacente. Mais les couleurs de la palette fédéraliste sont désormais plus pâles

---

124. À la différence du traité constitutionnel, la Charte est simplement visée et non reprise dans le texte du traité.

et le cadre étatique semble s'être éloigné. Le simple fait d'être « fédéraliste » est d'ailleurs en soi perçu comme un *casus belli* en cas de candidature à la tête de la Commission : la bataille autour de la nomination Juncker l'a montré.

Faut-il en conclure que l'Union est condamnée à demeurer une organisation internationale, à être une simple confédération ? Ce statut ne rend pas justice à l'ambition et à la portée du projet européen. Les progrès de l'intégration et la personnalité juridique désormais reconnue à l'Union plaident en faveur d'un projet fédératif irréductible à l'organisation internationale. La notion même de « confédération » semble trop étroite. La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a très tôt affirmé que la Communauté constituait « un nouvel ordre juridique de droit international [...] dont les sujets sont non seulement les États, mais également leurs ressortissants »<sup>125</sup>. L'Union a noué des liens directs avec les citoyens de ses États membres du fait de l'inscription d'une citoyenneté européenne dans le Traité de Maastricht. À défaut de pouvoir classer le « sfumato européen » dans une catégorie bien définie, car les lignes et les critères s'estompent devant la singularité du projet, il est possible de dessiner une trajectoire. Cette trajectoire n'incline plus vers l'État fédéral. Les conditions à l'existence de ce modèle institutionnel semblent faire défaut. Sur un plan sociologique, Kenneth Wheare avait peut-être raison lorsqu'il affirmait qu'il n'existait pas de « peuple européen ». En tout état de cause, la terminologie retenue par le TUE démontre que l'Europe continue de se concevoir sous le prisme confédéral plutôt que comme un État en devenir. Que le TUE ait opté pour un « droit de retrait », un terme qui est propre aux organisations internationales, n'est pas anodin. On a pris soin d'éviter le terme de « sécession », connoté historiquement, et dont la teinte fédéraliste – étatiste même – n'aurait échappé à personne. Ce choix en dit long quant à la qualification juridique de l'Union et sa vocation. L'Union est – et demeure – une organisation internationale. L'Union aurait pourtant pu cheminer progressivement vers l'État fédéral.

.....  
125. CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, Aff. 26-62, Rec., p. 3.

Le traité « constitutionnel » allait à bien des égards dans ce sens<sup>126</sup>. Mais le fait que le *Traité portant Constitution pour l'Europe* signé le 29 octobre 2004 ait finalement échoué dans sa phase de ratification a porté un coup d'arrêt aux aspirations fédéralistes européennes. Certains États membres, hostiles à cette direction, ne s'y sont pas trompés puisqu'ils ont dénoncé et obtenu la disparition de ces symboles étatiques dans le traité de Lisbonne. La répartition des compétences elle-même n'est plus définitive. L'article 48 du TUE permet de porter des projets de révision des traités tendant à réduire les compétences de l'Union. La direction prise par l'Union européenne depuis 2005, au regard de ce qui a été conservé du traité constitutionnel, de ce qui en a été exclu, et de ce qui a finalement été inscrit dans le marbre avec Lisbonne, tout – y compris l'accord européen du 19 février 2016 – plaide en faveur de l'idée que l'Union européenne s'est désengagée d'un projet de super-État fédéral européen<sup>127</sup>. Certaines caractéristiques de l'État fédéral ne s'en sont pas moins imposées :

- .....
126. La dénomination de ce nouveau traité « constitutionnel » révélait cette aspiration étatique. D'autant que la personnalité juridique conférée à l'Union lui donnait, et lui donne toujours puisque Lisbonne l'a maintenue, le droit d'adhérer à une organisation internationale en tant qu'Union européenne. Or, le droit d'adhérer à une organisation internationale est usuellement réservé aux États. C'est ce que traduit la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 lorsqu'elle qualifie, en son article 2 §1, i), les organisations internationales d'« intergouvernementales ». Cette aspiration étatique est confirmée sur un plan proprement formel par le fait que l'ensemble des traités devait être subsumé et remplacé par ce nouveau texte unique, à l'instar d'une loi fondamentale régissant la nouvelle structure ainsi créée. Cette dimension étatique était enfin appuyée par l'article 1-8 du traité établissant une constitution pour l'Europe et qui était consacré aux symboles de l'Union européenne qu'étaient l'hymne européen, la devise, le drapeau, la monnaie et la journée de l'Union. Or, les historiens le savent bien, la construction d'une nation ou d'un État s'appuie sur un dispositif symbolique. Ces symboles servaient un projet de construction étatique.
127. Lisbonne participe globalement d'un encadrement accru de l'Union. Certains éléments formels en attestent. L'article 5 du TUE, dans sa version antérieure à Lisbonne, stipulait que « la communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité ». Le traité de Lisbonne définit désormais les compétences de l'Union de manière, non plus positive, mais négative en affirmant qu'« en vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres ». La défiance vis-à-vis de l'appétit de Bruxelles est explicite ; surtout lorsque l'on remarque que le dernier principe est redondant puisque déjà posé à l'article précédent (article 4 § 1). Il est révélateur qu'un même principe, dans une formulation identique, soit itéré dans un texte normatif dans deux articles successifs.

la majorité a pris le pas sur l'unanimité et l'Union possède désormais la personnalité juridique (car Lisbonne a maintenu ce point). Mais il restera désormais – qu'on le veuille ou non – un obstacle dirimant à tout projet d'État fédéral européen : l'existence du droit de retrait. L'absence de droit de « sécession » plaidait jusqu'en 2009 en faveur d'une intégration à perpétuité, ce qui éloignait l'Union de la simple organisation internationale pour laquelle le droit de retrait est un élément constitutif. La conjugaison de compétences transférées « définitivement » à Bruxelles et de l'absence de droit de sécession revenait *de facto* à transférer la souveraineté des États membres vers l'Union. À l'inverse, la reconnaissance d'un droit de retrait interdit de concevoir l'Union comme un État fédéral en devenir, pour peu évidemment qu'on adhère à la théorie classique selon laquelle un État fédéral interdit la sécession. Mais force est de constater que le fait est presque systématiquement proscrit. L'histoire des États-Unis l'a montré<sup>128</sup>. Les États fédéraux contemporains ne consacrent pas de droit de retrait. Rien de tel n'existe en Australie, en Suisse, en Belgique, en Allemagne, au Brésil ou au Canada.

Est-ce à dire qu'en recourant au droit de retrait, le Royaume-Uni a condamné l'Union au statut d'une « simple » confédération européenne ? Il ne faudrait pas enterrer trop rapidement le projet fédéraliste européen. Le modèle confédéral ne rend pas justice à l'aspiration et à la dimension de l'UE. Certes, l'option d'un État fédéral européen semble s'être éloignée. Mais faut-il véritablement regretter que l'Union tourne le dos à un projet de super-État fédéral ? L'État fédéral s'est révélé à l'usage très uniformisateur, et finalement presque centralisateur là où il a trouvé à s'appliquer. C'est la raison d'être de la crise du fédéralisme que connaissent bien des États multinationaux. Cette centralisation et cette uniformisation qui ont permis de faire de treize colonies

128. Dans l'Affaire *Texas c. White* (Recueil 74 US 700, Arrêt du 23 février 1868), la Cour suprême déclare que « la Constitution, dans toutes ses dispositions, mène à une Union indestructible [...] Lorsque le Texas est devenu membre des États-Unis, il est entré dans une relation indissoluble. L'union entre le Texas et les autres États a été aussi complète, aussi perpétuelle, et aussi indissoluble que l'Union avec les États d'origine. Il n'y avait pas lieu à réexamen ou révocation, sauf par la révolution ou le consentement des États » (§ 5-6).

américaines une nation ne sauraient en aucun cas s'accommoder de l'union délicate de vingt-sept nations construites par des siècles d'histoire. Par son processus de *nation-building*, l'État fédéral américain s'est éloigné des aspirations initiales du fédéralisme au respect et à la préservation de l'identité politique et culturelle de ses membres.

La science juridique s'essaye depuis plus d'une décennie à dépasser la dichotomie entre confédération et État fédéral au travers du concept de « Fédération ». Faute de pouvoir opter pour le cadre étatique, l'Europe peut raisonnablement se tourner vers la Fédération. Or, ce dernier modèle est assis sur le respect des particularismes. L'Union a fermé une porte. Mais une autre s'ouvre à elle : la Fédération européenne est désormais la seule voie du cheminement commun. Réjouissons-nous, car elle sera plus respectueuse des identités nationales et elle permettra de donner corps à l'entreprise ambitieuse d'une « Fédération d'États-nations » popularisée par Jacques Delors.



## CHAPITRE 2

---

# LES UNIONS FÉDÉRALES CONSACRANT UN DROIT DE SÉCESSION

---

Les XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles comptent, la chose n'est pas si courante, plusieurs exemples de sécessions pacifiques : la sécession de la Hongrie de l'Autriche en 1867, celle de la Norvège de la Suède en 1905, celle de l'Islande du Danemark en 1944, ou encore celle de la Syrie de la République arabe unie en 1961<sup>1</sup>. Mais si on veut bien examiner en détail chacune de ces sécessions, leur caractère consensuel doit plus au choix du moment, à l'opportunité politique née de l'affaiblissement de l'État central, qu'à une solution véritablement consentie<sup>2</sup>. On serait peut-être tenté d'évoquer

- 
1. La République arabe unie (fondée en 1958 avec l'Égypte de Nasser), trop unitaire, prendra fin en novembre 1961 du fait d'un coup d'État conduit en Syrie afin de mettre un terme à une union perçue comme une forme d'annexion à une Grande Égypte. Si Nasser a d'abord voulu s'opposer par les armes à cette sécession, il finira de mauvaise grâce par consentir à ce qu'il nommera « un mouvement réactionnaire séparatiste servant les intérêts des impérialistes », cité par BUCHHEIT (L.C.), *Secession, op. cit.*, p. 99.
  2. L'état de faiblesse dans lequel se trouvait l'Empire austro-hongrois après la défaite de Sadowa avait conduit l'empereur Franz-Joseph à accepter de négocier l'indépendance de la Hongrie. Le « Compromis austro-hongrois » (*Ausgleich*) sera ratifié par le Parlement autrichien le 21 décembre 1867, après quoi la Diète autrichienne modifiera la constitution

aussi la sécession de Singapour de la Malaisie en 1965. Mais peut-on parler de sécession paisible dans ce dernier cas, alors que la « ville du lion » est en réalité mise à la porte de la Fédération du fait de conflits économiques et raciaux, et cela moins de deux ans après y être entrée ?

On peine en réalité à trouver dans l'histoire récente des velléités séparatistes qui n'aient conduit à des guerres ou à de fortes tensions régionales. On pense immédiatement à la fédération de l'Érythrée et de l'Éthiopie, voulue en 1952 par l'ONU, et qui dégénéra en une guerre longue de trente ans. Mais on pourrait également citer le Kosovo, les Tamouls du Sri Lanka, le Bangladesh et sa guerre contre le Pakistan, ou la Tchétchénie. Les exemples sont légion. De fait, la doctrine a coutume de dire qu'il n'existe que de très rares cas où des États ont reconnu expressément un droit de sécession. Il existe pourtant quelques exemples...

Paradoxalement, un nombre assez significatif d'États unitaires reconnaît un droit de sécession à l'égard de provinces à l'identité culturelle distincte. C'est le cas en Europe du Danemark<sup>3</sup> ou des Pays-Bas<sup>4</sup>, et même de la principauté du

---

afin de se conformer au nouvel arrangement politique. Quant à la Suède, si elle a finalement consenti à la sécession de la Norvège, c'est par crainte de l'isolement sur la scène européenne en cas de guerre, qui aurait par ailleurs été ruineuse. Le cabinet a donc préféré négocier une dissolution pacifique, voir LINDGREN (R.E.), *Norway-Sweden : Union, Disunion, and Scandinavian Integration*, Princeton University Press, 1959, p. 133-134. S'agissant enfin de l'Islande, celle-ci avait proclamé son indépendance le 17 juin 1944 en profitant du fait que le Danemark demeurait encore sous occupation nazie.

3. Le statut d'autonomie renforcée du 21 juin 2009 reconnaît un droit à l'autodétermination du Groenland pouvant conduire à l'indépendance, voir chapitre VIII, article 21§1 : « Il revient au peuple du Groenland de prendre toute décision concernant l'indépendance du Groenland ». Ce droit fut pourtant refusé aux îles Féroé en 1946 lorsque les insulaires cherchèrent à l'exercer. Mais la position de Copenhague semble désormais plus ouverte sur ce sujet. Il fut même question d'incorporer un droit à l'autodétermination dans le projet de constitution que les électeurs des îles Féroé devaient théoriquement valider le 25 avril 2018. Ce référendum a toutefois été reporté.
4. Voir le statut d'État autonome d'Aruba, qui lui permet de mettre un terme aux liens qui l'unissent à Amsterdam. L'article 58.1 du Statut du Royaume de 1954 (révisé en 2010) dispose en effet que : « Aruba peut déclarer, par loi du pays, qu'elle souhaite mettre fin à l'ordre juridique consacré par le Statut en ce qui la concerne ». Notons que les insulaires avaient déjà choisi l'indépendance en 1977, mais que le gouvernement de l'île a finalement préféré, après d'interminables discussions, demander à la Couronne d'oublier cette option en 1994.

Liechtenstein<sup>5</sup>. C'est le cas aussi en Asie, où la République d'Ouzbékistan octroie un droit de sécession à la République du Karakalpakstan (voir l'article 74 de sa constitution). Il en est de même en Moldavie à l'égard de la Gagaouzie<sup>6</sup>. L'actualité invite aussi à évoquer la possible sécession de l'île de Bougainville, qui se séparerait alors de la Papouasie–Nouvelle-Guinée<sup>7</sup>. Enfin, il faut faire état du pragmatisme britannique. Le Royaume-Uni a accepté la tenue d'un référendum d'autodétermination de l'Écosse en septembre 2014<sup>8</sup>. D'aucuns, dans le contexte frontalier ravivé par le *Brexit*, songent déjà – peut-être un peu rapidement – à la réunification de l'Irlande<sup>9</sup>.

- .....
5. Le micro-État, construit autour de onze communes, leur a récemment donné le « droit de faire sécession » (article 4§2). La possibilité de voir un pays de tout juste 160 kilomètres carrés se diviser pour donner naissance à un État-commune de trois ou cinq kilomètres carrés laisse dubitative jusqu'à la Commission de Venise, qui notait en 2002 qu'une initiative de cette nature était fort peu souhaitable. Songeons que la sécession de la municipalité de Planken reviendrait à créer un pays de quelque 400 habitants...
  6. S'agissant de ce dernier territoire, la Constitution ne semble laisser aucune place à la sécession (voir article 111[1]). Mais devant les craintes de ce territoire peuplé de turcophones, face à la possibilité de voir la Moldavie absorbée par une grande Roumanie, une loi a été votée le 23 décembre 1994 par le Parlement moldave (*Law on special legal status of Gagauzia [Gagauz-Yeri]*) avec l'inscription à l'article 1(4) d'un droit conditionné à l'autodétermination externe. Dans le sillage de cette loi a été inscrite dans le *Gagauz Legal Code* une disposition (article 7) prévoyant que la Gagaouzie pourrait faire valoir son droit à l'autodétermination si « le statut de la Moldavie comme État indépendant devait changer ». Il faudrait aussi ajouter la Transnistrie, où règne une situation des plus opaques.
  7. Aucun droit de cette nature n'est prévu dans la constitution du pays. Mais cette possibilité résulte de l'accord de paix signé en 2001, qui a mis fin à un conflit armé remontant à 1988 entre le gouvernement central et les indépendantistes. En septembre 1975, un mouvement sécessionniste avait déjà déclaré l'indépendance du territoire. Mais cette indépendance fut de courte durée, puisque Bougainville réintégra le giron de l'État central quelques mois plus tard. Il est prévu par l'accord de paix de 2001 que se tienne un référendum d'autodétermination d'ici 2020. Un accord conclu en 2016 entre les autorités de Bougainville et l'État central a provisoirement fixé ce référendum au 15 juin 2019.
  8. À la suite de l'Accord d'Édimbourg du 15 octobre 2012 signé par David Cameron et Alex Salmond (*Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum*), l'annexe 5 de la Loi sur l'Écosse a été modifiée pour autoriser une consultation. C'est ainsi qu'a été introduit l'amendement suivant : « La réserve du paragraphe premier n'affecte en rien la possibilité de tenir un référendum sur l'indépendance de l'Écosse vis-à-vis du Royaume-Uni », *Scotland Act 1998 (Modification of Schedule 5) Order 2013 (SI 2013/242)*.
  9. Il est vrai que le *Northern Ireland Act* de 1998 envisage dès son premier article la sécession de l'Irlande du Nord, puisqu'il réaffirme l'appartenance de ce territoire au Royaume-Uni autant qu'il n'y est pas mis fin par une majorité du peuple nord-irlandais à l'occasion d'un référendum.

Par contraste avec cette liste fournie d'États unitaires qui acceptent par des biais juridiques variés que puissent être organisés des référendums d'autodétermination, seuls deux États purement fédéraux – l'Éthiopie et Saint-Kitts-et-Nevis – consacrent aujourd'hui un droit constitutionnel de sécession. Néanmoins, l'histoire du fédéralisme vient étoffer cette liste avec d'autres exemples particulièrement instructifs.

## 1. HISTORIOGRAPHIE DU DROIT CONSTITUTIONNEL DE SÉCESSION

### 1.1. L'Union soviétique

L'Union soviétique s'est-elle montrée fidèle à la doctrine léniniste et à la *Déclaration des droits des peuples de Russie* du 15 novembre 1917 ? Celle-ci affirmait l'égalité et la souveraineté de tous les peuples de Russie et leur droit à « s'autodéterminer jusqu'à la sécession et la création d'un État indépendant ». L'Union soviétique restera le premier État fédéral à avoir inscrit un droit de sécession dans sa constitution. Le *Traité relatif à la formation de l'Union des républiques socialistes soviétiques* disposait déjà en son ultime article que « [c]haque des Républiques [...] conserve le droit de choisir librement de faire sécession de l'Union » (article 26). Attachée à cet esprit fondateur, la constitution de 1924 prévoyait encore qu'« [à] chacune des Républiques fédérées est garanti le droit de sortir librement de l'Union » (article 4). Une disposition que l'on retrouve dans la constitution de 1936 (article 17) et dans celle de 1977, selon laquelle « [c]haque République est libre de faire sécession de l'URSS » (article 72)<sup>10</sup>. Mais on n'ignore pas ce qu'il est advenu du principe d'autodétermination. Moscou réprimera tout mouvement qualifié de « nationalisme exagéré ». Il suffit de rappeler les paroles de l'hymne soviétique de 1944 pour deviner la prévalence de l'unité russe :

10. L'article 70 de la constitution faisait en effet de l'URSS le résultat de l'autodétermination des nations et « de l'association volontaire de Républiques socialistes soviétiques ».

L'Union indestructible des républiques libres  
A été réunie pour toujours par la Grande Russie.  
Que vive, fruit de la volonté des peuples,  
L'unie, la puissante, Union soviétique!

1.1.1. *La consécration constitutionnelle du droit à l'autodétermination*

Peut-être se souvient-on que Staline, alors commissaire du peuple aux nationalités, présida la commission constituée à l'été 1922 chargée de présenter un projet d'État fédéral à Lénine. Le futur petit père des peuples avait alors proposé l'absorption des Républiques socialistes soviétiques (RSS) par la République socialiste fédérative soviétique de Russie (RSFSR). Staline souhaitait que l'Ukraine, la Biélorussie, la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan fassent partie intégrante de la RSFSR en qualité d'unités autonomes. Mais c'était sans compter sur les identités des républiques caucasiennes, guère favorables à cette assimilation. Encore soucieux de ménager les susceptibilités nationales, Lénine prit parti pour ces dernières. Les RSS d'Ukraine et de Biélorussie ainsi que la République socialiste fédérative soviétique (RSSF) de Transcaucasie ne furent pas absorbées par la RSFSR. Si bien que le 30 décembre 1922, le Premier Congrès des soviets fonda l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) en adoptant le traité et la déclaration d'union entre les quatre républiques (RSFSR, RSS d'Ukraine, RSS de Biélorussie, RSSF de Transcaucasie). Chacune put ainsi conserver sa propre constitution.

Par la suite, la constitution dite Lénine-Trotsky de 1924 devait consacrer, du moins sur le papier, l'union de nations souveraines et égales auxquelles était reconnu un droit de sécession (article 4). La constitution de 1936, celle de Staline, marquera un premier tournant en accentuant sans mesure la concentration du pouvoir au profit de la direction fédérale. Les intérêts de l'URSS seront désormais confondus avec ceux de la RSFSR. Afin de préserver les apparences, il était néanmoins toujours possible de lire à l'article C. 17 que « [c]haque République fédérée conserve le droit de sortir librement de l'URSS ». Mais qui pour le croire ? Le 7 octobre 1977, le Soviet suprême adoptera une nouvelle et ultime constitution soviétique. Celle-ci portera le nom de *Loi fondamentale de l'Union des républiques socialistes*

soviétiques<sup>11</sup>. L'article 70 de la constitution Brejnev y précise que l'Union des républiques socialistes soviétiques est un État intégral, fédéral et multinational basé sur le principe du socialisme fédéral. Mieux, il ajoute que l'URSS est le résultat de l'autodétermination des nations et de l'*association volontaire* de républiques socialistes. L'article 72, dans la droite ligne du constitutionnalisme soviétique, devait donc rappeler que chaque république «est libre de faire sécession de l'URSS». Des dispositions dont les républiques sauront se souvenir lorsque les réformes démocratiques de Gorbatchev fragiliseront le pouvoir central. Confronté à une situation politico-économique délicate, Mikhaïl Gorbatchev devait en effet s'exprimer en faveur de la réforme constitutionnelle du 1<sup>er</sup> décembre 1988 autorisant des candidatures multiples et des élections libres aux législatives de mars 1989. Seulement, ces élections consacreront l'échec des candidats de Gorbatchev et l'émergence d'élus nationalistes sinon indépendantistes. De fait, la démocratisation de l'URSS semblait devoir provoquer l'éclatement de la fédération.

### 1.1.2. La « loi sur la non-sécession »

L'ombre menaçante du morcellement devait rapidement conduire Gorbatchev à s'éloigner des pétitions de principe. Le projet d'amendement constitutionnel publié le 22 octobre 1988 devait bientôt geler en pratique le droit de sécession. Formellement, il existait toujours. Mais le Congrès se voyait reconnaître le pouvoir exclusif de «décider de la composition de l'URSS». En parallèle, la représentation des diverses républiques au Soviet des nationalités était réduite au profit de la Russie. Sitôt élu, le 13 mars 1990, le président de l'URSS s'engageait à protéger l'intégrité territoriale de l'État soviétique. Et le 3 avril, Gorbatchev faisait voter une loi «relative aux procédures de règlement en cas de sécession d'une République soviétique de l'Union»<sup>12</sup>. Une loi aussitôt rebaptisée

- 
11. Mais une loi fondamentale n'est-elle pas un commandement constitutionnel, celui d'un souverain ? Le mirage d'un pacte entre nations souveraines était donc déjà remis en cause.
  12. Loi soviétique sur la procédure relative aux questions liées à la sécession d'une République fédérée de l'Union soviétique, 3 avril 1990. Voir VAHLAS (A.), *Les séparations d'États – L'Organisation des Nations Unies, la sécession des peuples et l'unité des États*, thèse, Paris II, 2000, p. 191-193.

par les commentateurs « loi sur la non-sécession ». Force est de reconnaître que cette loi avait pour effet de « poser un ensemble d'obstacles insurmontables » sur la route d'une république qui aurait souhaité se détacher de l'URSS<sup>13</sup>.

Retraçons les grandes lignes de cette procédure. La décision de sécession d'une république soviétique appartenait – et c'est bien naturel – au peuple de cette république par voie de référendum (article 2). La tenue de cette consultation référendaire devait elle-même résulter d'une décision du Soviet suprême de la république ou découler de la demande de dix pour cent des résidents permanents titulaire du droit de vote. Le référendum ne pouvait ensuite avoir lieu avant six mois, mais il devait être tenu au plus tard neuf mois après la décision de recourir à une consultation populaire. Dans l'hypothèse où la république soviétique était elle-même subdivisée en républiques, régions ou territoires autonomes, des référendums pouvaient se tenir séparément dans chacune des entités autonomes, laissant au peuple de ces territoires la capacité de choisir s'il entendait lui aussi faire sécession ou s'il aspirait à demeurer au sein de l'Union soviétique (article 3). Une éventualité qui avait de quoi faire hésiter plus d'une république. Quoiqu'il en soit, la décision d'une république soviétique de se séparer du reste de l'URSS devait recueillir une majorité des deux tiers des électeurs (article 6). Il appartenait au Soviet suprême de l'URSS de juger de la légalité du processus, voire d'imposer éventuellement un nouveau référendum dans un délai de trois mois en cas d'irrégularité (article 7). Le Soviet devait ensuite soumettre pour commentaire les résultats du référendum aux autres républiques, puis au Congrès pour en débattre. En tout état de cause, l'issue favorable du référendum ne signifiait pas l'accès à l'indépendance. Cette déclaration d'intention d'une république fédérée désirant se retirer de l'URSS ne devait qu'ouvrir une période transitoire, définie avec le Soviet suprême de l'URSS, et pouvant atteindre jusqu'à cinq années, afin que soient évaluées et résolues toutes les problématiques (économiques, militaires, diplomatiques) inhérentes à la sécession (article 9).

---

13. CASSESE (A.), « Self-Determination of Peoples and the Recent Break-Up of USSR and Yugoslavia », dans R.St.J. Macdonald (dir.), *Essays in Honour of Wang Tieya*, 1993, p. 137.

Un temps durant lequel la constitution comme les lois de la fédération demeuraient pleinement applicables. À l'inverse, si le référendum sur la sécession devait échouer, l'Union soviétique prenait soin d'interdire toute nouvelle consultation pour une période de dix ans (article 10). Et puisqu'un citoyen soviétique doit bien réfléchir aux conséquences de ses actes, particulièrement s'il est question d'abandonner l'union, un dernier référendum de confirmation de la sécession pouvait même se tenir dans l'ultime année de la période transitoire. Un référendum de confirmation qui devenait même obligatoire si un dixième des citoyens du territoire devait l'exiger. Faute là encore de recueillir les deux tiers des suffrages, la décision de sécession était réputée abolie (article 19).

Il est inutile de préciser qu'une telle procédure rendait peu probable son respect par une république séparatiste. Les nations fédérées n'auront que faire de ce carcan juridique, et les républiques ne tarderont pas à proclamer leur indépendance<sup>14</sup>.

#### 1.2. L'Union birmane de 1947

La constitution actuelle de la Birmanie (2008), bien qu'elle ne soit pas fédérale, structure le pays selon une logique ethnique. Elle interdit toutefois toute sécession<sup>15</sup>. Pourtant, tel n'a pas toujours été le cas. La constitution de l'Union de Birmanie de 1947 comportait en son chapitre X, consacré au *droit de sécession*, une reconnaissance du fait que « chaque État a le droit de se séparer de l'Union »<sup>16</sup>. Cette reconnaissance était une réponse à la diversité du pays. Elle devait convaincre les zones frontalières d'intégrer l'union. Ce droit trouve en effet son origine dans

14. Et en premier lieu les pays baltes. La Lituanie sera la première le 11 mars 1991, suivie de l'Estonie et de la Lettonie les 20 et 21 août, profitant de la tentative de putsch de Moscou. Ailleurs, dans le Caucase, la Géorgie déclarait son indépendance le 9 avril 1991, l'Azerbaïdjan le 30 août et l'Arménie le 23 septembre. L'Ukraine fit de même le 24 août et rendit effective son émancipation le 1<sup>er</sup> décembre. Elle fut suivie par la Biélorussie (25 août), la Moldavie (27 août), l'Ouzbékistan et le Kirghizistan (le 31 août), le Tadjikistan (le 9 septembre), le Turkménistan (le 27 octobre) et le Kazakhstan (le 16 décembre). C'en était bien fini de l'Union soviétique.

15. Article 10 : « *No part of the territory constituted in the Union such as Regions, States, Union Territories and Self-Administered Areas shall ever secede from the Union* ».

16. Articles 201 à 206.

une suggestion émanant de la Commission d'enquête sur les zones frontalières, chargée d'étudier avant la rédaction de la constitution les conditions d'une association des peuples frontaliers aux Birmans<sup>17</sup>. La Birmanie comptait – et compte toujours – de nombreuses minorités ethniques autochtones (Karens, Kayahs, Kachins, Chins, Shans, Arakanais), lesquelles représentaient déjà à l'époque près de 30 % de la population totale et occupaient la moitié du territoire national. C'est probablement la raison pour laquelle la Constitution, généreuse mais prudente, avait prévu un cadre quant à l'utilisation de ce droit de sécession.

### 1.2.1. *Le cadre matériel et temporel du droit de sécession*

Par précaution, la constitution prévoyait que le droit de sécession serait d'abord gelé durant une période de dix années à la suite de l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale (article 202). De sorte qu'aucune mise en œuvre du droit de retrait ne pouvait être enclenchée avant le 4 janvier 1958<sup>18</sup>. À compter de cette date seulement, il devenait possible d'amorcer une procédure de séparation. Celle-ci supposait à titre d'initiative une résolution adoptée par la législature d'État à la majorité des deux tiers de ses membres (article 203). Il appartenait ensuite à l'État sécessionniste d'informer le président, à qui revenait le droit d'ordonner un « plébiscite » visant à recueillir le consentement de la population locale. Le président de l'Union nommait à cette fin une commission composée à parité de représentants de l'Union et de l'État afin de superviser la tenue de la consultation. La majorité requise pour ce référendum, faute de disposition spécifique, était la majorité simple<sup>19</sup>.

---

17. *Report of the Frontier Areas Committee of Enquiry, 1947*, Rangoon 1947. Au titre de ses observations, le rapport faisait remarquer que « la majorité des témoins favorables à une fédération de Birmanie a demandé un droit de sécession des États à tout moment. Peu de constitutions fédérales contiennent des dispositions sur la sécession des États. Il nous semble que, si un tel droit doit figurer dans la constitution fédérale de Birmanie, il devra être soigneusement limité et réglementé ». C'est très exactement ce que fera le chap. X de la constitution de 1947.

18. Le point de départ du délai décennal étant le 4 janvier 1948.

19. L'article 206 disposait certes que « sous réserve des dispositions du présent chapitre, toutes les questions relatives à l'exercice du droit de sécession sont réglementées par la loi ». Mais aucune loi n'a jamais été adoptée. Voir MAUNG (M.), *Burma's Constitution*, 2<sup>e</sup> éd., Martinus Nijhoff, 1961, p. 193-194.

Bien qu'elles paraissent ouvrir largement le droit à la séparation, il faut prendre quelques distances avec ces dispositions constitutionnelles. L'article 201 précisait aussitôt que le droit de sécession était consacré « sauf disposition expresse ». Or, en réalité, seuls deux États – ceux de Shan et Kayah – étaient éligibles au chapitre X de la Constitution<sup>20</sup>. Le risque était ainsi parfaitement calculé. L'État Kayah était trop petit, à la fois par sa taille et sa population, pour être viable économiquement et aspirer sérieusement à l'indépendance. L'État Shan déjà, par sa population et son territoire, présentait un risque plus sérieux. Au point qu'on a pu spéculer à l'approche de 1958 (une fois la parenthèse des dix années refermée) quant à la question de savoir si les Shans n'allaient pas sortir de l'Union birmane<sup>21</sup>. Cette perspective aura probablement permis aux intéressés, au détour de négociations avec le gouvernement, d'obtenir quelques largesses<sup>22</sup>. Quoi qu'il en soit, deux autres États (Kachin et Karen) se verront quant à eux explicitement dénier cette possibilité de recourir à la sécession<sup>23</sup>. Quant à la division spéciale de Chin et à la Birmanie proprement dite (*Burma proper*), elles n'entraient pas dans le champ d'application du droit de sécession<sup>24</sup>.

- .....
20. L'État Kayah était originellement dénommé Karenni lors de la création de l'Union de Birmanie en 1948, mais son nom fut changé par un amendement constitutionnel en 1951, voir *Contitution Amendment Act, 1951* (Act n° LXIII, Section 8).
  21. À compter de 1956-1957, les chefs de l'État Shan, peu disposés à abandonner leur pouvoir en dépit de l'accord signé en 1951, ont commencé à évoquer de plus en plus ouvertement la sécession. Preuve toutefois que ce droit de sécession n'était rien de plus qu'une concession formelle destinée à convaincre les différentes ethnies de joindre l'Union, le premier ministre U Nu mit en garde ses concitoyens dans un discours prononcé dans l'État Shan, à Lashio, le 27 avril 1957, soit quelques mois avant la fin du gel du droit de sécession. Il utilisa l'exemple américain, faisant peser sur les électeurs l'épée de Damoclès de la guerre civile. Il loua alors Lincoln, qui avait permis par son intransigeance de faire des États-Unis le pays le plus puissant du monde. Si bien qu'on peut se demander quelle était la portée réelle du droit de sécession... La perte de cet État, du fait de son poids économique et des investissements de l'Union, aurait en effet porté un coup sérieux à la Birmanie.
  22. SILVERSTEIN (J.), « The Question of Secession from the Union of Burma », *The Journal of Asian Studies*, vol. 18, n° 1, novembre 1958, p. 43-57.
  23. Voir chap. IX, partie II, 178 (1947) ; partie III, 181(10), 10 (Amendement LXII du 7 novembre 1951).
  24. S'agissant de la division spéciale des Chins, son organisation différait des États birmans puisqu'elle ne disposait pas d'un chef d'État et que son Conseil n'avait pas de pouvoir législatif. Un ministre des affaires Chins était responsable de l'administration générale (voir chap. IX, partie V).

Le cas de l'État Kachin (qui compte une importante population chrétienne) mérite simplement une remarque, dans la mesure où ce renoncement est le fruit d'une transaction. Les Kachins ont renoncé au droit de sécession en contrepartie de l'adjonction à leur État de deux districts birmans<sup>25</sup>. L'union devait dès lors devenir intangible. L'État Karen doit quant à lui faire l'objet de quelques développements particuliers.

1.2.2. *Un droit sélectif*

La définition des frontières karens a posé d'infinies difficultés à la Birmanie. Pour le comprendre, il faut commencer par préciser que les Karens ont refusé de signer l'accord de Panglong de février 1947, qui a servi de base à la constitution, et qu'ils ont boycotté les élections d'avril 1947 anticipant l'indépendance. La constitution leur accordera pourtant un État, mais un État aux dimensions bien inférieures à ce que ses dirigeants avaient sollicité des Britanniques. Si bien que dès 1949, une rébellion conduite par des autonomistes fera trembler la Birmanie. Il s'en faudra de peu pour qu'elle n'emporte la fédération tout entière. Les affrontements avec le gouvernement birman se prolongeront durant des décennies, jusqu'au cessez-le-feu de 2012.

En réalité, l'État Karen était initialement doté d'un droit de sécession. C'est ce que révèle la version originelle de la Constitution de 1948<sup>26</sup>. Ce n'est qu'en vertu d'une loi constitutionnelle de 1951 que l'État s'est vu retirer cette prérogative, tandis que son territoire était redéfini<sup>27</sup>. L'exclusion du droit de sécession au profit de cette ethnie suppose donc de revenir sur quelques éléments d'ordre historique plus généraux. Le séparatisme birman, qui finit par l'éloigner de l'Empire britannique, est né du peu de cas que les Britanniques faisaient de l'individualité birmane. Car cette identité, qui la distinguait nettement de la culture indienne, n'avait pas empêché la Birmanie d'être annexée comme une simple province

.....  
25. Ceux de Bhamo et de Myitkyina.

26. Voir la version originelle de la constitution datée de 1948, chap. IX, partie III.

27. *Amendment Act LXII*, 1951.

à l'Empire des Indes. Ce fut probablement la plus grande erreur des colons. Le stationnement de troupes indiennes, l'introduction massive de main-d'œuvre du sous-continent et la consécration des droits fonciers des propriétaires indiens ne firent qu'accroître un ressentiment qui conduira à la naissance d'un mouvement séparatiste birman. Celui-là même qui obtiendra gain de cause en 1935 avec la promulgation du *Government of Burma Act*. Le nationalisme aura tôt fait de se muer en séparatisme, au point de se sentir suffisamment fort dans l'après-guerre pour réclamer l'indépendance (obtenue le 17 octobre 1947 et rendue effective le 4 janvier 1948). Les nouveaux dirigeants se sentaient alors suffisamment solides pour choisir de couper tout lien politique avec le Royaume-Uni et le Commonwealth, même si la jeune Birmanie se retrouvait parfaitement isolée.

Or, la situation va rapidement prendre un tour catastrophique, jusqu'à ce que l'unité du pays ne tienne plus qu'à un fil. Au moment le plus critique de sa jeune histoire, entre février et avril 1949, le gouvernement ne tenait plus sous son autorité que la ville de Rangoon, tandis que cinq rébellions se disputaient le pays. Et en premier, la rébellion des Karens, la deuxième plus importante minorité du pays après les Shans. Précisons d'ailleurs qu'au moment où se dessinait l'indépendance de la Birmanie, les Karens étaient allés jusqu'à demander à Clement Attlee, bien embarrassé par le fait, de demeurer au sein de l'Empire britannique. C'est dire si, à la naissance de l'État birman, la loyauté des Karens était fragile. Et l'absence de reconnaissance en tant qu'État, du moins taillé à la hauteur de leurs prétentions, ne pouvait qu'attiser les tensions. Il ne faut donc pas s'étonner de les trouver en première ligne dans l'épisode insurrectionnel de 1949. Sauf qu'en s'attaquant à la structure même de la nation birmane, la rébellion karen devait en menacer l'existence<sup>28</sup>. Ce sont alors paradoxalement les succès spectaculaires, mais éphémères, de l'ethnie karen qui ont ressoudé les Birmans de toutes tendances. Faisant front commun, ils réussirent à repousser les combattants karens jusque dans leurs montagnes. C'est sous

28. ROTTIER (A.), « La Birmanie nouvelle », *Politique étrangère*, n° 2-3, 1953, p. 136.

les auspices de cette victoire « nationale » et du déclin karen au début de 1950 que s'est construite la propagande birmane, qui a progressivement rallié au gouvernement des populations encore hésitantes. Les mois qui suivront permettront aux forces militaires birmanes de reprendre le contrôle de la presque totalité des districts et des chefs-lieux de provinces. C'est dans ce contexte tout particulier que l'État Karen sera redéfini par un amendement constitutionnel en 1951, tout en l'excluant aussitôt du champ d'application du chapitre X de la Constitution. Ainsi lui était retiré le droit de sécession.

L'histoire du Myanmar est cependant faite d'une longue succession de coups de force qui rendront rapidement obsolètes les principes de la fédération, et en premier lieu le droit de sécession. Le coup d'État de 1962 répond d'ailleurs directement à ces pressions centrifuges. Les revendications à la création de nouveaux États se faisaient de plus en plus fortes, et devaient être confortées par le programme électoral du parti d'U Nu, ce qui explique probablement son écrasante victoire. L'époque, plus qu'incertaine, a même vu naître au sein de l'État Shan un mouvement disposé à recourir à la sécession<sup>29</sup>. C'est alors que, le 2 mars 1962, le général Ne Win – nommé premier ministre trois jours plus tard – fait arrêter les membres du gouvernement. Il légitimera la confiscation du pouvoir, remis entre les mains d'un Conseil révolutionnaire, par la nécessité de ramener l'ordre dans un pays « au bord de la désagrégation » et dont la constitution comporte de « graves défauts »<sup>30</sup>. Le nouveau premier ministre se déclarera pourtant fidèle à l'esprit de cette constitution de 1947, et il n'abrogera pas officiellement cette loi fondamentale. Si bien que le droit de sécession subsistera formellement durant encore une quinzaine d'années. Il disparaîtra uniquement en 1974, avec l'adoption d'un régime unitaire. La constitution de la République

---

29. Voir la création le 15 janvier 1962 du *Shan's People United Front*, issu du Conseil de l'État Shan, et opposé à son chef d'État (lequel était nommé par le président de l'Union). Des ambitions similaires couraient déjà en 1956-1957 avec la création de partis (pensons au *Shan State Unity Party*) tout disposés à emprunter la voie de l'indépendance.

30. *Corpus constitutionnel. Recueil universel des constitutions en vigueur*, t. 1, fasc. 3, Leiden, E. J. Brill, 1972, p. 642.

socialiste de l'Union de Birmanie n'autorisera que « l'autonomie locale sous le leadership central ». Dès lors, les garanties accordées aux minorités seront de pure forme. Quant à la constitution de 2008, elle prohibe désormais clairement toute sécession. Encore faut-il noter que la reconnaissance de ce droit est centrale dans les discussions récentes sur la reconstruction d'une démocratie multiethnique en Birmanie.

### 1.3. La Fédération du Mali (1960)

La Fédération du Mali n'est pas, tant s'en faut, l'expérience la plus connue de l'histoire du fédéralisme. Et pour cause : elle n'a vécu que deux mois. Son indépendance a été officiellement proclamée à minuit le 20 avril 1960 par l'Assemblée fédérale et son président, Léopold Sédar Senghor. Le 29 juin suivant, elle avait cessé d'exister. Des dissensions et des divergences de vues sont venues à bout presque aussitôt de cette union du Sénégal et de la République soudanaise<sup>31</sup>.

#### 1.3.1. *Une union mort-née*

La Fédération du Mali a pris un mauvais départ. Le 17 janvier 1959, les représentants du Sénégal, du Soudan, de la Haute-Volta et du Dahomey, réunis en assemblée constituante à Dakar, avaient pourtant adopté à l'unanimité la constitution de la Fédération. Mais cette constitution devait encore être ratifiée par les assemblées législatives des quatre États membres. Or, ni la Haute-Volta (futur Burkina Faso) ni le Dahomey (futur Bénin) ne ratifieront la Charte constitutionnelle. Leurs intérêts étaient plus naturellement tournés vers la Côte d'Ivoire et le Niger. Et quelques pressions ou recommandations venues d'Abidjan et de Paris auront suffi à les convaincre qu'il était préférable de ne pas rejoindre cette union. La première version de la Fédération du Mali avait donc éclaté avant même sa venue au monde. Si bien qu'il ne sera

31. Pour une présentation des faits et des différentes versions, on lira avec grand intérêt l'ouvrage de Katia VOLTOLINA, « L'éclatement de la Fédération du Mali (1960) : d'une Fédération rêvée au choc des réalités, mai 1960 », *RAHIA*, coll. « Clio en Afrique », n° 23, 2007.

finalement question que d'une union bipartite. Et sa destinée a depuis confirmé le peu de viabilité de ce modèle. Dans pareil cas, tout conflit doit être réglé par les protagonistes eux-mêmes, sans pouvoir s'en remettre à l'arbitrage d'une union plus large. De fait, la Fédération du Mali n'a vécu que dix-sept mois entre l'adoption de son projet de constitution et sa dissolution, et elle n'a survécu que huit semaines à son indépendance effective. Son échec consacrera le bien-fondé du scepticisme du plus grand opposant à ce projet, l'Ivoirien Houphouët-Boigny, qui avait déclaré début février 1959 :

Je ne crois pas ni à la pérennité, ni à l'efficacité de la Fédération du Mali. [...] Je n'y suis pas opposé, je n'y crois pas. Les promoteurs de la Fédération – et pourquoi employer le terme de fédéraliste alors que celui de sécessionniste serait plus exact – n'ont pas les moyens de la politique qu'ils préconisent<sup>32</sup>.

La rupture, survenue le 20 août 1960, se fera sans effusion de sang. Elle témoigne une fois de plus du poids des griefs financiers et douaniers dans les unions fédérales, ainsi que de l'importance des divergences philosophico-politiques toujours exacerbées au sein d'unions bipartites<sup>33</sup>. Mais en l'espèce, sans mésestimer l'influence de ces facteurs, ce sont des divergences de vues bien plus prosaïques qui ont finalement emporté la Fédération. La conférence inter-États d'avril 1960 et les réunions de conciliation qui se sont ensuivies courant mai avaient déjà failli mettre un terme à l'union. Les deux parties ne parvenaient pas à trouver un terrain d'entente s'agissant des prérogatives du président de la Fédération. Les Soudanais souhaitaient offrir au président de larges pouvoirs, et ce poste devait tout naturellement échoir à Modibo Keïta (le leader soudanais devenu chef du gouvernement fédéral). À l'inverse, la délégation sénégalaise entendait affirmer le principe de la séparation des pouvoirs. Et elle aspirait à un partage ethnique des responsabilités : le président de la Fédération devait être sénégalais, tandis que

.....  
32. DECRAENE (P.), *Le Mali*, Paris, 1980.

33. PONCELET (M.), « 60 ans d'expériences fédérales en Afrique de l'Ouest francophone », *Canadian Journal of African Studies*, vol. 1, n° 2, novembre 1967, p. 85-109.

le président du gouvernement fédéral aurait été soudanais. Les tensions furent vives, au point que la Fédération a bien « failli éclater avant même d'être indépendante »<sup>34</sup>. Seule une intervention française a pu calmer le jeu. Mais, aujourd'hui encore, des doutes persistent quant à savoir si un compromis fut véritablement conclu entre les parties sur la répartition des postes. En tout état de cause, l'élection du président de la Fédération fut fixée au 27 août 1960. Le 20 juin, la Fédération du Mali pouvait donc officiellement accéder à l'indépendance. À minuit, Léopold Sédar Senghor (président du Parlement) pouvait ainsi annoncer la naissance de l'union, bruyamment relayée par cent un coups de canon. Le matin du 20 juin, à dix heures, le drapeau du Mali flottait fièrement sur l'ancien palais du Haut Commissariat. Des observateurs furent toutefois témoins d'un mauvais présage : la bannière malienne fut hissée à l'envers...

### 1.3.2. *La sécession du Sénégal*

Fidèle à sa vision de la répartition des postes entre les deux États, le Sénégal devait rapidement, sans en informer préalablement son partenaire, investir Léopold Sédar Senghor pour le poste de président de la Fédération et Lamine Guèye à la tête de l'Assemblée nationale. Une décision unilatérale aussitôt contestée par Modibo Keïta, qui, de son côté, a toujours nié le fait qu'un accord de répartition des postes avait été conclu. Pour le leader soudanais, seul un président musulman pouvait prendre la tête d'un pays musulman. Prenant son parti de la politique du fait accompli, Keïta nomma de son côté le colonel Soumaré (un Soudanais) au poste de chef d'état-major, contre l'avis du vice-président sénégalais Mamadou Dia, qui refusera de signer le décret de nomination. Cette nomination publiée sans contreseing sera jugée comme « la première violation de la Constitution fédérale »<sup>35</sup>. Telle une nouvelle étape dans la montée des tensions, les Soudanais devaient à présent soutenir Lamine Guèye (un musulman) au poste de président

34. MILCENT (E.), SORDET (M.), *Léopold Sédar Senghor et la naissance de l'Afrique moderne*, Paris, éditions Seghers, 1969, p. 200.

35. SENGHOR (L. S.), Conférence de presse du 23 août 1960 ; voir aussi le *Livre blanc sur le coup d'État manqué du 19 au 20 août 1960 et la proclamation de l'indépendance du Sénégal*.

de la Fédération. Il s'agissait d'écarter la candidature de Senghor. Mais ce dernier annonça aussitôt qu'il acceptait de renoncer à se présenter. Il proposait toutefois à sa place le musulman Mamadou Dia, qui devait aussitôt refuser cette proposition<sup>36</sup>. Senghor n'avait pourtant presque aucune chance de réunir la majorité des deux tiers de l'Assemblée. Mais finalement, sa candidature fut confirmée par le Comité directeur de l'Union progressiste sénégalaise (UPS). La rupture était ainsi consommée. Keïta demandait aussitôt à l'UPS de se déjuger dans l'intérêt de l'unité.

Le 18 août, le chef du gouvernement de la Fédération, Modibo Keïta, sans en informer le Sénégalais Mamadou Dia, ordonnait au chef des forces armées de mobiliser des unités pour sécuriser le scrutin présidentiel à venir<sup>37</sup>. Les Soudanais craignaient en réalité une sécession des Sénégalais, tandis que ces derniers se méfiaient d'un éventuel coup de force. Une crainte fondée de part et d'autre puisque le 19 août, à 20 h 30, depuis la capitale fédérale de Dakar, un conseil des ministres extraordinaire prenait la décision de décharger le vice-président Dia de ses fonctions et de décréter l'état d'urgence. En réplique, Senghor et Dia firent aussitôt arrêter le chef de l'armée par la Garde républicaine, soutenue par la gendarmerie. L'Assemblée législative du Sénégal se proclama Assemblée nationale dans la nuit du 19 au 20 août 1960 et fit sécession à une heure du matin. Le Sénégal dut aussitôt décréter à son tour l'état d'urgence et donner les pleins pouvoirs au gouvernement pour trois mois<sup>38</sup>. Seules les forces

.....  
 36. Dans ses mémoires, Mamadou Dia écrit : « Je lui interdisais de me faire une telle proposition que je considérais comme inamicale. [...] Je lui ai dit : "Tu seras le Président ou le Mali éclatera. À eux de prendre la responsabilité de cet éclatement en se parjurant. Si nous ne réussissons pas à obtenir le respect de leur parole, nous proclamerons la République du Sénégal et tu seras le Président" », DIA (M.), *Afrique, le prix de la liberté*, Paris, L'Harmattan, 2001.

37. La fonction de chef d'État avait été créée par la constitution révisée du 18 juin 1960 afin de tenir compte de l'indépendance.

38. Dans l'exposé des motifs, on pouvait lire que « l'État du Sénégal ne peut davantage s'accommoder d'une Fédération qui entrave sa légitime défense contre les menées subversives et les complots contre la sûreté intérieure de la République du Sénégal. Le Gouvernement est en mesure d'affirmer qu'un véritable complot contre nos institutions sénégalaises se trame actuellement [...] en conséquence, il est urgent que l'État du Sénégal se retire

françaises auraient été en mesure de s'opposer à cette sécession. Modibo Keïta ne s'y trompait pas, puisqu'il demanda cet appui militaire au titre des accords de coopération franco-maliens. Mais Paris n'a pas souhaité se mêler des affaires internes d'une fédération dont elle n'avait d'ailleurs reconnu l'existence que du bout des lèvres. En conséquence de quoi Modibo Keïta, bien qu'assigné à résidence, prit contact avec Bamako pour lui demander de faire appel à l'ONU et à ses Casques bleus. Mais le secrétaire général Hammarskjöld, jugeant que l'affaire ne relevait pas de ses compétences, décida de ne pas réunir le Conseil de sécurité<sup>39</sup>. Le Sénégal était donc libre de ses actes<sup>40</sup>. Dans une note du ministère des Affaires étrangères français datée du 18 août 1960, qui examinait en détail les différentes options et leurs conséquences, on pouvait lire que « la proclamation du Sénégal en tant qu'État totalement indépendant résulterait d'un fait révolutionnaire et non du droit ». Toutefois, cette même note ajoutait que, quand une « révolution réussit, le nouveau régime finit tôt ou tard par être reconnu »<sup>41</sup>. Le 20 août, Modibo Keïta et les représentants soudanais présents à Dakar furent reconduits à la frontière à bord d'un train spécialement affrété. Finalement, chaque partie dénonça le coup de force de son ancien partenaire. Mais un mois plus tard, Modibo Keïta avait fait le deuil de la Fédération du Mali et il proclamait le 22 septembre (soit onze jours après la reconnaissance officielle du Sénégal par la France) l'indépendance de la République soudanaise en conservant le nom de République du Mali.

---

de la Fédération du Mali, en attendant que puisse être adoptée une formule d'association plus souple », voir la loi n° 60.042 du 20 août 1960 concernant l'état d'urgence, et la loi n° 60.043 du 20 août 1960 autorisant le gouvernement à prendre par ordonnance, pour une durée de trois mois, des mesures qui sont normalement de domaine de la loi.

39. « La rupture entre le Sénégal et le Soudan », *Le Monde*, 29 août 1960.

40. Jacques Foccart dira : « c'était à la mi-août ; il n'y avait pas grand monde dans les Ministères français. Je ne pense pas que quelque chose de précis ait été décidé, mais on a dû faire comprendre aux Sénégalais que la France ne ferait rien pour empêcher une sécession de leur part », *Foccart parle. Entretiens avec Philippe Gaillard*, Paris, Fayard, 1995, p. 225-226.

41. Citée par le mémoire, note 670.

Aucun droit de sécession n'était pourtant inscrit dans la Constitution<sup>42</sup>. Du moins dans la version en vigueur au moment des faits. Car dans sa version originelle, qui tenait compte du fait que la Fédération était explicitement ouverte à d'autres adhésions, l'article 57 prévoyait que

[t]out État désirant se retirer de la Fédération devra le manifester par une résolution de son Assemblée législative, confirmée par référendum dont l'organisation et le contrôle seront conjointement assurés par les organes de la Fédération et de l'État intéressé. Les modalités de transfert des compétences seront déterminées par accord entre l'État fédéral et l'État intéressé.

Un droit de sécession était donc reconnu à la naissance de la Fédération. Il sera supprimé lors de la révision de la constitution du 24 mars 1959, qui réorganisait la Fédération autour de deux membres plutôt que quatre comme prévu initialement. Cette disposition a même été écartée à la demande des Sénégalais<sup>43</sup>. Le président de la Fédération Modibo Keïta se jugeait donc fondé à refuser cette sécession. Lorsque le général de Gaulle invita Dia et Keïta à venir le rencontrer à Paris le 23 août 1960 pour discuter des conséquences des « événements qui séparent actuellement le Sénégal et le Soudan et rompent la Fédération du Mali », la réponse du président Keïta fut virulente. Il dit considérer comme « extrêmement grave [...] le fait que la France considère comme rompus les liens de la Fédération alors que la rupture, constitutionnellement, est impossible »<sup>44</sup>. Aussi exprimait-il le souhait que la France ne prenne aucune disposition susceptible d'être interprétée comme une reconnaissance de la sécession du Sénégal. Au cours d'une conférence de presse, le 26 août 1960, il rappela

42. Voir constitution de la Fédération du Mali, votée par l'Assemblée constituante fédérale le 17 janvier 1959. Celle-ci sera modifiée par la loi 59-5 du 22 avril 1959 pour tenir compte de la défection du Dahomey et de la Haute-Volta ; et par la loi constitutionnelle 60-11 du 18 juin 1960. Le texte de la constitution du 17 janvier 1959 est accessible (en français) dans A. CAIOLI, *Esperienze politiche africane. La Federazione del Mali*, Milan, A. Giuffrè, 1966.

43. GANDOLFI (A.), « Naissance et mort sur le plan international d'un État éphémère : la Fédération du Mali », *Annuaire français de droit international*, vol. 6, 1960, p. 897.

44. Institut français des relations internationales, *Politique étrangère*, vol. 45, 1980, p. 440.

à nouveau que « le Mali est juridiquement indissoluble ». Il est vrai que le président Keïta avait prononcé durant l'ultime séance de l'Assemblée constituante fédérale un serment définitif :

Constituants de Dakar, vous venez de sceller avec votre vote les fondements de l'unité africaine. La Fédération du Mali, c'est votre œuvre. Vous vous devez de la défendre contre vents et marées.

Constituants de Dakar, vous avez été les artisans de la Fédération de l'Afrique Occidentale. Vous devez maintenant vous muer en soldats farouches de l'édification de la grande Nation Africaine. Je jure sur l'honneur, pour le respect de la dignité africaine, de défendre partout la Fédération du Mali, je le jure.

Par monts et par vaux, je me ferai le pèlerin, prêcheur infatigable de l'Unité politique africaine, je le jure.

Et si pour la Fédération du Mali, pour l'Unité politique, pour l'Unité africaine, je dois accepter l'ultime sacrifice, je n'hésiterai pas, je ne reculerai pas, je le jure<sup>45</sup>.

Mais c'en était bien fini de la Fédération. Pour le gouvernement sénégalais, la violation des termes fondamentaux de la Constitution par les fonctionnaires fédéraux soudanais avait privé la loi fondamentale de toute valeur<sup>46</sup>. Quand bien même, pour le gouvernement du Sénégal (et pour Senghor, qui avait une approche assez confédérale de l'union), la Fédération était composée d'États souverains et, par conséquent, chacun détenait un droit implicite de faire sécession<sup>47</sup>.

#### 1.4. La Fédération d'Arabie du Sud (1962)

##### 1.4.1. *Une union hétérogène*

La Fédération d'Arabie du Sud succède en 1962 à la Fédération des Émirats arabes du Sud, née tout juste trois ans plus tôt. Le pouvoir colonial avait souhaité créer une fédération viable en unissant

45. « Dans un grand courant d'unité le Mali renaît », *Le Mali*, n° 1, juillet 1959.

46. COHEN (R.), « Legal Problems Arising from the Dissolution of the Mali Federation », *British Yearbook of International Law*, vol. 36, 1960, p. 375-384 ; republié dans HIGGINS (R.), *Themes and Theories : Selected Essays, Speeches and Writings in International Law*, 2 vol., Oxford University Press, 2009, p. 747.

47. BUCHHEIT (L.), *Secession : The Legitimacy of Self-Determination*, op. cit., p. 99.

la myriade de petits États de la région, tout en protégeant les intérêts britanniques, notamment à l'égard du port et de la base navale d'Aden. Seulement, la tradition politique d'Aden était située aux antipodes de celles des autres États associés à la Fédération. Ces derniers vivaient sous des régimes de monarchie absolue. Aden n'avait quant à elle jamais connu de régime similaire, et les aspirations démocratiques de sa population interdisaient son amalgame pur et simple au sein d'une fédération de monarchies. Aden ne se joindra donc à la Fédération qu'en 1963, après que Londres eut posé quelques conditions spécifiques à cette accession.

La Constitution de 1962 prévoyait une procédure permettant à de nouveaux États d'accéder à la Fédération. Toutefois, le statut de ces nouveaux États n'était pas adapté au cas d'un dominion britannique. C'est pourquoi le gouvernement de Sa Majesté avait expressément demandé à ce que la procédure d'admission d'Aden fasse l'objet d'un traité qui serait visé par le préambule de la constitution. Or, ce traité allait offrir à la Couronne un droit de regard pouvant aller jusqu'à un possible retrait d'Aden dans la septième année suivant l'adhésion. Aden accède ainsi à la Fédération le 18 janvier 1963. Les lettres échangées entre les ministres de la Fédération et d'Aden et le secrétaire d'État britannique aux colonies dans les mois qui ont précédé l'accession à l'indépendance justifient ce rapprochement :

Les habitants d'Aden et de la Fédération sont principalement de race arabe et de religion musulmane. Ils partagent un langage commun et se considèrent eux-mêmes comme un seul peuple. Le port d'Aden est le principal débouché pour les territoires environnants [...] ; et les intérêts économiques des deux sont intimement liés. Pour ces raisons, Aden et la Fédération appartiennent à un même ensemble<sup>48</sup>.

Les ministres de la Fédération feront état de leur conviction : la fin de cette partition artificielle, due à un accident de l'histoire, était dans l'intérêt des populations locales. Toutefois, la Fédération convenait aussi qu'Aden avait développé sous

---

48. Lettre adressée au secrétaire d'État aux colonies et cosignée par les ministres de la Fédération et les ministres d'Aden, en date du 16 août 1962.

le protectorat britannique des institutions politiques et sociales différentes de celles des autres membres de l'union. Aden était la seule à avoir une assemblée élue et à ne pas connaître une monarchie absolue. C'est pourquoi la Fédération avait sollicité du Royaume-Uni l'accession d'Aden, mais en lui garantissant un statut spécial. La position commerciale et stratégique exceptionnelle de son port avait déjà conduit le gouvernement de Sa Majesté à faire savoir qu'une proposition d'adhésion allait devoir prendre soin de ne pas affecter la souveraineté britannique sur la cité-État. Et la procédure prévue par la constitution de la Fédération en vue de l'adhésion d'un nouveau membre était jugée inappropriée pour un dominion britannique. Le projet de traité présenté par la Fédération rappelait ainsi dès l'article II que « [r]ien dans ce Traité ne doit affecter la souveraineté britannique sur Aden ». L'article IX autorisait même le gouvernement britannique à exclure ou à retirer de la Fédération à tout moment quelque zone d'Aden qu'il jugerait utile à l'exercice de ses responsabilités militaires à l'échelle mondiale.

#### 1.4.2. *Le droit de sécession d'Aden*

L'article X du projet de traité poursuivait en consacrant un droit de sécession :

Nonobstant toute disposition de la Constitution de la Fédération, si au cours des douze mois suivant la fin de la sixième année après la date d'entrée d'Aden dans la Fédération, le Conseil Législatif d'Aden adopte une résolution à la majorité des deux tiers de ses membres, demandant la sécession d'Aden de la Fédération, au motif que la Fédération a agi d'une manière qui porte injustement préjudice aux intérêts d'Aden, le gouvernement du Royaume-Uni s'engage à convoquer une conférence sous la présidence d'un Ministre du Royaume-Uni, des représentants de la Fédération et d'Aden, pour essayer de résoudre le problème par voie d'accord. Si un accord ne peut pas être conclu et si le gouvernement du Royaume-Uni est convaincu que la Fédération a agi d'une manière injustement préjudiciable aux intérêts d'Aden, il invitera le gouvernement de la Fédération à prendre toute mesure (n'impliquant pas la modification de la Constitution de la Fédération) qui de l'avis du gouvernement du Royaume-Uni est nécessaire pour remédier

à la situation. Si la Fédération échoue à prendre les mesures susmentionnées, le Gouvernement du Royaume-Uni peut retirer Aden de la Fédération<sup>49</sup>.

Le secrétaire d'État aux colonies britanniques, Duncan Dandys, acceptera dès réception la demande conjointe faite par les gouvernements de la Fédération et d'Aden en vue de l'adhésion. Une forme de sécession-remède en cas de traitement injuste sera ainsi consacrée par ce traité d'accession qui, visé par le préambule de la Constitution de la République d'Arabie du Sud, en fera par là même un droit constitutionnel de retrait. C'était évidemment un droit encadré, limité dans le temps, et c'est au Royaume-Uni qu'il appartenait d'en juger. Notons toutefois que la Fédération connaîtra une sécession, mais que celle-ci ne viendra pas d'Aden. Le souverain du Sultanat de Fadhli crut bon de déclarer au Caire son retrait de la Fédération en juin 1964. Mais cette sécession fut de courte durée, puisqu'il fut déposé par son frère quelques semaines plus tard, le 11 juillet, à l'instigation des Britanniques.

1.5. La défunte République fédérative socialiste de Yougoslavie

La Yougoslavie s'est d'abord essayée dans l'après-guerre à une pratique du fédéralisme que l'on pourrait qualifier de soviétique. En dépit d'une constitution leur conférant une réelle autonomie, les républiques furent primitivement ravalées au rang de relais du pouvoir central, et les constitutions républicaines n'étaient que de pâles répliques de celle de la Fédération. L'échec de cette philosophie qui en venait à nier la diversité profonde du pays conduira les dirigeants yougoslaves à refondre les institutions en 1953 par le biais d'une loi constitutionnelle qui marquera le début d'un processus de décentralisation. Sauf que ce processus, renforcé par la constitution de 1963 et les amendements de 1967, puis par la constitution de 1974, a progressivement conduit au délitement de la fédération. Les républiques n'hésiteront bientôt plus à s'immiscer dans les prérogatives fédérales,

.....  
49. « Accession of Aden to the Federation of South Arabia », projet de traité et documents constitutionnels, *International Legal Materials*, vol. 1, n° 2, octobre 1962, p. 197-213, Cambridge University Press.

si bien qu'en 1968, Frits Hondius se montrait déjà pessimiste quant à l'équilibre de la Yougoslavie. Il se demandait si la seule compétence encore strictement réservée à la fédération, les relations internationales, n'allait pas elle-même être la proie des appétits des républiques constitutives. Il entrevoyait à terme une seule alternative quant à l'avenir de la fédération : la fusion des différentes nationalités en un État unitaire sous la pression des forces économiques ; ou l'éclatement de la Yougoslavie<sup>50</sup>.

Les six républiques et les deux régions autonomes composant l'ex-Yougoslavie avaient pourtant donné naissance à une véritable fédération multinationale. Il faut comprendre par là que la division politique du pays traduisait une structuration nationale de ses entités fédérées, bien que chacune comptait d'importantes minorités<sup>51</sup>. Cette fédération ne comptait pas moins de quatre langues officielles, trois grandes religions et deux alphabets. C'est dire si elle était marquée par une profonde diversité<sup>52</sup>. À cela s'ajoutaient d'importants contrastes économiques et philosophiques. De sorte que cette diversité culturelle et sociale révélait aussi des aspirations politiques divergentes<sup>53</sup>. Tandis que la Croatie et la Slovénie souhaitaient voir évoluer la Yougoslavie vers un modèle que l'on dirait confédéral, la Serbie, le Monténégro et la Voïvodine demeuraient fermement attachés à un système

50. HONDIUS (F.W.), *The Yugoslav Community of Nations*, Paris, Mouton & Cie, 1968.

51. Au titre des républiques figuraient la Slovénie, la Croatie, la Bosnie, la Serbie, le Monténégro et la Macédoine, auxquels s'ajoutaient les deux régions autonomes du Kosovo et de Voïvodine.

52. Les quatre langues officielles étaient le serbo-croate, le slovène, le macédonien et l'albanais. En matière religieuse, les catholiques romains (essentiellement croates ou slovènes) représentaient 32 % de la population, les orthodoxes (surtout serbes, monténégrins et macédoniens) constituaient 41 % de la population et les musulmans (bosniaques, albanais et turcs) constituaient 12 % de la population. Voir McFARLANE (B.), *Yugoslavia: Politics, Economics and Society*, 1988.

53. La Slovénie, qui représentait à l'époque 8 % de la population de la fédération, générait pas moins de 20 % de la croissance du PNB yougoslave. Et près des deux tiers des industries yougoslaves étaient situées en Slovénie et en Croatie, d'où provenait une bonne part des exportations vers l'Ouest. Si bien que les disparités de revenus entre les républiques étaient devenues une source de discorde au sein de la fédération dans les mois qui ont précédé l'éclatement. Rappelons que la Croatie, la Slovénie, la Bosnie-Herzégovine et la Macédoine avaient retiré leur confiance aux communistes lors des élections de 1990, leur préférant des candidats issus de partis nationalistes. À l'inverse, les communistes demeuraient au pouvoir en Serbie et au Monténégro.

unifié sinon centralisé<sup>54</sup>. La Serbie refusera de négocier un nouvel accord qui aurait définitivement fait basculer le centre de gravité vers les républiques. C'est pourquoi les Slovènes et les Croates choisiront d'organiser des référendums d'autodétermination en décembre 1990 et en mai 1991<sup>55</sup>. Notons au passage que le simple fait de proposer un plan visant à passer de l'État fédéral à une confédération était déjà pour ces deux territoires une manière d'exercer un droit à l'autodétermination, puisque ce processus, au regard de la théorie classique en matière de confédération, leur aurait restitué le statut d'État souverain.

1.5.1. *Un droit constitutionnel à l'autodétermination et à la sécession*

La Constitution yougoslave offrait à ses républiques un droit de sécession. L'introduction de la constitution de 1974 dispose en effet que « les peuples de Yougoslavie, agissant en vertu du droit de chaque peuple à l'autodétermination, incluant le droit à la sécession [...] se sont unis dans une république fédérale de nations libres et égales<sup>56</sup> ». L'origine de cette disposition remonte en réalité à la constitution fédérale de 1946<sup>57</sup>. Cette mention

54. Les présidences slovène et croate avaient en effet proposé un projet de confédération le 5 octobre 1990, projet qui tendait à confirmer le présupposé selon lequel les confédérations sont souvent des étapes transitoires, soit vers un État fédéral, soit – comme ici – avant une dissolution totale des liens fédéraux. Voir « Croatian and Slovene Presidencies Propose Model of Yugoslav Confederation », British Broadcasting Corp., Summary of World Broadcasts, 9 octobre 1990.

55. Lors du référendum slovène du 23 décembre 1990, l'option de l'indépendance avait recueilli 88,5 % des suffrages. Quant au référendum croate du 19 mai 1991, il verra 94 % des suffrages exprimés en faveur de l'indépendance.

56. « *The peoples of Yugoslavia, proceeding from the right of every people to self-determination, including the right to secession, on the basis of their will freely expressed in the common struggle of all nations and nationalities in the National Liberation War and Socialist Revolution, and in conformity with their historic aspirations, aware that further consolidation of their brotherhood and unity is in the common interest, together with the nationalities with whom they live, have united in a federal republic of free and equal nations and nationalities and created a socialist federative community of working people* » (Introduction, partie I).

57. Ainsi pouvait-on lire à l'article 1 section 1: « La République populaire fédérative de Yougoslavie est un État [...] fédéral [...], une communauté de peuples égaux en droits qui, sur la base du droit à l'autodétermination, y compris le droit de séparation, ont exprimé leur volonté de vivre ensemble dans un État fédératif ». Ce principe, demeuré inchangé avec la constitution de 1953, est toujours présent dans la constitution de 1963 bien qu'il ait été légèrement reformulé et qu'il mentionne désormais expressément un droit de sécession :

du droit de sécession, réaffirmé au fil des décennies, n'a pourtant pas clos le débat quant à savoir si ce droit était effectivement reconnu et, le cas échéant, s'il était opérant<sup>58</sup>. Il faut admettre que la disposition est laconique, surtout replacée dans le corps de texte d'une constitution qui se voulait alors la plus longue de l'histoire (plus de 400 articles) et qui était vantée pour l'attention qu'elle portait au moindre détail<sup>59</sup>. Une question aussi délicate que celle du droit de sécession était abandonnée à une vague pétition de principe sans qu'aucune procédure soit prévue. On pourrait probablement l'expliquer par le fait que Tito n'était pas favorable à l'insertion de ce droit au sein de la constitution. Il finira par y consentir, mais par mimétisme ou par orthodoxie communiste plus que par conviction<sup>60</sup>. Il est significatif qu'à l'époque, en dépit du fait que tous les pouvoirs aient été concentrés entre les mains du parti, le chef incontesté de la Yougoslavie se soit inquiété d'un droit formel que l'Union soviétique elle-même avait consacré. Quoi qu'il en soit, Mosa Pijade, un des pères fondateurs de la fédération, en viendra rapidement à nier le fait que les républiques disposent d'un tel droit constitutionnel de sécession. Le droit inscrit à l'article 1 de la constitution de 1946 serait en quelque sorte temporellement situé. Les nations yougoslaves auraient exercé leur droit une fois pour toutes en choisissant d'intégrer la fédération. En un mot, l'intégration serait devenue irréversible et la décision de ses peuples irrévocable<sup>61</sup>. Une lettre de Pijade datée de 1950 se veut à cet égard très claire :

« Les peuples de Yougoslavie, sur la base du droit de chaque peuple à l'autodétermination, y compris le droit à la sécession [...], se sont unis dans une République fédérale de peuples libres et égaux. »

58. Au sein de la doctrine constitutionnelle yougoslave, certains ont soutenu le fait que le droit de sécession n'appartenait pas aux Républiques membres de la Fédération. On avançait que ce droit était reconnu aux peuples ayant créé la Yougoslavie, et non aux républiques. En s'unissant, les peuples auraient ensuite volontairement renoncé à leur droit de séparation, voir HONDIUS (F.W.), *The Yugoslav Community of Nations*, op. cit., p.142.
59. La constitution indienne a depuis fait « mieux » avec près de 450 articles...
60. DJILAS (A.), *The Contested Country: Yugoslav Unity and Communist Revolution, 1919-1953*, Harvard University Press, 1991, p. 167.
61. Ainsi écrit-il que « [a]lthough our Constitution has not guaranteed the right to secession, this does not mean that it is ruled out altogether. It is theoretically possible that some people or people's republic would bring up the matter of its secession. But that would be a

Notre Constitution ne contient aucune clause qui donnerait aux républiques le droit de sécession dans le même sens que celui exprimé par exemple par l'article 17 de la Constitution de l'URSS.

Nous ne souhaitons pas inclure une telle disposition dans notre Constitution car elle serait insincère, comme c'est le cas en Union soviétique. Elle serait non seulement insincère, mais directement opposée à l'origine historique et au développement de notre Fédération. Celle-ci a été établie parce que nos peuples, en utilisant le droit à l'autodétermination, « de se séparer et de s'unir avec d'autres peuples », ont décidé de vivre ensemble dans un État fédéral commun et ils n'ont pas utilisé le droit de sécession, mais le droit de s'unir avec d'autres<sup>62</sup>.

Dit autrement, l'autodétermination des peuples yougoslaves serait un droit originaire, à usage unique, désormais rendu à l'histoire. D'aucuns soutiendront encore, sous l'empire de la Constitution de 1974, l'inapplicabilité du droit de sécession. Bien que réaffirmé constitution après constitution, celui-ci serait *neutralisé* du fait d'autres dispositions constitutionnelles interdisant sa reconnaissance effective. On a pu parler à cet égard du devoir de loyauté inscrit dans la constitution, de l'obligation pour tout citoyen de défendre son pays, ou de la garantie de l'intégrité territoriale de la Fédération<sup>63</sup>. Mais quelle constitution ne prévoit pas une disposition de cette nature ? Nietzsche disait : « Il n'y a pas de fait, rien que des interprétations ». Concédonsons que les pourfendeurs du droit de sécession ne manquaient pas d'aplomb. Il fallait être doté d'un sens aigu de l'interprétation pour nier l'existence d'un droit inscrit noir sur blanc, certes sans grande précision, mais qui avait survécu depuis 1946. Si on veut bien admettre que le droit de sécession yougoslave avait la portée et le sens qui lui sont traditionnellement reconnus, alors la vraie question – celle qui demeurait en suspens – était moins de savoir si ce droit

---

*thing to be solved in concerto [sic], either as a revolutionary or as a counter-revolutionary case, according to the situation*», cité par HONDIUS (F.W.), *The Yugoslav Community of Nations*, op. cit., p. 142-143.

62. Lettre en réponse à Vlado Strugar, colonel de l'armée yougoslave. Citée par F.W. HONDIUS, op. cit., p. 142.

63. BAGWELL (B.), « Yugoslavian Constitutional Questions: Self-Determination and Secession of Member Republics », *Georgia Journal of International & Comparative Law*, vol. 21, n° 3, 1991.

existait que de savoir s'il pouvait être exercé unilatéralement. Et c'est finalement sous cet angle que les autorités yougoslaves aborderont les déclarations d'indépendance de leurs républiques<sup>64</sup>. L'illégalité des initiatives slovène et croate procédait à leurs yeux non de l'usage du droit de sécession, mais de son unilatéralité. Il est vrai que l'article 5 de la constitution de 1974 requérait le consentement de toutes les républiques et provinces pour que soient modifiées les frontières de la Fédération. Force est de reconnaître que le retrait de certaines républiques était à même de mettre en danger la cohérence de la structure territoriale yougoslave. Songeons qu'une sécession de la Croatie privait la Slovénie de toute frontière avec le reste de la fédération. L'hypothèse est purement théorique, mais une sécession de la Serbie aurait de la même manière isolé la Macédoine. Exiger une solution négociée supposait toutefois d'obtenir l'aval de Belgrade, résolument opposée à tout départ. À tout le moins exigeait-elle de redessiner les frontières de la Croatie afin de conserver le contrôle sur les Serbes vivant dans cette république ; une prétention que Zagreb ne voulait même pas envisager. Il était dès lors difficile sinon impossible de rendre politiquement opérant le droit de sécession négocié tel qu'il semblait découler de la loi fondamentale yougoslave.

Cela n'empêchera pas les deux républiques croate et slovène d'adopter de nouvelles dispositions internes leur conférant expressément ce droit de retrait inconditionnel. L'article 1 de la constitution fédérale ne faisait-il pas de la République de Yougoslavie un État fédéral de « peuples volontairement unis » ? Le *Sabor* (l'Assemblée nationale croate) saura en tirer toutes les conséquences. Il promulguera une nouvelle constitution

64. Ainsi la présidence yougoslave devait-elle déclarer que « [l]a présidence de l'État yougoslave considère que [...] la sécession de la République de Slovénie de la République fédérative socialiste de Yougoslavie [...] est un acte anticonstitutionnel et une action unilatérale qu'elle tente d'imposer aux autres républiques yougoslaves à travers la politique du fait accompli. La présidence de l'État yougoslave ne peut accorder ni accepter l'action unilatérale de quiconque viole l'ordre juridique constitutionnel, l'intégrité du pays et ses intérêts », *Parliamentarians Draw Up Plan for Survival of Yugoslavia*, REUTERS, 18 décembre 1990. Cette même position, qui conteste moins le principe de la sécession que son caractère unilatéral, sera reprise par le conseil exécutif fédéral. C'est pourquoi il jugea illégal le référendum slovène en tant qu'acte unilatéral, puisqu'il méconnaissait les intérêts des autres nations.

le 22 décembre 1990, dont le préambule réaffirmera « le droit inaliénable et indivisible, incessible et perpétuel de la nation croate à l'autodétermination et à la souveraineté étatique, y compris son droit inviolable à la sécession »<sup>65</sup>. Cette nouvelle constitution autorisait désormais le retrait à tout moment, à l'issue d'un processus dont l'initiative revenait aux députés du Parlement croate (par le biais d'une résolution soutenue par au moins un tiers de ses membres) ou au président de la République et au gouvernement de la République de Croatie. La séparation devait ensuite être approuvée par le Parlement à la majorité des deux tiers des députés, puis par référendum à la majorité des suffrages exprimés (article 142). Les Slovènes avaient quant à eux pris un peu d'avance. Dès l'été 1989, un amendement à la constitution de 1974 affirmait un droit permanent, illimité et inaliénable du peuple slovène à l'autodétermination, incluant un droit de sécession<sup>66</sup>. Un second amendement définissait d'ailleurs la procédure à suivre<sup>67</sup>. Dans le même temps, la Cour constitutionnelle de la République fédérale de Yougoslavie devait au contraire juger qu'un droit de sécession intéressait toutes les parties de l'Union en tant qu'il affectait la composition de la fédération, ses frontières et ses relations internationales. Il requérait par voie de conséquence un amendement constitutionnel négocié entre les constituantes nationales<sup>68</sup>.

65. L'article 2 de confirmer : « La République de Croatie peut conclure des alliances avec d'autres États, en gardant le droit souverain de décider des pouvoirs qu'elle délègue ainsi et le droit de s'en retirer librement ». Fait notable, la constitution interdisait même à la Croatie de s'engager dans une nouvelle union d'États slaves : « Toute procédure d'adhésion de la République de Croatie à une alliance avec d'autres États, si cette adhésion conduit ou peut conduire à renouveler une union d'États slaves du Sud ou une forme d'État unifié des Balkans, est interdite par la présente » (article C. 142).

66. Amendement X du 26 juillet 1989.

67. Amendement LXXII.

68. « *The Assembly of the Republic of Slovenia cannot adopt acts and undertakes measures [...] that lead to independence and dissociation of the Republic of Slovenia from (the SFRY) until the SFRY Constitution is amended, pursuant to the procedure determined therein, that is, until the procedure for negotiating the future inter-republican relations is unanimously determined on the basis of the SFRY Constitution* », Decision on Evaluating the Constitutionality of the Provisions of Articles 4 and 10 of the Law on Plebiscite, on Independence, and Sovereignty of the Republic of Slovenia. Voir TRBOVICH (A.S.), *Legal Geography of Yugoslavia's Disintegration*, Oxford University Press, 2008, nota p. 176.

### 1.5.2. *La guerre pour toute réponse aux sécessions unilatérales*

Une des raisons à même d'expliquer l'accélération soudaine de la désagrégation du pays en 1989-1990 a pu être le sentiment éprouvé par certaines nationalités (c'est vrai plus particulièrement des Croates) selon lequel le nationalisme serbe nourrissait des visées hégémoniques et aspirait à faire de l'union moins une fédération qu'une Grande Serbie. Ces appréhensions ont été nourries par la politique conduite par les Serbes au Kosovo (où l'autonomie constitutionnelle est abolie par Milosevic en 1989) et en Voïvodine (la province autonome est annexée par Belgrade cette même année)<sup>69</sup>. D'autant que le contexte politique de fracture entre deux blocs au sein même de la fédération semblait plus marqué que jamais. À la suite des premières élections parlementaires libres, qui s'étaient tenues entre avril et décembre 1990, Croates et Slovènes avaient élu des dirigeants dont le regard était résolument tourné vers l'Ouest<sup>70</sup>, tandis que Monténégrins et Serbes avaient conforté l'ancrage communiste. Pour les deux républiques slovène et croate, l'alternative était simple : ou le pays se transformait en une confédération souple, ou ce serait l'indépendance. À l'inverse, les Serbes demeuraient fermement attachés à l'option fédérale. Il faut dire que deux millions des leurs vivaient hors des frontières de la Serbie. Le pluralisme qui s'éveillait au sein de l'union multinationale révélait des lignes de fracture idéologique recoupant les clivages ethniques. Autant dire que ces élections avaient nourri une irrésistible force centrifuge. C'est alors que Belgrade entreprit de bloquer la rotation annuelle de la présidence fédérale. L'objectif était d'empêcher le représentant croate de devenir le premier président non communiste de Yougoslavie.

69. Ainsi pourra-t-on lire à l'article 6 de la constitution de Serbie du 28 septembre 1990 que « [t]he Republic of Serbia includes the Autonomous Province of Voivodina and the Autonomous Province of Kosovo and Metohia, these being the forms of territorial autonomy ».

70. Le 8 mars 1990, la République socialiste de Slovénie s'était même débaptisée pour devenir la République de Slovénie.

C'est dans ce contexte tout particulier que la Croatie et la Slovénie proclamèrent unilatéralement leur indépendance, le 25 juin 1991<sup>71</sup>. Alors que Croates et Slovènes quittaient la Fédération, les Macédoniens se montrèrent à leur tour inquiets des velléités serbes. Ce tête-à-tête était loin d'être à leur avantage sur un plan démographique<sup>72</sup>. Le président de la République, Kiro Gligorov, le dira sans ambages : la Macédoine ne « peut pas rester à l'intérieur de ce qui demeurerait la Yougoslavie si la Croatie et la Slovénie la quittent »<sup>73</sup>. La république méridionale, qui avait déjà adopté une déclaration d'indépendance par voie parlementaire le 25 janvier, organisa donc un référendum le 8 septembre 1991, qui vit une écrasante majorité des électeurs (plus de 96 %) se prononcer en faveur de l'indépendance.

Confrontée à cette hémorragie, la Yougoslavie s'est inscrite dans la tradition des États socialistes en réduisant le droit de sécession à une simple clause de style. Courant décembre, la chambre fédérale avait déjà estimé que le référendum slovène était inconstitutionnel. Elle avait alors appelé le conseil exécutif fédéral à garantir l'ordre constitutionnel. On pouvait donc s'attendre, après que les sécessions eurent été rendues effectives, à ce que l'armée yougoslave de la République fédérative socialiste de Yougoslavie (RFSY), composée principalement de Serbes et de Monténégrins, intervienne. Et c'est ce qu'elle fera en prenant la décision d'envahir la Slovénie et la Croatie<sup>74</sup>. L'armée

71. Soit cinq jours avant le début supposé du mandat du nouveau président de la République fédérative. Le mandat du président par intérim Sejdo Bajramović devant prendre fin le 30 juin 1991.

72. La population se répartissait ainsi : 40 % de Serbes, 22 % de Croates, 8 % de Slovènes, 6 % de Macédoniens, 2,5 % de Monténégrins, 8,5 % de musulmans, 6,3 % d'Albanais et 2,3 % de Hongrois.

73. *The Washington Post*, « Uncertain Cease-Fire Slows Croatian Fighting », 8 août 1991.

74. Le projet de résolution croate sur la séparation déclarait : « *Relying on the inalienable and unspent right of the Croatian people to self-determination, including the right to secession and association with peoples of other states [...] The Assembly of the Republic of Croatia [...] on the basis of Article 140 of the Constitution of the Republic of Croatia and at the proposal of the President of the Republic of Croatia, adopts a Resolution on the Procedure for the Separation of the SFRY [Socialist Federal Republic of Yugoslavia] and on Possible Association in an Alliance of Sovereign Republics [...] The Assembly of the Republic of Croatia proposes that the procedure of separation be carried out gradually, democratically*

fédérale sera rapidement défaite en Slovénie (en moins de deux semaines). La guerre de Croatie, à l'inverse, durera près de quatre années. Quant à la Bosnie-Herzégovine, contre laquelle Milosevic lancera une offensive en mars 1992, les massacres de Srebrenica justifieront l'intervention de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN).

#### 1.6. Les unions serbo-monténégrines

Le 4 juillet 1992, la commission Badinter constatait que la République fédérative socialiste de Yougoslavie avait cessé d'exister. Mais déjà, le 26 décembre 1991, alors que la Communauté européenne avait indiqué son intention de reconnaître la Slovénie et la Croatie, le gouvernement serbe déclarait qu'une « troisième Yougoslavie » verrait bientôt le jour autour de la Serbie, du Monténégro et de la République serbe autoproclamée de Krajina. Cette dernière république, qui s'était arrachée par la force des armes à la Croatie entre juin et décembre 1991, ne sera toutefois pas absorbée par la nouvelle Fédération yougoslave. Un conflit long de quatre années verra Zagreb imposer sa souveraineté<sup>75</sup>.

##### 1.6.1. La République fédérale de Yougoslavie (1992)

Le 12 février 1992, la Serbie et le Monténégro, forts de leurs similitudes ethniques, religieuses et linguistiques, acceptaient de demeurer unis dans un nouvel État qui devait assurer la continuité avec la fédération dissoute<sup>76</sup>. Pour ce faire, le Monténégro

---

*and in the interests of all the parties to the agreement*». Voir *Croatian Assembly Adopts Resolution on Separation*, British Broadcasting Corp., 26 février 1991, disponible à LEXIS, Nexis Library, Omni File.

75. Notons que cette jeune République de Krajina avait déposé une demande de reconnaissance auprès de la Communauté européenne, mais qu'elle fut rejetée par la commission Badinter, qui jugea que seules les six anciennes républiques de Yougoslavie avaient droit au statut d'État.
76. La RFY n'obtiendra toutefois pas le statut d'État continuateur (Résolution 777 des Nations unies). La RFY a ainsi été invitée à déposer une demande d'adhésion à l'ONU. Solution confirmée le 16 juillet 1993 par la commission Badinter, qui devait considérer qu'aucun des six États nés de la dissolution de la Yougoslavie ne pouvait prétendre aux droits historiquement attachés à la RFSY. Cette décision ne sera pas acceptée par Slobodan Milosevic, d'abord en tant que président de la Serbie (1989-1997), puis comme président de la RFY (1997-2000), qui refusera de solliciter l'adhésion aux organisations internationales au nom

avait organisé à la hâte un référendum, le 1<sup>er</sup> mars, qui avait vu 96 % des suffrages exprimés plébisciter cette nouvelle fédération<sup>77</sup>. Le 27 avril, la République fédérative socialiste de Yougoslavie (RFSY) laissait ainsi place à la République fédérale de Yougoslavie (RFY). L'union volontaire de deux entités culturellement proches pouvait laisser supposer que les deux nations parviendraient à concilier leurs intérêts respectifs<sup>78</sup>. La constitution du nouvel État, bien que rédigée à la hâte, présentait des caractéristiques institutionnelles taillées sur mesure pour répondre au défi multinational. L'Assemblée fédérale répondait au principe bicaméral, composée d'une Chambre des citoyens réservant trente députés au Monténégro et cent huit à la Serbie ; tandis que la Chambre des Républiques reposait sur une stricte égalité en offrant respectivement vingt représentants au Monténégro et à la Serbie (article 80 al. 3). Le Parlement était donc conforme à la plus pure philosophie fédérale<sup>79</sup>, à ceci près que la constitution devait rapidement être modifiée (en juillet 2000), et dans un sens préjudiciable au Monténégro<sup>80</sup>. Le président fédéral, jusqu'alors élu par l'Assemblée fédérale (article 97) et doté de prérogatives peu étendues (du moins jusqu'à l'élection de Slobodan Milosevic), devait désormais être élu au suffrage

---

du nouvel État, considérant la RFY comme le seul et légitime État successeur de la RFSY. Si bien qu'il faudra attendre l'éviction de Milosevic pour que le nouveau président, Vojislav Kostunica, dépose une demande d'adhésion à l'ONU, acceptée le 1<sup>er</sup> novembre 2000.

77. Ce référendum, convoqué avec un préavis de sept jours seulement, voyait près des deux tiers des Monténégrins se rendre aux urnes afin de répondre à la question suivante : « Êtes-vous d'accord pour que le Monténégro, en tant que République souveraine, continue à vivre dans un État commun – la Yougoslavie, tout à fait égal en droits avec d'autres républiques qui pourraient souhaiter la même chose ? » Il faut noter toutefois le boycottage des Albanais et des musulmans.
78. La constitution serbe datée du 28 septembre 2000, adoptée deux ans avant la constitution fédérale, ne fut pas modifiée pour être agencée sur la base du nouvel accord. Seul le Monténégro prit soin d'adopter une nouvelle constitution en 1992.
79. L'article 86 de cette même constitution prenait soin de préciser que les députés fédéraux de la Chambre des Citoyens représenteraient les citoyens de la RFY, tandis que les députés fédéraux de la Chambre des Républiques représenteraient les républiques membres les ayant élus.
80. International Crisis Group, *Current legal status of the Federal Republic of Yugoslavia (FRY) and of Serbia and Montenegro*, Washington/Bruxelles, 19 septembre 2000.

universel direct<sup>81</sup>. Telle était la volonté de Milosevic, qui avait annoncé sa candidature pour un second mandat<sup>82</sup>. Cette réforme avait pour effet de marginaliser le poids des Monténégrins, qui ne représentaient guère plus de 5 % de la population<sup>83</sup>. D'autant qu'en parallèle, les pouvoirs du premier ministre (poste qui devait normalement échoir à un Monténégrin) furent réduits<sup>84</sup>. Ces amendements adoptés dans la précipitation furent jugés illégitimes par le Monténégro. De sorte que tout aussi rapidement, l'Assemblée monténégrine décida de ne plus reconnaître les actes de l'autorité fédérale<sup>85</sup>. La Chambre des Républiques sera bientôt boycottée et fréquentée uniquement des membres de l'opposition<sup>86</sup>.

- .....
81. Milosevic, déjà élu par deux fois président de la République de Serbie, et ne pouvant se représenter pour un troisième mandat pour des raisons constitutionnelles, parviendra à se faire élire à la présidence fédérale le 15 juillet 1997. Tant qu'il fut magistrat de la Serbie, Milosevic entendait bien que le président fédéral soit aussi faible constitutionnellement que politiquement. Mais sitôt élu, il entendit affirmer les prérogatives présidentielles.
  82. Slobodan Milosevic ayant été inculpé le 27 mai 1999 par le tribunal des Nations unies pour crimes de guerre des suites de l'épuration ethnique au Kosovo, une réélection était le plus sûr moyen d'éviter une extradition et son jugement à La Haye. La défaite de Milosevic au scrutin présidentiel, en dépit de tentatives de fraude et de falsification des résultats par la commission électorale, mettra un terme à sa carrière politique.
  83. La République du Monténégro comptait alors 600 000 habitants, contre 10 millions en Serbie.
  84. En vertu de la constitution, les deux têtes de l'exécutif ne pouvaient échoir à des membres issus de la même république. Cette règle constitutionnelle prévue à l'article 97 devait pourtant être violée dès le début de la RFY, puisque le premier président, Dobrica Cosic, et le premier premier ministre, Milan Panic, étaient tous deux serbes.
  85. Le gouvernement et le Parlement monténégrin ayant déclaré nuls et nonavenus les amendements constitutionnels ainsi votés, Podgorica y trouvera une base juridique afin de refuser de participer aux élections présidentielles fédérales du 24 septembre 2000. Ainsi, bien que Milosevic ait été vaincu à la présidentielle par Kostunica, celui-ci ne sera pas reconnu comme le président légal de la RFY par le Monténégro.
  86. Il faut préciser que Slobodan Milosevic avait orchestré en mai 1998 la chute du premier ministre Radoje Kontic (issu du Monténégro) au moyen d'un vote de confiance perdu au sein de la Chambre des Républiques. Il faut dire que le premier ministre s'était opposé au projet du président visant à instaurer l'état d'urgence au Monténégro afin de bloquer l'intronisation du nouveau président monténégrin, Milo Djukanovic. Ce dernier, longtemps proche de Milosevic, était en effet devenu un de ses opposants. L'ex-président du Monténégro Momir Bulatovic (1990-1998) ayant échoué lors des élections présidentielles de 1998, il deviendra aussitôt le nouveau premier ministre fédéral, et le nouveau duo n'aura de cesse de s'opposer de toutes les manières possibles à l'action de Djukanovic.

Mais à la vérité, la lune de miel serbo-monténégrine fut de courte durée. Le Monténégro n'a pas attendu ce coup de force constitutionnel pour gagner en autonomie et laisser apparaître les premiers signes d'un « syndrome slovène ». Dès 1996, le Monténégro prenait conscience du poids que représentaient la RFY et la Serbie de Milosevic sur son économie et son développement du fait des sanctions internationales. La politique de la chaise vide sera appliquée dès 1998. Et la petite république ira jusqu'à ne plus reconnaître le service des Affaires étrangères de la République fédérale, de même que ses représentants à l'étranger ou les engagements internationaux conclus par les autorités fédérales<sup>87</sup>. Les relations entre Belgrade et Podgorica iront en s'envenimant, particulièrement après une proposition du gouvernement monténégrin de « plate-forme pour les relations avec la Serbie » d'inspiration confédérale. Celle-ci reconnaissait une pleine et entière personnalité internationale à chacun des deux États. Cette proposition, présentée le 5 août 1999 dans le sillage de l'occupation du Kosovo par l'OTAN, alors que la RFY se voyait de plus en plus isolée, apparaissait clairement comme une tentative de Podgorica d'échapper au désastre économique généré par les embargos commerciaux et les diverses sanctions internationales liées à la guerre en Bosnie<sup>88</sup>. Milosevic ne jugera pas utile d'y répondre. La légitimité des autorités fédérales ayant fait long feu côté monténégrin, la RFY était condamnée. Plutôt que d'opter pour une déclaration sèche d'indépendance, pour laquelle on pouvait toujours craindre une réponse brutale, Podgorica préféra gagner une indépendance graduelle en accaparant progressivement toutes les compétences dévolues à la fédération. En novembre 2000, le Monténégro ira même jusqu'à retirer de la circulation le dinar

---

87. *Rapport intérimaire sur la situation constitutionnelle de la République fédérale de Yougoslavie*, Commission de Venise, 48<sup>e</sup> réunion plénière, Venise, 19-20 octobre 2001. Notons qu'en juin 2000, la mission slovène, qui défendait officiellement les intérêts monténégrins, avait distribué au Conseil de sécurité de l'ONU un document intitulé « *Montenegro and Balkan Crises* ». Ce rapport, qui n'avait pas le caractère d'un document officiel, voyait le gouvernement monténégrin remettre en cause la légitimité de la RFY s'agissant de la représentation diplomatique des intérêts du Monténégro au sein de l'ONU comme de diverses organisations internationales.

88. Les autorités monténégrines finirent par adopter un décret interdisant la participation d'appelés monténégrins aux opérations militaires de l'armée fédérale.

pour lui substituer le deutsche mark, et cela jusqu'à l'entrée en vigueur de l'euro au 1<sup>er</sup> janvier 2002. L'union monétaire avait donc disparu. À cette prise d'autonomie croissante, le Monténégro ajouta rapidement d'autres attributs de souveraineté tels qu'un régime douanier propre, la création d'un visa distinct et l'instauration d'une force paramilitaire et d'une police afin de contrer, le cas échéant, les troupes fédérales stationnées au Monténégro. À l'aube du nouveau millénaire, le Monténégro ne songeait plus qu'à transformer son indépendance de fait par un référendum d'autodétermination.

Reste posée la question de la légalité d'une telle démarche. Rompant avec la tradition yougoslave, la constitution fédérale ne prévoyait cette fois aucune disposition expresse quant à l'existence d'un droit de sécession. À dire vrai, le seul argument objectif pour soutenir un droit de sécession était la mention dans le préambule de la loi fondamentale d'une « association volontaire » entre la Serbie et le Monténégro. Il semble néanmoins que la possibilité pour le Monténégro de faire sécession n'ait été contestée par personne. C'est du moins ce qui est apparu en 2001 aux membres de la Commission de Venise durant leurs entretiens avec les représentants des autorités fédérales et serbes. L'ensemble des interlocuteurs avaient signifié qu'il n'y aurait – en pareil cas – aucune intervention militaire ni aucune forme de pression. Cela n'empêchait manifestement pas la méfiance mutuelle ; en témoigne la mise sur pied par le Monténégro de forces paramilitaires. En tout état de cause, officiellement, la possibilité d'un changement de statut du Monténégro, qui l'aurait conduit à l'indépendance, était considérée comme légale par toutes les parties, pour peu qu'elle respecte les dispositions constitutionnelles. Il est vrai que la constitution du Monténégro prévoyait la possibilité d'un changement de statut de la république<sup>89</sup>. Elle conditionnait cette modification, et donc toute indépendance, à un référendum préalable (article 2 al. 4)<sup>90</sup>. Toutefois, l'indépendance

89. En ses articles 2 al. 4 et 119 al. 1.

90. « Aucune modification du statut du pays, modification du mode de gouvernement ou modification des frontières ne peut être décidée sans consulter les citoyens par un référendum préalable ». Notons qu'à l'époque, une loi de la république sur le référendum, adoptée le 19 février 2001, exigeait la participation de plus de 50 % des électeurs inscrits et une majorité de plus de 50 % des suffrages exprimés.

requérait aussi une révision de la constitution de manière à revenir sur l'article 1 alinéa 3, aux termes duquel « [l]e Monténégro est membre de la République fédérale de Yougoslavie ». Or, un amendement constitutionnel supposait de réunir une majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée<sup>91</sup>, et les adversaires du référendum dépassaient allégrement la minorité de blocage. C'est pourquoi certains représentants du gouvernement monténégrins soutiendront qu'un référendum, en ce qu'il manifeste la volonté du souverain, suffit à valider un processus d'indépendance. À l'époque, cette position n'avait guère convaincu la Commission de Venise. C'est donc une solution de compromis qui devait l'emporter, avec l'édification d'une nouvelle communauté d'États. L'union devait perdurer, mais le Monténégro verrait son autonomie constitutionnelle accrue. Mais pouvait-on réellement croire au succès d'une fédération qui n'était qu'un pis-aller pour les Monténégrins faute d'une parfaite indépendance ? D'autant que si la constitution de la République fédérale de Yougoslavie ne faisait aucune allusion directe à l'autodétermination, les choses allaient bientôt changer. Au sein de la nouvelle Fédération de Serbie-et-Monténégro qui succédera à la RFY en 2002-2003, un droit de sécession sera expressément prévu.

### 1.6.2. *L'éphémère Fédération de Serbie-et-Monténégro (2003)*

Les tensions serbo-monténégrines ne peuvent pas être comparées aux conflits en Bosnie-Herzégovine ou en Croatie. Ces deux derniers conflits avaient une connotation ethnique. Serbes et Monténégrins sont au contraire très proches culturellement. S'ils ont progressivement été conduits à s'opposer à compter de 1997, c'est exclusivement en raison d'intérêts divergents. La question de la scission qui domine les dernières années de la RFY est dictée par des considérations d'ordre politique. Elle procède pour beaucoup de l'opposition entre les deux présidents Milosevic et Djukanovic. Le Monténégro, comme la Slovénie dix ans auparavant, avait choisi d'embrasser un avenir européen, là où il jugeait

---

91. Conformément aux articles 117.3 et 118.3; majorité confirmée au cas d'une modification du statut de la République par l'article 119.

être ses intérêts économiques ; tandis que la Serbie demeurait en froid avec les pays de l'OTAN. La dynamique aurait probablement dû conduire à une séparation dès 2001-2002, d'autant que la perspective de la sécession était agitée par Podgorica en cas d'échec des négociations visant à transformer le pays en un modèle confédéral. Mais Kofi Annan, soucieux du statut du Kosovo, devait rapidement proposer d'organiser en 2001 une conférence parrainée par l'ONU sur la restructuration constitutionnelle de la RFY. Il avait alors été suggéré qu'elle évolue vers une confédération tripartite englobant la Serbie, le Kosovo et le Monténégro. On sait que ce projet n'a pas abouti. Mais les pressions internationales auront eu pour effet de maintenir l'union entre la Serbie et le Monténégro.

Formée en 2003, une nouvelle communauté étatique fut recomposée sous le haut patronage de l'Union européenne. L'UE était en effet parvenue à convaincre le Monténégro de ne pas former un État indépendant et de constituer une énième union avec la Serbie, moins étroite toutefois que la précédente. Bruxelles exigeait des deux républiques qu'elles ne forment qu'un seul et même État si elles souhaitaient engager une coopération à long terme avec l'Union, voire un jour la rejoindre. La coopération interne au sein de la nouvelle union d'États était pourtant limitée à quelques domaines de compétences<sup>92</sup>. Et en 2002, les deux entités conservaient chacune deux monnaies distinctes : le dinar pour la Serbie et l'euro au Monténégro, tandis que deux régimes douaniers continuaient de s'appliquer<sup>93</sup>. La Communauté

92. Les deux républiques devaient partager une même politique étrangère et une défense commune, définie et mise en œuvre par le président du Conseil des ministres. Le Conseil des ministres était lui-même composé de cinq membres dont trois Serbes et deux Monténégrins, postes systématiquement doublés d'un adjoint venant de l'autre république. Les postes étaient amenés à être échangés tous les deux ans. Mais en dehors de ces compétences régaliennes dévolues à la communauté étatique, auxquelles s'ajoutaient les relations économiques avec l'étranger, les deux républiques demeuraient parfaitement autonomes.

93. L'UE avait autorisé les deux républiques à conserver chacune leur monnaie d'usage et s'était contentée de leur demander d'harmoniser leurs droits de douane sur quelque 9 000 produits importés. Il faut savoir que les droits de douane serbes étaient supérieurs à ceux pratiqués au Monténégro. Les deux républiques feront ainsi chacune un pas l'une vers l'autre : la Serbie en acceptant de réduire ses droits, le Monténégro en les augmentant. Mais cette harmonisation ne se fera pas sans heurts en Serbie, où le secteur agricole sera

d'États était néanmoins dotée de la personnalité internationale et structurée autour de la parité. Pour la première fois depuis 1992, son président était même Monténégrin. Mais son architecture constitutionnelle était pour le moins baroque, du moins si son ambition était de parfaire une fédération. L'Accord d'Union signé le 14 mars 2002 (Accord de Belgrade) institutionnalisait un parlement monocaméral avec une légère discrimination positive à l'égard du Monténégro. Évidemment, ce timide rééquilibrage n'était pas à même de mettre les deux entités sur un pied d'égalité<sup>94</sup>. Or, dans le même temps, l'Accord d'Union prévoyait dès son préambule qu'après une période de trois ans, la Serbie et le Monténégro auraient le droit d'amorcer une procédure visant à « réexaminer leur statut national » et donc – potentiellement – à sortir de la communauté. La décision de quitter la fédération devait être prise après la tenue d'un référendum dont la procédure devait être fixée par l'État membre en tenant compte des standards démocratiques internationalement reconnus<sup>95</sup>. Cette procédure avait pour avantage de geler durant trois ans le droit de sécession. La Communauté d'États disposait donc de trois années pour faire ses preuves.

---

fortement touché par la baisse des taxes sur les produits importés. De sorte que le ministre de l'Agriculture serbe, accusé d'avoir trop cédé dans les négociations avec le Monténégro, sera conduit à démissionner fin mai 2003. En dépit de ces premiers efforts, déjà difficiles à faire accepter, l'UE demandera aux deux acteurs de revoir leur copie sur le volet de l'harmonisation économique durant le sommet de Thessalonique de juin 2003.

94. À la suite des travaux de la commission mixte chargée de rédiger une charte constitutionnelle sur la base de l'Accord de Belgrade de 2002, l'article 20 de la Charte constitutionnelle prévoyait que « [l']Assemblée de Serbie-et-Monténégro est monocamérale. Elle est composée de 126 députés dont 91 représentent la Serbie et 35 le Monténégro ». Cette charte fut adoptée les 27 et 28 janvier 2003 par les Parlements serbe et monténégrin. Le 4 février suivant, la Chambre des Citoyens et la Chambre des Républiques de la RFY adoptaient cette même charte, ainsi que son texte d'application, mettant un terme à son existence. La naissance de la Serbie-et-Monténégro fut officiellement proclamée lors d'une séance conjointe des deux chambres. Le nouveau parlement se réunira pour la première fois le 4 mars 2003 et élira Svetozar Marovic (un Monténégrin) comme premier président du nouvel État.
95. Article 60 de la Charte constitutionnelle du 14 mars 2002 : « À l'expiration d'une période de trois ans, les États membres ont le droit d'engager la procédure de changement de leur statut étatique, c'est-à-dire la procédure de leur retrait de la Communauté étatique de Serbie-et-Monténégro. La décision de se retirer de la Communauté étatique de Serbie-et-Monténégro est prise après un référendum. L'État membre promulgue la loi sur le référendum, en tenant compte des standards démocratiques internationalement reconnus ».

Mais, visiblement peu confiant dans la viabilité de la nouvelle fédération, l'accord – qui prévoyait cette clause de réexamen – poursuivait de la manière suivante :

Dans le cas du retrait de l'État du Monténégro de la Communauté étatique de Serbie-et-Monténégro, les documents internationaux relatifs à la République Fédérale de Yougoslavie, en particulier la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies, se rapporteraient et seraient intégralement applicables à l'État de Serbie en tant que successeur. L'État membre qui use de son droit de se retirer n'hérite pas du droit à la personnalité internationale et juridique, et toutes les questions litigieuses seront réglées séparément entre l'État-successeur et l'État devenu indépendant. Au cas où les deux États membres se prononcent lors de la procédure de référendum sur le changement de leur statut d'État, à savoir pour leur indépendance, toutes les questions litigieuses seront réglées au cours de la procédure de succession, comme dans le cas de l'ancienne République socialiste fédérative de Yougoslavie<sup>96</sup>.

À la lecture de cette disposition, on hésite entre louer la clairvoyance et la prudence de cet accord et la résignation née du caractère testamentaire de cette constitution qui organisait ses obsèques dès sa signature. C'est finalement sans surprise, au regard du scepticisme qui régnait de part et d'autre, qu'un référendum d'indépendance s'est tenu au Monténégro dès la fin de la période probatoire. La question posée était la suivante : « Voulez-vous que la République du Monténégro soit un État indépendant avec la pleine personnalité juridique et internationale<sup>97</sup> ? ».

96. Article 60 de la Charte constitutionnelle du 4 février 2003, adoptée sur la base de l'Accord de Belgrade du 14 mars 2002. Il est à noter que, à la suite d'une révision de 2005, la Charte constitutionnelle indiquait en outre que « [l]es règles applicables à un référendum éventuel, conformément à l'article 60 de la Charte constitutionnelle, doivent se fonder sur les normes démocratiques internationalement reconnues. L'État membre qui organise un référendum coopérera avec l'Union européenne au sujet du respect des normes démocratiques internationales, comme le prévoit la Charte constitutionnelle ».

97. Une question qui avait reçu l'aval de la Commission de Venise s'agissant de sa clarté, voir Commission de Venise, *Avis sur la compatibilité avec les normes internationales applicables de la législation en vigueur au Monténégro concernant l'organisation de référendums*, avis 343/2005, 19 décembre 2005.

Ce référendum organisé le 21 mai 2006, marqué par un taux de participation de plus de 86 %, verra le camp indépendantiste l'emporter avec 55,4 % des voix<sup>98</sup>.

1.7. La Fédération tchécoslovaque (1968)

En mars 1990, près de trois mois après la Révolution de velours, le système communiste laisse encore son empreinte formelle sur les institutions du pays, qui conserve officiellement son nom de République socialiste tchécoslovaque (*Československá socialistická republika*). Afin de tirer un trait sur ce passé encombrant, le président nouvellement élu, Václav Havel, annonce son intention de supprimer toute référence au socialisme dans le nom du pays. Seulement, les représentants slovaques attendaient une seconde modification. Ils exigeaient qu'un trait d'union soit posé entre les deux nations et que le pays devienne ainsi la « Tchéco-Slovaquie ». Un moyen de renouer avec une ancienne appellation qui avait eu cours entre 1918 et 1920 et entre 1938 et 1939. Václav Havel devait se rallier à cette proposition et soutenir la création d'une « République de Tchéco-Slovaquie ». Le 29 mars 1990, le Parlement tchécoslovaque décida toutefois que le nom complet du pays serait finalement orthographié avec un trait d'union en slovaque (*Česko-slovenská federatívna republika*), mais sans trait d'union en tchèque (*Československá federativní republika*)<sup>99</sup>. Cette solution ne devait évidemment satisfaire aucune des deux parties. Si bien que moins d'un mois plus tard, le Parlement reprenait sa copie. Le pays sera rebaptisé le 20 avril sous le nom de République fédérative tchèque et slovaque (ČSFR), mettant un terme à la guerre dite du « trait d'union »<sup>100</sup>.

---

98. Il faut préciser que le quorum exigé par l'Union européenne afin que cette indépendance soit reconnue était fixé à 55 % des voix, tandis que la loi du Monténégro relative au référendum du 19 février 2001 exigeait en son article 37 un taux de participation supérieur à 50 % de l'électorat.

99. Voir Loi constitutionnelle 81/1990.

100. Voir Loi constitutionnelle 101/1990.

Mais cette modification n'a finalement pas permis de sauver la dualité tchécoslovaque. Le pays disparaîtra le 1<sup>er</sup> janvier 1993. En moins de trois ans, la Tchécoslovaquie est ainsi passée de la Révolution de velours au Divorce de velours.

#### 1.7.1. *L'adhésion historique au droit à l'autodétermination*

La Tchécoslovaquie s'est déclarée très tôt attachée au droit à l'autodétermination. Le préambule de sa constitution de 1920 déclarait ainsi :

Nous, Nation tchécoslovaque, proclamons [...] vouloir faire tous nos efforts pour que cette Constitution et toutes les lois de notre pays soient appliquées dans l'esprit de notre histoire, ainsi que dans l'esprit des principes modernes contenus dans le concept d'autodétermination, car nous entendons faire partie de la Société des Nations en qualité de membre civilisé, pacifique, démocratique et progressiste.

Or, parallèlement à cette consécration juridique du droit à l'autodétermination, l'histoire constitutionnelle tchécoslovaque révèle progressivement la dualité nationale du pays. Les constitutions de 1920 et de 1948 émanaient respectivement de la « Nation tchécoslovaque » et du « Peuple tchécoslovaque ». Mais le préambule de l'amendement constitutionnel de 1938 avait déjà fait un pas vers la reconnaissance d'une dualité constitutive en concédant que « la République tchécoslovaque est née par un accord des volontés souveraines de deux nations égales ». Quant au préambule de la constitution de 1948, il fera de la République un « État-nation », mais présentera aussi Tchèques et Slovaques comme « deux nations fraternelles ». Ainsi, avant même la fédéralisation du pays en 1968, la Tchécoslovaquie reconnaissait sa dualité. Le préambule de la constitution de 1960 stipulait encore que « les deux Nations qui ont conçu la République tchécoslovaque, les Tchèques et les Slovaques, vivent dans une concorde fraternelle ».

Il est donc logique que l'amendement constitutionnel de 1968, qui est à l'origine de la Fédération tchécoslovaque, soit le fait implicite de deux sujets constituants : « Nous, nation tchèque et slovaque ». La loi constitutionnelle du 24 juin 1968, qui devait

préparer cet arrangement fédératif, partait d'ailleurs du droit à l'autodétermination des nations tchèque et slovaque et de leur égalité<sup>101</sup>, tandis que celle du 27 octobre de la même année, qui portait sur la Fédération tchécoslovaque, rappelait « l'inaliénabilité du droit à l'autodétermination » et le respect de la souveraineté de chaque nation<sup>102</sup>. L'article 1 de cette loi faisait de la Fédération une union volontaire de deux nations égales et souveraines fondée sur le droit à l'autodétermination des nations tchèque et slovaque. Le préambule de la constitution socialiste de Tchécoslovaquie, telle qu'amendée en 1968, reconnaît même pour la première fois de l'histoire du pays un droit de sécession :

Nous, la nation tchèque et slovaque, [...] reconnaissons le droit inaliénable à l'autodétermination jusqu'à la séparation [*až do oddělení*], et respectant la souveraineté de chaque nation [...], convaincue qu'une union fédérale volontaire est l'expression appropriée du droit à l'autodétermination et à l'égalité<sup>103</sup>.

Éclairés par ce préambule, on sait désormais quel sens il faut donner à l'article 1 de la Constitution en vertu duquel « la création de la République socialiste tchécoslovaque est une union volontaire et égale des nations tchèque et slovaque, fondée sur le droit à l'autodétermination de chaque nation ». Un droit de sécession existait donc bien en Tchécoslovaquie. Mais il ne sera pas utilisé pour mettre un terme à l'union en 1992.

Ce n'est pas faute de cadre juridique. Une loi constitutionnelle adoptée le 18 juillet 1991 avait pris soin de préciser les conditions d'une sécession. Le retrait de la République tchèque ou de la République slovaque ne pouvait résulter que d'un référendum<sup>104</sup>.

.....  
101. Loi constitutionnelle 77/1968.

102. Loi constitutionnelle 143/1968.

103. Seul le principe d'autodétermination, dont la portée reste discutable, est évoqué par la constitution de 1920. Par la suite, le préambule de l'amendement constitutionnel de 1938 reconnaît les Slovaques comme une nation séparée et souveraine, mais il ne mentionne pas explicitement le droit à l'autodétermination. Il en ira de même au sein des constitutions de 1948 et de 1960.

104. Loi constitutionnelle 327/1991, article 1 al. 2. L'article 3 permettait au président de refuser l'organisation de ce référendum si la question lui paraissait équivoque ou inintelligible. Aucun référendum identique ne pouvait ensuite être organisé avant un délai de cinq ans (article 5 al.5).

Ce référendum devait se tenir dans chacune des deux républiques et recueillir chaque fois la majorité absolue. Mais il suffisait que l'une des deux républiques valide le principe du retrait pour décider du sort de la fédération. La loi constitutionnelle prévoyait que si cette proposition recevait l'assentiment d'au moins une des deux parties, alors la République fédérative tchèque et slovaque serait dissoute un an après l'annonce des résultats du référendum (article 6§2). La loi constitutionnelle renvoyait enfin au législateur ordinaire le soin d'organiser la procédure référendaire (article 7). Ce sera chose faite en novembre de la même année<sup>105</sup>. En tout état de cause, cette prescription référendaire sera sciemment éludée, puisque la dissolution de la République fédérative sera décidée unilatéralement par le Parlement fédéral le 25 novembre 1992<sup>106</sup>. Aucun référendum ne sera organisé. L'Assemblée fédérale avait échoué à se mettre d'accord sur la question à poser. Et finalement, les deux parties tchèque et slovaque ont jugé préférable d'éviter cet appel au peuple. Le premier ministre tchèque Václav Klaus dira qu'un référendum aurait retardé la scission et prolongé le chaos d'un État ingouvernable. Quant au premier ministre slovaque, le refus déterminé de son partenaire n'était peut-être pas pour lui déplaire au regard des incertitudes révélées par les sondages quant à la position de son propre électorat<sup>107</sup>. Le 16 juillet 1992, l'Assemblée fédérale renonçait ainsi à la tenue d'une consultation populaire. Le président Václav Havel tentera bien de faire modifier la loi constitutionnelle de juillet 1991 afin de lui permettre d'organiser un référendum d'initiative populaire (il avait réuni plus de 2 millions de signatures en ce sens), mais l'Assemblée fédérale rejettera cette proposition le 21 janvier 1992. L'absence de référendum n'est pas un cas unique. Singapour et le Bangladesh n'ont pas plus consulté leur peuple que les députés Tchèques et Slovaques. À ceci près que le droit constitutionnel tchécoslovaque prévoyait expressément le recours à cette procédure référendaire.

105. Voir la loi adoptée par l'Assemblée fédérale le 6 novembre 1991 (Loi 490/1991).

106. Voir Loi constitutionnelle 542/1992.

107. STEIN (E.), *Czecho/Slovakia: Ethnic Conflict, Constitutional Fissure, Negotiated Breakup*, University of Michigan Press, 1997, p. 314.

Du reste, aucun des deux partis tchèque et slovaque qui ont finalement négocié la partition du pays n'avait reçu un mandat de cette nature. Le Parti démocratique slovaque lui-même, en dépit de l'ambivalence de son programme électoral, n'avait jamais appelé à l'indépendance, préférant la simple reconnaissance d'un statut d'État souverain au sein d'un ensemble commun<sup>108</sup>. Aucun des deux grands partis tchèque et slovaque n'avait fait campagne en juin 1992 sur le thème de la dissolution. Et à l'époque, la population semblait encore opposée à la séparation : 81 % des Tchèques et 63 % des Slovaques souhaitaient trouver une solution autre que la partition<sup>109</sup>. D'aucuns ont avancé, pour expliquer cet oubli référendaire, qu'aucune des deux parties n'était prête à endosser le rôle de « coupable » de la dissolution, un rôle qui aurait nécessairement été dévolu à l'une des deux républiques si le retrait avait été voté par l'une mais rejeté par l'autre<sup>110</sup>.

### 1.7.2. *Le divorce de velours : dissolution ou sécession ?*

À l'instar de ce qui se produira en Yougoslavie, la disparition du pouvoir communiste en Tchécoslovaquie a révélé une ligne de fracture politique nationale et une sensibilité différenciée

108. Ce que démontre un événement significatif d'août 1992. L'adhésion spontanée en juin des autorités tchèques à la dissolution a manifestement pris de court Mečiar, qui, mis au pied du mur et inquiet quant aux conséquences d'une séparation qui signerait l'arrêt de l'aide financière tchèque, a finalement proposé en août 1992 un nouveau projet de confédération tchécoslovaque, voir YOUNG (R.A.), *The Breakup of Czechoslovakia*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, p. 22-23. Klaus refusera toutefois cette proposition de confédération jugée par l'intéressé comme une forme de fédéralisme dysfonctionnel. Le premier ministre slovaque déclara même dans un entretien au journal *Le Monde* daté du 7 juillet 1992 : « Les Slovaques veulent empêcher la désintégration immédiate de l'État. Nous proposons la transformation de la fédération en confédération ; les Tchèques proposent soit une fédération, soit deux États... Ce qui m'a surpris, c'était l'agressivité de son entourage qui, dès la première rencontre à Brno, a décrété la désintégration de l'État au bout de quarante minutes de discussions, ils ne se rendent pas compte de ce qu'ils font ! Nous ne voulons pas l'indépendance, on nous y pousse ! »

109. Voir *Hospodarské Noviny*, 30 août 1991, et *Mlada Fronta Dnes*, 28 juin 1992. Comme le fait remarquer Jacques Rupnik, le pourcentage de personnes hostiles à la dissolution en Slovaquie a d'ailleurs augmenté après la proclamation de l'indépendance. Voir BUTOROVA (Z.) (dir.), *Current Problems of Slovakia after the Split of the CSFR*, Bratislava, Center for Social Analysis, mars 1993, p. 3.

110. MALENOVSKY (J.), « Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie », *Annuaire français de droit international*, n° 39, 1993, p. 325.

à l'héritage socialiste et à la nécessité de réformes radicales vers l'économie de marché. La République tchèque a vu des partis de droite s'imposer dans le sillage de la « Révolution de velours », tandis que des mouvements situés à la gauche de l'échiquier politique dominaient encore la partie slovaque. Une chose que l'on peut facilement comprendre en précisant que la République socialiste slovaque a pu compter sur de lourds investissements durant la période communiste pour développer une industrie lourde et d'armement. Ainsi que le notait Jacques Rupnik, la période communiste fut perçue par les Tchèques comme une forme de « démodernisation » : le revenu par tête passera de la 7<sup>e</sup> à la 40<sup>e</sup> place mondiale entre la fin de la Seconde Guerre et la fin du communisme<sup>111</sup>. En revanche, les Slovaques ont connu sur cette même période une modernisation justifiant une relative bienveillance à l'égard d'un « étatisme paternaliste » et une méfiance à l'égard de réformes économiques trop libérales<sup>112</sup>. L'économie tchèque était beaucoup plus naturellement tournée vers le marché européen et les réformes économiques radicales devaient affecter beaucoup plus lourdement la Slovaquie, où le chômage était déjà sensiblement plus élevé.

Le fédéralisme sera le deuxième point de friction entre les deux nations. Il faut dire que son principe sort discrédité de l'expérience communiste et de ce que le nouveau régime a ensuite qualifié d'« époque de l'oppression »<sup>113</sup>. Václav Havel parlera en 1989 de « totalitarisme fédéralisé »<sup>114</sup>. Il était naturel que le soutien et la croyance des populations dans les vertus d'une vie commune soient étioyés après la chute de la fédération socialiste, quoique

111. RUPNIK (J.), « Un bilan du divorce tchéco-slovaque : transition démocratique et construction d'États-nations », *Critique internationale*, vol. 2, 1999, p. 98.

112. BUTORA (M.), BUTOROVA (Z.), « Slovakia: the identity challenges of the newly born state », *Social Research*, vol. 60, n° 4, hiver 1993, p. 715.

113. Voir la loi adoptée par l'Assemblée fédérale le 13 novembre 1991 (480/1991). Jacques Rupnik de noter que « [l]e mot "fédéralisme" était, après 1989, aussi discrédité que le mot "socialisme" », *op. cit.*, p. 99.

114. ZATKULIAK (J.), « 1968 et la question nationale : entre démocratisation et fédéralisation », dans J. Rupnik et F. Fejtó, *Le printemps tchécoslovaque 1968*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1999, p. 109.

pour des raisons différentes : les Slovaques regretteront que la fédéralisation de 1968 n'ait que trop formellement déshabillé la Tchécoslovaquie des oripeaux du centralisme pragois, tandis que les Tchèques estimeront que ce fédéralisme avait été vidé de sa substance. D'autant que la redéfinition du cadre de vie commun qu'offrait cette nouvelle liberté de choix était susceptible de raviver certaines dissensions, voire des ressentiments anciens. Les Slovaques avaient déjà été échaudés par la magyarisation à marche forcée du royaume de Hongrie. C'est ce qui les avait conduits à choisir à l'issue de la Première Guerre de mettre un terme à près de mille ans de cohabitation avec les Magyars pour leur préférer une union avec les Tchèques. Seulement, pour les Slovaques, les élites pragoises n'avaient guère tenu leurs promesses d'autonomie, ni en 1918 ni en 1945, privilégiant le centralisme. À l'inverse, les Tchèques pouvaient reprocher aux Slovaques d'avoir à plusieurs reprises privilégié leur intérêt national propre plutôt que celui de la fédération. Après avoir été dépecée par les accords de Munich en 1938, la Tchécoslovaquie avait vu sa partie orientale voter son indépendance à l'unanimité le 14 mars 1939<sup>115</sup>. Ainsi était né un « État slovaque » satellite du III<sup>e</sup> Reich. Les Tchèques garderont aussi en tête le fait qu'en 1968, la page du Printemps de Prague et du « socialisme à visage humain » de Dubček a été tournée par les mains d'un « tandem de “normalisateurs” slovaques » : Husak et Bilak<sup>116</sup>.

Les élections législatives de juin 1992 ont donc logiquement consacré deux visions divergentes du fédéralisme. En République tchèque, le Parti démocratique civique (ODS) l'emportait nettement. Or, son leader, Václav Klaus, aspirait à un « fédéralisme fonctionnel » : c'est-à-dire à la signature d'un accord constitutionnel donnant naissance à un véritable État fédéral seul sujet de droit international. Pendant ce temps, le Mouvement pour la Slovaquie démocratique (HZDS), qui remportait une victoire

115. Encore faut-il noter que, comme lors du processus de 1992, la population n'était pas majoritairement favorable à cette scission. Elle aspirait simplement à un partenariat plus équilibré. Voir BUTORA (M.), BUTOROVA (Z.), « Identités en transition : de la Tchéco-Slovaquie à la Slovaquie », *Politique et Sociétés*, n° 28, 1995, note 5.

116. RUPNIK (J.), « Un bilan du divorce tchéco-slovaque », *op. cit.*, p. 95.

peut-être encore plus manifeste de l'autre côté du pays, appelait par la voix de Vladimir Mečiar à la souveraineté de la Slovaquie et à la poursuite de l'émancipation de son peuple au moyen d'un accord de nature confédérale. Cela impliquait la reconnaissance de deux républiques souveraines, toutes deux signataires d'un « traité d'État ». Cinq séances de négociations durent donc être organisées avant que l'on parvienne, le 20 juin, à une implacable conclusion : il était devenu impossible de trouver un accord et de continuer à faire vivre un État tchécoslovaque. Prenant acte de la volonté des deux parties de mettre un terme pacifique à leur union, la Communauté européenne n'a pas tenté de s'y opposer, à la différence de ce qu'elle fera une décennie plus tard à l'égard de la Serbie et du Monténégro. Le 22 juin 1992, par la voix du président du Conseil de l'UE, le Portugais João de Deus Pinheiro, Bruxelles constatait le divorce tchécoslovaque et faisait part de son regret tout en soulignant qu'il s'agissait d'une « décision interne »<sup>117</sup>. Dans le contexte dramatique de la guerre de succession yougoslave, de ses milliers de morts et de ses millions de déplacés, le divorce à l'amiable entre Prague et Bratislava fut accueilli avec soulagement. Le 17 juillet, le Conseil national slovaque pouvait ainsi adopter une *Déclaration de souveraineté* présentée comme la conclusion des « efforts millénaires du peuple slovaque pour sa souveraineté ». Trois jours plus tard, le président Václav Havel remettait sa démission. Comme il le dira, il n'avait pas été élu pour « présider à la dissolution de l'État tchécoslovaque ». Le poste de chef de l'État resta vacant. Un projet de constitution qui entrait en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre fut adopté par Bratislava le 28 juillet. Cette constitution devait réaffirmer en préambule « le droit naturel des peuples à disposer d'eux-mêmes ». Le 25 novembre, le Parlement fédéral tchécoslovaque adoptait une loi constitutionnelle sur la dissolution de la République fédérative tchèque et slovaque disposant qu'après le 31 décembre 1992, la République fédérative cesserait d'exister<sup>118</sup>.

117. Cité par MALENOVSKY (J.), « Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie », *op. cit.*, p. 310.

118. Loi constitutionnelle 542/1992.

La disparition de la Tchécoslovaquie a donc pris la forme d'une dissolution. Mais celle-ci ne cache-t-elle pas une sécession ? Du point de vue du droit international, les deux notions recouvrent deux réalités différentes. La sécession y est définie comme « la séparation d'une partie d'un territoire d'un État préexistant, qui laisse subsister celui-ci »<sup>119</sup>. À l'inverse, il est question d'une dissolution lorsque « l'État préexistant éclate entre plusieurs États nouveaux »<sup>120</sup>. Le séparatisme ne signifie pas attenter à la vie de l'État, mais seulement à son intégrité territoriale. La sécession n'entraîne donc pas la disparition de l'État existant. Du point de vue du droit international, et puisque l'État tchécoslovaque a laissé place à deux nouveaux États, il ne fait guère de doute qu'il est question d'une dissolution. Pour autant, on pourrait aussi porter un autre regard sur ces événements. Il n'est pas excessif de dire que le nationalisme slovaque est à l'origine de ce processus de décomposition<sup>121</sup>. En juin 1992, les Slovaques exigeaient de se voir reconnaître un statut d'État souverain dans un cadre fédéral. Pour toute réponse, ils rencontreront l'intransigeance des dirigeants tchèques, peu disposés à discuter d'un modèle jugé dysfonctionnel. La prétention slovaque à la souveraineté, qui n'était pas une revendication séparatiste à l'origine, n'avait pas anticipé l'adhésion spontanée du premier ministre tchèque au principe de la dissolution. La Slovaquie a été prise à son propre jeu. Quoi qu'il en soit, la chronologie des événements démontre que juridiquement, en droit interne, il n'est pas erroné de parler de sécession. Car l'acte de dissolution de la Fédération, qui est daté de novembre, intervient postérieurement à la déclaration de souveraineté de la République slovaque adoptée le 17 juillet 1992. Quant à la Constitution slovaque adoptée le 1<sup>er</sup> septembre,

119. DAILLIER (P.), PELLET (A.), FORTEAU (M.), *Droit international public*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2009, p. 584.

120. DAILLIER (P.), DINH (N.Q.), PELLET (A.), *Droit international public*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 1994, p. 500 (n° 346).

121. La nation slovaque a toujours manifesté son désir d'exercer son autodétermination, y compris vis-à-vis de la Tchécoslovaquie. Lors de l'admission de la République slovaque à l'ONU le 19 janvier 1993, le ministre des Affaires étrangères avait d'ailleurs rappelé que le Conseil national slovaque avait déjà déclaré son désir de se joindre aux Nations unies le 1<sup>er</sup> septembre 1944, ONU A/47/PV. 95, 26 janvier 1993, p. 23-25.

elle comportait un article 152 qui, *de jure*, annulait toutes les normes tchécoslovaques qui entraient en contradiction avec elle. Ce même article prévoyait que

[L]es lois et les autres règlements de portée générale pris par la République fédérative tchèque et slovaque cessent d'avoir effet à l'expiration d'un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de la publication selon le moyen fixé pour promulguer les lois, de l'arrêt de la Cour constitutionnelle de la République slovaque constatant leur caducité.

L'ordre constitutionnel tchécoslovaque a donc été remis en cause unilatéralement par la Slovaquie. Ce qui fait dire à Jiri Malenovsky, ancien juge de la Cour constitutionnelle tchécoslovaque, qu'à ce moment précis « [l]a République slovaque cessait juridiquement de se considérer comme une partie de la Fédération »<sup>122</sup>. Il s'agirait alors d'une sécession que les deux partenaires auraient finalement habillée politiquement et régularisée juridiquement sous la forme d'une dissolution.

#### 1.8. La venue au monde du Soudan du Sud (2011)

Le 9 juillet 2011, le Soudan du Sud proclamait officiellement son indépendance ; six mois après avoir organisé un référendum d'autodétermination. Le nouvel État sera rapidement reconnu, y compris de Khartoum, et accepté comme membre de l'ONU et de l'Union africaine, qu'on sait pourtant frileuse à l'égard des sécessions dont elle craint toujours l'effet de contagion<sup>123</sup>. Précisons, même si la réalité est évidemment plus complexe, que le schisme traduit globalement une fracture entre un Nord de culture arabo-musulmane (bien qu'il soit en réalité métissé) et un Sud composé essentiellement de populations noires de tradition animiste et catholique. Ce processus négocié d'indépendance est toutefois la conclusion d'une longue guerre civile.

122. MALENOVSKY (J.), « Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie », *op. cit.*, p. 317.

123. Il est vrai que la corne de l'Afrique a vu les déclarations d'indépendance se succéder avec celles du Somaliland en 1991 et de l'Érythrée en 1993, auxquelles il faut ajouter la vaine tentative de sécession du Yémen du Sud en 1994 et désormais la sécession du Soudan du Sud.

1.8.1. *La sécession, fruit d'un processus long et douloureux*

L'aspiration souveraine de la partie méridionale du Soudan innerve toute l'histoire du pays dès avant son indépendance, le 1<sup>er</sup> janvier 1956. Les revendications indépendantistes et la lutte armée débutent dès 1946, portées par le parti libéral sudiste<sup>124</sup>. Le schisme de 2011 n'est finalement que l'aboutissement d'un long processus qui avait déjà été responsable de la première guerre civile qu'a connue le Soudan, entre 1955 et 1972, à la suite du refus de Khartoum d'honorer ses promesses d'autonomie. La seconde guerre civile débute en 1983, à la suite des déclarations du général Gafar Nimeery faisant état de son intention d'imposer la loi islamique sur l'ensemble du territoire soudanais, y compris sur les questions pénales<sup>125</sup>. C'est alors qu'est fondée l'Armée populaire de libération du Soudan (APLS). Soutenue par les Américains, elle engagera le combat contre le pouvoir central. Le Mouvement populaire de libération du Soudan (MPLS) en est une émanation. Il faudra près de deux millions de morts et quatre millions de déplacés pour voir enfin un cessez-le-feu signé, en 2002. C'est alors seulement qu'a pu se formaliser un processus de paix qui s'est achevé en 2005 dans un accord général, dit « accord CPA » (*Comprehensive Peace Agreement*). C'est cet accord qui a prévu l'organisation d'un référendum d'auto-détermination pour le sud du pays. Cette consultation, organisée entre le 9 et le 15 janvier 2011, a donné lieu à un plébiscite en faveur de l'indépendance, 98,83 % des participants s'étant prononcés en faveur de la création du Soudan du Sud. Les résultats définitifs publiés le 7 février seront aussitôt reconnus par l'ONU. Le jeune pays de tout juste 10 millions d'habitants se déclarait officiellement indépendant le 9 juillet en se donnant Juba pour capitale.

.....  
 124. AMBROSETTI (D.), « Le Sud-Soudan en paix ? Sociologie politique d'une promesse d'indépendance », *Politique africaine*, dossier « Sud-Soudan, Conquérir l'indépendance, négocier l'État », juin 2011, p. 5.

125. GIRAUDEAU (G.), « La naissance du Soudan du Sud : la paix impossible ? », dans *Annuaire français de droit international*, vol. 58, 2012. p. 63.

Le dernier-né de la communauté internationale est donc le fruit d'un droit constitutionnel de sécession. L'accord de paix du 9 janvier 2005, qui a conduit à l'adoption d'une constitution transitoire, voyait ses articles 118 et 222 consacrer un droit à l'autodétermination. On y prévoyait la tenue d'un référendum autorisant la sécession du sud du pays<sup>126</sup>. La consultation de janvier s'est donc déroulée conformément aux dispositions constitutionnelles et législatives, et notamment en respectant une période transitoire prévue par la Constitution<sup>127</sup>. Pour autant, il est impossible de passer sous silence le fait que cette sécession négociée procède de pressions de la communauté internationale à l'égard de Khartoum<sup>128</sup>. Les violences inouïes de la seconde guerre civile soudanaise ont conduit à l'envoi sur place d'une mission des Nations unies. Reste que le résultat du référendum a été respecté par l'État central. Omar al-Béchir prendra soin d'anticiper l'annonce officielle de l'indépendance en reconnaissant le principe

- .....
126. L'article 222 prévoyait que dans les six mois avant la fin de la période transitoire de six années, un référendum serait organisé au Soudan du Sud (alinéa 1) offrant le choix entre deux options: confirmer l'unité du Soudan ou opter pour la sécession (Alinéa 2). L'article 118 précisait quant à lui en son alinéa premier que « si le résultat du référendum sur l'autodétermination confirme l'unité, le législateur national doit remplir son mandat conformément aux dispositions de la constitution »; « dans le cas d'un vote en faveur de la sécession par le peuple du Sud-Soudan, les sièges des membres et des représentants du Sud-Soudan à l'Assemblée législative nationale seront réputés vacants » (alinéa 2).
127. Le pouvoir législatif soudanais avait adopté des dispositions le 29 décembre 2009 (« *Southern Sudan Referendum Act* ») en vertu desquelles étaient fixées les conditions requises pour être titulaire du droit de vote.
128. Ce sont les pressions internationales qui conduiront le MPLS et le gouvernement central à signer en juillet 2002 le protocole de Machokos (Kenya), où se sont déroulés les pourparlers. Bien que le cessez-le-feu ne soit intervenu que quelques mois plus tard, cet accord marquera le début du processus de sécession négociée. Le texte affirmait en effet le droit à l'autodétermination du peuple sud-soudanais et prévoyait la tenue d'un référendum et d'une période de transition. Différents accords se succéderont ensuite jusqu'à l'adoption de l'accord global de paix du 9 janvier 2005: l'accord du 25 septembre 2003, qui posera les bases d'un cessez-le-feu supervisé par la communauté internationale; l'accord du 7 janvier 2004 sur le partage des richesses (notamment pétrolières); l'accord de mai 2004 qui formalise le partage du pouvoir et dote le sud du pays d'une autonomie institutionnelle (c'est en vertu de cet accord qu'est entrée en vigueur une constitution nationale intérimaire en 2005 afin de préparer la séparation); auxquels il faudrait encore ajouter deux textes relatifs à diverses régions frontalières et pétrolières (Abyei d'une part, Kordofan du Sud et Nil bleu de l'autre) sujettes à conflits et dont l'un visait à organiser un référendum dans la région d'Abyei afin que celle-ci choisisse de se rattacher à Khartoum ou au Soudan du Sud. L'accord global de paix du 9 janvier 2005 réunira tous ces textes et y adjoindra un échéancier.

de la séparation la veille de la cérémonie officielle autorisant, le 14 juillet 2011, le Soudan du Sud à devenir le 193<sup>e</sup> État membre de l'Organisation des Nations unies.

1.8.2. *Des lendemains difficiles*

La nouvelle République du Soudan du Sud est depuis structurée par sa constitution transitoire de 2011 (amendée en 2013). L'ossature constitutionnelle du nouvel État est celle d'une séparation rigide des pouvoirs, inspirée du modèle présidentiel américain (bien qu'il prévoie la responsabilité des ministres devant le Parlement). La concentration des pouvoirs entre les mains du président semble particulièrement marquée, d'autant qu'il n'existe aucune limite s'agissant du nombre de mandats qu'il peut effectuer. Bien qu'il soit irresponsable politiquement, son aval est nécessaire à tout projet ou toute proposition de loi, à moins que les deux chambres réunies ne surmontent son opposition à la majorité des deux tiers (article 85[1] et [3]). Toutefois, la loi fondamentale prend soin de doter le pays d'une représentation multipartite, d'une énumération des droits fondamentaux, d'une séparation de l'Église et de l'État (article 8[1]) et d'une reconnaissance de sa diversité linguistique, puisque les langues autochtones y sont reconnues en plus de l'anglais (article 6[1])<sup>129</sup>. S'agissant de son organisation territoriale, le pays est désormais divisé en vingt-huit États dotés chacun d'une constitution, d'une assemblée et d'un gouverneur. Pourtant, en dépit de ces caractéristiques, le nouvel État du Soudan du Sud n'est pas fédéral. L'autonomie dont disposent les « États » n'est pas celle d'États fédérés. Si le Parlement est bicaméral, doté d'une assemblée législative nationale assurant la représentation du peuple et d'un Conseil des États assurant la représentation territoriale, il n'en est pas moins question de décentralisation et non de fédéralisme. C'est d'ailleurs cette notion de « décentralisation » qui est consacrée par la Constitution (partie III, chap. III). Notons d'ailleurs que le président de la République

---

129. Une diversité consacrée dès l'article premier: « *South Sudan is governed on the basis of a decentralized democratic system and is an all embracing homeland for its people. It is a multi-ethnic, multi-cultural, multi-lingual, multi-religious and multi-racial entity where such diversities peacefully co-exist* » (article 1 [4]).

peut, dans certaines conditions, dissoudre les assemblées locales et limoger les gouverneurs<sup>130</sup>. Quoi qu'il en soit, le droit à l'autodétermination est absent de cette nouvelle constitution.

Les violences n'ont malheureusement pas pris fin avec l'indépendance, en dépit du déploiement sur place de deux opérations de maintien de la paix par l'ONU<sup>131</sup>. Si la sécession a laissé en suspens certaines questions, elle en a aussi posé de nouvelles et à certains égards, il est possible qu'elle soit elle-même source de conflits<sup>132</sup>. La riche zone pétrolière de l'Abyei a fait l'objet d'un différend territorial, et d'autres litiges territoriaux sont sous-jacents. Le référendum prévu par les accords de paix de 2005, qui devait permettre à la région d'Abyei de choisir son rattachement au Nord ou au Sud, et qui devait initialement se tenir simultanément au référendum d'autodétermination de la région du Soudan du Sud en janvier 2011, n'a jamais été organisé. Seul un référendum non officiel, partiellement boycotté, et non reconnu par le Soudan et le Soudan du Sud, s'est tenu en octobre 2013. Des désaccords sur la définition du corps électoral ont conduit à des violences, si bien qu'il a été reporté indéfiniment. La zone d'Abyei fait désormais partie du Sud (voir la constitution de 2011). Mais la question reste délicate<sup>133</sup>. À l'identique, les régions frontalières du Kordofan Sud et du Nil bleu sont aussi à l'origine de violences. En dépit du protocole de l'accord global qui leur était consacré, ni l'une ni l'autre n'a fait l'objet d'une consultation populaire.

Il faut enfin ajouter, par-delà les litiges territoriaux, que depuis décembre 2013, une nouvelle guerre civile interethnique a éclaté au sein même du Soudan du Sud sitôt l'indépendance proclamée. Entre décembre 2013 et mi-2017, le conflit aurait

- .....
130. Cette prérogative correspond toutefois à l'hypothèse d'une crise où la sécurité nationale et l'intégrité territoriale seraient menacées (voir article 101 [r]).
  131. Il est question de la mission des Nations unies au Soudan du Sud (MINUSS) et de la force intérimaire de sécurité des Nations unies pour Abyei (FISNUA). Sans compter la MINUAD présente au Darfour.
  132. GIRAUDEAU (G.), « La naissance du Soudan du Sud : la paix impossible ? », *op. cit.*
  133. Le Conseil de sécurité des Nations unies notait dans sa résolution du 16 novembre 2012 que la situation « à Abyei et le long de la frontière entre le Soudan et le Soudan du Sud fai[sait] peser une lourde menace sur la paix et la sécurité internationales » (S/RES/2075 [2012]).

causé entre 50 000 et 300 000 victimes et près de deux millions de réfugiés, qui ont fui le Soudan du Sud vers les pays limitrophes. À l'origine de ce conflit, la rivalité entre le président Kiir et l'ancien vice-président Machar, représentant chacun l'une des deux principales ethnies du pays. Les tensions entre Dinkas et Nuers remontent à l'occupation britannique et à leur rapport différencié à l'occupant ; tensions qui avaient déjà par le passé trouvé la voie de l'affrontement armé. Ce fut le cas notamment en 1956 durant la guerre séparatiste sud-soudanaise, alors même que les deux ethnies étaient théoriquement dans le même camp. À l'origine de ce renouveau des tensions ethniques figure une question purement institutionnelle. Le jeune Soudan du Sud était originellement composé de dix États fédérés. Mais il en compte depuis octobre 2015 vingt-huit. Or, le camp de l'ex-vice-président a fait connaître son opposition à ce redécoupage, perçu comme une remise en cause du partage des postes exécutifs locaux des dix États entre les deux camps prévu par l'accord de paix du 26 août 2015.

## 2. LES DROITS DE SÉCESSION EN VIGUEUR

Historiquement, les droits de sécession procèdent soit de la décolonisation et des rapports d'une métropole avec ses territoires d'outre-mer, soit de l'influence soviétique et du mimétisme qui a guidé la reconnaissance d'un droit à l'autodétermination. La vague de décolonisation et d'indépendance est désormais derrière nous. Et le modèle soviétique s'est effondré. Les pays nés de la décolonisation ou de l'explosion des ensembles communistes se sont eux-mêmes montrés parmi les plus inflexibles s'agissant du respect de leur intégrité territoriale. C'est vrai tout particulièrement des pays de l'ex-Yougoslavie ou des États africains qui ont sacralisé l'intangibilité de leurs frontières<sup>134</sup>. Il demeure par voie

---

134. Ce n'est pas sans raison que la Charte de l'Union africaine s'est donné pour objectif de défendre la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance de ses États membres (article 3). Cette hypersensibilité au *statu quo* territorial sera confirmée de la manière la plus ferme en 1967, lorsque l'OUA adoptera sa *Résolution sur la situation au Nigéria* dans laquelle ses membres itéreront « ouvertement leur condamnation de la sécession dans les États membres », voir BROWNLIE (I.), *Basic Documents on African Affairs*, Oxford,

de conséquence très peu d'États fédéraux reconnaissant aujourd'hui encore l'existence d'un droit de sécession. Ils se comptent en réalité sur les doigts d'une main.

## 2.1. La Fédération de Saint-Kitts-et-Nevis (1983)

Cinq années après la disparition de la Fédération des West Indies (1958-1962), Nevis, Saint-Kitts et Anguilla s'unissaient dans un État associé à la Couronne britannique, doté à ce titre d'une autonomie interne. Mais Londres pouvait-elle deviner que l'un de ces trois territoires aspirerait presque aussitôt à réintégrer le giron de l'Empire ?

### 2.1.1. *La sécession illégale d'Anguilla*

Il n'a pas fallu attendre trois mois à la suite de la naissance de l'État associé, le 27 février 1967, pour qu'Anguilla se rebelle contre l'union et dénonce la situation d'abandon dans laquelle la laissait Saint-Kitts<sup>135</sup>. L'insurrection débuta le 30 mai en chassant du poste de police les dix-sept hommes de Saint-Christophe, poste sur lequel devait flotter à nouveau l'*Union Jack*. L'île refusait désormais l'autorité du gouvernement de Basseterre. Cet acte de sédition fut suivi du retrait unilatéral de la Fédération le 16 juin, et d'une déclaration d'indépendance en juillet à la suite d'un référendum qui vit l'option indépendantiste l'emporter par 1813 voix contre 5. L'ancienne colonie dut alors plaider sa cause auprès de la Couronne en choisissant ses mots : « *We stand before the Queen in the greatest humility, with the desire in our hearts to be faithful subjects to her* ».

N'en déplaise à ses sujets anguillais, et en dépit de leur fidélité éprouvée à l'égard de la Couronne, le Royaume-Uni tardera à accepter cet exercice à contre-courant du droit à l'autodétermination. Le *West Indies Act* de 1967 interdisait au Royaume-Uni

---

Clarendon Press, 1971, p. 364. La Conférence panafricaine du Caire de 1961 avait déjà établi un parallèle entre cette « balkanisation » et une forme larvée de néocolonialisme tendant à la création d'entités artificielles comme le Katanga.

135. Territoire avec lequel elle avait toujours nourri quelques antipathies depuis son rattachement administratif quelque cent cinquante ans plus tôt.

de modifier un État associé sans le consentement de ce dernier. Or, le premier ministre de la Fédération, le colonel autoproclamé Robert Bradshaw, avait fermement condamné cette déclaration d'indépendance, au point d'envisager une opération militaire de reconquête<sup>136</sup>. Anguilla n'obtiendra finalement qu'en 1971 une reconnaissance de sa séparation de fait ; non sans avoir eu à forcer la main de l'ancienne puissance tutélaire. Après quatre ans d'association, Anguilla parviendra à recouvrer sa dépendance administrative à l'égard du Royaume-Uni. Toutefois, ne laissons pas croire que la Grande-Bretagne a joué double jeu. Bien qu'il soit arrivé à la Couronne de se réserver le droit de retirer une ancienne colonie d'une fédération nouvellement créée, Londres a entrepris tout ce qu'il était possible de faire pour maintenir Anguilla au sein de la toute jeune fédération. D'autant que les autres îles des Caraïbes suivaient de près les événements et appelaient Londres à rétablir dans ses droits l'État légitime de Saint-Kitts<sup>137</sup>. Devant l'échec des négociations, et à l'issue d'une année d'intérim, le Royaume-Uni avait même fait organiser un second référendum, début 1969. Mais ce dernier avait confirmé les résultats de juillet 1967<sup>138</sup>. Courant mai, une commission d'enquête indépendante conduite par Sir Hugh Wooding (*Chief Justice* de Trinidad et Tobago) fut mandatée afin de formuler des recommandations « pouvant conduire

136. WESTLAKE (D.E.), *Under an English Heaven*, Simon and Schuster, 1972.

137. À l'issue de la 5<sup>e</sup> Conférence des leaders caribéens réunis à Trinidad (7 février 1969), un communiqué déclarait : « *The Conference saw as disturbing to peace in the region Anguilla's attempt to secede illegally from the State of St. Kitts-Nevis-Anguilla. Delegates reaffirmed their commitments to the democratic process as the basis of all Governments in the Commonwealth Caribbean [...] and the Conference calls upon Great Britain to take all necessary steps in collaboration with the government of the State to confirm the territorial integrity of St. Kitts-Nevis-Anguilla* ».

138. 1739 électeurs se prononcèrent en faveur de la sécession, 4 contre, et 70 bulletins seront invalidés. La question du référendum était alors posée sous la forme d'une alternative où les électeurs étaient invités à choisir entre : 1. *Affirm declaration and approve Constitution Government of the people of Anguilla* et 2. *Reject declaration Constitution return to St. Kitts*. Il est à noter qu'une première constitution, très courte, qui établissait un administrateur, avait été rédigée en août 1967, après l'indépendance, par Roger Fisher, un professeur de droit international de Harvard qui s'était lui-même félicité d'avoir écrit « la plus courte constitution du monde » (elle tenait sur une page et comportait uniquement 11 points).

à une solution satisfaisante et durable »<sup>139</sup>. Mais l'île séparatiste n'attendra pas les conclusions de la commission. Faute d'être accueillie spontanément par l'ex-empire, Anguilla se proclamait unilatéralement « République indépendante » le 6 février, en se dotant d'une constitution. Le lendemain, dans un parc public, le tout jeune président Ronald Webster dénonçait longuement l'état d'abandon de l'île pour justifier la sécession de son « pays » dépourvu de routes pavées, sans électricité, sans approvisionnement en eau, sans téléphone ; en somme, privé de tout le confort moderne<sup>140</sup>.

Un nouveau négociateur britannique fut immédiatement nommé. La délégation, arrivée sur l'île le 11 mars, semble toutefois avoir commis certaines maladresses qui lui a attiré les foudres de la population, à tel point que les représentants de la Couronne furent contraints de quitter l'île le jour même pour des raisons de sécurité<sup>141</sup>. Le Royaume-Uni, face à ce qui sera considéré comme une expulsion de son représentant, fera débarquer huit jours plus tard un détachement de parachutistes accompagnés de quarante policiers de *Scotland Yard* pour rétablir l'ordre. Cette « invasion » fera aussitôt l'objet des quolibets de la presse internationale, qui ne manqua pas d'y voir, quelques années après le débarquement américain de la Baie des cochons, la « *Britain's Bay of Piglets* » (*Time Magazine*). Lors de la conférence qui se tiendra en juillet 1969 à la Barbade, les Britanniques tenteront bien de faire pression une dernière fois sur les Anguillans afin qu'ils réintègrent

139. *Report of the Commission of Inquiry appointed by the Governments of the United Kingdom and St. Christopher, Nevis-Anguilla to examine the Anguilla Problem*, Londres, novembre 1970, § 3-4, p. 7-8.

140. Ainsi déclarait-il : « *British Parliamentary creation of the St. Kitts-Nevis-Anguilla Federation failed [...], and thereby produced a form of government inconsistent with the enjoyment of ordinary human rights, resulting in acts of tyranny [...]. Now therefore, we must accept, the only alternative available, appealing to God and mankind as judge of our intentions. Do, in the name, and by authority of the people of Anguilla, publish, declare and proclaim, that the island of Anguilla and its associated islands and Cays are, and ought to be free and independent. That we are absolved from all allegiance to the government of St. Kitts, the Federation, and Great Britain, and that all political ties with them is totally dissolved* », Institute of Current World Affairs, *Letters to the Executive Director*, Letters by Frank J. McDonald, 1969, p. 12.

141. Donald E. WESTLAKE, « In Anguilla It's the Spirit of '71 », *New York Times*, 23 mai 1971.

la Fédération. Mais c'était sans compter sur la détermination des autochtones. En novembre 1970, la Commission Wooding rendait ses conclusions. Elle préconisait de maintenir un lien fédéral avec Saint-Kitts, mais en offrant à Anguilla diverses garanties constitutionnelles, au titre desquelles une égale représentation. Seulement, ce rapport sera aussitôt rejeté par le Conseil d'Anguilla. La Couronne devra ainsi demander à Robert Bradshaw, premier ministre fédéral, de consentir à déléguer ses pouvoirs sur l'îlot (peuplé d'à peine 7 000 d'habitants) à un commissaire britannique chargé de l'administrer durant une période transitoire. En 1971, l'*Anguilla Act* offrait même à la Couronne la prérogative de retirer ce territoire de la Fédération et de le doter le cas échéant d'une constitution<sup>142</sup>. Près d'une décennie plus tard, la Grande-Bretagne finira par céder au désir de son ancienne colonie de demeurer un territoire britannique ultra-marin. Voici comment une petite île des Antilles a contraint ses anciens colons à la conserver sous son giron en offrant un exemple supplémentaire de sécession imposée par le fait acquis<sup>143</sup>.

### 2.1.2. *Le droit à la séparation de Nevis*

Ne demeurent donc plus dans la Fédération, depuis la pleine indépendance du pays acquise en 1983, que les deux îles caribéennes de Saint-Kitts (Saint-Christophe) et de Nevis (Niévès). Rappelons que Saint-Kitts, l'île principale, celle-là même que Christophe Colomb avait aperçue lors de son second voyage, en 1493, est peuplée de 35 000 âmes, contre tout juste 10 000 pour l'île de Nevis, séparée de son aînée par un simple chenal.

---

142. L'*Anguilla Act* de 1971 prévoyait la possibilité pour la Couronne « d'ordonner qu'Anguilla ne fasse plus partie de la fédération » et l'autorisait le cas échéant à concéder une constitution au territoire. Durant les débats devant la Chambre des communes, le secrétaire d'État britannique Joseph Godber avait précisé que cet acte provisoire devait permettre de laisser les Anguillans reconsidérer leur position à l'issue d'une période de trois ans, et ainsi – éventuellement – revenir vers la Fédération. Durant l'ensemble des débats, le ministre n'a eu de cesse de préciser que l'*Anguilla Act* ne devait en aucun cas créer un précédent en vue d'actions similaires dans d'autres territoires (821 Parl. Deb., H.C., col. 899-900, 16 juillet 1971).

143. Le statut de l'île demeurera longtemps incertain. Ce n'est que le 19 décembre 1980 qu'Anguilla est reconnue comme indépendante de Saint-Christophe, et elle ne se dotera d'une constitution que le 1<sup>er</sup> avril 1982.

Saint-Kitts-et-Nevis, qui s'étend sur à peine plus de 262 km<sup>2</sup>, forme ainsi ce que l'on a coutume d'appeler une microfédération. Nevis n'en possède pas moins un pouvoir législatif local (*The Nevis Island Assembly*) ainsi qu'une représentation à l'Assemblée nationale fédérale. Mais si Saint-Kitts-et-Nevis figure dans ce chapitre, c'est que Nevis est autorisée depuis 1983 à se séparer de l'île de Saint-Christophe. C'est d'ailleurs ce qui fait la renommée de ce petit territoire fédéral qui serait autrement moins connu de la doctrine. Pourtant, ce droit à la séparation de Nevis n'a pas toujours été reconnu.

Anguilla était séparée par plus de cent kilomètres de pleine mer de ses deux îles sœurs de la Fédération, mais Nevis n'est distante que de trois kilomètres de l'île principale de Saint-Christophe. Et pourtant, elle nourrit de longue date des velléités séparatistes. Cette proximité n'a pas empêché les habitants de Nevis d'exprimer à plusieurs reprises leur désir de souveraineté. Un référendum non officiel d'autodétermination s'était déjà tenu le 18 août 1977, organisé par le *Nevis Reformation Party*. 99,6% des participants avaient alors plébiscité l'indépendance de l'îlot, mais ce référendum n'avait aucune valeur juridique. La constitution adoptée après l'indépendance de la Fédération, en 1983, prendra soin au contraire de prévoir ce droit de séparation. L'article 113 de la Constitution, intitulé « *Séparation de Nevis de Saint-Christophe* », dispose désormais que l'Assemblée locale de Nevis peut disposer que l'île cesse d'être fédérée à Saint-Christophe (alinéa 1). Un tel projet de loi, pour être considéré comme valablement adopté par l'Assemblée, doit l'être à la majorité des deux tiers de ses membres (alinéa 2). À l'issue de son adoption par l'Assemblée de Nevis, un référendum est ensuite organisé. Celui-ci doit alors réunir cette même majorité des deux tiers des suffrages exprimés (alinéa 2.b.). Afin d'éviter une sécession sèche et précipitée, sans que les électeurs soient éclairés quant à leur avenir, la Constitution impose aussi qu'une proposition détaillée de la future constitution de Nevis soit soumise à l'Assemblée au moins six mois avant la tenue du référendum. Tout comme il est prévu que des explications adéquates soient mises à la disposition des électeurs (alinéa 2.c.).

Or, ce droit de sécession a bien failli être mis en œuvre à la fin du siècle dernier après la victoire d'un parti politique sécessionniste. Il faut dire que le mécontentement à l'égard de la Fédération n'avait fait que croître à compter de la fin des années 1980, avec des appels de plus en plus nombreux à la séparation, doublés de mouvements de grève d'ouvriers agricoles. La contestation devait culminer en 1997 avec la tenue d'un référendum d'indépendance. La Fédération n'a dû sa survie qu'à la rigidité de sa procédure de sécession et à sa double majorité renforcée : majorité des deux tiers de l'Assemblée législative de Nevis et majorité des deux tiers lors du référendum. Car si l'Assemblée a bien voté le 13 octobre 1997 à l'unanimité (de ses cinq membres) en faveur de la sécession, la population de Nevis s'est montrée quant à elle moins enthousiaste. « Seuls » 61,7 % des électeurs auront voté en faveur de l'indépendance en août 1998. La Fédération, qui a toujours pour reine Elizabeth II, est donc passée tout près d'une dissolution. Une nouvelle tentative parlementaire visant à déclencher un référendum a d'ailleurs été lancée en juin 2003, mais elle ne fut pas suivie d'effet.

Le résultat du référendum de Saint-Kitts n'est finalement pas très éloigné de celui des îles Tokelau (11-15 février 2006), qui visait l'accession à la souveraineté de ce territoire néo-zélandais. Les électeurs votèrent à 60 % en faveur de l'indépendance, mais, tout comme à Saint-Kitts, l'indépendance était conditionnée à l'adhésion de la majorité des deux tiers des électeurs. Le chef du gouvernement de l'archipel, partisan de longue date de l'accession à la pleine souveraineté (un processus d'ailleurs encouragé par les Nations unies), constatant combien l'indépendance s'était jouée à peu de choses, appela aussitôt à renouveler l'expérience. Ce fut chose faite l'année suivante, mais une nouvelle fois, le camp indépendantiste échoua à un cheveu près (16 voix). Le référendum d'autodétermination organisé entre le 20 et le 24 octobre 2007 vit en effet 64,45 % des électeurs (446 voix) voter en faveur de l'indépendance.

Saint-Kitts-et-Nevis et les îles Tokelau mettent ainsi en lumière l'importance cruciale de la majorité requise<sup>144</sup>. On sait que c'est une question qui n'a pas été tranchée au Canada, ni par la Cour suprême, ni par la *Loi sur la clarté*. Une majorité simple est-elle suffisante ? Faut-il privilégier des majorités renforcées au risque d'étouffer le potentiel politique sécessionniste ? Doit-on suivre Saint-Kitts-et-Nevis et sa majorité des deux tiers ? On a déjà eu l'occasion d'évoquer dans ce même chapitre le cas du Monténégro lorsqu'il s'est agi pour lui de se séparer de la fédération qu'il formait avec la Serbie. Pour concrétiser l'indépendance, l'Union européenne avait exigé un seuil de 55 % de votants en faveur de la séparation<sup>145</sup>. Consultée pour avis, la Commission de Venise jugera que

l'absence de toute exigence d'un certain niveau d'appui en faveur d'un référendum sur l'indépendance n'est pas incompatible avec les normes internationalement reconnues, la Commission souligne néanmoins qu'il y a des raisons d'exiger un niveau supérieur à celui d'une simple majorité des suffrages exprimés, car une telle condition peut être nécessaire pour assurer la légitimité du résultat d'un référendum<sup>146</sup>.

Les majorités renforcées sont souvent perçues comme l'expression de la sagesse dès lors qu'il s'agit de décisions affectant l'ingénierie constitutionnelle ; à d'autant plus forte raison s'il est question de signer l'arrêt de mort de l'État existant, ce qui est nécessairement le cas lors de la sécession d'un membre

144. Sans même parler du taux de participation. Les référendums d'indépendance du Monténégro de 2006 ou de Slovénie et de Macédoine de 1991 exigeaient une participation minimale de 50 % des inscrits.

145. Le président de la République du Monténégro, Filip Vujanovic, dira : « Ce modèle a deux inconvénients : il fait des votants des électeurs inégaux et il désavantage le camp des indépendantistes. Cependant, les choses doivent être faites comme le souhaite Bruxelles parce que l'Union européenne est l'avenir du Monténégro », cité par CAZALA (J.), « L'accession du Monténégro à l'indépendance », *AFDI*, n° 52, 2006, p. 171. Le résultat sera finalement de 55,4 %... La participation de la moitié au moins de l'électorat était en outre exigée (le taux de participation avait atteint 86,3 %). Le Conseil de l'Europe a toutefois précisé que le seuil de 55 % ne devait pas être regardé comme constituant un précédent, et qu'il était lié à la situation particulière du pays.

146. *Avis sur la compatibilité avec les normes internationales applicables de la législation en vigueur au Monténégro concernant l'organisation de référendums*, CDL-AD (2005) 041, § 36.

d'une fédération bipartite comme l'est Saint-Kitts-et-Nevis. Au Canada, la décision de la Cour suprême sur la sécession du Québec a conduit le Parlement fédéral à légiférer afin de préciser le cadre de la « question claire » et de la « majorité claire ». Mais peut-être serait-il plus juste de dire que cette loi est à l'origine d'une polémique sur la majorité requise. Car la loi a finalement laissé la question pendante. Les fédéralistes n'ont pas manqué de rappeler qu'en vertu du Code civil du Québec, la dissolution d'une simple association requiert la majorité des deux tiers des suffrages<sup>147</sup>. Au regard de l'importance d'une sécession, il ne serait pas infondé d'exiger une majorité renforcée. Dans le même temps, on pourrait rétorquer que la majorité absolue a suffi à engager les provinces canadiennes dans la Confédération. Terre-Neuve s'est joint à l'Union alors que 52 % des électeurs « seulement » manifestaient ce désir. Auquel cas, pourquoi refuser au Québec le droit de quitter le Canada à la majorité simple ? Cette question n'est évidemment pas nouvelle. Par le passé, les îles Féroé ont déjà eu l'occasion de voter en faveur de leur indépendance. Le 14 septembre 1946, un référendum sur l'accession à la souveraineté fut approuvé par 50,72 % des électeurs. Mais le gouvernement du Danemark refusa d'en tirer la moindre conséquence au motif que la majorité était trop faible. Le roi Christian X avait alors dissous le Parlement et ordonné une élection générale, qui vit l'emporter un parti préconisant le *statu quo* et le maintien d'une autonomie limitée au profit des îles Féroé.

## 2.2. La République fédérale démocratique d'Éthiopie (1994)

Héritière d'une histoire millénaire, l'Éthiopie a toujours joui d'une relative indépendance, elle qui sera le seul État d'Afrique à ne pas avoir été colonisé par une puissance occidentale. Si l'Italie met progressivement la main sur l'Érythrée à partir de 1882, l'empereur Ménélik II inflige à Adoua, le 1<sup>er</sup> mars 1896, une cuisante

---

147. « [L]es dirigeants indépendantistes [...] devraient nous expliquer pourquoi quand il s'agit de dissoudre une association de pêcheurs à la ligne, certaines précautions doivent être prises contre le risque d'abus de pouvoir par la majorité, et pourquoi ces précautions deviennent inutiles quand il s'agit de diviser un État », DERRIENNIC (J.-P.), *Nationalisme et démocratie : réflexion sur les illusions des indépendantistes québécois*, Montréal, Boréal, 1995, p. 87.

défaite aux soldats venus de la péninsule. L'occupation imposée par l'Italie fasciste entre 1936 et 1941 ne marquera qu'une courte parenthèse dans une longue tradition d'autonomie. Naturellement, la structure du pays a progressivement muté, notamment dans les deux dernières décennies du XIX<sup>e</sup> siècle, du fait des conquêtes de Ménélik. S'ajouteront aux Amharas chrétiens des hauts plateaux divers peuples et royaumes du Sud et de l'Est, et avec eux une diversité culturelle, religieuse et linguistique. Du reste, au cœur même des royaumes des hauts plateaux, on a toujours compté une relative diversité. Le titre de Négus, de « roi des rois », traduisait déjà le fait que l'Éthiopie était, bien avant 1995, une forme de fédération de royaumes tribaux. C'est pourtant à Ménélik II que l'on doit la création autoritaire d'un État centralisé ; une volonté que prolongera son successeur Hailé Sélassié en imposant une prédominance de la culture et de la langue amhariques. Mais déjà, le pays connaîtra nombre de résistances, de rébellions et de tentatives de coups d'État lancées sur une base ethnique et revendiquant une reconnaissance et une autonomie ; voire l'indépendance.

C'est pourtant une révolution motivée non par des ressorts ethniques, mais par une réforme agraire et l'abolition des structures féodales du pays qui emportera en 1974 le régime impérial du Négus. Un coup d'État militaire donne ainsi naissance à un État socialiste centralisé sous la férule de ses nouveaux dirigeants marxistes. De fait, même si la junte du DERG devait proclamer l'égalité des cultures, l'amharique sera l'idiome de la Révolution et permettra d'accélérer les programmes d'alphabétisation en langue nationale lancés au début des années 1960<sup>148</sup>. Par la suite, même si la Constitution de 1987 consacrera la notion d'« égale dignité des peuples et des cultures », l'Éthiopie ne s'engagera pas vers une décentralisation du pouvoir. Or, la centralisation a nourri les ressentiments ethniques des minorités face à l'amharisation à marche forcée imposée à la société éthiopienne. La place historique de l'amharique, langue de l'élite administrative, culturelle et urbaine, langue véhiculaire d'usage durant

148. GASCON (A.), « Éthiopie : la "médecine douce" fédérale », *Bulletin de l'Association de géographes français*, vol. 2, 2009, p. 187-188.

des décennies pour quiconque aspirait à une ascension sociale, n'était pourtant pas la langue de la majorité des Éthiopiens. En atteste le recensement de la population effectué en 1994, qui démontre que les Oromos, qui représentent un tiers de la population (32,1%), étaient plus nombreux que les Amharas (30,1%)<sup>149</sup>. Une situation finalement analogue à celle de la Belgique, où le français, longtemps langue dominante au sommet de l'État, est minoritaire dans le pays. D'où les tensions qui ont pu se faire jour en Éthiopie<sup>150</sup>. C'est ainsi que sont nés des mouvements armés et radicaux, érythréens, tigréens, oromos ou somalis, qui finiront par renverser en 1991 le régime du colonel Mengistu. C'est dans ce contexte tout particulier qu'a pu s'opérer l'indépendance de l'Érythrée, après trente années de guerre.

2.2.1. *La séparation de l'Érythrée : guerre de libération ou sécession ?*

Bande de terre longue de mille deux cents kilomètres longeant la mer Rouge, qui lui a donné son nom (*Erythraeum* signifiant rouge en latin), l'Érythrée compte, à son indépendance en 1991, plus de 3,5 millions d'habitants réunis autour de neuf ethnies, de deux langues dominantes et de deux religions : l'islam des côtes et le christianisme copte des plateaux. Par contraste avec l'Éthiopie, la dépendance de l'Érythrée est une constante de son histoire jusqu'à ce que le colon italien lui donne un semblant d'unité à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Car ce territoire n'a eu de cesse de passer de mains en mains entre ses puissants voisins : le Royaume d'Axoum du II<sup>e</sup> au VI<sup>e</sup> siècles, l'Éthiopie par la suite, avant que l'Empire ottoman n'y affirme sa souveraineté à compter du XVI<sup>e</sup> siècle, et que l'Égypte enfin n'y acquière

.....

149. On recense plus de 80 groupes ethniques en Éthiopie, dont l'importance numérique et la répartition territoriale sont extrêmement inégales. Si les Oromos et les Amharas sont de loin les deux groupes les plus importants, le pays compte aussi des minorités d'Afars (7%), de Tigrés (4,2%), de Somalis (4,0%), de Gurages (4,3%), de Sidamas (3,4%) ou de Welaytas (2%), lesquelles représentent – ainsi réunies – près de 25% du peuple éthiopien.

150. L'Éthiopie a fait le choix de conserver, en dépit de l'adoption de sa nouvelle constitution fédérale, l'amharique comme seule langue de travail du gouvernement fédéral (voir article 5[2]). Reconnaissons qu'il serait difficile à l'Éthiopie, qui compte 89 langues, d'offrir à chacune le droit d'être utilisée au sein des institutions.

des droits<sup>151</sup>. Pourtant, la véritable colonisation sera européenne. Elle sera le fait, entre 1882 et 1889, de l'Italie, qui conquiert successivement Assab, Asmara et le haut pays, puis la côte. Des droits que le colon prend soin de faire reconnaître au voisin éthiopien par le traité d'Ucciali (1889). L'Italie établit ainsi officiellement sa colonie, baptisée du nom d'Érythrée, au 1<sup>er</sup> janvier 1890. Les descendants des légions d'Afrique échoueront toutefois en 1896, nous le disions, à s'emparer de l'Éthiopie. Il leur faudra attendre 1936 pour étendre leur emprise. Mais c'était sans compter sur les Anglais, qui mirent rapidement un terme à la présence italienne. Dès 1941, et jusqu'en 1949, les Anglais administreront l'Érythrée à titre d'occupation militaire, puis jusqu'en 1952 à titre civil. Ce n'est qu'en 1947 que sera signé à Paris un traité de paix en vertu duquel l'Italie renonce officiellement à ses colonies, traité dans lequel il est par ailleurs prévu que les quatre puissances (États-Unis, France, Royaume-Uni, URSS) décideront du sort desdits territoires<sup>152</sup>.

Dès lors se pose la question du devenir de l'Érythrée : indépendance, tutelle, fédération avec l'Éthiopie ou assimilation pure et simple... Faute d'accord entre les grandes puissances, ainsi que le prévoyait avec prudence le traité de Paris en son annexe XI, c'est à l'Assemblée générale de l'ONU qu'est revenu le soin de décider du sort de l'Érythrée. Après avoir écarté le 2 décembre 1950 l'option de l'indépendance (réclamée par l'URSS), c'est la voie du fédéralisme (promue par les États-Unis) qui lui est préférée. Aussi l'ONU recommande-t-elle que « l'Érythrée constitu[e] une unité autonome, fédérée avec l'Éthiopie sous la souveraineté de la Couronne d'Éthiopie »<sup>153</sup>. Un « Acte fédéral », puisque c'est la dénomination retenue par les Nations unies (§8), pose aussitôt les principes de cette fédération. Il en résultera un « Conseil fédéral impérial » composé à parité d'Éthiopiens et d'Érythréens. Mais les Nations unies devaient toutefois préciser qu'« [i]l n'existera

151. GOY (R.), « L'indépendance de l'Érythrée », *Annuaire français de droit international*, vol. 39, 1993, p. 337-356.

152. Traité de Paix avec l'Italie, du 10 février 1947, signé à Paris, voir article 23.3 et annexe XI.

153. Résolution 390 (V). Érythrée : rapport de la Commission des Nations Unies pour l'Érythrée ; Rapport de la commission intérimaire de l'Assemblée générale sur le rapport de la Commission des Nations unies pour l'Érythrée, 316<sup>e</sup> séance plénière, 2 décembre 1950.

dans toute la Fédération qu'une seule et même nationalité». Un projet de constitution est élaboré entre novembre 1951 et février 1952, puis soumis aux gouvernements intéressés en avril de la même année. Le 26 mars, des élections devaient offrir une courte majorité à l'option fédéraliste, permettant à l'assemblée réunie à Asmara d'adopter le 10 juillet l'Acte final et la nouvelle constitution, bientôt ratifiée par le Négus. Ainsi le Royaume-Uni pouvait-il transférer ses pouvoirs le 15 septembre 1952 aux nouvelles autorités, à la satisfaction de l'Assemblée générale<sup>154</sup>.

Mais un empire, fut-il fédéral, reste un empire. Et la tentation de recentraliser le pouvoir est irrésistible. D'autant que les contradictions de plus en plus nourries entre capitalisme et féodalisme, ainsi que les attentes populaires de modernisation du pays qu'avait déjà révélées une tentative de coup d'État en 1961, devaient convaincre le régime de la nécessité d'accentuer la centralisation<sup>155</sup>. Il ne faudra pas attendre longtemps avant que l'autonomie érythréenne ne soit attaquée dans ses fondements. En 1960, son gouvernement avait déjà été transformé en administration, elle-même fondue dans l'administration éthiopienne. C'en était fini *de facto* de l'autonomie. Le 19 novembre 1962, l'hypocrisie cessait : le Négus faisait annoncer à l'assemblée d'Asmara la fin du fédéralisme et la transformation de l'Érythrée en une simple province de l'Empire, sans que les Nations unies paraissent s'en offusquer outre mesure. L'amorce de la guerre de libération érythréenne n'avait toutefois pas attendu l'officialisation de l'annexion. Dès le 1<sup>er</sup> septembre 1961, les hostilités avaient été lancées. Elles dureront trente ans. La nature de ce conflit fera l'objet de discussions infinies parmi les protagonistes comme au sein de la doctrine. Les Éthiopiens, comme par ailleurs bon nombre d'États africains, soutiendront qu'il s'agit d'une guerre de sécession, à ce titre contraire au principe d'intégrité territoriale des États promu par l'ONU. À l'inverse, les Érythréens feront valoir leur statut de territoire colonisé, non plus par une puissance occidentale, mais désormais par leur voisin éthiopien, auquel cas l'Érythrée aspirerait légitimement

.....  
 154. Résolution 617 (VII), 17 décembre 1952.

155. PÄTZ (T.), Article «Éthiopie», dans A.L. Griffiths (dir.), *Guide des pays fédéraux*, Forum des Fédérations, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2005, p. 246.

à l'exercice de son droit à l'autodétermination. Quoi qu'il en soit, la répression éthiopienne sera continue. Le changement de régime de 1974 et l'avènement du marxisme n'y changeront rien. Au contraire, cela aura même pour effet de renverser les alliances, ramenant dans le giron de l'État central le soutien des puissances communistes d'abord favorables à l'Érythrée. La Constitution éthiopienne de 1987 tentera bien de faire un pas vers les séparatistes en instaurant cinq régions autonomes dont l'Érythrée, sans parvenir à convaincre. Les innombrables efforts de paix et d'intermédiation de la communauté internationale ne pourront rien y changer. Le conflit sanglant se poursuivra jusqu'en 1991.

Car cette même année, le centralisme de l'Éthiopie est attaqué sur deux nouveaux fronts régionaux réclamant une autonomie interne : le Front populaire de libération du Tigré (FPLT) et le Front de libération de l'Olomo (FLO). Les combattants tigréens, qui seront particulièrement actifs, ne tarderont pas à renverser Mengistu le 21 mai et à prendre le pouvoir une semaine plus tard à Addis-Abeba. L'accord de Londres signé le 27 mai devait ainsi consacrer l'indépendance de fait de l'Érythrée avant que soit réalisé en droit son projet d'autodétermination. Le pouvoir était désormais exercé par une coalition de partis ethniques ayant combattu ensemble contre le pouvoir central. Il sera ainsi d'autant plus aisé à l'Érythrée de négocier à l'amiable son indépendance. Une fois n'est pas coutume, celle-ci ne sera pas le fruit d'une déclaration unilatérale. Une conférence sur la paix et la démocratie, qui s'est tenue du 1<sup>er</sup> au 5 juillet 1991 à Addis-Abeba, adoptait aussitôt un régime provisoire pour l'Éthiopie. Or, la Charte transitoire devait affirmer un droit à l'autodétermination pour tous les peuples du pays, et en premier lieu pour l'Érythrée. Elle prévoyait à cette fin la tenue d'un référendum sous contrôle international dans les deux années à venir. Il était convenu par les parties signataires que l'Érythrée bénéficierait du droit propre à toute colonie d'exercer son autodétermination, tandis que les autres ethnies insurgées feraient valoir leur droit à l'autonomie interne. Ainsi devait se tenir, sous contrôle des Nations unies, un référendum d'autodétermination<sup>156</sup>. Les électeurs inscrits

.....  
156. Décret n° 22/1992 du 6 avril 1992 sur le référendum.

(plus d'un million) étaient appelés à se prononcer entre le 23 et le 25 avril 1993 sur la question suivante : « Voulez-vous que l'Érythrée soit un pays indépendant et souverain ? » Les résultats proclamés le 27 avril, et certifiés par l'ONU, feront état d'un vote sans appel, une majorité de 99,8 % s'étant prononcée en faveur de l'indépendance<sup>157</sup>. Le 24 mai 1993, jour anniversaire de la prise d'Asmara deux années plus tôt, l'indépendance de l'Érythrée était proclamée. On sait depuis que cette sécession n'a pas eu d'effet miracle. La séparation consensuelle n'est pas parvenue à empêcher la montée des tensions entre les deux pays, au point de voir l'Érythrée engager une offensive militaire en mai 1998, un conflit qui ne prendra fin qu'en juin 2000 sans que l'ensemble des questions territoriales ait été réglé.

2.2.2. *Le fédéralisme ethnolinguistique éthiopien et son droit à l'autodétermination*

Le 8 décembre 1994, une nouvelle constitution répondant aux revendications ethniques portées par les mouvements rebelles devait à son tour voir le jour en Éthiopie. En août 1995, la République fédérale démocratique d'Éthiopie advenait. Le pays renouait avec les principes fédéraux quelques décennies après leur avoir tourné le dos. Mais c'était désormais sans l'Érythrée, ce qui faisait perdre au pays son accès à la mer. Cette nouvelle Éthiopie prendra la forme d'un fédéralisme ethnolinguistique. En atteste le nom des différentes entités fédérées, désignées chacune (exception faite de la région du Sud) par le nom d'un peuple. *De jure*, l'Éthiopie est une fédération de peuples plus encore qu'elle n'est une fédération de territoires. Pour preuve, il est loisible à chaque nation, nationalité ou peuple d'Éthiopie de réajuster les frontières intérieures en formant son propre État (article 47 C). Le préambule de la constitution est explicite. Il y est question de « Nous les nations, nationalités et peuples d'Éthiopie »<sup>158</sup>.

---

157. 1100 260 suffrages contre 1822. Le taux de participation atteindra 98,5 % des inscrits.

158. L'article 39 al. 5 de la constitution définit les « nations, nationalités et peuples » comme « un groupe de personnes qui possèdent et qui partagent dans une large mesure une culture commune ou des coutumes similaires, une intelligibilité mutuelle de langue, la croyance en une identité partagée ou proche, une configuration psychologique commune, et qui habitent un territoire identifiable et largement continu ».

Le pays est divisé en neuf États régionaux (*kilils*) et deux villes autonomes, dotés chacun de leur propre constitution, auxquels appartiennent les pouvoirs résiduels non attribués au gouvernement fédéral<sup>159</sup>. À sa diversité ethnique et linguistique, l'Éthiopie ajoute d'importantes disparités démographiques, économiques et de superficie entre entités fédérées<sup>160</sup>. Il faut signaler à cet égard que le fédéralisme ethnolinguistique éthiopien est nécessairement incomplet du fait de l'extrême diversité du pays. Si l'ensemble des groupes ethniques et linguistiques avaient dû se muer en États fédérés, l'Éthiopie devrait compter non pas neuf, mais près de quatre-vingts *kilils*... Seuls cinq États (Tigré, Afar, Amhara, Oromia et Somali) correspondent effectivement à un groupe ethnique majoritaire. Au sein des quatre autres États (Harari, Benishangul-Gumuz, Nations du Sud, et Gambella), aucun groupe n'est majoritaire. L'État des Nations du Sud atteint à cet égard le paroxysme de la diversité avec près de 56 groupes internes, une véritable « Fédération au sein de la Fédération »<sup>161</sup>.

Les institutions fédérales reposent quant à elles sur une séparation souple des pouvoirs entre un gouvernement fédéral et un parlement bicaméral. Ce dernier se compose d'une Chambre des représentants des peuples et d'une Chambre de la Fédération composée de représentants des nations, des nationalités et des peuples. Cette dernière chambre, véritable représentante des groupes ethniques, est devenue au fil du temps la garante du fédéralisme éthiopien. Mais, et c'est là une originalité de cette seconde chambre, celle-ci n'a pas de fonction législative. Elle se veut simplement l'interprète de la Constitution. Faute d'offrir aux nations un droit à l'édiction de la volonté législative de l'État fédéral, la constitution consacre une reconnaissance constitutionnelle d'un droit à l'autodétermination

159. En 1994, quatorze États régionaux avaient été créés, mais ce chiffre a depuis été ramené à neuf.

160. Les deux États les plus peuplés, Oromia et Amhara, comptent 27 et 17 millions d'habitants, tandis que l'État Harari est peuplé de moins de 200 000 individus.

161. VAUGHAN (S.), TRONVOLL (K.), *The Culture of Power in Contemporary Ethiopian Political Life*, Stockholm, Edita Sverige AB, 2003, p. 84.

et à la sécession<sup>162</sup>. Le préambule prend soin de rappeler que « les nations, nationalités et peuples d'Éthiopie » ont exprimé leur engagement à vivre ensemble « dans l'exercice total et libre de [leur] droit à l'autodétermination ». Prolongeant les principes déjà reconnus par la Charte transitoire de 1991, l'article 39(1) de la nouvelle constitution garantit quant à lui « le droit de toutes les nations, nationalités et peuples d'Éthiopie à l'autodétermination sans condition, y compris le droit à la sécession »<sup>163</sup>. Ce droit, il faut le remarquer, n'est pas reconnu uniquement aux États fédérés. Il est offert à l'ensemble de la mosaïque ethnique qui compose le pays. Il aurait probablement été contradictoire pour les constituants éthiopiens de priver ces groupes, adhérant à une fédération multinationale, d'un droit qui avait été reconnu à l'Érythrée quelques mois plus tôt. D'autant que l'incorporation finale d'un droit constitutionnel de sécession semble avoir été une condition préalable posée par certains groupes ethniques en vue de leur participation au processus transitoire. Cette garantie conditionnait la paix ethnique et l'unité du pays. Encore faut-il remarquer que le droit à l'indépendance reconnu par la Charte transitoire de 1991 était quant à lui conditionné. L'article 2 garantissait le droit à l'autodétermination des nations, nationalités et peuples d'Éthiopie. Mais l'exercice de ce droit leur était garanti uniquement « lorsque la nation/nationalité ou le peuple concerné sont convaincus que les droits (à l'autodétermination interne et à l'autonomie culturelle) sont refusés, abrégés ou abrogés<sup>164</sup> ».

162. À choisir, la première option aurait probablement été préférable. L'absence de participation en tant que nations à l'édiction des lois fédérales risque un jour de se retourner contre l'Éthiopie et de faire du « plan B » (l'indépendance) la seule option.

163. Durant les travaux de la Commission constitutionnelle, chargée de rédiger un projet de constitution en 1992, la question du droit de sécession fut la plus controversée. Mais les partisans du droit de sécession, portés par Meles Zenawi, étaient majoritaires. Ils faisaient alors valoir quatre arguments: 1) « les nations, nationalités et peuples sont souverains »; 2) « l'un des principes fondamentaux de la démocratie est la croyance que les peuples peuvent décider de ce qui leur est avantageux »; 3) « la sécession devrait être soutenue dans l'intérêt de la paix et de la stabilité »; et enfin 4) la sécession devrait être permise en raison du fait qu'il s'agit « d'une union volontaire », Constitutional Commission of the Transitional Government, *Debate on the Draft Constitution*, p. 5-6. Cette position majoritaire sera approuvée massivement par le Conseil des représentants.

164. Charte transitoire pour l'Éthiopie, article 2(c).

La constitution fédérale du 8 décembre 1994 (entrée en vigueur le 21 août 1995) prend soin au contraire d'affirmer un droit inconditionnel (*unconditional*) à la sécession<sup>165</sup>. La version amharique de la loi fondamentale éthiopienne, qui a seule autorité légale *in fine* (article 106 C), est d'ailleurs encore plus claire que la traduction anglaise du texte, puisqu'elle stipule que chaque nation, nationalité et peuple dispose d'un droit de sécession « dans toutes les circonstances et sans aucune restriction »<sup>166</sup>. Au point d'ailleurs pour la Constitution de préciser que l'état d'urgence ne peut pas limiter la mise en œuvre des dispositions de l'article 39(1)<sup>167</sup>. Loin de se limiter à une affirmation de principe, la Constitution, par son article 39(4), détaille la procédure. La mise en application du droit à l'autodétermination suppose qu'une demande de sécession ait été approuvée par une majorité des deux tiers des membres du Conseil législatif de la nation, de la nationalité ou du peuple concerné<sup>168</sup>. Il appartient ensuite au pouvoir fédéral d'organiser un référendum dans les trois années qui suivent. Celui-ci devra alors recueillir la majorité des suffrages exprimés.

Une proclamation datée du 6 juillet 2001 a depuis apporté quelques précisions en renforçant la place de la Chambre de la Fédération dans la procédure de sécession<sup>169</sup>. Donnant effet au rôle que lui attribue la constitution, en vertu duquel elle statue sur les questions relatives aux droits des nations à l'autodétermination et à la sécession (article 62(3) C), la seconde chambre fédérale, garante de l'ethnicité de l'Éthiopie, est destinataire

165. Il va sans dire que cette disposition a fait l'objet de discussions nourries durant les travaux constitutionnels. Toutefois, le principe d'autodétermination a été adopté à une très large majorité : 508 voix pour, 7 voix contre et une abstention.

166. En version amharique : « *be manchem huneta and yalemnem gedeb* ».

167. Article 93(4) (c).

168. Une disposition qui n'est pas sans poser quelques difficultés du fait de l'ouverture du droit de sécession à l'ensemble des groupes ethniques éthiopiens (et non uniquement à ses neuf États régionaux). La plupart des groupes ethniques ne disposent pas de *leur* État (et donc d'une majorité qui leur serait acquise) ; sauf à faire usage en premier lieu de l'article 47 C et à ce qu'un groupe irrédentiste parvienne d'abord à se doter d'un État pour, ensuite, engager une procédure de sécession.

169. Proclamation n° 251/2001, 6 juillet 2001, « Consolidation of the House of Federation and the Definition of its Powers and Responsibilities ». Voir tout particulièrement l'article 19 de ce texte.

de la demande de sécession transmise par le Conseil législatif local. Il appartient ainsi à la Chambre de la Fédération de s'assurer du respect de la majorité des deux tiers requise par la Constitution. Et c'est à elle qu'il appartient ensuite d'organiser un référendum dans les trois années qui suivront. À elle encore il reviendra de transférer le cas échéant les pouvoirs à la nation, à la nationalité ou au peuple sécessionniste. C'est enfin cette même chambre fédérale qui procédera au partage des biens.

Mais c'est une chose d'affirmer un droit, c'en est une autre de le rendre opérant. Même si l'Éthiopie semble avoir consacré un droit de sécession au profit de l'ensemble de ses groupes ethniques, il faut probablement relativiser ce droit et le replacer dans le contexte plus large de la place de l'État de droit en Éthiopie<sup>170</sup>.

### 2.3. La Confédération canadienne (1867)

La constitution canadienne ne comporte aucune disposition expresse sur la sécession. Mais il n'y a pas non plus de référence au caractère *indissoluble* de l'union, comme c'est le cas dans le préambule de la constitution australienne. La confédération d'Amérique du Nord n'a jamais prétendu être indissoluble. Le procureur général du Canada pouvait donc logiquement affirmer que la constitution canadienne « n'interdit pas la sécession, non plus qu'elle l'autorise explicitement ou qu'elle la prévoit »<sup>171</sup>.

---

170. Les amateurs de sport auront peut-être été marqués par ce marathonien éthiopien, médaillé d'argent aux Jeux olympiques de Rio, qui avait franchi la ligne d'arrivée bras levés et croisés afin d'attirer l'attention sur les arrestations et la répression d'opposants oromos. Les Oromos réclament en effet l'exercice du droit à l'autodétermination. C'est vrai tout particulièrement de l'OLF (Front de libération Oromo), qui est qualifié d'organisation terroriste par le gouvernement. Ainsi que le notait un chercheur éthiopien : « Bien que le droit explicite de sécession [...] existe dans la constitution fédérale, les sécessionnistes en Éthiopie sont en exil et dans les jungles, pas à la maison et au Parlement ». Pour un regard critique sur l'inclusion d'un droit de sécession, voir TESFA (B.), « Federalization with a Constitutional Guarantee to Secession », *op. cit.*, p. 58. Nous remercions l'auteur qui a aimablement accepté de nous communiquer cet article. Voir aussi HABTU (A.), « Multiethnic Federalism in Ethiopia: A Study of the Secession Clause in the Constitution », *Publius*, vol. 35, n° 2, printemps 2005, p. 313-335.

171. Procureur général du Canada, Mémoire en réplique devant la Cour suprême du Canada dans l'affaire de l'article 53 de la Loi sur la Cour suprême, LRC (1985), ch. S-26 et dans l'affaire d'un renvoi par le gouverneur en conseil au sujet de certaines questions ayant trait à la sécession du Québec du reste du Canada formulées dans le décret CP 1996-1497 en date du 30 septembre 1996, 27 février 1997, § 83.

Le *British North America Act* du 24 mai 1867 postule simplement le caractère volontaire de l'union : « Considérant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de contracter une Union Fédérale ». Pour autant, le silence gardé par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique sur la sécession ne veut pas dire que les pères fondateurs de la Confédération n'avaient pas à l'esprit cette question durant leurs travaux. Pouvait-il en être autrement alors que la guerre civile américaine faisait encore rage en octobre 1864, époque à laquelle se déroule la Conférence de Québec convoquée aux fins de discuter du projet de confédération ?

John A. Macdonald aurait, on le sait, préféré voir éclore une union législative. Mais il était aussi conscient de l'impossibilité de rallier à cette option ses collègues canadiens-français<sup>172</sup>. George-Étienne Cartier était déterminé à garantir au Canada-Est une autonomie gouvernementale sur son territoire traditionnel tout en garantissant au Québec le pouvoir de participer sur un pied d'égalité avec les autres provinces à l'édiction de la politique canadienne. Le fédéralisme canadien est une conséquence du fait francophone. Mais cette concession faite aux Canadiens français en appellera une autre. Macdonald et Brown, deux des auteurs les plus importants des résolutions de Québec, exigeront un gouvernement central fort. Ils imposeront une fédération centralisée où les pouvoirs résiduels seront confiés au gouvernement fédéral. Or, ce choix, qui méconnaît le schéma traditionnel d'attribution des compétences propre au fédéralisme par association, est une réponse aux écueils du modèle américain. Cette clef de répartition, pensaient-ils, devait empêcher les provinces de prétendre à un quelconque droit de sécession. L'historien J.M.S. Careless résume la philosophie des pères fondateurs canadiens :

172. « [J]'ai trouvé que ce système était impraticable. Et d'abord, il ne saurait rencontrer l'assentiment du peuple du Bas-Canada, qui sent que, dans la position particulière où il se trouve comme minorité, parlant un langage différent, et professant une foi différente de la majorité du peuple sous la confédération, ses institutions, ses lois, ses associations nationales, qu'il estime hautement, pourraient avoir à en souffrir. C'est pourquoi il a été compris que toute proposition qui impliquerait l'absorption de l'individualité [...] du Bas-Canada ne serait pas reçue avec faveur par le peuple de cette section », *Débats sur la Confédération*, 6 février 1865, p. 30.

Macdonald et d'autres ont souligné que le principal défaut du système fédéral américain était le fait que les États avaient délégué des pouvoirs au gouvernement fédéral et conservé eux-mêmes le pouvoir résiduaire. Cela a donné lieu à la doctrine des *States' Rights*, portée par le Sud au point de rompre l'Union. Brown était d'avis qu'un grand péril aux États-Unis, la reconnaissance d'une puissance souveraine inhérente aux États distincts, devait absolument être évité. L'Amérique du Nord britannique devrait renverser le principe des États-Unis, en gardant tout pouvoir implicite au gouvernement général [...] La guerre civile avait prouvé le défaut inhérent au système américain ; dans la nouvelle Confédération, il n'y aurait aucune raison de faire sécession, car le gouvernement général contrôlerait toute la nation<sup>173</sup>.

La centralisation du fédéralisme canadien révèle ainsi le refus originel des Canadiens anglais de donner crédit à la thèse des *States' Rights* et à un quelconque droit de sécession. À l'inverse, les Canadiens français demeurent fermement attachés à la théorie qui fait de la Confédération un pacte ; une théorie susceptible de légitimer un droit résiduaire à l'autodétermination. C'est probablement la raison pour laquelle le Québec, du fait de ses deux référendums de 1980 sur la souveraineté-association et de 1995 sur la souveraineté-partenariat, est devenu la figure de proue des nations minoritaires revendiquant un droit à faire sécession. Ces tentatives québécoises sont d'autant plus centrales pour le débat que ce territoire francophone entend affirmer son indépendance nationale en dehors de tout contexte d'oppression politique et en dehors de toute emprise coloniale. Le Québec souhaite s'affranchir d'un État démocratique pour des raisons identitaires et linguistiques. La Belle Province pose ainsi la question de l'étendue du droit de sécession et par là celle de la nature d'une union fédérale. Sollicitée par le pouvoir fédéral, la Cour suprême du Canada a été amenée à prendre position en 1998, soit trois ans après l'échec – à une courte majorité – du second référendum d'autodétermination. Faute de consacrer dans son Renvoi un droit constitutionnel et unilatéral de sécession, la Cour a engagé dans une décision de compromis l'amorce

---

173. CARELESS (J.M.S.), *Brown of the Globe*, vol. 2, 1963, p. 169.

d'un processus politique consensuel qui reconnaît implicitement, par voie législative, la possibilité d'une sécession négociée. Toutefois, et avant même d'évoquer le Québec, on pourrait consacrer quelques lignes à une autre province canadienne qui a goûté un temps au séparatisme.

### 2.3.1. *La tentative de retrait de la Nouvelle-Écosse*

On le sait peu, mais la Confédération canadienne a connu une première tentative de sécession bien avant le XX<sup>e</sup> siècle, et ce n'était pas le fait du Québec. Durant les débats constitutionnels, les territoires maritimes du Nouveau-Brunswick et de Nouvelle-Écosse ont connu une véritable opposition populaire au projet d'union<sup>174</sup>. Au point que lors des premières élections pour le Dominion, qui se déroulèrent en Nouvelle-Écosse en septembre 1867, le camp hostile à la Confédération l'emporta sans appel. La déroute des troupes du premier ministre Tupper fut totale. Mécontents du déni démocratique qui avait vu la législature provinciale adopter quelques mois plus tôt les résolutions de Québec sans consulter les électeurs de Nouvelle-Écosse, ces derniers choisirent de se faire entendre dès que l'occasion leur en fut donnée. La Nouvelle-Écosse offrit 18 de ses 19 sièges fédéraux, et 36 des 38 sièges de la législature provinciale, à des députés hostiles à la Confédération<sup>175</sup>. Sans surprise, la législature locale adopta ainsi en 1868 une motion en faveur de la sécession :

Attendu que le peuple de la Nouvelle-Écosse n'a jamais donné son assentiment à l'Acte d'Union, la Législature qui l'a adopté l'ayant fait en opposition à la volonté bien connue du peuple [...] L'Acte d'Union, *The British North America Act*, [...] n'a aucun droit à la loyauté du peuple de la Nouvelle-Écosse...

174. ROCHER (F.), « Sur les opposants au projet de Confédération de 1964. Critiques sur la finalité du projet », dans E. Brouillet, A.-G. Gagnon, G. Laforest (dir.), *La Conférence de Québec, 1864. 150 ans plus tard. Comprendre l'émergence de la fédération canadienne*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2016, p. 191-230.

175. Charles Tupper sera le seul partisan de la Confédération élu au fédéral, dans la circonscription de Cumberland.

L'influent Joseph Howe, l'un des meneurs de la contestation, conduira bientôt une délégation devant le Parlement impérial à Londres afin que sa province soit autorisée à quitter le Canada. Mais en juin 1868, le gouvernement britannique fera savoir que la province maritime doit demeurer au sein de la Confédération. Il était inenvisageable que la Nouvelle-Écosse, l'une des quatre provinces fondatrices, révoque l'union quelques mois seulement après qu'elle eut été solennellement scellée. Ce refus de Londres doit s'analyser comme une fin de non-recevoir. La question de la légalité du retrait, au regard du *British North America Act*, ne fut même pas étudiée<sup>176</sup>. Revenu à Londres, et conscient que l'option séparatiste n'avait plus guère de chance d'aboutir, Joseph Howe négociera l'attribution de subsides fédéraux. Le 30 janvier 1869, on pouvait ainsi annoncer officiellement que les deux parties étaient parvenues à un accord. C'en était fini, croyait-on, du séparatisme néo-écossais. Pour prix de son ralliement, Howe obtint même le poste de président du Conseil privé canadien. Et comme ministre fédéral, il jouera son rôle dans l'entrée du Manitoba dans l'Union en 1870.

Toutefois, une graine semée par Joseph Howe allait germer moins de vingt ans plus tard. Et elle devait raviver la flamme du séparatisme. Entre mars 1885 et février 1887, la mouvance appelant à la sécession fleurit à nouveau au point de dominer les débats. Au cœur de ce retour de flamme se trouve William S. Fielding, un ancien protégé de Howe qui fut rédacteur en chef de la gazette du *Morning Chronicle*, le journal local le plus influent. Devenu premier ministre de Nouvelle-Écosse en 1884, et ayant échoué à obtenir de nouvelles subventions d'Ottawa pour sa province, Fielding prit le parti de réaliser l'union sacrée contre Ottawa. Le 5 mai 1886, au sein de la législature locale, il souligne l'avenir

---

176. Le secrétaire colonial devait ainsi écrire en 1868 : « *The neighbouring province of New Brunswick has entered into the union in reliance on having with it the sister province of Nova Scotia; and vast obligations, political and commercial, have already been contracted on the faith of a measure so long discussed and so solemnly adopted [...] I trust that the assembly and the people of Nova Scotia will be not surprised that the Queen's government feel that they would not be warranted in advising the reversal of a great measure of state, attended by so many extensive consequences already in operation* ». Cité par WADE MACLAUCHLAN (H.), « Accounting for Democracy and the Rule of Law in the Quebec Secession Reference », *Canadian Bar Review*, vol. 76, 1997, p. 168.

incertain de la province et introduit des résolutions appelant à l'abrogation de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et à la constitution d'une Union maritime indépendante<sup>177</sup>. Son gouvernement libéral demande et obtient le 15 juin 1886 un mandat du peuple en remportant 29 des 38 sièges de l'Assemblée législative<sup>178</sup>. Il faut noter que ce sont ici encore des considérations d'ordre économique qui expliquent cette tentative de sécession, et non des considérations liées à des incompréhensions culturelles. C'est l'érosion de l'économie traditionnelle de la province de Nouvelle-Écosse qui conduit le territoire vers l'option indépendantiste, tout comme, un demi-siècle plus tard, les difficultés de l'agriculture de l'Australie-Occidentale nourriront le séparatisme. Dans un cas comme dans l'autre, à Perth comme à Halifax, on fera valoir un prétendu « âge d'or » d'avant la Confédération.

Mais cette résurgence séparatiste ne fera pas long feu. La stratégie habile du premier ministre, qui avait su rallier sous sa bannière pour les élections à la fois les indépendantistes et les partisans d'une renégociation financière, n'était pas faite pour durer. Si tous s'accordaient dans cette alliance de circonstance sur l'opportunité de réclamer des subsides fédéraux, beaucoup n'étaient pas prêts à voir l'acte d'union abrogé. Lors d'une réunion publique qui se tiendra au sein du Palais de justice de Sydney le 15 mai 1886, une résolution adoptée sans opposition réclamera par exemple la séparation du comté de l'île du Cap-Breton de la Nouvelle-Écosse si celle-ci devait quitter la Confédération<sup>179</sup>. Au sein même des comtés libéraux, le camp antifédéraliste se fissurait. D'autant que la publication, en décembre 1886, d'un commentaire de William Gladstone favorable à l'Union, en réponse à une lettre de Charles Tupper qui lui faisait part de la division des libéraux, avait refroidi les ardeurs des indépendantistes. Londres n'avait manifestement pas de meilleurs sentiments à l'égard du projet de la Nouvelle-Écosse en 1886

177. Nouvelle-Écosse, *Debates*, 5 mai 1886, p. 394-395.

178. HOWELL (C.D.), « W. S. Fielding and the Repeal Elections of 1886 and 1887 in Nova Scotia », *Acadiensis*, vol. VIII, printemps 1979, p. 30-31.

179. *Morning Chronicle*, 17 mai 1886.

qu'elle n'en avait eu en 1868. Vingt ans après qu'elle eut écarté d'un revers de main le démantèlement de la Confédération, il fallait s'attendre à voir l'histoire se répéter. Les élections fédérales du 22 février 1887 devaient finalement porter un coup fatal aux aspirations séparatistes. Les libéraux n'obtinrent que 7 des 21 sièges. Le mouvement favorable au retrait avait connu son ultime défaite. Le 21 avril 1887, Fielding demanda la suspension de la campagne en faveur de l'abrogation de l'union<sup>180</sup>. Après un long débat, l'Assemblée législative se rallia à cette position en adoptant une résolution en ce sens le 27 avril.

### 2.3.2. *Le droit québécois à une « sécession négociée »*

Le projet indépendantiste québécois prend ses racines dans la Révolution tranquille au cœur des années 1960. La volonté de donner corps à l'identité québécoise a déjà conduit à deux reprises à la tenue de référendums d'autodétermination.

Le premier fait suite à l'arrivée au pouvoir de René Lévesque, en 1976. La *Loi sur la consultation populaire* adoptée le 23 juin 1978 conduisit à l'organisation d'un référendum sur la souveraineté moins de deux années plus tard. Le 20 mai 1980, la province fut appelée à se prononcer sur un projet de « souveraineté-association » proposé par son gouvernement. À l'issue d'un processus référendaire relativement rapide, 59,56 % des Québécois se prononcèrent contre le projet indépendantiste. Par-delà les enseignements électoraux susceptibles d'être tirés de ce scrutin, dont le taux de participation était par ailleurs élevé (supérieur à 85 %), il faut constater le consentement implicite d'Ottawa à ce processus qui aurait pu conduire à l'indépendance d'une de ses provinces. On notera que le référendum fut conduit de manière autonome par le Québec, sans que le gouvernement fédéral ait été consulté ou qu'il ait autorisé (ou interdit) le processus. La campagne référendaire fut une question interne à la province. René Lévesque, son premier ministre, fut le porte-drapeau du « Oui », tandis que Claude Ryan, chef de l'opposition locale,

---

180. Nouvelle-Écosse, *Debates*, 21 avril 1887, p. 252-253.

conduisit le « Non ». Ce référendum fut donc traité comme une question locale et non comme une question nationale sur laquelle le peuple canadien et ses élus auraient eu à exercer un contrôle. Le référendum de 1980 constituait ainsi un précédent : « le gouvernement québécois peut, de manière autonome, organiser un référendum relativement à la souveraineté de la province, au sein même de ses institutions et sans accord préalable avec Ottawa »<sup>181</sup>.

Le principe posé, il ne restait aux artisans de l'indépendance qu'à choisir le bon moment afin de remettre l'ouvrage sur le métier. C'est ainsi qu'un nouveau référendum sur la souveraineté fut organisé en 1995 sous la férule du premier ministre Jacques Parizeau. C'est cette fois Daniel Johnson, chef de l'opposition, qui conduisit le camp du « Non ». À l'instar de ce qui s'était passé quinze ans plus tôt, le gouvernement fédéral s'abstint de bloquer la consultation. Le « Non » l'emporta d'ailleurs, mais cette fois d'une très courte tête : 50,58 % des suffrages s'opposèrent au « Québexit ». La participation, déjà forte quinze ans plus tôt, dépassa cette fois les 93 % des inscrits. Faute d'être majoritaire, l'indépendantisme avait progressé dans l'opinion publique au point que 50 000 voix seulement auront manqué pour faire basculer le destin du Québec. Il en est résulté un changement de stratégie de la part des autorités fédérales. Le Parlement canadien devait rapidement adopter une résolution, plus symbolique que juridique, reconnaissant le Québec comme « société distincte »<sup>182</sup>. La province devait ensuite se voir reconnaître un veto en matière constitutionnelle<sup>183</sup>. Mais dans le même temps, le gouvernement fédéral allait suspendre la présomption de légalité entourant les référendums d'autodétermination qu'avait tenus le Québec (une présomption qui pouvait

181. GUENETTE (D.), GAGNON (A.-G.), « Du référendum à la sécession : le processus québécois d'accession à la souveraineté et ses enseignements en matière d'autodétermination », *Revista catalana de dret públic*, n° 54, 2017, p. 106.

182. Canada, Chambre des communes, *Débats de la Chambre des communes*, 29 novembre 1995, p. 16971.

183. *Loi concernant les modifications constitutionnelles*, L.C. 1996, c. 1.

être déduite du laissez-faire d'Ottawa en 1980 et en 1995) en demandant à la Cour suprême de se prononcer sur la légalité d'une déclaration de sécession<sup>184</sup>.

Le gouvernement québécois ne pouvait pas ignorer le risque de voir la plus haute autorité judiciaire du pays nier son droit à l'autodétermination. Un droit qu'elle s'était déjà appliquée à mettre en œuvre à deux reprises. Le gouvernement provincial a donc choisi d'appliquer la politique de la chaise vide, un moyen comme un autre de priver de légitimité un processus qui pouvait conduire à enterrer son droit à choisir son destin. La province ne participera donc pas aux débats devant la Cour suprême. Elle refusera que neuf juges nommés par le gouvernement fédéral puissent décider du droit à l'autodétermination du peuple québécois<sup>185</sup>. La Cour suprême fut contrainte de nommer André Joli-Cœur *amicus curiae* pour lui présenter les arguments souverainistes québécois. Il faudra deux ans de réflexion à la Cour avant que, le 20 août 1998, la juridiction ne fasse connaître sa décision au travers du célèbre *Renvoi relatif à la sécession du Québec*. Faute de trouver dans les lois constitutionnelles des réponses irréfragables, la Cour avait dû se plonger dans les sources non écrites de la constitution et dans les principes sous-jacents du fédéralisme canadien. Elle en tira la conclusion suivante :

Le principe du fédéralisme, joint au principe démocratique, exige que la répudiation claire de l'ordre constitutionnel existant et l'expression claire par la population d'une province du désir de réaliser la sécession donnent naissance à une obligation

---

184. Le cadre juridique canadien autorise le pouvoir exécutif à consulter la Cour suprême aux fins d'obtenir son opinion quant à l'interprétation des lois constitutionnelles. Il s'agit alors pour la Cour de rendre un avis. Mais ce « Renvoi » n'en a pas moins une forte autorité sur les acteurs politiques. C'est au titre de cette procédure que le gouvernement fédéral s'est tourné en septembre 1996 vers la Cour suprême, appelée à se prononcer sur la question de savoir si le Québec pouvait, en vertu de la constitution ou du droit international, procéder unilatéralement à la sécession ; et si la province disposait, en vertu du droit international, du droit de proclamer son indépendance.

185. DES ROSIERS (N.), « From Québec Veto to Québec Secession : The Evolution of the Supreme Court of Canada on Québec-Canada Disputes », *Canadian Journal of Law & Jurisprudence*, vol. 13, 2000, p. 171-172.

réciproque pour toutes les parties formant la Confédération de négocier des modifications constitutionnelles en vue de répondre au désir exprimé<sup>186</sup>.

Cette bienveillance apparente de la Cour suprême à l'égard de la cause indépendantiste est toutefois trompeuse. Par ce Renvoi, il est bien dit que le Québec ne dispose pas d'un droit unilatéral de sécession, ni en vertu du droit international (§138) ni en vertu de la Constitution du Canada (§104). Pour autant, la Cour ne pose pas un principe général d'illégalité. Seule serait illégale une sécession unilatérale. Un départ négocié serait non seulement légitime, mais licite :

Les droits des autres provinces et du gouvernement fédéral ne peuvent retirer au gouvernement du Québec *le droit* de chercher à réaliser la sécession, si une majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecte les droits des autres<sup>187</sup>.

La Cour devait cependant conditionner la sécession de la Belle Province à trois conditions : un référendum manifestant clairement la volonté du Québec de sortir du Canada ; une négociation entre le gouvernement fédéral et Québec sur la base de quatre principes fondamentaux (démocratie, fédéralisme, constitutionnalisme et primauté du droit, protection des minorités) ; et un amendement constitutionnel aux fins de ratifier la sécession. Un référendum n'a donc pas valeur de sécession, mais l'expression d'une majorité nette de Québécois en sa faveur entraînerait une obligation constitutionnelle des autres acteurs de la fédération de la négocier. Le Québec ne dispose donc pas d'un droit absolu à faire sécession, pas plus qu'il ne peut en imposer les modalités à ses partenaires<sup>188</sup>. Quant aux interlocuteurs de la province séparatiste, qui ont l'obligation de reconnaître l'expression

186. *Renvoi relatif à la sécession du Québec* [1998] 2 R.C.S. 217, § 88.

187. *Ibid.*, § 92.

188. « Ces principes [le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit, et la protection des minorités] nous amènent à rejeter deux propositions extrêmes. La première consiste à dire que les autres provinces et le gouvernement fédéral auraient l'obligation légale de donner leur assentiment à la sécession d'une province, sous réserve seulement de la négociation des détails logistiques de la sécession ».

et le désir du Québec de quitter la Confédération, ils ont aussi le droit d'exiger une négociation quant aux conditions de cette sortie, conformément aux principes du fédéralisme canadien. Or, si les partenaires du Québec sont tenus de négocier de bonne foi, rien ne garantit qu'un accord, pourtant indispensable à la sécession, sera obtenu. Les partenaires de la province francophone ont une obligation de moyens, non de résultat<sup>189</sup>.

Si la Loi constitutionnelle de 1982 ne consacre aucun droit de sécession, le réalisme politique invitait les acteurs politiques à prendre leurs responsabilités. Or, les autorités fédérales ont rapidement souhaité affirmer la compétence de la Chambre des communes afin de prolonger les principes énoncés par la Cour<sup>190</sup>. C'est dans ce contexte qu'est adoptée en 2000 la *Loi sur la clarté*. Dans son avis consultatif du 20 août 1998, la Cour suprême avait expliqué que la sécession du Québec ne pouvait résulter que d'une « expression claire d'une majorité claire de Québécois de leur désir de ne plus faire partie du Canada »<sup>191</sup>. Mais la Cour avait renvoyé aux acteurs politiques le soin de définir les notions d'« expression » et de « majorité » claires. La nature ayant horreur du vide, le pouvoir fédéral s'est engouffré dans le vide juridique créé par la juridiction. Le Parlement fédéral a ainsi octroyé à la Chambre des communes le pouvoir de se prononcer, en amont du référendum, sur la clarté de la question posée (article 1), et en aval pour apprécier la majorité ayant pris fait et cause en faveur de la sécession (article 2).

189. « [O]n ne peut douter que des négociations résultant d'un tel référendum seraient difficiles. Les négociateurs devraient envisager la possibilité d'une sécession, sans qu'il y ait toutefois de droit absolu à la sécession ni certitude qu'il sera réellement possible de parvenir à un accord conciliant tous les droits et toutes les obligations en jeu. Il est concevable que même des négociations menées en conformité avec les principes constitutionnels fondamentaux aboutissent à une impasse. [...] En vertu de la Constitution, la sécession exige la négociation d'une modification » (§ 97).

190. *Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec*, Préambule. L.C. 2000, c. 26.

191. § 92. Les juges de préciser: « nous parlons de majorité "claire" au sens qualitatif. Pour être considérés comme l'expression de la volonté démocratique, les résultats d'un référendum doivent être dénués de toute ambiguïté en ce qui concerne tant la question posée que l'appui reçu » (§ 87).

Le Parlement fédéral, tout en reconnaissant le droit propre à chaque gouvernement provincial de consulter sa population, a donc affirmé dans le même temps la compétence de la Chambre des communes aux fins de décider si la question posée aux électeurs est claire, celle-ci devant ensuite décider par une résolution si la réponse (la majorité) donnée à la question ayant reçu son brevet de clarté est suffisamment explicite. Faute de respecter ces deux conditions, Ottawa devra refuser d'engager la moindre négociation.

Le bien-fondé de l'exigence de clarté d'une question référendaire est incontestable. C'est pourtant un point d'achoppement à l'occasion de chaque référendum d'autodétermination. Québec et Ottawa ont pris sur ce point un mauvais départ. Car des compromis sont possibles. C'est ce que démontre Édimbourg, qui a consenti à la compétence de la commission électorale britannique s'agissant du scrutin de 2014. À la demande de Londres, la question qui devait être posée aux électeurs fut réécrite. Les souverainistes écossais du SNP souhaitaient originellement interroger les électeurs sur la question suivante : « *Do you agree that Scotland should be an independent country?* » Mais la Commission électorale britannique fit valoir que cette formulation risquait de biaiser la question en faveur du « oui », et la question fut reformulée. Les électeurs écossais se sont finalement vus demander, le 18 septembre 2014 : « *Should Scotland be an independent country?* »

Mais revenons au Canada. Sous leur apparence bénigne, les exigences posées par Ottawa condamnent *a posteriori* les référendums de 1980 et de 1995. Au nombre des questions prosrites pour leur ambiguïté, et exclues à l'article 4 de la *Loi sur la clarté référendaire*, figurent : 1) celles qui porteraient sur un mandat à négocier sans requérir de la population qu'elle déclare si elle souhaite que la province quitte le Canada ; et 2) celles qui offriraient, en plus de la sécession, un accord politique ou économique avec le Canada rendant par là même ambiguë l'expression de la volonté populaire quant à la question de savoir si elle entend véritablement cesser de faire partie du Canada.

Or, c'étaient précisément les approches retenues par les référendums québécois dans le cadre de la souveraineté-association et de la souveraineté-partenariat<sup>192</sup>.

S'agissant de la majorité requise à l'issue du référendum, la *Loi sur la clarté* n'est pas aussi claire qu'on pourrait s'y attendre. Elle ne précise pas ce qu'est une majorité claire s'exprimant en faveur de la proposition de sécession. Elle invite la Chambre des communes à tenir compte du pourcentage d'électeurs ayant voté en faveur de la sécession, mais sans préciser le quorum requis. Ce qui autorise potentiellement le Parlement fédéral à réécrire les règles du jeu *a posteriori*. D'autant que la *Loi sur la clarté* invite aussi à prendre en considération le pourcentage d'électeurs s'étant déplacés aux urnes, ainsi que « tous autres facteurs ou circonstances qu'elle estime pertinents ». Loin de clarifier la majorité requise, ainsi qu'on aurait pu l'attendre d'une loi donnant effet à l'avis de la Cour suprême, la *Loi sur la clarté* laisse pendante la question de la majorité : simple, absolue, qualifiée ? Plus encore, elle ouvre potentiellement la porte à la prise en compte de votes négatifs émanant de minorités au sein du Québec. La Cour suprême n'a-t-elle pas fait du respect des minorités un des principes sur la base duquel une sécession devait être analysée ? Or, en 1980 comme en 1995, la nation Crie et les Inuits ont massivement voté contre l'indépendance, allant jusqu'à faire valoir leur droit propre à l'autodétermination afin de demeurer unis au Canada.

---

192. Le référendum du 20 mai 1980 devait, en cas de victoire du « oui », accorder au gouvernement provincial du Parti Québécois un mandat en vue de négocier l'entente proposée entre le Québec et le Canada. De la même manière, la question référendaire du 30 octobre 1995 impliquant la souveraineté québécoise était inféodée à la proposition d'un « nouveau partenariat économique et politique » avec le Canada. En réalité, dès 1980, René Lévesque avait comme modèle la Communauté économique européenne. Le projet québécois n'aspirait pas à « couper les ponts ». Il portait les germes d'une nouvelle union proprement fédérale. On envisageait alors la création de nouvelles institutions politiques communes, le maintien d'une union monétaire et la mise en commun de diverses compétences. René Lévesque projetait de nommer la nouvelle structure « Union canadienne ».

Cette loi qui fait de la Chambre des communes l'arbitre et l'une des deux parties au conflit sera critiquée<sup>193</sup>. Le gouvernement québécois souhaitera rapidement y répliquer. Rien dans le Renvoi de la Cour suprême ne devait conduire à conclure que seules les autorités fédérales étaient habilitées à légiférer pour définir les conditions d'une sécession. L'Assemblée nationale du Québec devait ainsi adopter à l'unanimité la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*. Un texte qui devait lui-même nier toute prétention d'Ottawa à définir les conditions d'expression de la souveraineté québécoise<sup>194</sup>. Le peuple québécois devait réaffirmer son droit inaliénable à choisir unilatéralement son régime politique et le statut du Québec (article 2). Ne restait donc aux députés provinciaux qu'à définir la majorité requise en cas de consultation populaire. Le projet de loi n° 99 adopté le 7 décembre 2000 consacra la règle de la majorité simple : « lorsque le peuple québécois est consulté par référendum [...], l'option gagnante est celle qui obtient la majorité des votes déclarés valides, soit cinquante pour cent de ces votes plus un vote ».

#### 2.4. La République française (1958)

Oserait-on ajouter la France à ce chapitre ? Il s'agirait forcément d'une erreur ou d'une provocation, car l'Hexagone est souvent érigé en parangon de l'État unitaire. Pourtant, un titre de la Constitution française, le Titre XIII, consacré à des « *Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie* », mérite des égards particuliers.

193. TAILLON (P.), « De la clarté à l'arbitraire : le contrôle de la question et des résultats référendaires par le Parlement canadien », *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n° 20, 2014.

194. « Le peuple québécois détermine seul, par l'entremise des institutions politiques qui lui appartiennent en propre, les modalités de l'exercice de son droit de choisir le régime politique et le statut juridique du Québec » (article 3). S'il était permis de critiquer l'unilatéralité de la démarche d'Ottawa dans la définition des conditions d'un référendum, on pourrait faire de même s'agissant de cette loi québécoise qui fait fi de la même manière de l'obligation constitutionnelle de négocier mise en avant par la Cour suprême.

2.4.1. *La souveraineté partagée avec la Nouvelle-Calédonie*

Les rapports noués par la France avec ce territoire océanien, distant de la métropole de plus de seize mille kilomètres, s'éloignent indubitablement des liens qui unissent habituellement une collectivité, même très décentralisée, avec un État central. Et pour cause : l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998, qui a présidé à l'inscription du titre relatif à la Nouvelle-Calédonie dans la constitution, prévoit l'instauration d'une « souveraineté partagée » entre Paris et ce territoire du Pacifique Sud. C'est dire que la République française, *indivisible* comme le rappelle l'article premier de sa constitution, va plus loin que l'Espagne et que l'État régional italien, qui excluent toute forme de souveraineté infraétatique. La terre de naissance de Jean Bodin a consacré textuellement une souveraineté partagée ; celle-là même que l'on chercherait en vain dans le texte des constitutions fédérales américaine ou canadienne. La nature (con)fédérale des rapports noués avec cet archipel procède d'une forme de fédéralisme par dissociation<sup>195</sup>. Il n'est pas simplement question, comme dans un processus de décentralisation, d'une collectivité locale recourant à l'auto-administration. La Nouvelle-Calédonie, à l'image des États fédérés, est dotée d'un congrès exerçant un véritable pouvoir législatif et d'un gouvernement. Le préambule des Accords de Nouméa reconnaît l'existence d'un peuple kanak, et la Constitution française fait mention d'une citoyenneté calédonienne (article C. 77).

Or, il est prévu, en application des Accords de Nouméa et des dispositions de l'article 77 de la constitution française selon lequel « les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté », que le territoire devait organiser un référendum d'autodétermination durant le quatrième mandat du Congrès (2014-2019). Finalement peu pressé de mettre en œuvre cette procédure, le Congrès de Nouvelle-Calédonie attendra l'extrême limite de la date butoir en fixant la consultation au 4 novembre 2018. La question posée fut la suivante : « Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie

---

195. FABERON (F.), « Le fédéralisme, solution française de décolonisation : le cas de la Nouvelle-Calédonie », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 101, n° 1, 2015.

accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante?<sup>196</sup> ». Le dimanche 4 novembre 2018, les Calédoniens étaient donc appelés à choisir leur destin. Mais la « Kanaky » ne verra pas le jour à l'issue de ce premier référendum d'indépendance. À une majorité de 56,4 % des suffrages, les électeurs ont voté contre l'accès à la pleine souveraineté<sup>197</sup>.

Toutefois, ce résultat ne signifie pas définitivement que l'avenir de la Nouvelle-Calédonie sera *dans* la République française. Cet avenir en suspens révèle d'ailleurs la nature de ce référendum. Il est question du droit à l'autodétermination d'un peuple. Ce droit survit donc à ce premier échec référendaire. Ce vote négatif n'éteint pas le droit à l'autodétermination kanak. L'Accord de Nouméa prévoit la possibilité de tenir deux autres référendums sur cette même question de l'indépendance. À la demande d'un tiers des membres du Congrès, un nouveau référendum pourra être convoqué dans les deux années qui feront suite à la consultation du 4 novembre 2018<sup>198</sup>. Et il en irait de même en cas d'échec à ce second référendum. Les Accords précisent même qu'en dépit de refus successifs à l'indépendance par voie référendaire, le processus d'émancipation demeurerait irréversible. Le texte va jusqu'à affirmer, ôtant le moindre doute sur l'issue attendue de ce processus, que l'« État reconnaît la vocation de la Nouvelle-Calédonie à bénéficier, à la fin de cette période, d'une complète émancipation ». On pourrait s'interroger sur la portée de ces dispositions qui semblent indiquer une voie à sens unique alors même que le peuple calédonien y aurait fait barrage à trois reprises.

196. Cette formulation résulte d'un compromis entre les différents partis politiques locaux. Le Front de libération nationale kanak souhaitait que la question référendaire fasse explicitement référence, non à l'indépendance, mais à la « pleine souveraineté » (par opposition au statut de « territoire à souveraineté partagée »); tandis qu'une partie de la droite « loyaliste » souhaitait qu'un choix explicite soit proposé aux électeurs entre « indépendance » et « maintien dans la France ».

197. Il est à noter que le corps électoral défini en vue de ce référendum (175 000 électeurs) avait été gelé de sorte que puissent voter uniquement les résidents établis de longue date sur le territoire (au 31 décembre 1994). Ce gel de l'électorat aura pour effet d'exclure du scrutin près de 35 000 électeurs inscrits sur les listes générales.

198. Lors des élections provinciales de 2014, les indépendantistes ont remporté 25 des 54 sièges du Congrès.

Quoi qu'il en soit, ce référendum éclaire un autre aspect du droit à l'autodétermination. La communauté internationale a toujours affirmé la nécessaire intégrité territoriale d'une ancienne colonie lors de son indépendance. La France a été condamnée à ce titre par l'ONU en raison de la violation du principe de l'*uti possidetis* lorsqu'elle a privilégié une lecture île par île dans le contexte du référendum d'indépendance des Comores. La conséquence en a effectivement été la partition de l'archipel. Mayotte a choisi de rester française. Tirant les leçons de ce précédent, l'Accord de Nouméa stipule au contraire que

[I]e résultat de cette consultation s'appliquera globalement pour l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie. Une partie de la Nouvelle-Calédonie ne pourra accéder seule à la pleine souveraineté ou conserver seule des liens différents avec la France, au motif que les résultats de la consultation électorale y auraient été différents.

Cette précaution révèle qu'il est bien question du droit d'un peuple à son indépendance. Le peuple calédonien est ainsi protégé dans son intégrité organique et territoriale<sup>199</sup>. Seulement, ce principe peut tout aussi bien se retourner contre l'aspiration indépendantiste. Si on prend le cas de la Nouvelle-Calédonie, on peut constater qu'il a finalement empêché l'indépendance de l'ensemble du territoire, quel qu'eût été le choix de chacune des trois provinces. Les statistiques montrent que la communauté kanake demeurait en 2014 la première communauté de Nouvelle-Calédonie, devant les Européens. Elle représente 39 % de la population, tandis que les Européens représentent « seulement » 27 % des 275 000 habitants de l'archipel. Toutefois, les Kanaks restent minoritaires dans l'ensemble de la population. Or, si on regarde la sociologie électorale du référendum de 2018 un peu plus en détail, on constate que la province Sud (de loin la plus peuplée puisqu'elle représente près des trois quarts de la population globale) a massivement voté contre l'indépendance (73 % des suffrages exprimés), tandis que les deux autres provinces (Nord et îles Loyauté) ont

.....  
 199. Notons que le principe d'indivisibilité de la République française est ici mis à mal puisque, même dans l'hypothèse où les référendums d'autodétermination se soldent par un « non », la dualité des systèmes juridiques est maintenue.

voité très nettement en faveur de l'indépendance (la province Nord a voté à 75 % en faveur du « Oui » et les îles Loyauté à plus de 82 %). Ces deux dernières provinces, moins peuplées, sont celles où les Kanaks sont majoritaires (94 % de la population des îles Loyauté et 70 % de la province Nord sont Kanaks), tandis que les Européens devancent les Kanaks dans la province Sud (33 % d'Européens contre 26 % de Kanaks)...

#### 2.4.2. *Un droit général de sécession ?*

Le modèle français est infiniment plus complexe qu'on veut bien le décrire lorsqu'il s'agit de mettre en cause la forme unitaire et centralisée qui lui est associée. Ses détracteurs peuvent-ils seulement deviner que le droit de sécession reconnu par la constitution à l'endroit de la Nouvelle-Calédonie est l'arbre qui cache la forêt ? Car il existe depuis 1958 un droit de sécession à l'endroit d'autres territoires de la République française. Il faut historiquement resituer cette question dans le cadre du droit à l'indépendance des anciennes colonies. La Constitution du 4 octobre 1958, fondatrice de la V<sup>e</sup> République, avait temporairement ouvert un droit à l'indépendance au profit de ces territoires. Les articles C. 76 et 91 (dans leur version originelle) ouvraient un délai de quatre mois durant lequel les territoires d'outre-mer pouvaient choisir de demeurer dans la République ou de devenir un État (et de rejoindre la « Communauté »)<sup>200</sup>. Cependant, ce droit à l'autodétermination n'est pas mort à l'issue de ce délai. On se souvient, dans le contexte tout particulier propre à la guerre d'Algérie, du référendum d'autodétermination qui s'est tenu le 1<sup>er</sup> juillet 1962 et qui a

200. Article C. 76 (texte original) : « Les territoires d'Outre-Mer peuvent garder leur statut au sein de la République. S'ils en manifestent la volonté par délibération de leur assemblée territoriale prise dans le délai prévu au premier alinéa de l'article 91, ils deviennent soit départements d'Outre-Mer de la République, soit, groupés ou non entre eux, États membres de la Communauté ». Le référendum constitutionnel du 28 septembre 1958, qui visait à l'adoption de la Constitution de la V<sup>e</sup> République par le peuple français, sera lui-même en quelque sorte un référendum d'autodétermination. Voir LUCHAIRE (F.), « Le préambule de la constitution française », dans G. Conac et F. Luchaire (dir), *La constitution de la République française*, 2<sup>e</sup> éd., Economica, 1987, p. 102-103. En effet, ceux des territoires d'outre-mer qui rejetaient le projet de constitution qui leur était présenté accédaient immédiatement à l'indépendance. C'est ainsi que la Guinée a acquis son indépendance, tandis que, lors du référendum du 28 septembre 1958, les îles Comores ont d'abord exprimé leur volonté de rester françaises.

consacré l'accession à l'indépendance<sup>201</sup>. Ce référendum répondait toutefois aux Accords d'Évian, et le contexte politique interdit toute comparaison. Seulement, l'Hexagone a depuis consacré un droit plus large à l'autodétermination. Au prix d'interprétations constitutionnelles audacieuses, la France a consacré un succédané de droit de sécession.

La chose peut surprendre, car trouver un pareil droit dans la constitution ne saute pas aux yeux ; encore que l'alinéa 2 du préambule reconnaît le droit à l'autodétermination aux territoires d'outre-mer. En revanche, aucune consultation référendaire n'est prévue. C'est pourquoi, dans les années 1960 et 1970, tandis que divers territoires aspiraient à parachever la décolonisation, la France a cru utile de reconnaître un droit de sécession autour d'une disposition constitutionnelle : l'article 53 alinéa 3<sup>202</sup>. Celui-ci dispose que « [n]ulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées ». Un œil avisé, même averti, serait bien en peine d'y voir la formulation attendue du droit à l'autodétermination. Et pourtant, cette disposition a permis à la France d'accéder aux aspirations souveraines de ses anciennes colonies sans tomber dans une création purement prétorienne. Pour ce faire, les autorités françaises ont eu recours à ce qu'il est convenu d'appeler la « doctrine Capitant ». Le juriste hexagonal René Capitant soutenait en effet que les territoires d'outre-mer n'avaient pas perdu leur droit à l'autodétermination à l'expiration du délai de quatre mois à la suite de l'adoption de la constitution de 1958<sup>203</sup>.

.....

201. 99,72 % des votants avaient alors plébiscité l'indépendance. Par référendum (cette fois de l'Article 11 C), les Français s'étaient déjà prononcés à 75 % le 8 janvier 1961 en faveur de la reconnaissance d'un droit à l'autodétermination du peuple algérien (un droit reconnu par les Nations unies dès le 20 décembre 1960). La consultation de juillet 1962 était la simple mise en application des Accords d'Évian signés le 19 mars 1962, qui prévoyaient la tenue d'un référendum dans les 3 à 6 mois.

202. Une disposition inspirée par la Constitution du 27 octobre 1946, article 27 al. 2 : « Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées ». Elle-même s'inspirait de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 : « Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi ».

203. Sur l'exposé de cette thèse, voir notamment MAESTRE (J.-C.), « L'indivisibilité de la République française et l'exercice du droit d'autodétermination », *RDP*, 1976, p. 444 s.

Selon lui, seules les formes d'exercice de ce droit en auraient été modifiées. Elles reposeraient dorénavant sur les modalités définies à l'article 53 de la constitution, bien que celui-ci, dans sa rédaction, ne prévoit aucun droit à devenir un État. Tout au plus se borne-t-il à exiger la consultation des populations concernées en cas d'échange de territoires entre deux États préexistants. Mais René Capitant estimait que ces dispositions s'appliquaient « tout aussi bien à l'hypothèse plus modeste où un territoire cesserait d'appartenir à la République française pour constituer un État indépendant »<sup>204</sup>. En somme, l'article 53 devrait s'appliquer non uniquement au cas d'une *cession*, mais tout autant à celui d'une *sécession*. Quoi qu'il en soit, et faute de mieux, cet article a bel et bien servi de fondement juridique à la consécration d'un droit de sécession<sup>205</sup>. Le terme semble pertinent du point de vue du droit international, où cette notion est définie comme « la séparation d'une partie d'un territoire d'un État préexistant, qui laisse subsister celui-ci »<sup>206</sup>.

Cette disposition constitutionnelle, dans ses alinéas 1 et 3, pose deux conditions : le vote par le Parlement d'une loi autorisant la (sé)cession et le « consentement des populations intéressées »<sup>207</sup>. Cette procédure, qui suppose une autorisation

204. Voir le Rapport René Capitant, établi au nom de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, dans le cadre de la discussion de la loi du 22 décembre 1966 organisant la première consultation d'autodétermination dans la Côte Française des Somalis (TOM), *JORF*, Déb. parl., Ass. Nat., annexe au P.V. de la séance du 30 novembre 1966, n° 2199 : « C'est lui [l'article 53] qui détermine selon quelle procédure une population d'outre-mer peut aujourd'hui sortir de la République française ou si tel est sa volonté d'y entrer ».

205. Cette interprétation de l'article 53 sera validée par le Conseil constitutionnel : « Considérant que les dispositions de cet article doivent être interprétées comme étant applicables, non seulement dans l'hypothèse où la France céderait à un État étranger ou bien acquerrait de celui-ci un territoire, mais aussi dans l'hypothèse où un territoire cesserait d'appartenir à la République pour constituer un État indépendant ou y être rattaché », Cons. Const. 75-59 DC §2, 30 décembre 1975, *Autodétermination des Comores* : RJC 1-34.

206. DAILLIER (P.), PELLET (A.), FORTEAU (M.), *Droit international public*, Paris, LGDJ, 2009, p. 584.

207. La question de savoir qui est appelé à se prononcer (qui sont les « populations intéressées ») fera l'objet de débats. Traditionnellement, cette disposition est interprétée comme requérant la consultation de la population amenée à sortir de la République. Pourtant, la mention dans le texte constitutionnel, non pas de « la population intéressée », mais « des populations intéressées » pourrait être interprétée comme requérant le consentement de toute la Nation, puisque d'autres populations que la population locale peuvent

parlementaire préalable, autorise le Conseil constitutionnel à contrôler la question posée. Les sages de la rue Montpensier ont ainsi eu l'occasion de préciser que la consultation devait satisfaire « à la double exigence de loyauté et de clarté »<sup>208</sup>. En tout état de cause, l'article 53 n'est pas l'assise d'un droit unilatéral de sécession puisqu'il est conditionné à une autorisation législative<sup>209</sup>. D'autant que la consultation visée à cet article n'a théoriquement pas valeur décisionnelle. Cette consultation n'est qu'un préalable à l'échange, l'adjonction, la cession ou l'accession à l'indépendance. La séparation suppose *in fine* le vote d'une loi autorisant le président de la République à ratifier le traité international ou l'accord avec le gouvernement provisoire du futur État<sup>210</sup>. Le consentement des populations est donc nécessaire, mais non suffisant pour formaliser l'indépendance<sup>211</sup>. C'est ce que rappelle

être affectées. Certaines questions restent d'ailleurs posées quant à la définition du corps électoral. On s'est parfois cantonné à exiger l'inscription sur les listes électorales et à appliquer le droit commun (comme pour la consultation de l'archipel des Comores du 22 décembre 1974). Mais, ailleurs, on a pu exiger une durée minimale de résidence de trois ans sur le territoire aspirant à l'indépendance (comme pour les consultations de 1966 sur la Côte française des Somalis, de 1976 sur le Territoire des Afars et des Issas, ou du 13 septembre 1987 pour la Nouvelle-Calédonie).

208. Cons. Const., Déc. n° 87-226 DC du 2 juin 1987, *Loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie*, § 7.
209. Appelé à se prononcer sur le référendum organisé en 1987 en Nouvelle-Calédonie, le Conseil constitutionnel a jugé que la question posée ne devait pas l'être de manière équivoque. Il avait jugé que tel était le cas en l'espèce s'agissant d'un membre de phrase, voir Cons. Const. 87-226 DC § 9, 2 juin 1987, *Consultation des populations de Nouvelle-Calédonie* : RJC I-309.
210. Reste posée la question, puisqu'il s'agit d'une sécession et non d'une cession, de savoir avec qui peut bien être conclu ce traité. En 1966, René Capitant considérait que, « comme cet État ne peut naître qu'avec la possession de son territoire – élément essentiel de son existence – le traité, par la force des choses, prend une forme spéciale : celle de l'acte international qui constitue de la part de la France sa reconnaissance comme État. C'est cette reconnaissance qui, en droit, opérera le transfert du territoire de la France à l'État nouveau. Ainsi, l'article 53 de la Constitution s'applique dans le cas de sécession comme dans celui de cession ». En réalité, le droit des gens permet qu'une convention internationale soit signée, non par deux États souverains, mais entre un État et un mouvement de libération en tant que représentant d'un peuple en lutte pour l'indépendance. Ce fut le cas pour les Accords d'Évian, voir C.E., 31 janvier 1969, *Moraly et Société Maison Moraly*, Rec. 50.
211. En pratique, le législateur est conduit à intervenir à deux reprises : pour autoriser et organiser la consultation ; puis pour se prononcer sur les suites à donner à cette consultation. Chose que confirme le Conseil constitutionnel dans sa décision du 30 décembre 1975, lorsqu'il déclare que « les îles de la Grande Comore, d'Anjouan et de Mohéli », dont les

la loi du 23 novembre 1974 organisant la consultation des populations des Comores, puisqu'il y est indiqué que « le Parlement serait appelé, à l'expiration d'un délai de six mois suivant la proclamation des résultats du scrutin, à se prononcer sur la suite qu'il estime devoir donner à cette consultation<sup>212</sup> ». Il n'en demeure pas moins vrai qu'à l'inverse de ce que l'on observe dans d'autres États ayant formellement consacré un droit unilatéral de sécession (que la réalité politique rend souvent inopérant), l'article 53 est quant à lui parfaitement fonctionnel. Qu'on en juge : cette procédure a déjà été mise en œuvre, le 22 décembre 1974, à l'égard du processus d'autodétermination des Comores. Le gouvernement français a ainsi pu voter une loi autorisant la sécession de ce territoire de l'Océan indien par le biais d'une consultation populaire. Le 8 mai 1977, ce même référendum d'autodétermination de l'article 53 servait l'indépendance de Djibouti. À l'inverse, il a conduit au maintien dans le giron français de la République de l'île de Mayotte (référendum du 8 février 1976), et de la Nouvelle-Calédonie (13 septembre 1987).

Il existe donc bien en France une procédure de sécession à l'endroit des territoires d'outre-mer<sup>213</sup>. De l'avis de Jean Foyer, éminent juriste et président de la Commission des lois

populations se sont prononcées, à la majorité des suffrages exprimés, pour l'indépendance, « cessent, à compter de la promulgation de la présente loi, de faire partie de la République française ». C'est donc bien la loi, et non le référendum, qui met fin à l'appartenance du territoire à la République. Marcel Prélot estimait cependant devant le Sénat que le Parlement ne devait avoir d'autre mission que d'entériner le choix des populations régulièrement consultées (voir Rapport n° 108 présenté au Sénat au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale : annexe au procès-verbal de la première séance du 13 décembre 1966). Une approche que semble confirmer implicitement la Loi du 31 décembre 1975 sur l'autodétermination des Comores, puisque son article 2 avait prévu que, dans l'hypothèse où la majorité de la population de Mayotte devait choisir le rattachement aux Comores, l'île aurait cessé « dès la proclamation définitive des résultats, de faire partie de la République française ».

212. Article 2 de la loi n° 74-965 du 23 novembre 1974.

213. Conscient du caractère discutabile de l'article 53 comme fondement juridique d'un droit de sécession, le Conseil constitutionnel a par la suite ajouté une autre disposition source : le deuxième alinéa du préambule consacrant « le principe de libre détermination des peuples » (C.C., 2 juin 1987, Déc. n° 87226 DC, *Nouvelle-Calédonie* ; C.C., 9 mai 1991, *Corse* ; C.C., 4 mai 2000, *Mayotte*). Or, cette disposition ne semble pas se limiter aux « territoires d'outre-mer », quoi qu'en dise le préambule de la Constitution, puisque le Conseil constitutionnel l'a étendue à Mayotte, dont le statut particulier était celui d'une

de l'Assemblée nationale durant les débats sur l'indépendance des Comores, l'article 53 permettrait même la sécession de n'importe quelle partie de la République (de n'importe quel *territoire*) pour peu que le Parlement et les populations locales y consentent<sup>214</sup>. Toutefois, le Conseil constitutionnel a souhaité réaffirmer depuis la distinction impérieuse qu'il convient d'opérer entre le peuple français et les peuples d'outre-mer auxquels est reconnu (et à eux seuls) le droit à la libre détermination<sup>215</sup>.

---

«collectivité départementale» et non d'un territoire d'outre-mer (TOM). Il en est de même s'agissant de la Nouvelle-Calédonie. Pour autant, l'exégèse de l'alinéa 2 du préambule et de l'ancien article 1<sup>er</sup> de la Constitution (supprimé par la loi constitutionnelle du 4 août 1995) ne permet pas de penser que ce droit de sécession excède les territoires d'outre-mer, quel que soit leur statut respectif. On peut en effet y lire que « [l]a République et les territoires d'outre-mer qui, par un acte de libre détermination, adoptent la présente constitution instituent une communauté. La communauté est fondée sur l'égalité et la solidarité des peuples qui la composent ». Ce qui confirme la décision du Conseil constitutionnel du 9 mai 1991, puisqu'on peut y lire que « la constitution de 1958 distingue le peuple français des peuples d'outre-mer auxquels est reconnu le droit à la libre détermination ».

214. Voir *JORF*, Déb. parl., Ass. Nat., séance du 17 octobre 1974, p. 5170. Du reste, dans sa décision précitée du 30 décembre 1975 sur l'autodétermination des Comores, le Conseil constitutionnel a précisé que le territoire visé à l'article 53 devait s'entendre dans son sens générique et qu'il ne saurait se limiter aux territoires d'outre-mer, comme le soutenait la « doctrine Capitant ». L'article 53 serait alors à même de servir de fondement à d'autres sécessions, pourvu qu'elles répondent aux vœux de la population et qu'elles soient autorisées par une loi. À tout le moins, il serait applicable à l'ensemble des territoires ultra-marins et non uniquement aux anciens TOM.
215. Cons. Const., *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, Déc. n° 91-290 DC, 9 mai 1991, § 12.



## CHAPITRE 3

---

# LES UNIONS FÉDÉRALES INDISSOLUBLES

---

La constitution de la République populaire de Chine proscrie toute forme de sécession<sup>1</sup>. La loi antisécession de 2005, qui vise spécifiquement Taïwan, réaffirme cette position en précisant que « [l]’État n’autorisera en aucun cas aux forces sécessionnistes de l’indépendance de Taïwan de séparer l’île de la Chine, sous quelque nom ou par quelque moyen que ce soit ». La Chine s’autorise au besoin à recourir à des « moyens non pacifiques » (article 8). Rares sont les constitutions, qu’elles soient ou non fédérales, à emboîter le pas à l’Empire du Milieu et à condamner de manière aussi ferme

.....

1. Article 52 de la constitution de 1982. Notons qu’il n’en fut pas toujours ainsi. La constitution du 7 novembre 1931 de la République soviétique chinoise, qui ne tenait sous sa coupe qu’une partie du territoire du pays, avait jugé utile d’offrir un droit de sécession afin de convaincre d’autres régions chinoises de se greffer au mouvement communiste. Le point 14 de la constitution se voulait très clair : « Le gouvernement soviétique de la Chine reconnaît le droit à l’autodétermination des minorités nationales en Chine, leur droit à la séparation complète de la Chine et à la formation d’un État indépendant pour chaque minorité nationale. Tous les Mongols, Tibétains, Miao, Yao, Coréens et autres personnes vivant sur le territoire de la Chine jouiront pleinement du droit à l’autodétermination, c’est-à-dire qu’ils pourront adhérer à l’Union des Soviétiques chinois ou en faire sécession ». Cette disposition a depuis disparu des constitutions chinoises. L’article 4 de la constitution de 1975 disposait ainsi que « [l]a République populaire de Chine est un État multinational uni. Les régions où est appliquée l’autonomie régionale des nationalités sont parties inséparables de la République populaire de Chine ».

un projet séparatiste. Néanmoins, de nombreux États fédéraux interdisent la sécession. Leur constitution respective institue des unions indissolubles.

## 1. LE COMMONWEALTH D'AUSTRALIE (1901)

Le Commonwealth d'Australie a déjà été confronté à un mouvement sécessionniste. Au début des années 1930, l'Australie-Occidentale (en anglais, *Western Australia* – WA) a nourri le dessein de quitter la fédération. Il faut dire que ce territoire, depuis l'origine, fait montre d'un enthousiasme contenu à l'égard de l'union.

### 1.1. L'adhésion sans conviction de l'Australie-Occidentale

L'Australie-Occidentale ne fut pas membre fondateur de la fédération australienne. Lors des conventions constitutionnelles de 1891 et de 1897-1898, elle avait exprimé des réserves quant au projet d'union.

#### 1.1.1. *Des intérêts divergents*

La retenue de l'Australie-Occidentale quant à la création d'une fédération à la toute fin du XIX<sup>e</sup> siècle s'explique par des considérations d'ordre matériel. Une bonne moitié des revenus de l'Australie-Occidentale, qui connaît alors un développement économique inégalé du fait de l'exploitation de l'or, provient de droits de douane intercoloniaux<sup>2</sup>. Des droits qui devaient logiquement disparaître dans le projet de constitution fédérale<sup>3</sup>. Non content de demander à la population WA de partager ses richesses avec les autres colonies, le projet d'union revenait donc à lui demander de porter sciemment un coup à sa propre économie. Un sacrifice d'autant plus difficile qu'il existait finalement peu d'affinités entre les habitants de ce territoire et les

2. SHAW (A.), *The Story of Australia*, Londres, Faber & Faber, 1961, p. 195; CRAVEN (G.), *Secession: The Ultimate States Right*, Melbourne, Melbourne University Press, 1986, p. 32.

3. Article C. 92 : « Dès l'établissement de droits uniformes, le commerce, l'échange et le trafic, entre les États, soit par voie de transports intérieurs ou par navigation maritime seront absolument libres ».

Australiens des autres colonies du fait de la distance insondable qui les séparait. Perth est deux fois plus éloignée de Sydney ou de Melbourne que ces deux villes ne le sont de la Nouvelle-Zélande. Or, cette dernière renoncera à adhérer à la fédération australienne<sup>4</sup>. D'ailleurs, l'Australie-Occidentale commençait à peine à goûter à une autonomie en tant que colonie autonome, elle qui n'a acquis ce statut qu'en 1890, si bien que ses dirigeants étaient encore jaloux des prérogatives nouvellement conquises. On peut ainsi mieux comprendre le fait que la colonie n'ait pas pris part aux référendums de 1898 et de 1899 visant à approuver le projet de constitution. Elle ne sera pas partie à la pétition adressée à la Couronne sollicitant l'adoption du projet de constitution par le Parlement impérial. C'est ce que révèle encore le préambule de la Constitution du 9 juillet 1900, selon lequel « les habitants de la Nouvelle-Galles-du-Sud, Victoria, l'Australie-Méridionale, le Queensland et la Tasmanie [...] ont consenti à s'unir en un seul État fédéral indissoluble sous la Couronne du Royaume-Uni de Grande-Bretagne ». Il faut attendre le paragraphe III de ce même préambule pour voir mentionné le territoire d'Australie-Occidentale, mais aux seules fins d'offrir à la colonie une option d'adhésion<sup>5</sup>.

L'Australie-Occidentale se joindra cependant au Commonwealth presque aussitôt. Lors d'un référendum qui se tint le 31 juillet 1900, les électeurs WA, à une nette majorité (de près de 70 %), approuvèrent à leur tour le projet de constitution. Mais cette adhésion de dernière minute ne fut pas gratuite. Pour finir de convaincre la colonie, le Commonwealth avait jugé bon d'offrir aux habitants de l'Ouest quelques concessions économiques. Une disposition spéciale, insérée dans la constitution à l'article 95, devait notamment leur permettre de conserver durant une période

---

4. MUSGRAVE (T.), « The Western Australian Secessionist Movement », *Macquarie Law Journal*, vol. 3, 2003, p. 96.

5. « Il sera légal pour la Reine, avec l'avis du Conseil privé, de déclarer par proclamation que, du jour fixé, dans un délai ne dépassant pas la durée d'une année après le vote de cet acte, les habitants de la Nouvelle-Galles-du-Sud, de Victoria, de l'Australie-Méridionale, du Queensland et de la Tasmanie, ainsi que de l'Australie-Occidentale, si Sa Majesté est assurée que les habitants de l'Australie-Occidentale l'ont accepté, seront unis dans un État fédéral sous le nom de "Fédération d'Australie" ».

transitoire de cinq années le bénéfice du tarif intercolonial, réduit progressivement de vingt pour cent chaque année. À cela devait s'ajouter une promesse : la création d'une voie de chemin de fer transcontinentale reliant la colonie aux États de l'Est<sup>6</sup>. Mais ces gages de bonne volonté de la fédération ne sauraient expliquer à eux seuls l'adhésion populaire des habitants d'Australie-Occidentale (qui sera finalement plus importante que l'adhésion de la population de Nouvelle-Galles-du-Sud lors de son référendum de 1899). Des considérations de sociologie électorale ont probablement tout autant affecté le résultat de la consultation. Car la découverte du métal jaune dans la région, à l'origine du boom économique des années 1890, a attiré un afflux de colons mus par la soif de l'or. En l'espace de dix ans, la population de la colonie est passée de 47 000 à 179 000 habitants. Or, ces nouveaux arrivants sont venus, pour nombre d'entre eux, des colonies de l'Est. Les natifs WA, principalement concentrés le long de la côte ouest autour de Perth, demeureront souvent indifférents à la fédération. Mais tel ne fut pas le cas des colons venus s'installer sur les champs aurifères autour de Kalgoorlie et qui conservaient des liens avec leur État d'origine. La sociologie des électeurs traditionnels WA, qui avait dicté l'attitude de l'Australie-Occidentale durant les Conventions constitutionnelles, reflétait une conviction qui ne tenait aucun compte des arrivants en masse du *Gold Rush*. Or, lorsqu'il est apparu que leur terre d'adoption pourrait ne pas adhérer à la fédération, les nouveaux colons n'ont pas hésité à former une ligue menaçant de faire sécession de l'Australie-Occidentale pour rejoindre le Commonwealth<sup>7</sup>.

C'est donc presque contraint et forcé que le gouverneur par intérim WA, invité en cela par le secrétaire colonial britannique, s'est résolu à introduire dans l'urgence un projet de loi visant à l'organisation d'un référendum sur le projet de constitution. Il

6. WATT (E.), « Secession in Western Australia », *University Studies in Western Australian History*, 3, 1958.

7. Il est question de la *Eastern Goldfields Reform League*. Voir CRAVEN (G.), *Secession: The Ultimate States Right*, *op. cit.*, p. 32 ; BESANT (C.), « Two Nations, Two Destinies: A Reflection on the Significance of the Western Australian Secessionist Movement to Australia, Canada and the British Empire », *University of Western Australia Law Review*, vol. 20, 1990, p. 209, 226-227.

s'ensuivra une discussion quant à savoir qui sera admis à participer au scrutin. Le premier ministre, Sir John Forrest, proposa d'abord que la liste électorale existante serve de registre pour le vote, mais cela aurait eu pour effet d'exclure la grande majorité des colons nouvellement installés dans la région des champs aurifères. Si bien que finalement, il fut décidé que toute personne résidant depuis au moins douze mois sur le territoire serait autorisée à voter, avec pour conséquence l'ajout à la liste existante de 50 000 nouveaux électeurs, dont beaucoup résidaient dans les champs aurifères. Disons-le, il n'est pas certain que le référendum aurait donné les mêmes résultats sans cet ajustement de la liste électorale<sup>8</sup>.

1.1.2. *Le tropisme sécessionniste des jeunes années de la fédération*

Le premier ministre WA Sir John Forrest, bien qu'il eût fait campagne en faveur de l'adhésion à la fédération, considéra que le territoire de l'Ouest conservait le droit de se retirer de l'union. Dans un discours prononcé devant l'Assemblée législative locale, il déclara en mai 1900 qu'« un acte du Parlement impérial peut nous séparer comme nous unir »<sup>9</sup>. De la même manière, Sir Winthrop Hackett, influent éditeur et délégué WA en 1891 et en 1897, affirmera devant un public réuni à Perth le 14 juillet 1900 que « rien dans le monde n'empêcherait l'Australie-Occidentale de faire sécession à travers la voix unie de son peuple ». Cette approche de la fédération, appréhendée comme un pacte librement révoquable, va rapidement trouver à s'appliquer du fait de la politique douanière adoptée par le Parlement fédéral provisoirement installé à Melbourne.

L'Australie-Occidentale avait tout intérêt au libre-échange qui lui offrait outre-mer des machines-outils à bas coût et qui ouvrait des perspectives à sa production agricole. Seulement, c'est le protectionnisme que le Parlement fédéral devait consacrer,

---

8. 44 800 électeurs voteront pour la Fédération, tandis que 19 691 voteront contre. Or, sur les 44 800 « oui », pas moins de 26 330 viendront des *Goldfields*, voir Quick et Garran, *The Annotated Constitution*, p. 250. En réalité, seules les circonscriptions d'Albany et des *Goldfields* votèrent « oui ».

9. FORREST (J.), « Federation Bill: Second Reading », Western Australia Legislative Assembly, *Debates*, 23, mai 1900, p. 77.

au grand bénéfice du secteur manufacturier australien<sup>10</sup>. Or, ce n'était pas le cœur de l'activité des territoires de l'Ouest, essentiellement de nature agricole hormis les champs aurifères. L'Australie-Occidentale se vit désormais obligée de se fournir en produits manufacturés dans les États de l'Est, à des prix plus élevés que par le passé, et à voir son agriculture mise en concurrence avec les autres colonies du fait du libre marché intérieur. Tant que dura le dispositif de l'article 95, le bénéfice coût/avantage du tarif douanier extérieur imposé par la Fédération, et du privilège conservé des droits intérieurs, demeura positif. Mais dès 1906, voyant l'article 95 s'éteindre de lui-même, l'Australie-Occidentale manifesta une première velléité séparatiste, l'Assemblée WA rédigeant une résolution demandant la tenue d'un référendum sollicitant le soutien de la population en vue du retrait de l'Union<sup>11</sup>. Faute toutefois de recevoir l'appui du premier ministre Moore, ou du chef de l'opposition, cette première tentative restera lettre morte.

Seulement, à cette époque, d'autres mécontentements conduiront ailleurs qu'en Australie-Occidentale à prononcer le mot *sécession*. Le droit de retrait n'était de toute évidence pas un tabou aux premières heures de la fédération. On sait par exemple que de fortes tensions entre les deux gouvernements de Nouvelle-Galles-du-Sud et de Victoria se feront sentir s'agissant de la désignation du lieu destiné à devenir capitale fédérale. Melbourne ne tolérait pas la désignation de Sydney, tandis que Sydney ne pouvait envisager que soit choisie Melbourne. Le choix de l'une ou l'autre ville aurait été vécu comme un *casus belli* par la prétendante éconduite. Toutes deux furent ainsi éliminées. Or, en décembre 1905, les deux chambres de Nouvelle-Galles-du-Sud adoptèrent à la quasi-unanimité une résolution « exprimant le profond mécontentement de la façon dont les droits des États étaient considérés au Parlement fédéral, notamment au sujet de la capitale ». Un sujet pris tellement à cœur qu'on commença à parler, là aussi, de sécession<sup>12</sup>.

10. HANKS (P.), *Australian Constitutional Law*, 5<sup>e</sup> éd., 1994, p. 507-508.

11. *Western Australia, Legislative Assembly 1906 Debates*, vol. 29, p. 1871.

12. BIART D'AUNET, « La constitution australienne et son fonctionnement », *Revue des deux mondes*, t. 36, 1906.

Le thème était décidément en vogue puisqu'en 1906, le Parlement du Queensland, dont l'économie souffrait aussi de la politique fédérale, a également vu s'élever des voix en faveur de la sécession<sup>13</sup>. Et il en sera de même en Tasmanie<sup>14</sup>.

Quoi qu'il en soit, et pour revenir à la problématique de l'Australie-Occidentale, le pouvoir fédéral n'apportera aucune réponse probante aux difficultés du territoire de l'Ouest. La fédération était pourtant consciente de l'impact du tarif douanier sur son économie ; plusieurs commissions royales s'en étaient fait l'écho durant les années 1920<sup>15</sup>. Mais les choses n'évoluèrent pas dans le sens voulu par Perth. La Première Guerre mondiale conduisit même la Haute Cour à interpréter avec une grande latitude l'étendue des prérogatives fédérales, limitant plus encore les marges de manœuvre étatiques<sup>16</sup>. Le coup de grâce aux espoirs WA fut porté par une nouvelle Commission royale d'enquête sur l'opportunité d'évolutions constitutionnelles. Remettant son rapport en 1929, celle-ci recommanda le *statu quo*. Une décision que les dirigeants de l'Australie-Occidentale ne purent interpréter autrement que comme une condamnation à voir se perpétuer l'état d'abandon dans lequel se trouvait l'État. En somme, pour reprendre une notion bien connue de la politique australienne, cet immobilisme revenait à constitutionnaliser le statut de *Cinderella State* de l'Australie-Occidentale. Si bien que le séparatisme va rapidement monter en puissance. Et, en premier lieu, au sein de la caste dirigeante, avec pour meilleur relais le *Sunday Times*, un éminent quotidien local qui prendra fait et cause pour

.....

13. C'est vrai notamment s'agissant de la production de canne à sucre en raison du *Pacific Island Labourers Act* qui devait prescrire en décembre 1901 l'utilisation exclusive d'une main-d'œuvre blanche sur les exploitations.

14. WATT (E.), « Secession in Western Australia », *University Studies in Western Australian History*, 3, 1958, p. 44 ; CRAVEN (G.), *Secession: The Ultimate States Right*, *op. cit.*, p. 56.

15. Le *Report on the Tariff and its Incidence in Western Australia* informait même du fait que « de tous côtés, on percevait une décision unanime quant aux résultats du fonctionnement de la Fédération en Australie-Occidentale. La déception amenant toutes les formes de critiques, de la désapprobation modérée à l'ambition rebelle de réaliser la sécession », cité dans *Understanding Referenda: six Histories: Australia, Newfoundland, Ireland, Norway, Denmark, United Kingdom*, Canadian Unity Information Office, 1978, p. 2.

16. *Amalgamated Society of Engineers c. Adelaide Steamship Co. Ltd.* (« *Engineers* »), 1920, 28 CLR 129.

la sécession<sup>17</sup>. Toutefois, l'option séparatiste n'exercera d'abord qu'un attrait limité sur l'opinion publique, à tout le moins dans les années 1920. En atteste le destin de la *Western Australian Secession League*, créée à Perth le 2 août 1926, et finalement dissoute moins de trois années plus tard<sup>18</sup>. C'est que les années 1920, en dépit des obstacles tarifaires, furent finalement des années de prospérité. Une grande partie de ce succès revenait à l'agriculture, notamment au blé, dont les prix avaient considérablement augmenté dans la période de l'immédiat après-guerre. Une situation qu'avait accompagnée l'augmentation des rendements du fait de l'évolution des techniques agricoles, encore aidée par le recours aux crédits devenus accessibles.

Cette prospérité devait cependant prendre fin brutalement avec le choc de 1929 et la Grande Dépression. Le chômage qui frappa l'Australie allait rapidement atteindre des niveaux inégalés (atteignant par exemple 30% à Perth), provoquant une baisse sensible du niveau de vie. Il faut dire que les prix agricoles ne tardèrent pas à s'effondrer. Il ne manqua plus qu'une sécheresse pour finir de ruiner les fermiers WA. C'est dans ce contexte qu'un mouvement séparatiste renaît de ses cendres. En mai 1930, apparaît sur la scène politique la *Dominion League of Western Australia*. Son objectif avoué : la sécession. Ce mouvement reçoit aussitôt une large adhésion populaire d'autant plus nourrie que – de son côté – le gouvernement fédéral annonce dès le mois de juin son intention de poursuivre une politique douanière protectionniste sur les produits manufacturés et son refus d'accorder une aide aux agriculteurs pour la production et l'exportation de blé ou de laine. La chambre de commerce de l'Australie-Occidentale et l'Association des producteurs agricoles ne s'y trompent pas. Voilà qu'elles approuvent à leur tour la sécession, une option toujours soutenue par l'influent *Sunday Times*... Il n'est pas jusqu'au nouveau premier ministre WA Sir James Mitchell pour réaffirmer en novembre 1930 être, à titre personnel, favorable à la sécession (une position qu'il avait déjà exprimée en 1926 en tant que chef

17. MUSGRAVE (T.), «The Western Australian Secessionist Movement», *op. cit.*, p. 103.

18. WATT (E.), «Secession in Western Australia», *op. cit.*, p. 45.

de l'opposition). Mais ce n'est qu'en novembre 1931 que le gouvernement de l'État déposera un projet de loi de référendum<sup>19</sup>. Un projet presque aussitôt retiré en raison d'un désaccord entre les deux chambres locales. Il faudra ainsi attendre un second projet de loi, adopté en décembre 1932 par l'Assemblée législative et le Conseil législatif. Le *Secession Referendum Act* prévoyait désormais de poser aux électeurs, le 8 avril 1933, la question suivante : « Êtes-vous favorable au fait que l'État d'Australie-Occidentale se retire du Commonwealth fédéral créé en vertu de la Constitution du Commonwealth d'Australie ?<sup>20</sup> »

### 1.2. La tentative de sécession de l'Australie-Occidentale

C'est durant cette période courant de décembre 1932 à avril 1933 que les critiques les plus acerbes du fédéralisme verront le jour. La *Dominion League* n'hésitera pas à accuser le partage des pouvoirs entre les États et le Commonwealth d'être responsable de l'inertie face à la crise. Il aurait empêché le gouvernement local d'agir, tandis que la fédération se montrait incapable de répondre aux difficultés économiques dont souffrait l'Australie-Occidentale. D'autant qu'on ne peut ignorer l'origine des difficultés WA, dues pour une large part à la nature même de la fédération australienne et à son inclination naturelle à protéger les industries du secteur secondaire et les populations de l'Est, plus nombreuses<sup>21</sup>. Disons-le, pour les sécessionnistes, les problèmes WA étaient directement imputables à la structure fédérale du pays, et ils ne pouvaient être résolus que par le retrait et la transformation de l'État en un dominion autonome au sein de l'Empire britannique.

---

19. Cette même année 1931, d'autres appels au retrait du Commonwealth se feront entendre ailleurs en Australie. Tel fut le cas par exemple en Tasmanie, comme le montre le journal de la *Dominion League* de Tasmanie du 23 avril 1931 ; voir aussi : *Letter by Tasmanian Premier to Mr Lyons, Commonwealth Opposition Leader*, 7 août 1931. En 1928, Thomas Murdoch avait déjà déposé une motion devant la chambre de Tasmanie appelant à la sécession du territoire, mais celle-ci fut rejetée. Les velléités sécessionnistes diminueront considérablement à compter de 1933, date à laquelle des fonds fédéraux seront alloués.

20. *Secession Referendum Act*, 1932, 23<sup>e</sup> GEo. V., n° 47 of 1932. Voir § 6.

21. BEASLEY (F.), « The Secession Movement in Western Australia », *The Australian Quarterly*, vol. 8, n° 9, 1936, p. 31.

### 1.2.1. *L'option séparatiste : une pétition adressée au Parlement impérial*

En fin de compte, près des deux tiers de l'électorat WA votera en faveur de la sécession de l'Australie-Occidentale le 8 avril 1933 (138 653 voix contre 70 706). Néanmoins, peu soucieux de cohérence, les électeurs désavouèrent le même jour Sir James Mitchell, premier ministre et leader de la cause sécessionniste, qui perdra jusqu'à son siège de député. Ils éliront le parti travailliste, qui avait pourtant fait campagne avec son chef contre la sécession, plaçant le nouveau premier ministre de l'État, Philip Collier, face à un choix cornélien. Respectueux de la volonté des urnes, il fit rapidement savoir que son gouvernement allait prendre les mesures nécessaires pour donner effet à la décision exprimée par le peuple<sup>22</sup>. Trois options s'offraient alors à l'exécutif de l'État : faire sécession de manière unilatérale et l'imposer par le fait acquis ; passer par la voie fédérale au moyen d'un amendement constitutionnel ; ou adresser une pétition au Parlement impérial afin que soit modifiée la Constitution pour lui permettre de se retirer de la fédération et obtenir *in fine* un statut de dominion autonome. Le fait que le mouvement sécessionniste se soit donné pour nom *Dominion League* contenait vraisemblablement déjà une part de la réponse. Si la fidélité à l'égard du Commonwealth d'Australie était clairement remise en cause, la loyauté des sujets WA à l'égard de leur roi ne faisait quant à elle aucun doute. Leurs aspirations, et en réalité leurs intérêts, puisque leurs exportations étaient résolument tournées vers le Royaume-Uni, les portaient naturellement vers un statut de dominion autonome au sein de l'Empire<sup>23</sup>. Aucune sécession unilatérale n'a donc été sérieusement envisagée à ce stade. Quant à l'option que pouvait représenter la révision constitutionnelle, elle était en butte à un obstacle juridique majeur. L'article 128, qui régit la procédure d'amendement, ne permet pas de toucher au préambule et aux clauses I à VIII de la Loi constitutionnelle octroyées

.....

22. Le 24 juin 1926, le premier ministre Collier avait déjà fait une déclaration afin de protester contre le fait que l'État avait été graduellement privé de ses droits de se gouverner lui-même, voir *Understanding Referenda*, *op. cit.*, p. 2.

23. Il suffit pour s'en convaincre de lire l'argumentation figurant dans le *Secession Act de 1934*, 25 Geo 5, Statutes of Western Australia, n° 2, The Second Schedule, 17 (XXV).

par la Couronne<sup>24</sup>. La procédure de révision ne peut porter que sur les articles 1 à 128 de la constitution. Or, c'est bien le préambule qui s'oppose au retrait d'un État membre, puisqu'on peut y lire que « les habitants de la Nouvelle-Galles-du-Sud, Victoria, l'Australie-Méridionale, le Queensland et la Tasmanie, comptant humblement sur la bénédiction du Dieu tout-puissant, ont consenti à s'unir en un seul État fédéral *indissoluble* sous la Couronne du Royaume-Uni ». Cette affirmation n'est pas une simple clause de style, abandonnée à un préambule que l'on sait par ailleurs dépourvu de valeur juridique. L'intention des pères fondateurs australiens était bien, par ce biais, de condamner la sécession. Rappelons que James Bryce, dont on sait l'influence qu'il a pu avoir sur les constituants australiens, les avait instruits des conséquences désastreuses du silence de la Constitution américaine à ce sujet<sup>25</sup>. Et il soulignera d'ailleurs en 1901, dans ses *Studies in History and Jurisprudence*, cette leçon tirée par le Commonwealth d'Australie du précédent américain<sup>26</sup>. Il est par ailleurs logique que la sécession ait été évoquée par les constituants lors des débats de 1897 à Adélaïde. Pouvait-il en être autrement, alors que cette Convention constitutionnelle est distante de seulement trente ans

.....

24. Chose que reconnaîtra le représentant du Commonwealth, Wilfried Greene, devant le comité du Parlement impérial chargé d'examiner la recevabilité de la demande de sécession WA. Et que le Comité confirmera dans sa décision du 22 mai 1935 (§ 6).

25. Les constituants australiens ont nécessairement été marqués par ces propos de James Bryce : « Everybody knows that it was the federal system and the doctrine of state sovereignty grounded thereon, and not excluded, though not recognized, by the Constitution, which led to the secession of 1861, and which gave European powers a plausible ground for recognizing the insurgent minority as belligerents. Nothing seems now less probable than another secession, not merely because the supposed legal basis for it has been abandoned, and because the advantages of continued union are more obvious than ever before, but because the precedent of the victory won by the North will discourage like attempts in the future. This is so strongly felt that it has not even been thought worth while to add to the Constitution an amendment negating the right to secede. The doctrine of the legal indestructibility of the Union is now well established. To establish it, however, cost thousands of millions of dollars and the lives of a million of men », *The American Commonwealth*, chap. 29, III. De la même manière, Robert R. Garran publiait en 1897 un petit manuel à l'usage de ses concitoyens, intitulé *The Coming Commonwealth*, dans lequel on pouvait lire, s'appuyant sur l'exemple américain, qu'une union fédérale doit « être indissoluble, sinon elle porte en elle les germes de sa propre destruction » (p. 34). Toutefois, conscient des réserves qu'un engagement perpétuel pouvait susciter au sein de certaines colonies, il consentait à voir un État quitter la Fédération par le biais d'un amendement à la constitution selon la forme prescrite (p. 35).

26. BRYCE (J.), *Studies in History and Jurisprudence*, op. cit., vol. I, p. 444.

de la guerre civile américaine<sup>27</sup> ? Encore s'agit-il de la seule et unique fois où cette question sera évoquée. Et seuls huit délégués parmi les soixante feront une allusion directe à la sécession<sup>28</sup>. Le compte-rendu des discussions d'Adélaïde est donc assez pauvre pour une question de cette importance. C'est pourtant Edmund Barton lui-même, futur premier ministre d'Australie, qui devait ouvrir le débat en faisant valoir que la garantie la plus sûre d'une « union indestructible » était l'existence d'une cour suprême où les États sont en droit de faire valoir leurs griefs plutôt que de « voler vers la sécession »<sup>29</sup>. Le choix de faire figurer dans le pacte fondateur le caractère indissoluble de l'union révèle alors l'intention des constituants, celle d'exclure un droit unilatéral de sécession.

Mais alors, pourquoi s'être contenté d'une simple référence à une union indissoluble et ne pas avoir exclu expressément la sécession, si telle était vraiment l'intention des constituants ? La réponse nous est peut-être fournie par Sir George Turner. Durant les débats, le premier ministre de l'État de Victoria était d'avis qu'aucun droit de sécession ne devait être consacré par la constitution<sup>30</sup>. Au contraire, le silence des textes devait être compris comme une absence de droit de sécession. Isaac Isaacs plaidera lui aussi contre l'inscription d'une clause spécifique prohibant la séparation. Le projet de constitution étant contenu dans une loi du Parlement impérial, il allait de soi, c'était du moins l'avis du célèbre avocat, que la sécession échappait à la compétence des États<sup>31</sup>. À l'inverse, Joseph Carruthers, de Nouvelle-Galles-du-Sud, déplorait l'absence de référence au caractère indissoluble du

27. Sur l'influence de l'expérience américaine sur les pères fondateurs du fédéralisme australien, voir HUNT (E. M.), *American Precedents in Australian Federation, 1930* (réédition en 1968).

28. Il s'agira de : Edmund Barton (N.S.W.), Sir George Turner (Vic.), Joseph Carruthers (N.S.W.), Josiah Symon (S.A.), William McMillan (N.S.W.), William Lyne (N.S.W.), Isaac Isaacs (Vic.), et Alfred Deakin (Vic.). Voir CRAVEN (G.), « An Indissoluble Federal Commonwealth? The Founding Fathers and the Secession of an Australian State », *Melbourne University Law Review*, 1983, p. 291.

29. *Convention Debates*, Adélaïde, 1897, p. 25.

30. *Ibid.*, p. 48.

31. *Ibid.*, p. 128.

Commonwealth dans les résolutions initiales. C'est pourquoi il appellera ses collègues à exprimer leur sentiment sur l'admission ou non d'un droit de sécession. Une exhortation à laquelle les délégués répondront aussitôt par des cris spontanés : « Non ! » Cet événement témoigne du sentiment général d'hostilité à l'égard d'un droit de retrait<sup>32</sup>. Un autre délégué de Nouvelle-Galles-du-Sud, William McMillan, déclarera faire confiance à la convention pour que le caractère indissoluble du Commonwealth, « qui a été omis du préambule de la constitution américaine, [soit] inclus dans le nôtre »<sup>33</sup>. Ce sera finalement la voie choisie par la constitution australienne.

À l'inverse, il est remarquable qu'aucun délégué n'ait préconisé la reconnaissance d'un droit de sécession, même dans les rangs de ceux qui étaient favorables à des solutions que l'on dirait confédérales<sup>34</sup>. Une vue d'ensemble des positions exprimées durant les débats permet ainsi de comprendre à la fois l'absence d'une disposition expresse interdisant la sécession, considérée comme implicite, et une clause sibylline affirme l'indestructibilité de l'union<sup>35</sup>. Une disposition affirmant explicitement dans

32. *Ibid.*, p. 93. Josiah Symon, procureur général de l'Australie du Sud, sera plus véhément contre le droit de sécession. Contrairement à Carruthers, il ne se contentait pas d'une vague mention du caractère indissoluble du Commonwealth. Il affirmera : « Nous sommes tous d'accord [...] que nous souhaitons que cette Union soit permanente et indissoluble. Mais je pense qu'en soutenant cette opinion, comme le fait la Convention, il serait bien qu'elle soit clairement et définitivement exprimée à chaque point où il sera possible de le faire », *ibid.*, p. 128. Symon estimait en effet que l'une des principales causes de la guerre civile américaine était l'absence d'une interdiction expresse de la sécession dans la constitution américaine.

33. *Ibid.*, p. 217.

34. On peut toutefois relever l'attitude hostile du Parlement de Nouvelle-Galles-du-Sud, et tout particulièrement du Conseil législatif, qui s'était autorisé à condamner la mention du caractère indissoluble de l'union dans le préambule. Un vote sans conséquences puisque, durant la Convention de Melbourne de 1898, le préambule fut voté sans discussion et l'action du Conseil législatif fut parfaitement ignorée.

35. La Commission constitutionnelle, chargée d'arriver à un premier compromis pouvant servir de base de travail pour la constitution, n'inclura finalement aucune disposition sur la sécession ou sur le caractère indissoluble de l'Union. De sorte qu'il appartiendra au Comité de rédaction de la constitution d'ajouter un mot dans le préambule du projet de loi, associant au Commonwealth le caractère « indissoluble ». Cette référence, absente le 8 avril 1897 sur le texte transmis par la Commission constitutionnelle, n'apparaît que le 12 avril dans le projet de loi déposé devant la Convention. C'est donc bien le Comité de rédaction qui a finalement ajouté cette mention.

la constitution le caractère perpétuel de la fédération, même si telle était bien l'intention des délégués, aurait probablement desservi la cause en attisant les craintes des plus sceptiques. Cette solution à demi assumée ne doit donc pas cacher le fait que la constitution australienne, pour peu qu'on adopte une interprétation originaliste du texte, doit être appréhendée comme interdisant la sécession.

Encore cet argument n'est-il que partiellement recevable. Car l'Australie-Occidentale, qui a tardé à se joindre à la fédération, n'est pas mentionnée dans ce préambule avec les autres États originels lorsqu'il est fait mention d'une union indissoluble. Seules les clauses III et VI du préambule font explicitement référence à l'Australie-Occidentale. Pour autant, si le lien qui l'unit aux autres États ne peut pas être présenté comme indissoluble, à tout le moins on pourrait juger nécessaire que soient modifiées ces deux dispositions pour formaliser la sortie du territoire du Commonwealth. Or, ce préambule et les deux clauses qui mentionnent l'Australie-Occidentale demeurent inaccessibles à la révision constitutionnelle prévue par l'article 128. Quand bien même il aurait été envisagé de modifier le préambule par le biais de l'article 128, cette révision n'avait politiquement presque aucune chance d'aboutir. Une modification de la constitution suppose l'approbation à la majorité absolue de chacune des deux chambres fédérales, suivie de l'approbation de la majorité des électeurs de la majorité des États, ainsi que de la majorité de l'ensemble des électeurs ayant pris part au scrutin. Il était peu probable que le reste du pays donne son aval à un tel démembrement du Commonwealth. Au sein de la législature WA, peu seront disposés à faire un tel pari. Ne restait donc que l'option d'une pétition adressée au Parlement impérial afin que soit modifiée la Loi constitutionnelle octroyée au Commonwealth. L'ambition portée par l'Australie-Occidentale était alors d'accéder au statut de dominion indépendant au sein de l'Empire.

1.2.2. *L'irrecevabilité de la pétition WA*

C'est donc la voie qu'empruntait en février 1934 le gouvernement local, qui travaillait en parallèle à la rédaction d'un rapport. Celui-ci, bientôt connu sous le nom de *The Case for Secession*, était destiné à être remis au Parlement impérial en appui à la pétition<sup>36</sup>. Achievé le mois suivant, le rapport long de presque cinq cents pages devait détailler l'ensemble des griefs de l'Australie-Occidentale à l'égard de la fédération. Au cœur de ses préoccupations figurent évidemment les divergences économiques opposant le territoire de l'Ouest aux États de l'Est. Le Parlement WA se jugeait ainsi prêt à adopter, le 15 juin 1934, le *Secession Act* autorisant l'envoi d'une pétition au Parlement impérial accompagnée dudit rapport<sup>37</sup>. C'est donc armés de leur plaidoyer, et relativement confiants, que les délégués WA présentaient en novembre de la même année leur requête à Londres. Mais presque aussitôt, un premier avertissement fut donné à la délégation.

Courant décembre, le Parlement impérial faisait savoir qu'il se refusait à examiner la pétition sur le fond avant que la question de sa recevabilité ait été tranchée. Le 2 février 1935 était ainsi formé un comité composé de trois membres de la Chambre des lords et d'autant de représentants de la Chambre des communes. Sur un plan proprement juridique, la recevabilité de la pétition n'allait effectivement pas nécessairement de soi. L'autonomie croissante acquise par les dominions vis-à-vis du Parlement impérial ne s'opposait-elle pas à une telle ingérence dans les affaires du Commonwealth d'Australie ? Depuis plusieurs années, la pratique constitutionnelle considérait que l'intervention de Londres dans les affaires intérieures d'un dominion ne pouvait résulter que de sa demande expresse. Une pratique que le *Statut de Westminster*

---

36. Le titre exact de ce rapport était : *The Case Of The People Of Western Australia In Support Of Their Desire To Withdraw From The Commonwealth Of Australia Established Under The Commonwealth Of Australia Constitution Act (Imperial) And That Western Australia Be Restored To Its Former Status As A Self-Governing Colony In The British Empire (1934)*. Toutefois, le rapport est mentionné sous sa forme abrégée dans le *Secession Act* de 1934 (25 Geo 5, Statutes of Western Australia, n° 2).

37. *Secession Act* 1934, 25 Geo 5.

du 11 décembre 1931 venait d'ailleurs tout récemment d'entériner<sup>38</sup>. S'agissant d'un État fédéral, et d'une question touchant l'ensemble du Commonwealth, c'est du moins la position que défendra Canberra devant le Comité ; il appartenait au gouvernement fédéral et à lui seul de saisir le Parlement impérial. C'est donc l'étendue de la souveraineté du Parlement britannique qui devait décider de la recevabilité de la pétition. L'influence de Dicey devait-elle conduire à reconnaître, une fois encore, toute latitude au Parlement<sup>39</sup> ? Le Comité se réunira à quatre reprises entre le 27 mars et le 17 avril 1935. Il rendra sa décision après cinq semaines de réflexion. Le 22 mai, après avoir rappelé le cadre juridique applicable, le Comité rendait publique sa décision.

Respectueux du Statut de Westminster et des conventions constitutionnelles, il rappellera que le Parlement impérial ne peut intervenir au sein des affaires intérieures d'un dominion qu'à sa demande. Restait alors posée la question de savoir si la demande de l'Australie-Occidentale, en dépit de l'opposition du gouvernement fédéral, pouvait satisfaire cette condition. Le Comité jugera qu'au sein d'un Commonwealth fédéral, les États fédérés peuvent en appeler au Parlement impérial à condition qu'il s'agisse d'une question relevant de leur domaine de compétence<sup>40</sup>.

- .....
38. Depuis plusieurs décennies déjà, l'autonomie des dominions s'était accrue, passant des seules affaires intérieures aux relations internationales. Ainsi en 1919 avaient-ils pu signer en leur nom le Traité de Versailles et adhérer à la SDN. Si bien que la pratique voulait que le Parlement impérial ne promulgue plus de législation relative aux affaires d'un dominion en dehors d'une demande expresse de celui-ci. L'article 4 (Application des lois britanniques aux dominions) du *Statut de Westminster* de 1931 de préciser : « Les lois adoptées par le Parlement du Royaume-Uni après l'entrée en vigueur de la présente loi ne font partie du droit d'un dominion que s'il est expressément déclaré dans ces lois que le dominion a demandé leur édicition et y a consenti ». Or, l'article 2(2) du statut revenait sur la supériorité des lois impériales : « Les lois [...] adoptées par le parlement d'un dominion après l'entrée en vigueur de la présente loi ne sont pas invalides ni inopérantes du fait de leur incompatibilité [...] avec les lois existantes ou ultérieures du Parlement du Royaume-Uni [...], le parlement du dominion ayant parmi ses pouvoirs celui d'abroger ou de modifier ces lois ou textes dans la mesure où ils font partie du droit du dominion ».
39. Approche qu'avait entérinée par le passé le *Colonial Laws Validity Act* de 1865, en vertu duquel les lois des législatures coloniales britanniques demeurent subor à celles du Parlement impérial, justifiant la nullité des premières en cas d'incompatibilité avec les secondes (28 et 29 Vict, c 63).
40. L'article 9(2) du Statut de Westminster prévoyait en effet que l'accord du Commonwealth n'était pas requis dès lors que l'affaire relevait strictement de la compétence exclusive de l'État.

Mais une demande visant au retrait du Commonwealth pouvait-elle être considérée comme relevant de la compétence exclusive d'un État (au nom de son pouvoir résiduaire)<sup>41</sup> ? Le Comité considérera que la sécession d'un État affecte l'ensemble du Commonwealth australien et qu'elle appelle la voix unie du peuple dans son entier et non simplement la décision d'une « minorité » que serait l'État. Seul le peuple australien est à même d'adresser une pétition visant à ce que soit modifié le préambule de la constitution. Le Comité devait ainsi conclure à l'irrecevabilité d'une pétition émanant de l'Australie-Occidentale, et non du Commonwealth d'Australie. C'était donc une défaite sans appel pour les sécessionnistes, et cela sans même qu'ils aient été mis en situation de faire valoir leurs arguments de fond<sup>42</sup>.

En conséquence, la *Dominion League*, qui avait jusque-là toujours privilégié la voie légale, changera de stratégie. Elle demandera instamment au premier ministre WA de procéder à une sécession unilatérale. Mais cet appel sera ignoré par le gouvernement de l'État et bientôt la Ligue – si puissante quelques mois auparavant – disparaîtra du devant de la scène politique. Il est vrai qu'à compter de 1936, l'économie locale, aidée par des subventions fédérales créées à la suite du référendum de soutien à la sécession, commençait à reprendre le dessus. Une page était tournée et avec elle s'éteignait le droit de sécession au sein du Commonwealth d'Australie<sup>43</sup>.

- .....
41. Il faut noter au surplus que l'article 10 du Statut de Westminster prévoyait que ses articles 2 à 6 ne pouvaient s'appliquer à un dominion qu'à la condition que celui-ci les ait adoptés. Or, en 1934, l'Australie n'avait pas encore adopté le Statut de Westminster. Celui-ci ne lui était donc tout simplement pas applicable.
  42. Théoriquement, le Parlement n'était pas tenu par la décision du Comité mixte. Toutefois, et en dépit de la pression exercée par les délégués WA pour qu'il examine sur le fond la demande de sécession, le Parlement impérial confirmera en novembre 1935 l'irrecevabilité de la pétition.
  43. Le Comité a pris soin de préciser dans sa décision que le préambule (et donc le caractère indissoluble de l'union) s'appliquait autant aux États mentionnés qu'à l'Australie-Occidentale, puisque cette dernière a rejoint l'union. Le Comité a du reste indiqué que les États n'avaient pas, en vertu de la constitution, le droit de quitter unilatéralement le Commonwealth, la loi constitutionnelle n'accordant « aucun pouvoir à un État de faire sécession » (§ 6). Par contre, le référendum de 1967 du *New England New State Movement* démontre qu'il est théoriquement possible de redécouper la carte du fédéralisme australien.

## 2. LE ROYAUME D'ESPAGNE (1978)

L'habitude est prise de présenter l'Espagne à l'image d'une quasi-fédération. Mais on mesure probablement trop peu en prenant quelques libertés avec les formes d'États le corpus de principes sous-jacents propres au choix d'un modèle, qu'il soit unitaire ou fédéral. L'Espagne n'a pas choisi un gouvernement fédéral en 1978. Et ce choix n'est pas sans conséquence quant à l'existence d'un droit à l'autodétermination et à la reconnaissance du caractère multinational du royaume ibérique.

### 2.1. L'État des autonomies : entre unitarisme et fédéralisme

L'État espagnol est depuis sa fondation un État unitaire. La poussée autonomiste l'a certes rapidement conduit à consentir à diverses formes de transfert du pouvoir, mais il n'a jamais été question d'autre chose que de décentralisation. En 1914 est créée la *Mancomunitat de Catalunya*, qui réunit les provinces de Catalogne en un Parlement. Mais cette première expérience d'autonomie politique est rapidement balayée par la dictature de Primo de Rivera (1923-1930). Avec l'instauration de la Seconde République en 1931 s'imposent divers statuts particuliers pour la Catalogne (1932) ou le Pays basque et la Galice (1936). Mais la Guerre civile empêche ces statuts d'entrer en vigueur. C'est donc avec la mort de Franco, en 1975, que resurgit la question de la nature de l'État espagnol. La constitution de 1978, résultat d'un subtil compromis, consacre l'unité de la nation espagnole tout en reconnaissant l'existence de *nationalités* historiques dotées de l'autogouvernement. De là est née la tentation bien naturelle de faire de l'Espagne une quasi-fédération multinationale.

#### 2.1.1. *Le Royaume d'Espagne est un État unitaire*

La « question catalane » rappelle que l'Espagne est *et demeure* un État unitaire. L'article 145.1 de la constitution interdit par ailleurs formellement « la fédération de communautés autonomes »<sup>44</sup>. Or, les réponses qu'un État unitaire est à même d'apporter à une revendication nationale infraétatique sont limitées, voire étouffées par

44. Article C. 145.1: « En aucun cas, on n'admettra la fédération de communautés autonomes ».

cette donnée juridique primordiale. Un État unitaire ne peut reconnaître qu'une nation, de laquelle émanent tous les pouvoirs. C'est ce cadre juridique qu'entend poser l'article 2 de la constitution de 1978 lorsqu'il affirme que « [l]a Constitution se fonde sur l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols<sup>45</sup> ». Et cela quand bien même cet article poursuit en consacrant « le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent ». L'article 1.2 de la constitution ne laisse aucun doute sur le caractère d'État-nation de l'Espagne : « La souveraineté nationale appartient au peuple espagnol, dont émanent les pouvoirs de l'État »<sup>46</sup>. Cette lecture moniste du *demos*, qui exclut toute approche du Royaume d'Espagne comme un État plurinational, sera dès l'origine celle retenue par le Tribunal constitutionnel. Le régime des autonomies ne doit pas être confondu avec un partage de souveraineté répondant à une pluralité de nations constitutives : « parce qu'elle n'est pas égale à la souveraineté, l'autonomie s'analyse en un pouvoir limité, de sorte que, chaque organisation territoriale dotée d'autonomie ne constituant qu'une partie du tout, le principe d'autonomie ne peut en aucun cas s'opposer à celui d'unité »<sup>47</sup>. La souveraineté espagnole est indivisible. C'est ce que nous dit le Tribunal. Elle ne réside pas dans « les peuples d'Espagne » visés dans le préambule, et moins encore dans les « nationalités et régions » de l'article 2. Seul le peuple espagnol est souverain. L'État des autonomies est donc bien un État unitaire<sup>48</sup>. Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner du sort réservé aux nations catalane ou basque, et à un quelconque droit à l'autodétermination.

45. Sur le compromis qui a conduit un État unitaire à reconnaître des nationalités, voir CARCASSONNE (G.), « Les “nationalités” dans la Constitution », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n° 8, « L'Espagne démocratique », p. 117-122.

46. Luciano Parejo rappelait ainsi que, « si tous les pouvoirs émanent du peuple espagnol, en émane d'abord le pouvoir constituant qui est par là même unitaire, quelle que soit la diversification territoriale ultérieure des pouvoirs qu'il constitue », « *La evolución del estado constitucional y la construcción en España del estado de las autonomías* », dans *Organización territorial de los Estados Europeos*, vol. I, Ed Asamblea de Madrid, 2006. La traduction est empruntée à Pierre Subra de Bieusses, « Un État unitaire ultra-fédéral », *Pouvoirs*, vol. 124, n° 1, 2008.

47. STC 4/1981, 2 février 1981 ; ainsi que STC 214/1989, 21 décembre 1989, STC 151/2001, 5 juillet 2001. La traduction est empruntée à Pierre Subra de Bieusses.

48. SUBRA DE BIEUSSES (P.), « Un État unitaire ultra-fédéral », *Pouvoirs*, vol. 124, n° 1, 2008, p. 19-34.

### 2.1.2. *Un État fédéral plurinational qui s'ignore ?*

La volonté de faire de l'Espagne une « Nation de nations » n'est pourtant pas étrangère aux débats constitutionnels qui ont conduit à l'adoption de la loi fondamentale en 1978. Cette formule a bien été évoquée à l'époque. L'ambiguïté que crée la notion de nation indissoluble faite de nationalités révèle l'existence d'un État plurinational qui ne s'assume pas. Il ne fait guère de doute que les Catalans ou les Basques ont une autre lecture de l'article 2 de la constitution. C'est pourquoi, lorsqu'il sera question de doter les *Generalidad* d'un nouveau statut, ce caractère national sera réaffirmé de manière véhémente par Barcelone. Dans la version initiale adoptée par le Parlement de Catalogne le 30 septembre 2005, l'article 1<sup>er</sup> (ré)affirmait que « la Catalogne est une nation ». Quant à l'article 5, il prenait soin de rappeler que « l'autogouvernement de la Catalogne comme Nation se fonde aussi sur les droits historiques du peuple catalan, sur ses institutions séculaires et sur la tradition juridique catalane »<sup>49</sup>.

Pourtant, conscients de la réalité juridique qui s'imposait à eux, les nationalistes avaient finalement consenti à retirer les dispositions les plus sujettes à la censure du Tribunal constitutionnel. L'article 1<sup>er</sup> de la loi organique verra disparaître la mention de la « Nation de Catalogne », celle-ci n'étant plus qualifiée que de « nationalité ». Quant à l'article 5, il maintiendra les droits historiques du peuple catalan comme fondement de l'autogouvernement. Mais il ne s'agissait plus d'affirmer l'autogouvernement de « la Catalogne comme Nation », devenu désormais plus modestement l'autogouvernement de la Catalogne. La mention d'une nation catalane était désormais renvoyée au préambule<sup>50</sup>. Passant du juridique (du statut) au symbolique (le préambule), elle espérait ainsi échapper aux griefs d'inconstitutionnalité. De fait, la stratégie offrira quelques motifs de satisfaction, puisque le Tribunal n'a pas censuré les dispositions relatives à la nation

49. Le texte final sera toutefois édulcoré puisque l'affirmation de la nation catalane disparaîtra de l'article 1<sup>er</sup> comme de l'article 5. Voir la *Loi organique du 19 juillet 2006 portant réforme du statut d'autonomie de la Catalogne*.

50. En vertu duquel, « recueillant le sentiment et la volonté de la citoyenneté catalane, le Parlement de Catalogne a très majoritairement défini celle-ci comme une nation ».

catalane, au peuple catalan, aux droits historiques de l'article 5, pas plus que les symboles nationaux de la Catalogne (drapeau, fête nationale, hymne). Et pour cause : la démarche interprétative du Tribunal a eu pour effet de réintégrer ces dispositions dans le cadre d'une lecture unitaire de la constitution de 1978<sup>51</sup>. Quant aux dispositions les plus polémiques, elles seront considérées comme dépourvues de portée juridique. La nation catalane peut bien être historique, culturelle, linguistique ou sociologique. Sur un plan juridique et constitutionnel, seule peut exister la nation espagnole. L'ambition juridique portée par ce statut, celle de la reconnaissance paraconstitutionnelle d'une Espagne multinationale, a donc été écartée par le Tribunal constitutionnel.

Pourtant, n'en déplaise à l'article 2 de la constitution, le Royaume d'Espagne emprunte bien des traits à l'État fédéral. Eliseo Aja note que l'État espagnol « présente tous les caractères essentiels des fédéralismes contemporains, spécialement de type européen ». Il s'y trouve un double niveau de pouvoir. L'article 143 octroie aux provinces historiques et aux territoires insulaires l'accès « à l'autogouvernement ». Les communautés autonomes disposent d'un vaste champ de compétences et du financement correspondant. Les conflits sont portés devant le Tribunal constitutionnel. Et ces caractéristiques sont garanties constitutionnellement « de telle sorte que les lois ne peuvent les changer »<sup>52</sup>. Seul le Sénat paraît échouer au « test fédéral ». Il devait pourtant dès l'origine être question d'une Chambre de représentation territoriale (article C. 69.1), mais aucune réforme de fond n'a été entreprise, depuis 1978, à même de parfaire cette ambition. La Seconde Chambre n'a pas été configurée telle une assemblée représentative des parties à un pacte que seraient les communautés autonomes<sup>53</sup>. Et pour cause : celles-ci n'existaient pas à l'origine.

---

51. Voir par exemple l'interprétation du Tribunal sur l'article 2-4 ou sur l'article 7.

52. Sur cette « configuration schizophrénique » initiale du Sénat, voir AJA (E.), *El Estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 1999, p. 36-37.

53. TORNOS (J.), AJA (E.) et al., *Informe sobre las autonomías*, Madrid, Cívitas, 1988, p. 151 s.

Le profédéralisme espagnol, si on s'autorise à parler de fédéralisme, est un fédéralisme par dissociation. Les communautés sont nées de la constitution (article C. 143). Elles ne l'ont pas écrite. Dès lors, pour le Tribunal constitutionnel, la constitution est une loi fondamentale émanant d'un souverain unique et indivisible : la nation espagnole. Celle-ci exclut toute reconnaissance juridique d'autres nations infraétatiques. La Catalogne ne peut dès lors prétendre être une nation au même titre que la nation espagnole, et elle ne peut disposer d'un droit à l'autodétermination.

## 2.2. La (non-)reconnaissance de la nation catalane et l'exclusion de la sécession

Madrid, comme le Tribunal constitutionnel, rejette les velléités d'indépendance catalanes sur la base de deux arguments. Le premier est un argument de fond : celui de l'unité de la nation espagnole telle qu'elle est garantie par la constitution. Le second est un argument plus formel. Il tend à refuser aux communautés le droit d'organiser un référendum, condition *sine qua non* de l'accession à l'indépendance.

### 2.2.1. L'incompétence référendaire des communautés autonomes

L'accent que l'actualité met logiquement sur la Catalogne ne doit pas faire oublier que la problématique nationale s'écrit au pluriel en Espagne. Il faut rappeler que le Plan Ibarretxe (2004) visant à réformer le statut d'autonomie du Pays basque avait déjà été rejeté en février 2005 par le Congrès, tandis qu'il envisageait de transformer l'Espagne en une « libre association » assise sur une souveraineté partagée reconnaissant un droit à l'autodétermination à la communauté Euskadi. Le leader basque avait alors menacé d'organiser un référendum en cas de blocage du Congrès afin que les Basques puissent décider de leur avenir. À l'époque déjà, en réponse à cette menace, le gouvernement Aznar avait proposé d'ajouter au Code pénal une nouvelle infraction : le fait pour un élu de convoquer des élections ou un référendum sans autorisation préalable des Cortès. Ce délit était passible

d'une peine allant de trois à cinq années d'emprisonnement et de six à dix ans d'inéligibilité. Adoptée par la majorité conservatrice, cette disposition entra en vigueur le 23 décembre 2004.

C'est à la lumière de ce précédent qu'il convient d'aborder le cas catalan. Après une première tentative de consultation sur l'indépendance, qui avait été empêchée par les autorités centrales, le Parlement de Catalogne sollicitera en janvier 2014 la délégation de compétences du Congrès permettant d'organiser un référendum. L'actualité offrait un exemple tout trouvé. L'accord conclu entre l'Écosse et Londres en 2013 n'autorisait-il pas la tenue d'un référendum d'autodétermination pour septembre 2014 ? Certes, la compétence référendaire est réservée en Espagne à l'État central. Mais il suffisait de la transférer, ne serait-ce qu'à usage unique, à la communauté autonome. Cette demande sera toutefois rejetée par une majorité écrasante de députés du Congrès le 8 avril 2014. Mariano Rajoy estimera qu'« il n'est pas possible de donner une suite favorable à la demande du Parlement catalan car la constitution ne le permet pas »<sup>54</sup>. Il est vrai que l'État jouit d'une « compétence exclusive » en la matière<sup>55</sup>. Mais la constitution permet aussi des transferts de compétences<sup>56</sup>. La motivation de ce refus est évidemment ailleurs. La nature même de ce référendum, son objet, revenait à briser l'unité indissoluble de la nation espagnole.

Quoi qu'il en soit, le président catalan Artur Mas n'entendait pas renoncer. Si la compétence référendaire relève bien de l'État central, une simple « consultation » peut relever d'une communauté autonome. Le Parlement local adoptera donc, le 26 septembre, une loi réglementant les consultations populaires. Ainsi, l'ordre constitutionnel était respecté. Mais c'est un argument qui échouera à convaincre Madrid. Le gouvernement central

---

54. Mariano Rajoy estimant qu'« il n'est pas possible de donner une suite favorable à la demande du Parlement catalan, car la Constitution ne le permet pas », *Direction de la coopération de sécurité et de défense*, n° 192, p. 11.

55. Article C. 149.1. 32.

56. Article C. 150.2. : « L'État peut transférer ou déléguer aux communautés autonomes, par une loi organique, les compétences correspondant aux matières lui appartenant qui par leur nature propre sont susceptibles de transfert ou de délégation ».

contesta immédiatement cette loi devant le Tribunal constitutionnel, qui censurera ses articles 3 et 16<sup>57</sup>. Mais la Catalogne était désormais engagée dans un processus politique à sens unique. Le président Artur Mas s'était engagé dès la fin 2013 à organiser un référendum le 9 novembre 2014. Aussi, et bien que cette convocation aux urnes ait été suspendue par le Tribunal le 29 septembre, un vote se tiendra bel et bien, rebaptisé en simple « consultation »<sup>58</sup>. Celle-ci ayant été privée de toute base légale, il ne pouvait être question que de symboles. Mais près de 2,3 millions de Catalans (sur un corps électoral théorique de 6,3 millions de personnes) se déplaceront aux urnes, et 1,9 million d'entre eux se prononceront en faveur de l'indépendance.

### 2.2.2. *L'argument de fond : l'unité indissoluble de la nation espagnole*

La Catalogne possède un statut d'autonomie que bien des régions d'Europe considéreraient comme confortable. Mais ce territoire qui rassemble 16 % de la population du pays et qui représente près de 20 % de son PIB a une identité bien enracinée. Or, cette identité nationale estime avoir quelques griefs légitimes à l'égard du gouvernement central.

En 2006, le Parlement espagnol avait pourtant fait un pas inédit, pour un État qui demeure formellement unitaire, avec l'adoption d'un nouveau statut d'autonomie pour la Catalogne (*Estatut d'autonomia de Catalunya*). Le préambule en faisait une « nation » à l'intérieur de l'État espagnol, et le statut renforçait à bien des égards la position du catalan, reconnu comme « langue propre » de la Catalogne et dont la connaissance était posée comme obligatoire au même titre que le castillan. Toutefois, un recours du Parti populaire (PP) devait inviter le Tribunal constitutionnel à annuler en 2010 quatorze des deux cent vingt-trois articles de ce statut<sup>59</sup>. Les transferts de compétences vers Barcelone, semblables

57. TC, 31/2015, du 25 février.

58. La tenue de cette consultation vaudra à plusieurs responsables politiques, et notamment à Artur Mas (alors président du gouvernement catalan), des condamnations judiciaires et le prononcé de peines d'inéligibilité.

59. Tribunal constitutionnel, « Sentencia RI 8045-2006 », 28 juin 2010.

à ceux dont bénéficie l'Andalousie, ont été jugés constitutionnels. Mais les onze sages du Tribunal ont censuré deux dispositions phares, probablement les plus symboliques de toutes : la reconnaissance juridique de la « nation catalane » et la disposition prévoyant l'usage du catalan comme langue « préférentielle » dans les administrations et les médias<sup>60</sup>. Le Tribunal constitutionnel devait ainsi rappeler que « la Constitution ne connaît pas d'autre nation que la Nation espagnole ». En dépit de cette affirmation péremptoire, le Tribunal saura aussi faire montre de diplomatie. Les sages n'ont pas souhaité nier la « réalité nationale » de la Catalogne<sup>61</sup>. Guidés par la nature de l'État des autonomies, qui demeure un État unitaire, ils jugeront seulement impossible de reconnaître aux dispositions contenues au sein du préambule, et qui font de la Catalogne une nation, une valeur juridique. La nationalité catalane ne peut prétendre être une réalité normative s'imposant au droit espagnol. Le Tribunal lui reconnaît simplement une valeur historique et culturelle<sup>62</sup>. L'Espagne n'est pas juridiquement un État plurinationnel. Elle est une nation composée de *nationalités*<sup>63</sup>. Le Tribunal constitutionnel a donc fait en sorte d'interpréter les dispositions litigieuses du statut à l'aune de la constitution de 1978 pour qu'elles deviennent constitutionnelles,

60. Le Tribunal constitutionnel compte en temps normal douze membres. Mais la juridiction était privée de l'un d'entre eux depuis 2008 sans qu'il ait pu être remplacé, faute de consensus politique.

61. Le préambule du Statut dispose ainsi toujours que : « *El Parlament de Catalunya, recollint el sentiment i la voluntat de la ciutadania de Catalunya, ha definit (Catalunya com a nació) d'una manera àmpliament majoritària. La Constitució espanyola, en l'article segon, reconeix (la realitat nacional de Catalunya) com a nacionalitat* ».

62. « Au regard du sens univoque de l'article 2 de la Constitution espagnole, la [...] mention du préambule à la réalité nationale de la Catalogne et la déclaration du Parlement sur la nation catalane se trouve[nt] [...] juridiquement dépourvue[s] de portée interprétative. Toutefois, l'auto-représentation d'une collectivité comme une réalité nationale dans le sens idéologique, historique ou culturel peut être compatible avec l'ordre démocratique, comme expression d'une idée parfaitement légitime » (§12).

63. « Le peuple de Catalogne n'est pas [...] un sujet juridique qui peut concurrencer le titulaire de la souveraineté nationale dont l'exercice a permis l'instauration de la Constitution, de laquelle découle l'*Estatut* [...] L'expression "peuple de Catalogne" [...] [est] tout à fait différente, conceptuellement, de [...] l'expression "peuple espagnol", titulaire unique de la souveraineté nationale, qui est à l'origine de la Constitution et de toutes les autres normes qui en découlent » (§9).

quitte à leur ôter leur ambition initiale<sup>64</sup>. Quoique seuls quatorze articles aient été censurés, cette décision sera particulièrement mal reçue par toute une partie de la population catalane. La sentence 31/2010 relative au statut d'autonomie a bien malgré elle participé à faire basculer une frange des nationalistes catalans « modérés », qui aspiraient à faire de l'Espagne un État multinational, vers l'indépendantisme. Ce désenchantement les conduira vers ceux qui, avec *Esquerra Republicana Catalunya* (ERC), avaient très rapidement rejeté la constitution de 1978 au motif qu'elle était l'incarnation juridique d'un sujet constituant unique : la nation espagnole. Car pour les nationalistes catalans, la constitution de l'Espagne ne peut être l'acte du peuple espagnol. Elle doit être un pacte constitutionnel entre plusieurs sujets constituants originaires que seraient les nations basque, catalane et espagnole. En dépit de sa modération, la sentence du Tribunal a donc eu pour effet de faire perdre aux nationalistes modérés, souvent regroupés derrière le parti de centre droit *Convergence et Union* (CiU), leurs espoirs de transformer l'Espagne en un État multinational. Le 10 juillet 2010, près d'un million de manifestants défilèrent à Barcelone sous la bannière *Som una nació*. Et la ferveur indépendantiste ne fera que croître dans les années qui suivront.

En 2012, Barcelone sollicita de Madrid le bénéfice des mêmes privilèges fiscaux que le Pays basque, lesquels lui auraient permis de percevoir directement les impôts des contribuables locaux et de décider de leur emploi. Mais la Catalogne se vit opposer un refus qui attisa le séparatisme. Si bien que le Parlement catalan crut bon d'adopter, le 23 janvier 2013, une « déclaration de souveraineté » affirmant un « droit de décision du peuple de Catalogne ». Saisi par Madrid, l'arbitre suprême de la constitution accepta pour la première fois de se prononcer sur une résolution d'un Parlement<sup>65</sup>. Il rendit sa décision le 25 mars 2014. Logiquement – au regard de sa jurisprudence antérieure –, le Tribunal déclara inconstitutionnel le paragraphe de la déclaration attribuant au peuple catalan

64. SUBRA DE BIEUSSES (P.), « La sentence du Tribunal constitutionnel espagnol sur le statut de la Catalogne : décision du 28 juin 2010 », *RDP*, n° 4, 2011, p. 935-963.

65. Une résolution n'est théoriquement pas porteuse d'effet juridique. Elle n'est qu'une déclaration d'intention à portée politique.

la qualité de «sujet politique et juridique souverain». Toutefois, s'agissant du «droit de décision» du peuple de Catalogne, le Tribunal admettait la possibilité d'une expression de ce droit dans le cadre de la constitution. S'appuyant sur le précédent du *Renvoi sur la sécession du Québec*, le juge espagnol excluait simplement que cette formule puisse être amalgamée avec un droit unilatéral à l'autodétermination<sup>66</sup>. Ce droit devait promouvoir «une aspiration politique» légitime dans le cadre constitutionnel existant.

En novembre 2014, les indépendantistes se sentaient toutefois suffisamment sûrs d'eux pour organiser une consultation symbolique sur l'autodétermination. Et qu'importe finalement l'interdiction formelle du Tribunal constitutionnel. Le «oui» obtint alors 80% des suffrages exprimés, mais seuls 33% des inscrits avaient participé à cette consultation. Quelques mois plus tard, le 27 septembre 2015, une coalition de partis nationalistes (dont le CiU), réunie sous l'étiquette *Ensemble pour le Oui* («*Junts pel Sí*»), remportait les élections régionales et devenait pour la première fois majoritaire au Parlement catalan. Or, ces partis indépendantistes (de la première heure ou qui le sont devenus à la suite des déconvenues de 2012 et de 2014) avaient appelé à faire de cette élection, faute d'avoir obtenu le droit d'organiser un référendum, un succédané de vote d'autodétermination. La coalition parvint, au prix d'une ultime alliance, à obtenir la majorité absolue des sièges. Mais même à ce prix, elle n'obtint pas la majorité absolue des suffrages<sup>67</sup>. Le nouveau président Carles Puigdemont, nommé en janvier 2016 après des mois de tractations, annonçait donc en juin 2017 la tenue d'un (nouveau)

---

66. «Notre Cour a également déclaré que l'autonomie n'est pas la souveraineté [STC 247/2007, FJ 4 A]. On déduit que, dans le cadre de la Constitution, une communauté autonome ne peut convoquer unilatéralement un référendum d'autodétermination», Sentencia 42/2014, 25 mars 2014.

67. La formation *Ensemble pour le Oui* (JxSí) obtient 62 sièges, lesquels s'ajoutent aux 10 sièges de la CUP (Candidature d'unité populaire), ce qui donne un total de 72 sièges. Or, la majorité absolue était de 68 sièges. Cependant, le pourcentage de voix atteint par ces deux formations ne s'élevait quant à lui qu'à 47,8%. Des dissensions vont alors émailler le camp indépendantiste quant aux conséquences à tirer de ce scrutin et au soutien à apporter à Artur Mas. On songera à convoquer de nouvelles élections, jusqu'à ce qu'un accord de dernière minute permette de former un gouvernement indépendantiste, mais sans Artur Mas à sa tête.

référendum d'autodétermination pour le 1<sup>er</sup> octobre<sup>68</sup>. Aussitôt, Madrid avertissait : ce référendum ne se tiendrait pas. Saisi par le gouvernement, le Tribunal constitutionnel suspendit aussitôt la loi catalane et le décret de mise en œuvre. Dès lors, la consultation ne pouvait plus être organisée dans la légalité, et les fonctionnaires comme les autorités politiques locales encourageaient des poursuites s'ils devaient persister dans cette voie. La rupture était consommée, et l'affrontement prit une tournure nouvelle. Il n'était plus question d'arguties juridiques autour du droit au référendum ou de l'organisation d'une « consultation citoyenne ». Le Parlement de Catalogne choisissait désormais de renverser l'ordre constitutionnel. La Loi sur le référendum (*Llei del referèndum d'autodeterminació de Catalunya*), adoptée le 6 septembre, affirmait sa suprématie sur toute norme juridique espagnole (article 3.2), ce qui revenait à suspendre l'application de la constitution. Deux jours plus tard, le Parlement de Catalogne adoptait une Loi de transition juridique et fondatrice de la République (*Llei de transitorietat jurídica i fundacional de la República*). Plus qu'un défi à Madrid, elle faisait de la Catalogne une république et attribuait la souveraineté nationale à son peuple. Si la consultation de 2014 avait pu être considérée comme un acte de désobéissance, ces deux lois de 2017 relevaient à présent d'une démarche proprement *révolutionnaire* au sens juridique du terme. Le Parlement organisait par avance le processus de transition vers l'indépendance en cas de « oui » le 1<sup>er</sup> octobre<sup>69</sup>.

Déjà interdit en 2014, ce nouveau référendum d'autodétermination est jugé doublement illégal par les autorités centrales. Sur la méthode, le pouvoir référendaire appartient exclusivement au gouvernement de Madrid. Sur le fond, l'article 2 de la constitution interdit de regarder la sécession comme compatible avec le cadre constitutionnel existant. Il faudrait nécessairement passer par une révision de la constitution pour mettre en cause le caractère

68. Carles Puigdemont, qui est issu du parti nationaliste autrefois « modéré » CiU, avait d'abord tenté de respecter la légalité constitutionnelle en sollicitant de Madrid l'autorisation d'organiser conjointement un référendum d'autodétermination. Mais il s'était vu opposer le même refus que son prédécesseur Artur Mas.

69. Le Tribunal constitutionnel suspendra cette loi dès le 12 septembre.

indissoluble de la nation. Cette option constitutionnelle est toutefois perçue comme une « tromperie » par Carles Puigdemont. Le président de la région, comme souvent en de pareils cas, fera valoir contre le droit constitutionnel espagnol le droit international et son droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Finalement, en dépit d'un contexte particulièrement tendu, et bien que Madrid ait fait de son mieux pour empêcher la tenue du scrutin en fermant une grande partie des bureaux de vote et en saisissant le matériel électoral, un vote aura bien lieu. Le dimanche 1<sup>er</sup> octobre 2017, les dirigeants de la Catalogne pensaient ainsi avoir rendez-vous avec l'Histoire. Les électeurs catalans étaient appelés à se prononcer sur la question suivante : « Voulez-vous que la Catalogne soit un État indépendant sous la forme d'une république ? » Dans ces conditions, le taux de participation dépassa péniblement les 42 %. Le « oui » l'emporta toutefois avec 90 % des suffrages exprimés. Mais comment interpréter ces résultats, alors que la consultation était illégale et que bon nombre d'électeurs – notamment ceux qui refusaient l'indépendance – ne se sont logiquement pas déplacés ? Cela n'empêchera pas Carles Puigdemont de proclamer l'indépendance de la Catalogne le 10 octobre<sup>70</sup>. À la surprise générale et dans le même discours, il annonçait toutefois la suspension de cette indépendance dans l'attente de l'ouverture d'un dialogue avec le gouvernement central. Cependant, aucune discussion n'était possible, puisque les deux camps campaient sur leurs positions. Le Parlement de Catalogne proclama donc à son tour l'indépendance sous la forme d'une république, le 27 octobre. La réplique de Madrid ne se fit pas attendre. La Catalogne fut mise sous tutelle en application de l'article 155 de la constitution. Son Parlement et son président furent *ipso facto* destitués, et de nouvelles élections régionales furent annoncées pour le 21 décembre<sup>71</sup>. Des élections qui offriront toutefois une nouvelle majorité absolue aux indépendantistes.

---

70. Il est vrai que la Loi 19/2017 du 6 septembre 2017 adoptée par le Parlement catalan précisait que « [s]i, dans le décompte des votes émis, il y a plus de bulletins favorables que contraires, le résultat supposera l'indépendance de la Catalogne » (article 4.4).

71. Afin d'échapper à la justice espagnole et aux poursuites pour « rébellion, sédition, détournement de fonds publics et désobéissance à l'autorité », le président destitué Carles Puigdemont se réfugiera en Belgique.

### 3. LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRATIVE DU BRÉSIL (1988)

#### 3.1. La sécession du Brésil du Royaume du Portugal

Le Brésil s'est émancipé du Royaume du Portugal dans le premier quart du XIX<sup>e</sup> siècle. Non sans un certain romantisme, la nation brésilienne naît le 7 septembre 1822, à l'occasion d'une proclamation sur les berges de la rivière Ipiranga (près de São Paulo). Dom Pedro (Pierre), à qui le roi du Portugal Joao VI a laissé quelques mois auparavant la charge d'administrer son royaume sud-américain, y affirme : « Independencia ou muerte » (« L'indépendance ou la mort »). L'image n'est pas bien éloignée du mythe fondateur suisse de Guillaume Tell prêtant serment sur la prairie du Grütli de libérer les trois vallées et de vivre en homme libre, libéré du joug autrichien, ou de mourir. Au-delà du symbole romantique et de la mythologie nationale qui lui est associée, la proclamation de Dom Pedro, connue depuis sous le nom de « Cri d'Ipiranga », et qui consacre l'indépendance du Brésil, n'est pas le fait d'un intrigant ou d'un simple gouverneur intéressé à l'idée de revêtir la pourpre. Dom Pedro est le fils cadet de Jean VI. Il est un héritier et prétendant légitime à la Couronne. Il est destiné par sa naissance à régner sur le Portugal<sup>72</sup>. S'il est nommé régent du Brésil par son père en 1821, c'est simplement que ce dernier est contraint de rentrer au Portugal pour mater une révolution libérale qui a éclaté quelques mois plus tôt à Porto et qui s'étend rapidement à Lisbonne. Jean VI pouvait-il deviner que ce fils mettrait fin au « Royaume-Uni de Portugal, du Brésil et des Algarves » ? L'attachement du prince héritier à la terre du Brésil, qui l'a vu grandir depuis que la famille royale a fui l'avancée des troupes napoléoniennes, sera plus grand que son obédience envers les Cortès, qui lui demandaient de rentrer à son tour au pays. Car au Portugal, le nouveau gouvernement qui a déjà rappelé son père compte bien voir Lisbonne recouvrer sa place de capitale effective. Le Brésil ne saurait devenir le cœur de l'Empire. Les Cortès l'ordonnent : Dom Pedro doit rentrer au pays. C'est afin de préserver l'unité de la colonie en proie aux divisions

72. À la mort de son père en 1826, le Conseil de régence le désignera roi de Portugal sous le nom de Pierre IV. Il abdiquera toutefois rapidement au profit de sa fille Marie II (Maria da Gloria). Il fera de même s'agissant du Brésil au profit de son fils Pierre II.

que Pierre prononce le 9 janvier 1822 son célèbre « *Fico* » (« Je reste »). Et puisque les Cortès menacent d'envoyer des troupes au Brésil, le gouverneur préfère prendre les devants. Deux semaines avant le « Cri d'Ipiranga », Pierre – futur empereur du Brésil – déclare : « Mes amis, les Cortès veulent nous rendre en esclavage et nous poursuivre. À partir de ce jour, nos relations sont rompues. Plus aucun lien ne nous unit désormais. Retirez vos brassards, soldats. Saluez l'indépendance, la liberté et la sécession du Brésil ! »

À l'instar de toutes les anciennes colonies qui ont revendiqué un jour un droit à s'émanciper d'un empire, le sort réservé au droit de sécession par le Brésil révèle une contradiction. Il est difficile pour les partisans de l'unité de nier la légitimité d'un droit de sécession au sein d'un pays qui lui-même fonde sa mythologie nationale sur l'exercice d'un droit à l'émancipation. Durant la guerre civile américaine, les États sudistes rappelleront de bon droit les principes énoncés par la Déclaration d'indépendance. Au Brésil, les termes d'une sécession rappelleraient d'ailleurs à certains égards bien des arguments prononcés en 1860. Car la constitution brésilienne a souhaité consacrer, elle aussi, le caractère indestructible de l'union. Pour le comprendre, il n'est pas inutile de replonger aux sources du fédéralisme brésilien.

### 3.2. La naissance de la République fédérale du Brésil

La première République brésilienne est née à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. L'Empereur Pierre II, devenu impopulaire auprès des grands propriétaires terriens depuis qu'il a eu l'audace de supprimer l'esclavage, est renversé par l'armée. La nouvelle constitution, promulguée en 1891, tourne alors le dos à l'Empire et au centralisme en instaurant une union fédérale : les « États-Unis du Brésil ». Cette union répond au slogan républicain : « Centralisation, sécession ; décentralisation, unité »<sup>73</sup>. Le fédéralisme se veut ainsi le fondement de l'unité brésilienne. On pourrait voir comme une filiation née de cette promesse originelle le fait que la République fédérative du Brésil affirme dans sa constitution (1988), dès son

---

73. SOUZA (C.), « Federalism, Desenho constitucional E Instituições Federativas No Brasil Pos-1988 », *Revista de sociologia e politica*, n° 24, p. 105-121, 2005.

premier article, son caractère indissoluble : « La République fédérative du Brésil [est] formée de l'union *indissoluble* des États, des communes et du district fédéral<sup>74</sup> ». On trouve trace de ce caractère indissoluble de l'union du Brésil dès la constitution de 1937 (article 3). Elle disparaît ensuite de la constitution de 1946 avant de revenir dans l'article premier de la constitution de 1967. Les constitutions de 1891 et de 1934 se voulaient plus définitives encore, puisqu'elles affirmaient que le Brésil était une « union perpétuelle et indissoluble » (article 1). C'est dire si la perspective d'une sécession s'inscrit *prima facie* en marge de la légalité constitutionnelle.

Du fait de son histoire politique, des coups d'État et des dictatures militaires, le Brésil ne se prête pas facilement à une analyse approfondie. La question ne se pose pourtant pas moins qu'ailleurs. Du reste, un mouvement sécessionniste fleurit depuis quelques années dans le sud du pays. Un référendum non officiel d'autodétermination s'est même tenu le 1<sup>er</sup> octobre 2016 dans trois États du sud du Brésil (Paraná, Santa Catarina et Rio Grande do Sul). Un référendum qui a vu se déplacer aux urnes près d'un million d'électeurs, dont 95 % ont voté en faveur d'une sécession. Cette volonté d'indépendance est portée depuis près de vingt-cinq ans par un mouvement dénommé « *O Sul é o Meu País* » (« Le Sud est mon pays »). Ses principales récriminations à l'endroit de la fédération touchent à la disproportion entre prélèvements fiscaux et investissements fédéraux, ainsi qu'à une représentation jugée insuffisante. Mais ce mouvement s'appuie plus largement sur le climat politique délétère au Brésil, gangrené par les affaires de corruption et de violence endémique. Fort du précédent catalan, le mouvement indépendantiste a même réédité son référendum symbolique une semaine après la consultation catalane. Il s'est par ailleurs donné pour ambition d'organiser un nouveau référendum contraignant en 2018. Par-delà ce cas, et si on se penche sur l'histoire du Brésil, les autorités centrales ont déjà réprimé par le passé différents mouvements séparatistes. C'est vrai notamment du colonisateur lors de la Révolution du Pernambouc.

74. Titre 1. *Des principes fondamentaux.*

C'est encore le cas en 1824 alors que Pierre I<sup>er</sup> écrase la Confédération de l'Équateur, qui contestait le haut degré de centralisation consacré par la constitution adoptée cette même année. L'empereur connaîtra cependant un moindre succès dans le conflit qui l'oppose à l'Argentine à la suite de la révolte des « Trente-Trois Orientaux » en 1825. Cette aventure se solde par la sécession de l'Uruguay<sup>75</sup>. On pourrait signaler aussi la *Révolution constitutionnaliste*, dite *Guerre pauliste*, qui agita l'État de São Paulo en 1932. Seulement, le contexte politique de l'époque (le Brésil vit alors sous le régime dictatorial de Getúlio Vargas) ne permet pas d'analyser ces événements dans le cadre de la légalité constitutionnelle d'une fédération. La constitution est alors suspendue et le président Vargas gouverne par voie de décret au mépris de l'autonomie des États. São Paulo réclame justement l'adoption d'une nouvelle charte constitutionnelle. Il est difficile dans ces conditions d'en tirer une leçon sur un plan légal. Le simple fait de savoir si cette contestation doit être regardée comme un véritable mouvement sécessionniste est sujet à caution. Opposé au président Vargas, l'État fut présenté à dessein par le pouvoir central comme séparatiste. Mais il n'est pas attesté que les dirigeants du mouvement aient nourri de telles intentions. Avec l'escalade du conflit, des pamphlets et des graffitis paulistes finiront évidemment par appeler à quitter le Brésil. Mais le « séparatisme » pauliste fut bien plus un argument entre les mains du président Vargas, destiné à légitimer l'exécution fédérale auprès des autres États, qu'il n'était primitivement un projet politique porté par São Paulo<sup>76</sup>. Au moins peut-on retenir de ces événements, et de cet appel à l'union sacrée, la prévalence dans les esprits de l'indestructibilité de l'union brésilienne. C'est au nom de cette unité que le mouvement sera écrasé militairement le 2 octobre 1932<sup>77</sup>.

---

75. Le territoire uruguayen, qui fut annexé en 1821 et baptisé *Provincia Cisplatina*, recouvre ainsi son indépendance avec le Traité de Montevideo (1828).

76. Toutefois, il est vrai que l'État nourrit une tradition sécessionniste, voir PALMER (T.W.), « São Paulo and the Republican Movement in Brazil », *The Americas*, vol. 8, n° 1, juillet 1951, p. 41-51.

77. Preuve toutefois de l'influence qu'a eu cet événement dans la construction d'une identité locale, le 9 juillet – date anniversaire du début de la révolution – est aujourd'hui encore un jour férié dans l'État de São Paulo.

## 4. LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE DU NIGÉRIA (1999)

Bien que la constitution nigériane ne comporte aucune disposition expresse sur la sécession, on peut affirmer qu'elle y est interdite. La guerre du Biafra ne laisse guère de doute à ce sujet. Comme lors de la guerre civile américaine, l'intangibilité de l'union s'est imposée sur les champs de bataille. La dernière constitution du pays, adoptée en 1999, semble d'ailleurs en avoir tiré les leçons en consacrant le caractère indissoluble de la nation.

### 4.1. De l'indépendance du Nigéria à la sécession du Biafra

Ex-colonie britannique, le Nigéria obtient son indépendance en 1960. Il réaffirme aussitôt son choix en faveur d'une structure fédérale. Il faut en effet rappeler que la constitution de 1954 avait déjà mis sur pied une « fédération ».

#### 4.1.1. *Le coup d'État de janvier 1966 et la suppression du fédéralisme*

À l'origine la République fédérale du Nigéria compte uniquement trois grandes régions : Northern Nigeria, Western Nigeria et Eastern Nigeria. Une dynamique de partition va toutefois rapidement s'affirmer à compter de 1963 (avec la création de la région du Mid-West), au point que le nombre d'entités constituantes s'élève aujourd'hui à trente-six. Quoi qu'il en soit, cette faveur pour le pouvoir partagé n'a pas fait long feu. En janvier 1966, à la suite d'un coup d'État fomenté par le major Nzeogwu, un Igbo, les premiers ministres des régions du Nord et de l'Ouest ainsi que plusieurs officiers de haut rang sont éliminés. Les auteurs de ce coup de force échouent cependant à prendre Lagos, laissant au major général Johnson Aguiyi-Ironsi, l'officier de l'armée nigériane le plus gradé (lui aussi igbo), l'occasion de rétablir l'ordre en s'imposant à la tête du pays.

Un profond ressentiment à l'égard de la communauté igbo va alors gagner la population du Nord, qui l'accusera (à tort) d'avoir fomenté un coup d'État ethnique<sup>78</sup>. Il est vrai que le terreau était propice aux dissensions communautaires : les Igbos, christianisés

78. D'autant que l'un des principaux artisans de ce coup d'État était un major yoruba.

et alphabétisés par les missionnaires, avaient déjà été privilégiés par l'administration britannique. Les fonctionnaires du Nord craignaient de se voir préférer ceux du Sud, dont le niveau de formation et d'éducation était supérieur. Les Igbos seront ainsi accusés de vouloir imposer leur domination sur les autres ethnies. Des soupçons bientôt amplifiés par le fait que le général Ironsi mit rapidement un terme au régime fédéral par voie de décret<sup>79</sup>.

4.1.2. *Le coup d'État de juillet 1966 et le début des violences ethniques*

En juin 1966, un second coup d'État, mené cette fois par des militaires du Nord, reverse le général Ironsi. On assiste alors à des scènes de massacre des populations igbos vivant au Nord, entraînant en représailles des scènes semblables à l'Est s'agissant des populations originaires du Nord. La junte militaire, majoritairement musulmane, rétablit pourtant un semblant de régime fédéral avec à sa tête un président chrétien, le général Yakubu Gowon, chargé de rétablir la paix civile entre les communautés<sup>80</sup>. Malheureusement, de véritables scènes de pogroms se poursuivent contre les Igbos. Ces massacres s'ajoutent alors à un autre facteur de séparation. La modification de la structure administrative du pays autour de douze États, décidée par décret le 27 mai 1967, allait faire perdre aux Igbos leur maîtrise d'une partie de leurs ressources pétrolières. La conjonction de ces événements a fini de les convaincre de la nécessité de mettre un terme à la vie commune. Les Igbos, sur le territoire desquels se trouvent la plupart des mines de charbon et les deux tiers des gisements de pétrole du pays, choisissent alors de refuser l'autorité de Lagos. La province opte pour la sécession. Le 30 mai 1967, la République du Biafra, par la voix du colonel Ojukwu, gouverneur militaire de la région orientale, déclare unilatéralement l'indépendance et se donne Enugu pour capitale. La guerre qui s'ensuivra, que beaucoup considéreront comme une guerre ethnique et religieuse entre chrétiens animistes igbos et musulmans haoussas,

---

79. Voir *The Unification Decree*, n° 34, en date du 24 mai 1966, en vertu duquel (article 1) : « Le Nigéria [...] cesse d'être une fédération ».

80. Le 31 août 1966, le gouvernement militaire dirigé par Gowon adoptera un décret revenant sur l'unitarisation du pays. Le Nigéria redeviendra donc formellement un État fédéral.

s'achèvera le 15 janvier 1970, date à laquelle la province sera réintégrée dans le giron nigérian. Entre-temps, le conflit et la famine générés par le blocus du Biafra auront coûté la vie à au moins un million de personnes.

#### 4.2. La nation nigériane, une nation indivisible et indissoluble

La constitution de 1960, celle de l'indépendance, n'est pas la première constitution fédérale du pays. Le Nigéria avait pris le virage du fédéralisme dès 1954, à l'instigation des Britanniques.

##### 4.2.1. *La naissance du fédéralisme nigérian : la Constitution Lyttelton*

La constitution de 1960 prolonge la « Constitution Lyttelton » de 1954, qui avait ouvert la voie à l'indépendance. Une constitution qui elle-même prolongeait l'autonomie régionale introduite en 1946. Or, il est intéressant de noter qu'Oliver Lyttelton (Lord Chandos) n'a jamais songé qu'il était possible d'octroyer un droit de sécession au sein d'un régime fédéral. Devant la Chambre des lords, il rappelait en 1962 à l'occasion d'un débat sur la Fédération d'Afrique centrale sa conviction dans le fait qu'aucune fédération ne peut subsister si un droit de sécession est inscrit dans la constitution<sup>81</sup>. Dans ses mémoires, Lord Chandos signale même avoir averti ses interlocuteurs durant la conférence fédérale nigériane quant au fait qu'un tel droit paralyserait le gouvernement fédéral. Et finalement, chacun des représentants s'était rendu à cet avis<sup>82</sup>. La détermination du secrétaire d'État aux colonies était d'ailleurs connue de tous, lui qui entendait bien imposer si nécessaire l'unité nigériane. En 1953, après qu'il eut confirmé la vocation de Lagos à être la capitale fédérale du pays et à être considérée à l'avenir comme « territoire fédéral », le premier ministre de l'Ouest (qui perdait *de facto* le contrôle de la ville) fit savoir à Lyttelton que sa région déciderait si oui ou non elle resterait dans la Fédération

81. *House of Lords debate*, Hansard, vol. 245, n° 26, 19 décembre 1962, § 1208.

82. LYTTELTON (O.), *The Memoirs of Lord Chandos*, Londres, The Bodley Head, 1962, p. 418.

nigériane<sup>83</sup>. La réponse du secrétaire d'État britannique fut lapidaire : « toute tentative d'obtenir la sécession de la région Ouest serait considérée comme un recours à la force », et « toute tentative d'obtenir une modification de cette décision par la force (concernant Lagos) sera combattue »<sup>84</sup>. La question fut toutefois remise sur le tapis l'année suivante durant la Conférence sur la constitution nigériane, qui se tint à Lagos entre janvier et février 1954. La question de savoir si une région devait avoir le droit de faire sécession fut discutée sans tabou. Au cours des débats, la délégation du mouvement *Action Group* (majoritaire à l'Ouest) soutint cette idée. Mais elle sera rejetée par le parti du NCNC (*National Council of Nigeria and the Camerouns*)<sup>85</sup>. De fait, à l'issue de la Conférence, les délégués conviendront unanimement qu'« aucune clause de sécession ne devait être inscrite dans la constitution amendée »<sup>86</sup>.

#### 4.2.2. *L'affirmation progressive de l'unité nigériane*

Pourtant, les régions nigérianes se feront rapidement une tout autre idée de la nature de l'union. En février 1966, une « République populaire du Delta » est proclamée. La rébellion est écrasée en quelques jours par le gouvernement central. Mais il ne fait aucun doute que les événements du premier semestre de 1966 ont aussi généré un fort sentiment séparatiste dans

---

83. Cité par TAMUNO (T.N.), « Separatist Agitations in Nigeria since 1914 », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 8, n° 4, décembre 1970, p. 570.

84. *Ibid.*

85. Le NCNC était majoritaire dans la région de l'Est à l'issue des élections de 1951. Cette prise de position sera plus tard utilisée par les deux régions du Nord et de l'Ouest pour justifier le refus de la sécession du Biafra. Il est vrai qu'à l'issue de la Conférence de 1954, Nnamdi Azikiwe (premier ministre de l'Est) avait fait une déclaration dans laquelle il faisait part de son admiration à l'égard des propos tenus en 1869 par le juge Salmon P. Chase sur « l'union indissoluble » formée par le peuple des États-Unis. De la même manière, il se disait d'accord avec Kenneth C. Wheare sur l'idée qu'« aucun droit de sécession ne reposait sur un État agissant seul ». En janvier 1954, il soutenait que la sécession était incompatible avec le fédéralisme, qu'elle constituerait un acte illégal et serait une invitation à l'anarchie, voir NNANDI AZIKIWE, *A Selection from the Speeches of Nnamdi Azikiwe*, Cambridge, 1961, p. 126-127. Azikiwe fut premier ministre de l'Est avant de devenir président du Nigéria de 1963 à 1966, date à laquelle il fut renversé par le général Ironsi. Il soutiendra toutefois, ironie de l'histoire, la province sécessionniste du Biafra durant la guerre civile.

86. *Report by the Resumed Conference on the Nigerian Constitution held in Lagos in January and February 1954*, Londres, 1954, Cmd. 9059, p. 12.

le nord du pays. La revendication initiale des troupes du lieutenant-colonel Gowon et de sa mutinerie était que le Nord soit libre de se retirer de la fédération<sup>87</sup>. Lors de la conférence constitutionnelle de Lagos, de septembre à novembre 1966, les délégués des diverses régions (exception faite de celle du Mid-West) avaient soutenu l'inscription d'un droit de sécession sans égard à l'option choisie : fédération, confédération ou Commonwealth<sup>88</sup>. Certes, les mentions du droit de sécession disparaîtront de la deuxième version des mémorandums présentés par les délégations. Mais elles suffirent à montrer que l'existence d'un droit de sécession n'était pas exclue par les acteurs régionaux. Au printemps 1967, les leaders de la région occidentale laissaient clairement entendre que si la région de l'Est devait quitter la fédération, ils en feraient de même. Dans ces conditions, le Biafra pouvait légitimement penser non seulement que leur sécession serait acceptée par le reste du pays, mais même que leur retrait serait suivi par d'autres régions, et notamment par l'Ouest.

Lagos répondra pourtant militairement, en 1967, à la Déclaration d'indépendance du Biafra. Le silence de la constitution de 1963 sur la sécession, qui n'était pas expressément interdite, avait effectivement été comblé par plusieurs décrets adoptés entre la mi-mars et la fin mai 1967. Ces nouvelles dispositions autorisaient le gouvernement militaire provisoire à prendre toute mesure nécessaire en cas de déclaration unilatérale d'indépendance dans quelque partie de la fédération que ce soit<sup>89</sup>. Bien

87. NIXON (C.R.), « Self-Determination: The Nigeria/Biafra Case », *World Politics*, vol. 24, n° 4, juillet 1972, p. 478.

88. Ainsi pouvait-on lire dans le mémorandum du Nord : « Le droit à l'autodétermination de tous les peuples du pays doit être accepté et un référendum ou un plébiscite doit être la méthode par laquelle les souhaits des peuples concernés doivent être vérifiés. Ces droits comprennent le droit de tout État à l'intérieur du pays de faire sécession. [...] Toutes les garanties nécessaires doivent [...] être inscrites dans la future constitution pour établir le droit à l'autodétermination ». De même, la délégation de la région de l'Ouest avait beau faire état de sa préférence pour l'union fédérale, elle n'en recommandait pas moins, à défaut, la constitution d'un Commonwealth du Nigéria où « chaque État devrait avoir un droit unilatéral de faire sécession du Commonwealth à tout moment par son propre choix ».

89. Voir l'article 71 du Décret n° 8 de 1967 (Constitution – Suspension and modification – Decree); The Constitution (Repeal and Restoration), Décret n° 13 def 1967.

que la mutinerie des troupes du Nord du 29 juillet 1966 avait elle-même eu pour objectif la sécession du Nord<sup>90</sup>, ce même Nord s'engagera activement quelques mois plus tard pour l'unité nigériane<sup>91</sup>. La perspective désormais bien réelle de la sécession de la riche province pétrolière du Biafra et la dimension stratégique des territoires méridionaux (notamment du fait de leur indispensable accès à la mer) avaient fait prendre conscience aux autres provinces du coût qu'aurait un tel départ pour l'économie du pays.

Or, il est intéressant de constater que l'actuelle constitution datée de 1999, bien qu'elle ne dise pas un mot sur la sécession, exclut cette option. Elle affirme en effet dans son préambule le caractère indivisible et indissoluble de la nation souveraine du Nigéria. Cette disposition est ensuite reprise par l'article 2, aux termes duquel :

**Article 2.** (1) *Nigeria is one indivisible and indissoluble sovereign state to be known by the name of the Federal Republic of Nigeria.*

(2) *Nigeria shall be a Federation consisting of States and a Federal Capital Territory.*

Pour mieux apprécier la portée de cette disposition, il faut la comparer à l'article 2 de la constitution de 1960 :

**Article 2.** *The Federation of Nigeria shall consist of Regions and a Federal territory.*

La constitution de 1960 (comme celle de 1963) ne faisait aucune allusion au caractère indivisible ou indissoluble du pays. Étonnamment, ces deux textes ne faisaient même pas mention de son « intégrité territoriale ». Ces clauses apparaîtront uniquement dans la première constitution qui suivra la sécession du Biafra : celle de 1979. Juridiquement, le gouvernement central semble

---

90. D'ailleurs, les dirigeants de la délégation du Nord avaient déjà brandi la menace de la sécession en 1941 en exigeant que la région obtienne la moitié des sièges de la représentation nationale. Il en ira de même en mai 1953, tandis qu'ils exigeaient une plus grande autonomie régionale et qu'était discutée la place de Lagos. Voir TAMUNO (T.N.), « Separatist Agitations in Nigeria since 1914 », *op. cit.*, p. 568.

91. NIXON (C.R.), « Self-Determination: The Nigeria/Biafra Case », *op. cit.*, p. 482.

donc avoir tiré des leçons de la guerre civile. La République fédérale du Nigéria a consacré constitutionnellement son indissolubilité. Pourtant, l'ethnie Igbo, qui représente un peu moins de 20 % de la population du pays, et qui est concentrée dans le Sud-Est, demande à nouveau depuis quelques années l'incorporation d'un droit de sécession dans la constitution. L'ancienne République du Biafra a déposé une demande de révision en ce sens en 2014<sup>92</sup>. Cette initiative constitutionnelle est toutefois demeurée sans suite au niveau fédéral, tandis que certains leaders indépendantistes ont eu à répondre de poursuites pénales<sup>93</sup>.

## 5. L'UNION DES COMORES (2001)

Petit archipel de l'océan Indien situé au nord du canal du Mozambique, les Comores ont acquis leur indépendance de la France en 1975. Cependant, un conflit jamais résolu depuis a aussitôt envenimé les relations entre les deux pays<sup>94</sup>. Il ne fut pas le fait de la non-reconnaissance du droit à l'autodétermination, puisque celui-ci s'est exercé librement<sup>95</sup>, mais des suites de l'interprétation des résultats de la consultation populaire.

92. « The Position of the Igbo Nation at the National Conference for a Renegotiated Constitution ».

93. L'indépendantiste biafrais Nnamdi Kanu, directeur de *Radio Biafra* (basée à Londres) et dirigeant du mouvement interdit « Peuple indigène du Biafra » (IPOB), a par exemple été arrêté en octobre 2015 et jugé en mars 2016 par la Haute Cour d'Abuja sous le chef d'inculpation de « propagation d'un agenda de sécession ».

94. Voir FAVOREU (L.), MAESTRE (J.-C.), « L'accession des Comores à l'indépendance », *A.P.O.I.*, 1975, p. 1-34.

95. La Chambre des députés des Comores avait en effet voté le 23 décembre 1972 (à une majorité de 34 voix contre 5) une résolution demandant « l'accession du territoire des Comores à l'indépendance dans l'amitié et la coopération avec la France ». Quelques mois plus tard, le 15 juin 1973, est signée par le ministre français de l'outre-mer et par M. Ahmed Abdallah, président du Conseil de gouvernement, une « Déclaration commune » prévoyant l'organisation dans un délai de cinq ans d'une consultation populaire permettant aux Comoriens de décider de leur destinée et d'un transfert progressif des compétences de l'État français au profit des autorités locales durant la période transitoire précédant la consultation.

5.1. L'effet gigogne du droit à l'autodétermination :  
la sécession de Mayotte

Le 22 décembre 1974, les Comoriens se prononçaient à une écrasante majorité de 94,56 % en faveur de l'indépendance<sup>96</sup>. Mais ce plébiscite ne peut pas occulter les dissensions internes quant au devenir de l'une des quatre îles composant la future Fédération. Car Mayotte, la plus petite des îles, avait exprimé durant ce même référendum son souhait de demeurer au sein de la République française, et cela, à une majorité avoisinant les 65 %. Un choix qui répond d'une histoire commune avec la France, antérieure et indépendante de celle nouée ensuite par les autres îles des Comores<sup>97</sup>. D'où un conflit jamais résolu depuis : faut-il faire primer l'intégrité de la toute jeune République fédérale islamique des Comores, conformément au droit international coutumier en matière de décolonisation, ou le choix des Mahorais et leur droit propre à l'autodétermination<sup>98</sup> ?

.....

96. Les décomptes île par île révèlent qu'à Anjouan, Grande Comore et Mohéli, l'option indépendantiste avoisine les 100 %, tandis qu'à Mayotte, 63,82 % des électeurs ont manifesté leur souhait de demeurer au sein de la République française.

97. Mayotte devient française entre 1841 et 1843 à l'initiative du gouverneur de l'île de la Réunion, qui souhaitait en faire un établissement militaire utile à la France au-delà du Cap de Bonne-Espérance. Mayotte servira ensuite, entre 1843 et 1896, de base avancée aux navires de guerre et de commerce, et elle jouera un rôle modeste dans la conquête du reste de l'archipel des Comores. Ce n'est qu'ensuite que le destin de Mayotte sera confondu avec celui de la Grande île au sein de « Madagascar et dépendances ». Du reste, lorsque le décret du 23 janvier 1896 place la colonie de Mayotte et les possessions des trois îles des Comores sous l'autorité du gouverneur de la Réunion, Paris justifie déjà cette mesure non seulement par le coût important des dépenses d'administration de Mayotte, mais aussi par les difficiles relations entre les quatre îles de l'archipel. Toutefois, dès l'année suivante, Paris revenait en arrière, et, par un nouveau décret en juillet 1897, la colonie de Mayotte et les protectorats des trois îles comoriennes devenaient un établissement colonial indépendant placé sous l'autorité d'un administrateur des colonies. L'unité était donc réalisée.

98. D'autant qu'il est possible de lire l'alinéa 3 de l'article 53 de la Constitution française, qui évoque le nécessaire consentement des populations concernées en cas de sécession, comme une invitation à tenir compte de « la population intéressée » ne répondait, dans l'esprit des constituants de 1946 et 1958, à aucune intention particulière, sinon euphonique », PELLET (A.), « L'article 53 de la Constitution de 1958 – Le rôle du Parlement dans la procédure d'entrée en vigueur des traités et accords internationaux », dans F. Luchaire et G. Conac (dir.), *La Constitution de 1958*, Paris, Economica, 2<sup>e</sup> éd., 1987, p. 1053.

### 5.1.1. *La valse-hésitation du gouvernement français*

C'était là un cas moral : fallait-il accepter de mettre en cause l'intégrité territoriale d'une ancienne colonie aspirant à l'indépendance (*uti possidetis*) ou sacrifier sur l'autel des principes de l'ONU la volonté de citoyens français aspirant à le demeurer ? Au mois de juin 1975, le gouvernement français, sensible au respect du droit à la décolonisation, déposera un projet de loi visant l'indépendance globale du territoire des Comores (Mayotte comprise)<sup>99</sup>. Le gouvernement souhaitait que cette consultation se déroule dans le respect du cadre posé par le droit international<sup>100</sup>. Mais une fronde parlementaire va rapidement menacer l'exécutif de saisir le Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article C. 53 au cas où cette loi, négligeant les aspirations de la population mahoraise, serait adoptée<sup>101</sup>. L'article 53 de la constitution française exige en effet en pareil cas que les populations concernées soient consultées. Et naturellement, Paris se considérait comme liée par le résultat du référendum. Toute la question était toutefois de savoir comment apprécier les résultats. Devait-on tenir compte uniquement du résultat global ou le décomposer ? De fait, le texte de loi sera finalement modifié dans le sens voulu par les partisans d'une

99. Conformément à la loi du 23 novembre 1974, qui dispose dans son article premier que « les populations des Comores seront consultées sur la question de savoir si elles souhaitent choisir l'indépendance ou demeurer au sein de la République française » (*JORF*, 24 novembre 1974, p. 11771). En son article 5, ce même texte précise que si le classement des résultats se fera île par île, la proclamation sera néanmoins globale. Le texte laisse toutefois au Parlement le soin de se prononcer sur la suite à donner à cette consultation dans un délai de six mois (marquant une nouvelle fois le caractère simplement consultatif d'une telle expression).

100. Le secrétaire d'État aux DOM-TOM avait déclaré le 26 août 1974 que le gouvernement avait opté pour une consultation globale pour trois raisons principales : « La première juridique, car aux termes des règles du droit international, un territoire conserve les frontières qu'il avait en tant que colonie. En deuxième lieu, on ne peut concevoir une pluralité de statuts pour les différentes îles de l'archipel. Enfin, il n'est pas dans la vocation de la France de dresser les Comoriens les uns contre les autres. [...] La France se refuse à diviser les Comores qui ont le même peuplement, la même religion islamique, les mêmes intérêts économiques », cité par Olivier Stirn, *Le Monde*, 28 août 1974, p. 5.

101. PHILIP (L.), FAVOREU (L.), « Le projet de saisine du Conseil constitutionnel à propos de la loi sur l'indépendance des Comores : la protection des droits des minorités », *RDP*, 1975, p. 1341-1343.

Mayotte française<sup>102</sup>. Paris privilégiera *in fine* une lecture île par île des résultats de la consultation. La loi du 31 décembre 1975 « relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores » se prononce ainsi pour la reconnaissance du nouvel État comorien, mais composé de trois îles. Cette même loi devait également commander l'organisation, dans un délai de deux mois suivant sa promulgation, d'une consultation à Mayotte afin que cette dernière se prononce sur le point de savoir si elle souhaitait faire partie du nouvel État comorien ou demeurer dans la République française (article premier)<sup>103</sup>. Aux termes de deux nouvelles consultations, Mayotte devait donc finalement demeurer française à une majorité sans appel puisque, le 8 février 1976, 99,4 % des suffrages exprimés se prononçaient en faveur de Paris<sup>104</sup>.

#### 5.1.2. *Le choix d'une lecture « île par île »*

Cette interprétation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a depuis valu à la France de nombreuses condamnations de la part de l'Assemblée générale de l'ONU. Les consultations d'autodétermination doivent théoriquement s'effectuer dans le cadre des frontières coloniales<sup>105</sup>. Certes, s'agissant de l'Assemblée

102. Le Conseil constitutionnel sera néanmoins saisi (par 61 députés d'opposition de l'Union de la Gauche) de la loi du 13 décembre 1975 tirant les conséquences de la proclamation unilatérale d'indépendance des Comores. Mais la haute juridiction devait confirmer le nécessaire respect de la décision des Mahorais. Le Conseil constitutionnel notera dans sa décision précitée du 30 décembre 1975 que « l'île de Mayotte [...] ne saurait sortir de la République française, sans le consentement de sa propre population ; que, dès lors, les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi déferée [...] font une exacte application de l'article 53, dernier alinéa, de la Constitution ».

103. L'article 3 de la même loi prévoyait ensuite que la population mahoraise serait appelée dans les deux mois suivants, si elle faisait le choix de demeurer française, à se prononcer sur le statut qu'elle souhaitait prendre au sein de la République, *JORF*, 2-3 janvier 1976, p. 151-152. C'est ce qui explique que deux référendums se soient tenus, respectivement le 8 février 1976 et le 11 avril de cette même année.

104. Deux choix étaient proposés aux électeurs mahorais : 1) « Je souhaite que Mayotte demeure au sein de la République française » (17 845 voix) ; 2) « Je souhaite que Mayotte fasse partie de l'État Comorien » (104 voix).

105. Il est reproché à la France de porter atteinte à l'intégrité territoriale d'un territoire colonial, ce qui explique que les Nations unies et l'OUA, chaque année depuis 1975, se prononcent pour la réintégration de Mayotte à l'État comorien. Dans la résolution 31/4 du 21 octobre 1976, adoptée par 102 voix contre une (celle de la France) et 28 abstentions,

générale, il n'est question que de recommandations. Mais la France fut contrainte, le 6 février 1976, de recourir à son droit de veto au sein du Conseil de sécurité. Un projet de résolution avait alors demandé, par 11 voix et 3 abstentions, l'annulation de la consultation mahoraise au nom du respect de l'intégrité territoriale de l'État comorien. La question de savoir s'il était opportun de partager les Comores avait fait l'objet d'un débat clivant au sein même des institutions françaises. Le référendum organisé le 22 décembre 1974 dans l'ensemble de l'archipel des îles de la Lune le fut sur le fondement de la loi du 23 novembre 1974. Or, cette loi n'envisageait en aucun cas la parcellisation du territoire comorien<sup>106</sup>. Ce n'est qu'à la suite de l'envoi d'une délégation parlementaire sur place en mars 1975, qui jugera dans son rapport « difficile d'ignorer les sentiments exprimés par les habitants de Mayotte », que le Parlement a finalement basculé en faveur d'une lecture île par île des résultats du référendum. Le Parlement français avait ainsi cédé à la ferme opposition de ses sénateurs qui exigeaient que soit accordé un statut particulier à cette île. Si bien que, prenant le contre-pied du texte promulgué sept mois plus tôt, la loi française du 3 juillet 1975 prévoyait finalement que dans un délai de six mois, un Comité constitutionnel comorien devait établir un projet de constitution devant être « soumis au référendum avant la proclamation de l'indépendance », lequel serait « approuvé île par île » (article 2).

.....

l'Assemblée générale des Nations unies déclarait que l'occupation par la France de Mayotte « constitu[ait] une atteinte flagrante à l'unité nationale de l'État comorien ». Elle « condamn[ait] les référendums du 8 février et du 11 avril 1976 organisés dans l'île comorienne de Mayotte par le Gouvernement français et les [considérait] comme nuls et nonavenus ». Elle rejetait enfin toutes les autres « consultations qui pourraient être organisées ultérieurement en territoire comorien de Mayotte par la France ». C'est dire que pour les Nations unies, Mayotte ne peut aujourd'hui se prévaloir du statut de département français d'outre-mer. Voir encore la résolution 36/105 adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1981 qui « réaffirme la souveraineté de la République fédérale islamique des Comores sur l'île de Mayotte » et qui invite la France « à respecter les engagements pris à la veille du référendum d'autodétermination de l'archipel des Comores du 22 décembre 1974 pour le respect de l'unité et de l'intégrité territoriale des Comores ». Dans le même sens, voir la résolution 38/13 du 13 décembre 1983.

106. Notons que la question posée lors du référendum du 22 décembre 1974 à chacune des îles supposait l'acceptation préalable du principe de l'intégrité territoriale des Comores, puisqu'il était demandé aux autochtones de répondre à la question suivante : « Souhaitez-vous que le territoire des Comores soit indépendant ? »

## 5.2. Après l'indépendance : les Comores désunies

La réaction comorienne ne se fera pas attendre. À titre de protestation, la Chambre des députés des Comores votait le 6 juillet 1975 la sécession de l'archipel. Une décision unilatérale dont la France prenait néanmoins acte trois jours plus tard en réservant le cas de Mayotte, appelée quant à elle à se prononcer conformément à la procédure légale<sup>107</sup>. L'issue est connue. Mayotte choisissait de demeurer fidèle à la métropole, laissant ses trois îles sœurs construire – seules – leur destin commun.

### 5.2.1. *Un séparatisme endémique*

Seulement, le contexte politique comorien, où l'on ne compte plus les coups d'État, a accentué la dynamique séparatiste. Durant l'été 1997, Anjouan et Mohéli se rebellent contre le pouvoir central. Le 3 août, Anjouan annonce son retrait des Comores au motif de discriminations à l'endroit de sa population et de l'insuffisance des subsides fédéraux. Huit jours plus tard, des séparatistes de Mohéli proclament à leur tour l'indépendance. Véritable camouflet pour le nouveau pouvoir de Moroni, les deux territoires souhaitent même être rattachés à la France. Une option que Paris refuse aussitôt. Mais en septembre, les troupes fédérales envoyées à Anjouan sont repoussées par les forces locales. Un embargo de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) finira par convaincre Mohéli de se plier à l'autorité fédérale. Mais Anjouan refuse toujours de céder. Si bien qu'en février 1998, l'île adopte sa propre constitution et déclare

.....  
 107. Un communiqué publié à l'issue du Conseil des ministres devait confirmer la reconnaissance par la France de la sécession unilatérale du nouvel État comorien, mais composé uniquement des îles d'Anjouan, de Grande Comore et de Mohéli : « Le Gouvernement, tenant compte de la volonté non équivoque des populations de ces îles d'accéder à l'indépendance, en prend acte et se déclare disposé à entamer avec les nouvelles autorités comoriennes, les pourparlers concernant les transferts de responsabilité. S'agissant de l'île de Mayotte, dont les représentants à la Chambre des députés des Comores ont montré leur désir de suivre la procédure instaurée par le Parlement, le Gouvernement tiendra compte de la volonté ainsi manifestée », *Le Monde*, 10 juillet 1975, p. 2. Dans le sillage de la consultation du 22 décembre 1974 et de la procédure prévue par la loi du 3 juillet suivant, une nouvelle loi datée du 31 décembre 1975 décide : 1) dans son article 8, que les îles de la Grande Comore, d'Anjouan et de Mohéli « cessent, à compter de la promulgation de la présente loi, de faire partie de la République française » et 2) dans son article 3, que les Mahorais devront à nouveau être consultés sur leur volonté de rester Français ou de se rattacher aux Comores (*JORF*, 2-3 janvier 1976, p. 151-152).

son indépendance. Ce n'est qu'en raison d'une médiation de l'Organisation de l'unité africaine et d'une conférence sur la réconciliation comorienne que le principe de l'intégrité territoriale des Comores est réaffirmé en mars 1999. Les délégués des deux îles renoncent ainsi à l'option séparatiste. En 2001, une nouvelle constitution peut être adoptée. Elle octroie une large autonomie aux trois îles constitutives, seul moyen de convaincre Anjouan de réintégrer l'archipel. La République fédérale islamique des Comores porte depuis le nom d'« Union des Comores ».

#### 5.2.2. *La réponse comorienne : la prohibition de la sécession*

Moroni a longtemps nourri l'espoir de voir Mayotte lui revenir. C'est vrai notamment au début des années 1980 à la suite de l'accession à la présidence de la République française de François Mitterrand, dont le parti s'était opposé à la séparation de Mayotte des Comores. Mais la situation n'a guère évolué dans le sens voulu par le jeune pays. Les espoirs de l'ancienne colonie sont restés vains jusqu'à voir Mayotte devenir le 101<sup>e</sup> département français après un nouveau référendum organisé le 25 mars 2009 ; un référendum aussitôt condamné par le président de l'Union des Comores. Les Comores n'ont en réalité jamais renoncé à la réunification. La constitution de 2001 réaffirme dès son premier article que « l'Union des Comores est une République, composée des îles autonomes de Mwali (Mohéli), Maoré (Mayotte), Ndzuwani (Anjouan), N'gazidja (Grande Comore) »<sup>108</sup>. Le traumatisme originel de la scission avait même justifié dès l'indépendance l'inscription d'une limite à la révision constitutionnelle en prohibant tout amendement susceptible de porter atteinte à l'intégrité

108. La constitution prend soin de prévoir la mise en place d'institutions à Maoré (Mayotte) dans les six mois « à compter du jour où prendra fin la situation qui empêche cette île de rejoindre effectivement l'Union des Comores » (article C. 44). Il est par ailleurs intéressant de noter que l'option fédérale privilégiée par les autorités comoriennes sitôt l'indépendance acquise l'a été en vue de favoriser la réunification. C'est ainsi qu'il faut comprendre les commentaires du représentant des Comores aux Nations unies qui déclarait le 16 novembre 1979 qu'en conférant à chacune de ses îles une autonomie interne, la constitution comorienne se donnait pour but de rassurer les Mahorais et ainsi de favoriser la réintégration de l'île à l'archipel.

de l'archipel<sup>109</sup>. Le séparatisme aigu des années 1990 a de la même manière convaincu les constituants de 2001 de la nécessité d'interdire explicitement la sécession, chose que n'avaient faite ni la Constitution de 1978 ni celles de 1992 ou de 1996, pas plus que la Charte constitutionnelle de 1999<sup>110</sup>. L'article 7-1 de la charte fondamentale de 2001 affirme désormais que « toute sécession ou tentative de sécession d'une ou plusieurs îles autonomes est interdite ». Mais cette disposition n'empêchera pas Anjouan de connaître une seconde aventure séparatiste en 2007-2008, finalement réprimée par les forces fédérales appuyées par l'Union africaine. En mars 2008, l'intégrité des Comores était ainsi rétablie par la force.

.....

109. Le préambule de la première Loi fondamentale adoptée au lendemain de l'indépendance le 23 avril 1977 proclamait la détermination du peuple comorien « à libérer par tous les moyens l'île de Mahoré, partie intégrante de son territoire occupée illégalement par la France ».

110. L'article 5 de la constitution de 1978 conditionnait toutefois la libre administration de chaque île comme entité territoriale autonome au « respect de l'unité de la République » (voir le même article de la constitution de 1996).



## CHAPITRE 4

---

# LES CONSTITUTIONS FÉDÉRALES MUETTES SUR LA SÉCESSION

---

*Qui tacet consentire videtur?*

Hormis cette quinzaine de pays qui autorisent ou qui excluent expressément la sécession, la plupart des constitutions fédérales demeurent silencieuses. À la décharge des constituants, il faut reconnaître que le fédéralisme est un modèle qui se veut par essence respectueux de sa diversité et qui promeut son expression. Une approche naïve – ou optimiste, c’est selon – incline à penser que les entités fédérées n’auront pas de raison de quitter une union fédérale et ses innombrables avantages économiques, politiques ou militaires. Pourtant, force est de constater que les unions fédérales n’échappent pas à la tentation séparatiste. Will Kymlicka a lui-même exprimé des réserves quant à la capacité du fédéralisme d’éviter la sécession, et il a même parfois été suggéré qu’il pouvait accentuer les tentations sécessionnistes

de groupes ethniques<sup>1</sup>. Dans ces conditions, le silence des textes laisse souvent libre cours aux interprétations des cours suprêmes ou à la *realpolitik*.

## 1. L'INTERPRÉTATION DES JUGES SUPRÊMES : UNE FORCE CONSTITUTIONNELLE CENTRIPÈTE

Certains États fédéraux peuvent s'appuyer sur la jurisprudence de leur juridiction constitutionnelle afin de déterminer si, oui ou non, un droit de sécession est compatible avec leur charte nationale.

### 1.1. Le peuple fédéral est le seul dépositaire de la souveraineté

Il est remarquable qu'aux États-Unis, le pays qui a inscrit l'interdiction du droit de sécession dans le panthéon des principes fédéraux, des mouvements sécessionnistes renaissent aujourd'hui de leurs cendres. Songeons à la résurgence d'un mouvement séparatiste au Texas<sup>2</sup>. Voici quelques années, le gouverneur Rick Perry lui-même a prononcé à ce sujet des propos ambigus. Interrogé quant à cette éventualité, le *Chief Justice* Scalia a étonnamment accepté de donner son avis dans une lettre datée du 31 octobre 2006. Il excluait alors – pouvait-il en être autrement – toute sécession. « S'il est une question constitutionnelle résolue par la guerre civile, c'est qu'il n'existe aucun droit de sécession. [Les États-Unis sont] une Nation, indivisible ». Et pourtant, dans le sillage de l'élection de Donald Trump, l'idée a essaimé jusqu'en Californie, où on a pu évoquer à cet égard un *Calexit*. À croire que la guerre civile n'a pas définitivement clos le débat constitutionnel. Story, dans ses *Commentaires sur la Constitution* publiés

- 
1. KYMLICKA (W.), « Is Federalism a Viable alternative to Secession ? », dans P. Lehning, *Theories of Secession*, Londres, Routledge, p. 111-150 ; NGUYEN (E.), *Les nationalismes en Europe. Quête d'identité ou tentation de repli ?*, s. l., Le Monde, 1998, p. 193 ; SNYDER (J.), « La gestión de la etnopolítica en Europa Oriental: una valoración de los enfoques institucionales », dans R. Ferrero (dir.), *Nacionalismo y minorías en Europa Central y Oriental*, Barcelone, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2004, p. 56-57.
  2. Plus de 125 000 pétitionnaires du *Lone Star State* avaient alors demandé (sur le site Internet mis à disposition par l'administration Obama) l'organisation d'un référendum de sortie. En 2016, un sondage révélait même que plus d'un quart des personnes interrogées se déclaraient favorables à la sécession.

en 1833, rejetait pourtant déjà l'idée qu'un État puisse se retirer de l'Union<sup>3</sup>. La thèse voulant que la constitution soit un simple pacte entre États souverains n'avait pour lui aucun fondement juridique. Pour preuve, aucune convention de ratification n'a vu un État se réserver le droit de dissoudre le lien d'union. Au contraire, Story affirmait que les fédéralistes avaient toujours souligné le caractère permanent de la constitution, conçue comme une loi fondamentale qu'« aucun État n'est libre de négliger, de suspendre ou d'annuler »<sup>4</sup>. Story en arrivait ainsi à la conclusion que la Constitution est « conçue pour le bien général et [...] à perpétuité »<sup>5</sup>. Depuis lors, la guerre de Sécession semblait avoir définitivement tranché la question, elle qui a fait de la perpétuité de l'Union un principe cardinal du fédéralisme américain, pour ne pas dire du fédéralisme tout court. Pourtant, l'historien Jack Rakove a raison de souligner que « réduire ou assimiler la validité de la sécession au cours de la guerre transformerait un problème fondamental de gouvernance constitutionnelle en une question de destinée militaire<sup>6</sup> ».

Or, sur le terrain juridique, l'argument de la Cour suprême, qui est aussi celui de Lincoln, et qui déduit le caractère indissoluble de la nouvelle union américaine du fait qu'elle est une union plus parfaite que la précédente (qui se voulait déjà indissoluble),

- .....
3. Il est vrai cependant que durant les débats de la Convention de New York, des opposants au projet avaient proposé de se rallier à la constitution pour peu qu'un droit de retrait soit reconnu à l'État. Mais dans une lettre (adressée à Hamilton), Madison soulignait que « la Constitution requiert la ratification *in toto* et pour toujours. Elle a été adoptée ainsi par les autres États », SYRETT (H.C.), COOKE (J.E.) (dir.), *The Papers of Alexander Hamilton* (24 vol., New York, 1961- ), V, 147, 184-85. Dans sa réponse, Madison ajoute : « *This idea of reserving [the] right to withdraw was started at Richmond and considered as a conditional ratification which was itself considered as worse than a rejection* ».
  4. De fait, lorsqu'Hamilton lira à haute voix la lettre de Madison à la Convention (en réponse à la proposition de ralliement des opposants au projet en échange de la reconnaissance d'un droit de retrait), il ajoutera simplement que les termes de la constitution signifient un « *perpetual compact* » entre les différents États. Hamilton et Jay rappelleront encore que la réserve du droit de retrait est incompatible avec la constitution et avec la ratification.
  5. STORY (J.), *Commentaries on the Constitution of the United States*, vol. 1, Boston, 1833, 146-270.
  6. RAKOVE (J.), « A Real Nondescript : James Madison's Thoughts on States' Rights and Federalism », dans Neil H. Cogan (dir.), *Union and States Rights : A History and Interpretation of Interposition, Nullification, and Secession 150 Years After Sumter*, University of Akron Press, 2014, p. 15.

ne convainc pas tous les observateurs. Kenneth M. Stampp, le grand historien de la guerre civile, considérait qu'il n'existait aucune continuité entre l'ancienne Confédération et la nouvelle Union<sup>7</sup>. Il attendait donc de la doctrine qu'elle démontre en quoi la constitution elle-même, et non indirectement les articles de la Confédération, avait consacré cette perpétuité. L'allusion du préambule à une « union plus parfaite » n'est pas nécessairement synonyme de perpétuité. Quant à la constitution elle-même, elle n'offre aucun argument décisif. L'ambiguïté des débats constitutionnels ne permet pas de se faire une idée décisive quant à la question de savoir si la sécession était implicitement reconnue ou exclue de la nouvelle Union<sup>8</sup>. Kenneth M. Stampp n'a trouvé qu'une unique déclaration non équivoque à l'encontre d'un droit de sécession dans les premiers temps de l'Union : celle du fédéraliste convaincu Henry Lee. Du point de vue du droit, disait-il, « aucun État ne peut se retirer de l'Union » ; et du point de vue politique, « aucun État ne devrait être autorisé à le faire »<sup>9</sup>. Cela fait peu pour soutenir l'idée que la ratification de la constitution emportait dans les esprits de l'époque la perpétuité juridique de l'union.

#### 1.1.1. *Les États-Unis d'Amérique*

Le contexte de la guerre civile américaine est suffisamment connu pour que l'on prenne quelques raccourcis. À la suite de l'élection du républicain Lincoln, et en réponse à son projet d'abolition de l'esclavage, les États sudistes – sûrs de leur bon droit – font sécession et forment les États confédérés d'Amérique. La théorie des *States' Rights* est alors solidement assise dans l'opinion publique et dans la classe politique, et pas uniquement dans le sud du pays. Il suffit de rappeler quelques épisodes de l'histoire américaine,

7. STAMPP (K.), « The Concept of a Perpetual Union », *The Journal of American History*, vol. 65, n° 1, juin 1978, p. 10.

8. Akhil Reed Amar estime toutefois que l'interdiction de la sécession ne faisait aucune équivoque durant la phase de ratification de la constitution par les différents États, *America's Constitution: A Biography*, Random House, 2005, p. 38.

9. LEE (H.), *Plain Truth: Addressed to the People of Virginia*, Richmond, 1799, p. 13, 22, 19-20.

voire quelques déclarations choisies dans les années ayant précédé le conflit, pour saisir à quel point la notion de « droit de sécession » n'est pas hérétique au sein du débat constitutionnel.

Ce n'est d'ailleurs pas en 1860 que les États-Unis furent confrontés pour la première fois à la perspective d'une sécession. Durant la seconde guerre anglo-américaine de 1812, les États de Nouvelle-Angleterre – opposés à ce conflit déclenché par les États-Unis – avaient déjà menacé de se retirer de l'Union. Ces questions furent évoquées durant la Convention de Hartford. Or, à cette époque, Daniel Webster lui-même, bien qu'il soit passé à la postérité pour ses convictions unionistes, évoquait le risque de sécession<sup>10</sup>. En 1812, Webster fut mandaté par sa terre

- .....
10. Il faudrait probablement prendre plus qu'un instant pour évoquer l'influence du constitutionnaliste Daniel Webster. Après avoir été élu à la Convention de Rockingham à la suite d'un discours enflammé prononcé dans un champ devant près de deux mille personnes où il dénonçait la guerre de 1812, il fut choisi pour rédiger le mémorial du même nom. La teneur de ce texte est en rupture avec les convictions profondes pour lesquelles l'homme passera à la postérité. Devenu membre de la Chambre des représentants de son État au titre de ses hauts faits en faveur de la défense des intérêts commerciaux de la Nouvelle-Angleterre, il s'affirmera comme un virulent détracteur de l'administration Madison avant de quitter la vie politique pour une carrière d'avocat des plus brillantes. C'est en plaidant plus de deux cents fois devant la Cour suprême que celui que l'on nommera un jour « *the Great Expounder of the Constitution* » acquerra une renommée nationale. Revenu à la politique, élu sénateur du Massachusetts en 1827, Webster taillera dans le marbre son image d'unioniste convaincu lors du vif débat qui l'opposera, en janvier 1830, au colonel Robert Hayne, défenseur de la théorie de la nullification au profit de la Caroline du Sud et relais au Sénat du vice-président Calhoun. Car Webster – devenu personnalité nationale – adoptera un positionnement beaucoup moins favorable aux droits des États qu'il ne l'avait fait durant la Guerre de 1812. Ses talents d'orateur hors pair ne serviront plus qu'une conviction : les États-Unis procèdent d'un gouvernement national. L'Union est la « progéniture indépendante de la volonté populaire » du peuple américain dans son ensemble. Elle est la création du « peuple des États-Unis » et non le fruit d'un *compact*. Le lyrisme épousant la conviction, il assènera à son contradictrice une envolée passée à la postérité : « La liberté et l'Union, maintenant et pour toujours, un et inséparable ». Au point d'assumer et de soutenir l'envoi de troupes en Caroline du Sud lorsque cette dernière promulguera la nullification. Le sénateur du Massachusetts estimera que « *the Constitution does not provide for events which must be preceded by its own destruction. Secession brings that consequence with it and is revolutionary* ». Mais c'est probablement son intervention du 7 mars 1850 qui lui offrira l'occasion de son discours le plus célèbre. Bien que ses convictions profondes aient été résolument antiesclavagistes, le défenseur de la constitution devait défendre ce que l'on nommerait bientôt « le Compromis de 1850 », qui comprenait une loi plus stricte s'agissant des esclaves fugitifs – un point de friction au cœur de la querelle entre États. Ce compromis est souvent présenté comme ayant retardé d'autant les affres de la guerre civile. Mais ce discours sera aussi l'occasion pour l'abolitionniste contrarié de réaffirmer l'impossibilité d'une sécession pacifique. Webster démissionnera du Sénat cette même année. Nommé secrétaire d'État sous Filmore, il s'efforcera de faire appliquer la Loi sur les esclaves fugitifs, au prix de sa déconsidération

de Nouvelle-Angleterre pour défendre ses intérêts commerciaux. Son économie était en effet mise à mal par l'*Embargo Act* de 1807 décidé par Jefferson contre l'Angleterre et la France. Élu à la Convention de Rockingham comme défenseur des *States' Rights* et de la souveraineté étatique, Webster sera choisi pour rédiger le mémorial adressé au président Madison. Or, le *Rockingham Memorial* brandissait le risque – sinon la menace – d'une sécession<sup>11</sup>. Une éventualité bien éloignée de l'épithète inscrite sur son monument de Central Park, elle-même extraite de son discours prononcé en 1830 devant le Congrès et dont elle est l'explicit : « *Liberty and Union, Now and Forever, One and Inseparable* »<sup>12</sup>. La menace du *Rockingham Memorial* n'aura pas de suite. Mais elle n'était qu'un avant-goût de la *Nullification Crisis* qui devait survenir en 1830. La Caroline du Sud avait alors menacé d'annuler les droits de douane fédéraux (dits « tarifs des abominations ») appliqués aux produits d'importation européens. Leur objectif était de protéger les industries naissantes du nord-est du pays. L'affaire s'envenima d'autant que le constitutionnaliste Calhoun, vice-président des États-Unis, théorisa le droit des États, tandis que le président Andrew Jackson en vint à menacer la Caroline du Sud d'une action militaire. L'État sudiste répondit par une menace de sécession. Un compromis fut alors trouvé, et les taxes, abaissées. Mais, de fait, la menace sécessionniste était une arme récurrente durant les premières décennies de l'union américaine. Avant même la guerre civile, le Massachusetts avait déjà menacé à quatre reprises de faire sécession<sup>13</sup>.

au Nord, lui faisant perdre du même coup toute chance de recevoir l'investiture présidentielle pour 1852. Finalement, Webster se verra par deux fois offrir la vice-présidence (faute d'obtenir la nomination du parti whig pour la fonction suprême), et par deux fois il la refusera. Les présidents Harrison et Taylor décéderont pourtant l'un et l'autre peu après leur élection. Ces tickets lui auraient donc permis d'accéder à la présidence.

11. Encore faut-il noter que, dès avant ce message, Webster avait dénoncé les plus radicaux de ses compatriotes de Nouvelle-Angleterre qui appelaient à la sécession. Voir son *Address to the Washington Benevolent Society*.
12. WEBSTER (D.), *Second Reply to Robert Hayne*, 26-27 janvier 1830.
13. SPENCE (J.), *The American Union: Its Effect on National Character and Policy*, 3<sup>e</sup> éd., vol. II, Londres, Richard Bentley and Son, 1862, p. 209.

Or, ce droit n'a pas toujours été contesté par les plus hauts magistrats américains. Thomas Jefferson a toujours souscrit à l'idée d'un droit naturel à l'autogouvernement et à la libre-détermination<sup>14</sup>. Dans un échange privé daté de 1816, tandis qu'il évoquait des différends commerciaux, il écrivait noir sur blanc que « si un État de l'Union déclarait qu'il préférerait se séparer, [il n'aurait aucune hésitation à lui dire] "Faites sécession" »<sup>15</sup>. On ne saurait d'ailleurs ignorer quel fut son rôle avec Madison dans les résolutions de Virginie et du Kentucky qui entendaient annuler les *Alien and Sedition Acts* adoptées par l'administration Adams. L'une et l'autre regardaient la Constitution comme un pacte auquel chaque État a adhéré. Jefferson écrira que, s'agissant des pouvoirs réservés aux États, l'annulation constitue un « recours légitime ». Chaque État a le droit naturel, pour les matières non déléguées par le pacte, d'annuler de sa propre autorité tout empiètement de pouvoir dans son champ de compétences. John Calhoun reprendra un jour l'argumentaire de ces résolutions et avec elles l'autorité de leurs auteurs pour s'opposer à la thèse nationaliste. À la fin de la guerre civile, le futur président James Garfield ne s'y trompera pas, lui qui estimait que la Résolution du Kentucky « contenait le germe de l'annulation et de la sécession ». Lorsque la question de l'adhésion du Missouri comme État esclavagiste sera posée au Congrès, les dissensions provoqueront une explosion de menaces de sécession rarement atteinte au sein des États nordistes<sup>16</sup>. Six semaines avant le Compromis du Missouri, John Quincy Adams écrivait dans son journal : « Si l'Union doit être dissoute, l'esclavage est précisément la question sur laquelle elle se brisera »<sup>17</sup>. Or, c'est ce même John Quincy Adams (sixième président

---

14. LIPSCOMB (A.), BERGH (A.), *The Writings of Thomas Jefferson*, Washington, 1905.

15. Voir sa lettre à William Crawford (secrétaire d'État à la Guerre sous Madison) datée du 20 juin 1816. Trente ans plus tôt, Jefferson avait déjà écrit à James Madison, tandis qu'il évoquait les États de l'Ouest et la possibilité qu'ils jugent un jour préférable de se gouverner eux-mêmes, qu'une union forcée n'était ni dans l'intérêt de la Confédération, ni dans ses pouvoirs, JEFFERSON (T.), 6 *The Writings of Thomas Jefferson*, *op. cit.*, p. 9-10.

16. STAMPP (K.M.), *op. cit.*, p. 25-26.

17. *Annals of Congress*. 16 Cong., 1 Sess., 209 (20 janvier 1820) ; Charles Francis Adams (dir.), *Memoirs of John Quincy Adams, Comprising Portions of His Diary from 1795 to 1848* (12 vol., Philadelphia, 1874-1876), V, 12.

des États-Unis) qui déclarait en 1839 – quelques années après la fin de son mandat – que « si le jour devait venir [...] où les affections des peuples de ces États devaient se désunir [...] il serait beaucoup mieux pour les peuples des États désunis de se séparer dans l'amitié que d'être contraints de demeurer ensemble »<sup>18</sup>.

Le fait que la sécession ait été perçue au sein de la classe politique comme un possible droit des États, du moins durant les premières années, voire les premières décennies, de la fédération américaine, ne peut pas être totalement occulté. Nul ne songe alors à promouvoir cette solution. Jefferson, bien qu'il ait reconnu cette prérogative, s'efforcera toujours de tempérer les plus véhéments. Mais l'opinion générale peine à balayer d'un revers de main le contexte historique qui a donné naissance à la Confédération. Car ce contexte plaide en faveur d'un droit de retrait. La Révolution américaine n'était pas à proprement parler une révolution qui aurait souhaité renverser le gouvernement de Londres. Il s'agissait d'une sécession de l'Empire<sup>19</sup>. La Confédération a elle-même été dissoute en dépit du libellé des « Articles de la Confédération et d'Union perpétuelle »<sup>20</sup>. L'Union perpétuelle ne faisait donc qu'indiquer l'intention et la volonté des parties. Mais il n'a jamais été entendu – à l'époque du moins – que les mains des enfants de l'indépendance américaine devaient être à jamais liées. La chose ne serait-elle pas contraire à la maxime politique née avec la Déclaration d'indépendance ? Lincoln lui-même évoquait un *droit sacré* à la révolution en 1848, un droit dont il reconnaissait qu'il avait été utilisé par le Mexique pour s'émanciper de la Couronne d'Espagne, puis par le Texas pour s'émanciper du gouvernement

- .....
18. Cité par CAMPBELL (D.A.), « La guerre de Sécession », *Revue d'histoire du XIX<sup>e</sup> siècle*, n° 35, 2007, p. 141-159. Il n'empêche que John Quincy Adams affirmait aussi dans un discours du 4 juillet 1831 qu'« aucun des États dont les peuples étaient parties ne pouvait, sans violer ce pacte primitif (la Déclaration d'indépendance), faire sécession ou se séparer des autres », *An Oration to the Citizens of the Town of Quincy*, Boston, 4 juillet 1831, 7, 17-18, 35-36.
  19. BUCHANAN (A.), *Secession: The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*, *op. cit.*, p. 45 ; voir aussi BRANDON (M.E.), *Free in the World: American Slavery and Constitutional Failure*, Princeton University Press, 1998, p. 196.
  20. En un sens, dès que les neuf premiers États ont ratifié la nouvelle constitution en 1788, ils appartenait à une nouvelle union, tandis que les quatre États à ne pas l'avoir encore fait (New York, Virginie, Caroline du Nord et Rhode Island) appartenait encore à la vieille confédération.

mexicain<sup>21</sup>. Durant la crise de l'annulation, Madison avait distingué la revendication visant à obtenir un droit de se séparer à volonté, qui serait une violation sans cause de la constitution et du serment d'union, et le droit de se séparer en raison d'une oppression intolérable. Seul ce dernier cas, qui est celui du droit à la révolution, échappe selon le père fondateur à la controverse théorique<sup>22</sup>. Mais alors, faute d'oppression, une sécession peut-elle justifier le recours à l'exécution fédérale ? En 1860, quelques mois avant le début du conflit armé, le président Buchanan estimait qu'une sécession ne pouvait pas être regardée comme l'exercice d'un droit constitutionnel. Elle serait une révolution contre un gouvernement établi. Mais il condamnait néanmoins le recours à la force en vue du maintien dans l'union<sup>23</sup>. Pourtant, la sécession deviendra en l'espace de quelques mois un *casus belli*. L'Histoire devait donner raison à Daniel Webster. Une décennie plus tôt, il avait prédit : « il ne peut pas y avoir de sécession pacifique. Une sécession pacifique est une impossibilité absolue »<sup>24</sup>. Le gouvernement fédéral déclara la sécession des États confédérés illégale, et ce fut la guerre. Signe que l'idéologie nationaliste l'emportait désormais sur l'idée d'un pacte librement consenti et révoquant entre États demeurés souverains<sup>25</sup>.

---

21. Lincoln s'était alors opposé dans un discours à la Chambre des représentants au président Polk et à sa guerre contre le Mexique, voir « Speech in the U.S. House of Representatives: The War with Mexico », 12 janvier 1848, 1, *The Collected Works of Abraham Lincoln*, R. Basler éd., 1953.

22. Voir la lettre datée du 15 mars 1833 et adressée à Daniel Webster pour le féliciter de son discours contre l'annulation et la sécession. Madison prend alors ses distances avec sa propre résolution de 1798.

23. *Fourth Annual Message to Congress on the State of the Union*, 3 décembre 1860.

24. WEBSTER (D.), *The Seventh of March speech*, 7 mars 1850.

25. Madison précisait dès 1830 que le fait que la Constitution fédérale ait été ratifiée par « le peuple de chacun des États avec sa plus haute capacité souveraine » n'implique nullement un droit de sécession. « Elle ne peut être modifiée ou annulée à la volonté des États pris individuellement », Lettre à Edward Everett, août 1830, dans *Letters and Others Writings of James Madison*, Philadelphie, J. B. Lippincott, 1867, vol. 4, p. 96. Il écrivait quelques mois plus tôt : « Applying a like view of the subject to the case of the U. S. it results, that the compact being among individuals as embodied into States, no State can at pleasure release itself therefrom, and set up for itself. The compact can only be dissolved by the consent of the other parties [...] It will hardly be contended that there is anything in the terms or nature of the compact, authorizing a party to dissolve it at pleasure » (James Madison to Nicholas P. Trist, 15 février 1830).

Mais peut-être faut-il tenir compte du contexte de la guerre de Sécession. Par-delà l'intégrité des États-Unis d'Amérique, il est question d'une lutte idéologique entre États abolitionnistes et esclavagistes. Cet environnement moral est porteur d'un risque. On pourrait aisément se laisser aller à confondre le moyen et l'enjeu : la sécession et l'esclavagisme. Notre regard sur la guerre civile reste dominé par sa dimension éthique<sup>26</sup>. Pourtant, cette dimension morale n'est pas le seul facteur susceptible d'expliquer la détermination de Lincoln. Cette conviction absolue qu'il était de son devoir de répondre à l'attaque de fort Sumter prend ses racines dans la pensée d'Andrew Jackson trois décennies plus tôt. Le 10 décembre 1830, le président Jackson avait en effet déjà posé les fondements de l'argumentation unioniste dans le conflit qui l'opposait à la Caroline du Sud. Lincoln et la Cour suprême reprendront l'essentiel des arguments qui y furent développés. Jackson avait alors rappelé que les pères de ce pays avaient donné aux États-Unis un « pacte constitutionnel permanent ». Or, ce pacte est celui d'un peuple. Un droit de sécession reviendrait donc à détruire, non une ligue d'États, mais l'unité de la nation. « Dire qu'un État peut, à son gré, se séparer de l'Union, c'est dire que les États-Unis ne sont pas une nation ». La sécession ne peut donc pas procéder de l'exercice d'un droit constitutionnel. C'est un acte révolutionnaire, et les citoyens qui soutiendraient une telle démarche se rendraient coupables de trahison. C'est pourquoi Jackson estimait que le président était *tenu* de recourir aux pouvoirs constitutionnels qui lui ont été conférés pour garantir « le lien perpétuel de l'Union ». Le recours à la force faisait partie des principes d'action énoncés par Jackson pour mettre en garde ses concitoyens rebelles de Caroline du Sud. À le lire, il ne fait guère de doute que le président a le devoir de protéger l'intégrité

26. Allen Buchanan notait par exemple que « la réflexion sur les origines de la guerre civile américaine m'a convaincu que la seule justification morale solide de la résistance à la sécession du Sud était la libération des Noirs. [...] Il est difficile de comprendre comment le seul besoin de "préserver l'Union" pourrait justifier la destruction stupéfiante de la vie humaine et des biens qui se sont ensuivis », *Sécession: The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*, op. cit., p. X.

de l'Union. Il ne s'agit pas d'un pouvoir discrétionnaire laissé à l'appréciation du premier magistrat des États-Unis. Lincoln n'a donc pas inventé le concept de « perpétuité » au motif que la dignité et la liberté humaines étaient en jeu<sup>27</sup>. Jackson avait déjà affirmé qu'il n'existait aucun droit constitutionnel au profit des États de sortir de l'Union<sup>28</sup>.

L'Union américaine a ainsi un caractère perpétuel. C'est ce que la Cour suprême confirmera quelques années plus tard sur un plan proprement juridique dans la célèbre affaire *Texas c. White* (avril 1869). Le *Chief Justice* Salmon P. Chase, qui fut secrétaire d'État au trésor de Lincoln durant la guerre, recourra pour l'essentiel à deux arguments pour exclure la légalité d'une sécession. Il commencera par rappeler que les articles de la Confédération s'étaient déjà évertués à parfaire une « union perpétuelle ». Or, la Constitution des États-Unis d'Amérique visait à forger une union plus parfaite (« *a more perfect union* »), et donc plus intégrée encore. Le sens de l'histoire américaine interdit dès lors de soutenir un droit de sortie déjà exclu dans l'union plus lâche qui précédait<sup>29</sup>. Chase s'attache ensuite à rejeter la théorie du droit des États. L'intégration du Texas dans l'Union revêt une ambition plus grande que ne peut le faire un contrat.

---

27. « *I hold that in contemplation of universal law and of the Constitution the Union of these States is perpetual. Perpetuity is implied, if not expressed, in the fundamental law of all national governments. It is safe to assert that no government proper ever had a provision in its organic law for its own termination. Continue to execute all the express provisions of our National Constitution, and the Union will endure forever, it being impossible to destroy it except by some action not provided for in the instrument itself. Again: If the United States be not a government proper, but an association of States in the nature of contract merely, can it, as a contract, be peaceably unmade by less than all the parties who made it? One party to a contract may violate it – break it, so to speak – but does it not require all to lawfully rescind it? [...] But if destruction of the Union by one or by a part only of the States be lawfully possible, the Union is less perfect than before the Constitution, having lost the vital element of perpetuity* » (A. Lincoln, *First Inaugural Address*, 4 mars 1861).

28. Le président Jackson notait dans sa « Proclamation au peuple de la Caroline du Sud » du 10 décembre 1832 que la « sécession, comme n'importe quel acte révolutionnaire, peut être moralement justifiée dans le cas extrême d'oppression ; mais l'appeler droit constitutionnel confond la signification des termes et peut seulement ressortir d'une grossière erreur, ou tromper ceux qui sont enclins à affirmer un tel droit, mais serait une simple pause avant qu'ils n'aient fait une révolution, ou encourrent les pénalités inhérentes à un échec ».

29. *Texas c. White*, 74 U.S. 700, 1869.

Le Texas est entré dans une relation indissoluble où il n'est laissé aucune place à un réexamen ou à une révocation, sinon par une révolution ou par le consentement des autres États. Le Texas est pourtant bien un État. Mais la notion de « *State* » visée dans la constitution est simplement définie comme « une communauté politique de citoyens libres, occupant un territoire aux limites définies et organisé sous un gouvernement sanctionné et limité par une constitution écrite ». La Cour prend soin d'éviter toute référence à la notion d'« État souverain » ou de « souveraineté partagée ». De fait, sinon de droit, les États fédérés américains ont perdu le droit de quitter l'Union qu'ils ont un jour choisi d'intégrer. Madison, Story, Webster, Jackson et Lincoln ont imposé l'idée d'union perpétuelle.

Une cour suprême étatique a d'ailleurs récemment eu l'occasion de le rappeler. En 2003, les membres d'un parti indépendantiste de l'Alaska (AKIP) avaient souhaité organiser un référendum d'indépendance. Mais ils aspiraient à le faire dans un cadre légal. Ils souhaitaient au besoin que l'État entreprenne les démarches nécessaires pour donner à ce référendum un cadre constitutionnel. Le mouvement avait donc réuni les cent signatures nécessaires, comme l'exige la loi de l'État, afin d'inscrire une initiative demandant à l'Alaska de se retirer légalement de l'Union ou, à défaut, de faire en sorte que la sécession devienne légale. Cette initiative, qui devait être certifiée par le lieutenant-gouverneur, fut évidemment déclarée irrecevable. Devant la juridiction de l'État, le requérant soutint une argumentation classique. La constitution étant muette sur la sécession, ce droit appartient aux pouvoirs résiduels des États. La Cour suprême de l'Alaska, dans l'arrêt *Kohlhaas c. State of Alaska*, n'a toutefois pas donné plus de crédit à cet argument que Lincoln ne lui en avait reconnu en 1861. Elle a rappelé que « la sécession [était] clairement inconstitutionnelle »<sup>30</sup>.

30. Supreme Court of Alaska, *Scott Kohlhaas c. State of Alaska, Office of the Lieutenant Governor*, n° S-11866, 17 novembre 2006.

1.1.2. *La République fédérale d'Allemagne*

En Allemagne, aucune disposition de la Loi fondamentale ne régit la sécession. Il est vrai que le séparatisme a peu de prise sur la vie politique allemande. Il n'existe aucun parti sécessionniste majeur outre-Rhin. Rien, sinon quelques mouvements anecdotiques, et cela, même en Bavière<sup>31</sup>. Il est loin le temps où le Bavarois Seydel théorisait la nullification en des termes identiques à ceux de Calhoun. Encore que... Un citoyen bavarois a récemment saisi la Cour constitutionnelle de Karlsruhe afin de savoir si un référendum d'autodétermination pouvait conduire à une sécession de la Bavière. Les dissensions sur la politique migratoire entre le Land et Berlin, et leurs deux partis frères de l'Union chrétienne-sociale en Bavière et de l'Union chrétienne-démocrate d'Allemagne, ont conduit certains à évoquer l'option, qui peut sembler loufoque, d'un *Bayxit*. Quoi qu'il en soit, la Cour constitutionnelle a rendu le 16 décembre 2016 une décision laconique qui prive cette démarche de toute base légale :

Dans la République fédérale d'Allemagne en tant qu'État-nation fondé sur le pouvoir constituant du peuple allemand, les Länder ne sont pas « maîtres de la Loi fondamentale ». Il n'y a donc pas de place, en vertu de la Loi fondamentale, pour les aspirations sécessionnistes des Länder. Elles violent l'ordre constitutionnel<sup>32</sup>.

Comme le souligne le préambule de la constitution, le peuple allemand est dépositaire du pouvoir constituant. C'est ce peuple, et non les Länder, qui s'est donné une loi fondamentale. Et ce sont les Allemands des Länder (et non les Länder) qui ont parachevé l'unité et la liberté de l'Allemagne. La République fédérale n'est pas à proprement parler une union librement consentie de Länder. D'ailleurs, la Bavière a consenti en 1949 à rejoindre la République fédérale alors même qu'elle avait rejeté la Loi fondamentale. À cela, il y a une raison toute simple : la *Grundgesetz* procède de la décision d'un peuple pris dans son ensemble. Les Länder n'existent que *par* et *dans* la constitution.

---

31. Seul le *Bayern Partei* (BP) soutient cette option. Lors des élections régionales de 2013, il n'avait guère obtenu plus de 2,3% des voix. Et c'était là son meilleur score depuis 1966.

32. *Bundesverfassungsgericht* – 2 BvR 349/16.

Ils ne la précèdent pas. Ils n'ont pas eu à l'« accepter ». Ils ne peuvent donc en aucun cas y renoncer. Et qu'importe pour la Cour si les Länder de la zone Ouest créés par les Alliés ont une existence dès avant 1949. Ils n'avaient pas alors le statut d'État. Qu'importe le fait que la Bavière ait originellement rejeté la Loi fondamentale et que son titre officiel soit celui, non de Land, mais de *Freistaat* (État libre)<sup>33</sup>. Cette histoire singulière et ce nom ne lui octroient aucun statut particulier. La Bavière de la constitution de 1949 n'est pas l'État bavarois d'avant 1871. Lorsque l'Allemagne a choisi en 1919 de conserver la structure fédérale du pays (en dépit de l'avant-projet unitaire du ministre de l'Intérieur Hugo Preuß), elle a substitué aux États (*Staaten*) des Länder, une dénomination qui évoque plus « une circonscription régionale qu'un État souverain »<sup>34</sup>. Certes, la Cour constitutionnelle a reconnu la qualité étatique aux États particuliers. Elle affirmait encore en 1974 que « la particularité de l'État fédéral est que l'État global [*Gesamtstaat*] a la qualité d'État et que les États particuliers [*Gliedstaaten*] ont la qualité d'État<sup>35</sup> ».

De la même manière, la Cour a déjà affirmé que « les Länder sont, en tant que membres de la Fédération, des États dotés de leurs propres pouvoirs de souveraineté – quoiqu'objectivement limités – [lesquels] ne dérivent pas de la Fédération, mais sont reconnus par celle-ci »<sup>36</sup>. Mais peut-on véritablement parler de Länder à l'image d'États dotés de pouvoirs souverains originaires alors que cette même Cour constitutionnelle a affirmé qu'un Land pouvait parfaitement être supprimé par le gouvernement fédéral, quand bien même ce serait sans le consentement de la population concernée ? Qu'importe si la Cour constitutionnelle a fait de la Bavière un État, elle ne lui offre pas pour autant un droit unilatéral à l'autodétermination.

33. Le Landtag de Bavière avait en effet rejeté le projet de loi fondamentale le 20 mai 1949, mais en acceptant de s'y soumettre si les deux tiers des Länder devaient l'approuver.

34. AUTEXIER (C.), *Introduction au droit public allemand*, Paris, Presses universitaires de France, 1997, § 86.

35. « *Das Eigentümliche des Bundesstaates ist, daß der Gesamtstaat Staatsqualität und daß die Gliedstaaten Staatsqualität besitzen* », BVerfGE 36, 342 [360] II, § 45.

36. BVerfGE 1, 14 – Südweststaat, § 83.

1.2. Le fédéralisme offre uniquement un droit à l'autodétermination interne

Les États fédéraux ne sont finalement pas plus ouverts à la sécession que ne le sont les États unitaires. Un État, quelle que soit sa forme, entend protéger son intégrité. Pourrait-on seulement le lui reprocher ? À cet égard, même lorsqu'ils reconnaissent un droit à l'autodétermination, les États fédéraux cherchent le plus souvent à en limiter les effets. Et pour ce faire, il se peut qu'ils refusent à certaines de leurs populations la qualité de peuple requise pour prétendre à l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Tel est le cas de la République bolivarienne du Venezuela. Le Venezuela est la deuxième plus ancienne fédération au monde, lui qui s'est doté d'institutions fédérales dès 1811, au lendemain de son indépendance. Or, le préambule de la constitution consacre le droit à l'autodétermination des peuples. Seulement, la constitution comporte aussi bon nombre de dispositions protégeant l'intégrité territoriale de la terre de naissance de Simon Bolivar. Et l'article 126 va jusqu'à nier aux peuples indigènes le droit à l'autodétermination<sup>37</sup>. Quant à l'article 159, il interdit aux États d'attenter à l'intégrité territoriale du pays<sup>38</sup>.

La constitution mexicaine de 1917 est tout aussi attachée à son intégrité. L'article 2 consacre, certes, « le droit à l'autodétermination des peuples indigènes », mais sans que ce droit, qui fait l'objet d'un strict encadrement constitutionnel, puisse remettre en cause la « préservation de l'unité nationale ». La constitution précise d'ailleurs en amont que « l'unité de la Nation mexicaine entraîne son indivisibilité ». L'autodétermination est donc réduite à son volet interne : celui d'une autonomie au sein de l'État mexicain. Il ne faut pas s'en étonner outre mesure.

---

37. Article 126 : Les peuples indigènes, avec leurs cultures aux racines ancestrales, font partie de la Nation, de l'État et du peuple vénézuélien unique, souverain et indivisible. Conformément à la présente Constitution, ils ont le devoir de sauvegarder l'intégrité et la souveraineté nationale. Le terme *peuple* ne peut être interprété dans la présente Constitution dans le sens dans lequel le définit le droit international.

38. Article 159 : Les États sont des entités autonomes et égales en politique, avec une personnalité juridique pleine, et sont dans l'obligation de maintenir l'indépendance, la souveraineté et l'intégrité territoriale et à exécuter la Constitution et les lois de la République.

La première expérience fédérale mexicaine, la constitution de 1824, époque où l'on craignait la désintégration nationale (le Guatemala avait fait sécession l'année précédente, tout comme le Yucatan), visait justement – par le fédéralisme – à désamorcer les tentations sécessionnistes et à sauvegarder l'union des différentes régions du pays. Le Mexique n'a pas reconnu l'indépendance du Texas après sa sécession, en 1836.

Quoi qu'il en soit, d'autres fédérations ou quasi-fédérations, par l'entremise de leur juge constitutionnel, ont elles aussi souhaité limiter le droit à l'autodétermination nationale.

### 1.2.1. *La Fédération de Russie*

Fidèle à la tradition soviétique, le préambule de la constitution du peuple multinational de la Fédération de Russie consacre un principe d'autodétermination. Mais on aurait tort d'y voir une ouverture à l'égard du droit de sécession. L'article 5§3 de la constitution invite rapidement à une tout autre interprétation. On peut en effet y lire :

La structure fédérale de la Fédération de Russie est fondée sur son intégrité comme État, l'unité du système du pouvoir d'État, la délimitation des domaines de compétence et des attributions entre les organes du pouvoir d'État [...], l'égalité en droits et l'autodétermination des peuples dans la Fédération de Russie.

Bien comprise, la constitution russe ne fait donc que consacrer un droit à l'autonomie interne<sup>39</sup>. C'est ce que confirme le juge constitutionnel. La Cour constitutionnelle russe a en effet été saisie en 1995 de quatre décrets présidentiels liés à l'envoi de troupes en Tchétchénie, ce qui lui a donné l'occasion de revenir sur l'existence ou non d'un droit de sécession<sup>40</sup>. La Cour estime que la constitution de la Fédération de Russie, comme la précédente constitution de 1977, ne prévoit pas de droit unilatéral au profit

39. Tout mouvement visant la sécession semble proscrit si on se fie à l'article 13§5, qui interdit la création de mouvements portant atteinte à l'intégrité de la Russie.

40. La Cour a délivré sa décision le 31 juillet 1995. Une traduction anglaise du jugement a été publiée par la *European Commission for Democracy through Law* du Conseil de l'Europe (Commission de Venise), CDL-INF (96) 1.

des sujets de la Fédération de modifier leur statut, et *a fortiori* de faire sécession<sup>41</sup>. La Cour de poursuivre en rappelant que « l'intégrité de l'État est l'un des fondements du système constitutionnel de la Fédération de Russie ». C'est une jurisprudence que la Cour a ensuite dupliquée lorsqu'elle a eu à se prononcer sur la tentative de sécession de la République du Tatarstan. Elle avait alors jugé que le droit à l'autodétermination ne fournissait pas de base juridique à une sécession unilatérale, mais qu'il devait s'exercer conformément au principe de l'intégrité territoriale.

### 1.2.2. *La République d'Afrique du Sud*

Une lecture similaire du droit à l'autodétermination prévaut en Afrique du Sud. On sait que la nation arc-en-ciel possède un statut hybride teinté de fédéralisme. L'inspiration américaine est par ailleurs flagrante dès la première ligne du préambule : « *We, the people of South Africa* ». Un préambule qui fait ensuite allusion au principe d'unité dans la diversité. Or, la constitution reconnaît, tout comme en Russie, le droit à l'autodétermination. L'article 235 dispose que

le droit de l'ensemble du peuple sud-africain à l'autodétermination, tel qu'il est exprimé dans la présente Constitution, n'empêche pas, dans le cadre de ce droit, la reconnaissance de la notion de droit à l'autodétermination de toute communauté partageant un patrimoine culturel et linguistique, au sein d'une entité territoriale ou de toute autre manière, déterminée par la législation nationale.

Ce droit à l'autodétermination évoqué dans la Charte constitutionnelle sud-africaine n'est pas un droit à la sécession de ses communautés culturelles. Cette autodétermination doit se faire « dans la République ». C'est ce qu'a confirmé la Cour constitutionnelle tandis qu'elle était appelée à se prononcer sur le droit collectif à l'autodétermination évoqué par le paragraphe 12 de l'annexe IV de la Constitution intérimaire de 1993, en vertu duquel

---

41. Une affirmation qui a de quoi surprendre, puisque la constitution soviétique de 1977 prévoyait expressément un droit de sécession en son article 72. Mais ce droit est resté lettre morte. Il faut donc croire qu'il s'agit ici d'une interprétation politique réaliste qui guidait cette affirmation de la Cour.

les droits collectifs d'autodétermination dans la formation, l'adhésion et le maintien des organes de la société civile, y compris les associations linguistiques, culturelles et religieuses, doivent, sur la base de la non-discrimination et de la libre association, être reconnus et protégés.

La question était alors posée de savoir si ce principe constitutionnel octroyait un potentiel droit à la séparation. La Cour constitutionnelle avait été consultée dans le cadre du processus de certification de la Constitution. Sa réponse ne surprendra pas: le droit à l'autodétermination, dans le respect de l'État souverain, doit être entendu uniquement dans son acception interne. « Dans ce contexte, "l'autodétermination" n'incarne aucune notion d'indépendance ou de séparation politique. Elle se rapporte clairement à ce qui peut être fait [...] dans la société civile d'un État souverain<sup>42</sup> ».

### 1.2.3. *La Bosnie-Herzégovine*

La Bosnie-Herzégovine sera peut-être un jour membre de l'Union européenne. Elle y a probablement vocation du fait de l'histoire tourmentée des Balkans et de la nature du projet de paix européen. Elle a par ailleurs déposé début 2016 sa demande d'adhésion. Si elle est acceptée, l'Union européenne comptera un État fédéral de plus en son sein. La Bosnie-Herzégovine est en effet divisée, depuis les Accords de Dayton de 1995, en deux entités fédérées: la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine et la République serbe de Bosnie (Republika Srpska), auxquelles s'ajoute le district autonome de Brčko. La constitution ne comporte aucune mention expresse de la sécession, ni pour l'autoriser ni pour l'interdire. Pourtant, le contexte séparatiste est particulièrement vivace en Bosnie-Herzégovine. C'est vrai du côté des Serbes de Bosnie, les tensions s'étant accrues depuis la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo<sup>43</sup>. Il faut dire que les Accords de Dayton et la fédération ont d'abord été voulus par la communauté

42. Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud, Certification de la Constitution, 4 décembre 1996.

43. L'institut de sondage *Partner* révélait fin 2007 que 77% des Serbes de Bosnie étaient favorables à une sécession de la République serbe de Bosnie si d'aventure les Albanais du Kosovo faisaient eux-mêmes sécession de la Serbie.

internationale. Si bien que la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a rapidement été amenée à préciser les limites inhérentes au statut des entités fédérées. Or, la Cour a jugé que les entités constituantes de la fédération n'étaient pas titulaires de droits de souveraineté, pas plus qu'elles n'avaient la qualité étatique. En conséquence, les entités de Bosnie-Herzégovine ne sauraient prétendre avoir un droit de sécession :

[L]a Constitution de la BH n'envisage pas de préserver la souveraineté des Entités, ni n'envisage un droit à l'auto-organisation basée sur l'idée de la séparation territoriale. De la même manière, d'après l'article III/3 (a) de la Constitution de la BH, les « fonctions gouvernementales » sont attribuées aux institutions de la Bosnie-Herzégovine ou aux Entités, de façon que les compétences des Entités ne soient d'aucune manière l'expression de leur qualité d'État, mais résultent de cette allocation de compétences prévue par la Constitution de BH... toutes les dispositions du Préambule de la Constitution de la République Serbe faisant référence à la souveraineté, à l'indépendance de l'État, à la création d'un État et à la réunion complète et étroite de la Republika Srpska avec d'autres États, constituent une violation de l'article I/1, au regard des articles I/3, III/2 (a) et 5 de la Constitution de BH, qui garantissent la souveraineté, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique et la personnalité internationale de Bosnie-Herzégovine<sup>44</sup>.

## 2. REALPOLITIKS FÉDÉRALES

D'autres États, dont la constitution est muette sur la sécession, s'en remettent aux réalités concrètes du moment. Les solutions sont dès lors variables.

### 2.1. Les sécessions postindépendance

La transition du statut colonial vers la plus parfaite indépendance est un moment propice aux troubles. L'absence de structure étatique solide, voire parfois de cohésion nationale, ouvre le champ des possibles à toutes les formes d'agitations. C'est pourquoi tant de peuples coloniaux ont affronté des crises dans les années qui ont suivi leur indépendance, des crises qui

---

44. Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine, affaire U 5/98.

ont parfois eu raison du pays lui-même. La fragilité de cet instant historique qui doit consolider, voire créer un lien national, non sur un vecteur historique de plusieurs siècles comme en Europe, mais en l'espace de quelques mois ou de quelques années, est particulièrement saillante en Afrique. Il faut dire que les frontières des nouveaux États ont souvent fait fi de la répartition spatiale traditionnelle des ethnies<sup>45</sup>. Ce legs du colonialisme, ajouté aux tensions et aux ressentiments parfois anciens entre ethnies, n'a pas facilité l'émergence d'un sentiment de solidarité intercommunautaire. Trois fédérations africaines ont tout particulièrement été confrontées à des défis sécessionnistes dans les mois ou les années qui ont suivi leur indépendance.

### 2.1.1. *La Fédération du Congo et la sécession du Katanga*

Au lendemain de son indépendance, l'ex-Congo belge fut confronté à pas moins de trois sécessions successives : celles du Katanga et du Sud-Kasaï dès l'indépendance, puis une rébellion marxiste à l'est du pays.

Commençons par la plus connue des provinces sécessionnistes du Congo : le Katanga. Mais avant cela, il faut donner quelques clefs pour mieux appréhender les enjeux de cette sécession<sup>46</sup>. Comptant à peine plus d'un million sept cent mille habitants, le Katanga est en 1960 l'une des provinces les moins peuplées du Congo, tandis qu'elle génère presque 60% du PIB du futur pays. Il est dès lors évident que la nouvelle République du Congo ne pourra pas survivre sans sa riche province. À l'inverse, il ne fait aucun doute pour les Katangais que leur province serait

45. Comme le notait Léopold Sédar Senghor, qui plaidait pour l'union fédérale des territoires de l'Afrique francophone : « "Balkaniser" l'A.O.F., c'est diviser artificiellement ses huit territoires pour en faire des entités politiques, économiques et culturelles qui n'ignorent pas la métropole mais s'ignorent entre elles, des entités sans réalité. Car, c'est l'évidence, les frontières actuelles des territoires ne sont que les fruits des hasards militaires et des intrigues de bureaux. Elles ne correspondent à aucune réalité : ni géographique, ni économique, ni ethnique, ni linguistique ». SENGHOR (L.S.), *Afrique Nouvelle*, décembre 1956, cité par NANDJUI (P.), *Houphouët-Boigny, l'homme de la France en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 84.

46. Sur le contexte économique et politique de cette sécession, voir LEMARCHAND (R.), « The Limits of Self-Determination: The Case of the Katanga Secession », *The American Political Science Review*, vol. 56, n° 2, juin 1962, p. 404-416.

plus prospère en se séparant du reste du Congo. Voici comment et pourquoi onze jours après l'indépendance, le lundi 11 juillet 1960, Moïse Tshombe – président du gouvernement provincial – s'adresse par la voie des ondes à ses compatriotes Katangais. Il est 22 h 30 heure locale à Élisabethville. C'est l'heure choisie par le futur président de l'État du Katanga pour proclamer unilatéralement l'indépendance de la province la plus méridionale du pays<sup>47</sup>. Dénonçant la dérive communiste du nouveau régime, les exactions à l'endroit des Européens et tout particulièrement des Belges, ainsi que les immixtions du pouvoir central dans les compétences provinciales, Moïse Tshombe proclame « l'indépendance totale » du Katanga. Donnant effet à cette déclaration, l'avion militaire belge transportant le président de la République Kasa-Vubu et le premier ministre Lumumba se voit refuser moins de 24 h plus tard l'autorisation d'atterrir à Léopoldville, jusque là simple capitale provinciale du Congo. Ces deux journées du 11 et du 12 juillet sont le point d'orgue d'un projet mûri depuis 1958 par le mouvement Conakat, fondé par ce même Moïse Tshombe. Depuis sa naissance, ce mouvement prône l'autonomie sinon l'indépendance d'un Katanga remis aux mains de ce que le mouvement appelle les « Katangais authentiques » (par opposition aux Katangais d'origine kasaïenne)<sup>48</sup>. La Conakat ne souhaite en aucun cas rompre les liens avec la Belgique et les milieux d'affaires occidentaux,

47. Moïse Tshombe est donc rapidement nommé à la tête de l'État du Katanga par l'Assemblée nationale et le Grand Conseil réunis en congrès, voir JOHN RENE KAMBA N'KIAMVU, *Secessionism Versus Territorial Unity: Centre-Periphery Relations in the Democratic Republic of Congo (1960-2006)*, M.A., University of South Africa, 2016, p. 101.

48. Voir le mémorandum du mouvement d'octobre 1959. C'est encore ce que confirme la déclaration radiophonique de Moïse Tshombe du 11 juillet 1960, dénonçant les exactions commises contre les Européens et « l'instauration d'un régime de terreur qui chasse nos collaborateurs belges. Il veut par cette méthode [les] remplacer le plus rapidement par des cadres qu'il semble avoir déjà recrutés parmi les ressortissants des pays d'obédience communiste [...] Dans ces circonstances, et devant les menaces que ferait peser sur nous une plus longue soumission à l'arbitraire et à la volonté communiste du gouvernement central, le mouvement katangais a décidé de proclamer l'indépendance du Katanga. Cette indépendance est totale. Cependant, conscient de la nécessité impérieuse d'une collaboration économique avec la Belgique, le gouvernement du Katanga, auquel la Belgique pour protéger les vies humaines vient d'accorder l'assistance de ses propres troupes, demande à la Belgique de s'unir avec le Katanga en étroite communauté économique. Il lui demande de continuer son appui technique, financier et militaire. Il lui demande de l'aider à rétablir l'ordre et la sécurité publique », cité par MAKOMBO (M.), BAKAJIKA (B.), *L'histoire du Congo par les textes*, vol. 3, Kinshasa, Éditions universitaires africaines, 2006, p. 112.

tout particulièrement avec l'Union minière du Haut Katanga. Tshombe fera d'ailleurs appel à l'ancienne puissance coloniale afin de l'aider à constituer une armée, bientôt renforcée par les mercenaires du Français Bob Denard. Une constitution est même adoptée le 5 août suivant, rappelant le droit du « peuple katangais de disposer de son propre destin ». Elle instaure un semblant de régime parlementaire mettant l'ensemble du pouvoir exécutif entre les mains du président, ce dernier partageant lui-même le pouvoir législatif avec l'Assemblée nationale. Évidemment, le Congo ne pourra pas admettre la perte d'une province qui représente à elle seule 75 % de sa production minière et près de 47 % de ses recettes en 1957<sup>49</sup>. À d'autant plus forte raison que le Sud-Kasaï, l'autre grande province minière du Congo, a lui-même devancé le Katanga en proclamant son indépendance le 14 juin 1960, soit quinze jours avant la naissance de la République du Congo. Cette indépendance sera confirmée le 20 août, le Sud-Kasaï faisant lui aussi officiellement sécession du Congo-Léopoldville.

Dans ce contexte particulièrement difficile, le premier ministre congolais Patrice Lumumba, que d'aucuns soupçonneront (ou accuseront) de sympathies communistes<sup>50</sup>, est rapidement renversé par le général Mobutu. Le futur maître du pays, bientôt soutenu par les États-Unis, s'attellera à reconquérir le Katanga et le Sud-Kasaï, désormais aidé par les troupes de l'ONU<sup>51</sup>. S'agissant de la première des deux provinces, le défi des sécessionnistes était d'autant plus relevé qu'ils devaient affronter une opposition interne, les Balubas du Katanga (Balubakat) ayant eux-mêmes fait sécession. Si bien que les forces katangaises n'ont jamais été en mesure de contrôler l'intégralité

49. CRISP, « Positions belges devant le problème de la sécession katangaise », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 73, 1960/27, p. 2.

50. L'ONU ayant initialement refusé d'intervenir aux côtés des forces congolaises pour mater l'insurrection, Lumumba avait fait appel à l'Union soviétique le 2 septembre.

51. Les troupes de l'ONU avaient été autorisées sur le territoire par Lumumba. Elles furent envoyées sur place à la suite d'une mutinerie dans l'armée et pour mettre fin aux violences contre les Blancs (qui avaient déjà motivé l'ingérence militaire de la Belgique, qui souhaitait protéger ses ressortissants). Mais les troupes onusiennes avaient toutefois refusé d'intervenir pour soutenir le gouvernement central dans les combats contre les sécessionnistes. L'ONU changera de position après le décès en 1961 du secrétaire général Dag Hammarskjöld dans un accident d'avion.

de leur province. La Belgique a elle-même joué une partition ambiguë, sans jamais reconnaître formellement le nouvel État katangais. L'ONU viendra donc à bout de cette sécession katangaise, qui aura tout de même duré deux ans et demi. En janvier 1963, Élisabethville passait sous son contrôle. Parallèlement, une seconde sécession agitait toutefois le pays : la province diamantifère du Sud-Kasaï avait déjà proclamé son indépendance le 14 juin 1960, sans attendre celle du Congo, prenant le nom d'État fédéral du Sud-Kasaï. Le 8 août suivant, confirmant sa volonté d'émancipation, elle laissait place à l'État minier du Sud-Kasaï, qui se donnait pour capitale Bakwanga. Toutefois, les combattants du Sud-Kasaï seront vite submergés par l'armée congolaise, qui reprendra le contrôle de la région dès la fin de l'année 1961. Seulement, le Congo n'en avait pas encore fini avec les sécessions. Une troisième tentative devait bientôt apparaître, cette fois à l'est du pays, dans les provinces Orientale et du Kivu, où une rébellion d'inspiration marxiste autour de très jeunes combattants, les Simbas (« lions » en swahili), devait proclamer le 5 septembre 1964 l'indépendance d'une République populaire du Congo avec pour capitale Stanleyville (aujourd'hui Kisangani). Mais une fois encore, et en dépit de la reconnaissance du nouvel État par sept pays dont l'URSS et l'Égypte, ce mouvement ne fera pas long feu. L'Armée populaire de libération (APL) sera rapidement vaincue par l'armée congolaise, et les forces coalisées belges et américaines (lors de l'opération *Dragon rouge* de novembre 1964) mettront fin aux exactions des insurgés à l'égard des otages européens.

Tout au long de ces trois conflits, et durant les quatre premières années de son indépendance, le Congo fut régi par un texte constitutionnel, le premier de son histoire, puisqu'il avait abrogé la Charte coloniale pour offrir au nouvel État une structure fédérale. Cette Loi fondamentale, puisque c'est son nom, survivra formellement jusqu'à l'adoption de la constitution de Luluabourg en 1964. La Loi fondamentale avait toutefois été rédigée par le gouvernement belge, votée par les deux chambres et promulguée par le roi Baudouin le 19 mai 1960. Ce succédané de constitution devait simplement servir de cadre juridique transitoire jusqu'à l'exercice par le peuple congolais de son pouvoir constituant. Dans ces conditions, il est logique

qu'elle n'ait contenu aucune disposition explicite sur la sécession. Seul l'article 6 faisait du pays un « État indivisible ». C'est la position que le gouvernement congolais défendra par les armes. De fait, les Nations unies ont quant à elles fait prévaloir le principe de *l'uti possidetis* et l'intégrité territoriale du Congo sur le droit à l'autodétermination.

### 2.1.2. *La Fédération des West Indies et la sécession de la Jamaïque*

La Couronne britannique s'est toujours adaptée aux circonstances. Loin du dogmatisme des grilles de lecture académiques, elle a su faire montre de pragmatisme. Ainsi a-t-elle rejeté en 1949 et en 1951 les sollicitations sécessionnistes de l'élite économique de Penang, qui refusait d'être absorbée au sein d'un vaste ensemble malais, tout comme elle avait écarté quelques décennies plus tôt les doléances de la Nouvelle-Écosse ou de l'Australie-Occidentale. Mais dans au moins quatre cas, le gouvernement britannique a accédé à des demandes de séparation. C'est vrai d'abord de la demande de la *Muslim League* en vue de la partition de l'Inde en 1947, quand il est apparu évident que l'unité ne pourrait être acquise qu'au prix d'une guerre civile. C'est vrai ensuite du Cameroun britannique. À la suite de l'indépendance du Cameroun français (le 1<sup>er</sup> janvier 1960) et du Nigéria (le 1<sup>er</sup> octobre 1960) s'était posée la question de l'avenir de cette colonie britannique alors divisée en deux parties : une partie nord à majorité musulmane et une partie sud majoritairement chrétienne et animiste. L'option d'une indépendance totale avait été écartée par le représentant britannique du conseil des tutelles des Nations unies. Le territoire s'était donc vu offrir un droit à décider de son destin par le biais d'un référendum. Il lui fallait choisir entre joindre le Cameroun ou le Nigéria. C'est ainsi que le Nord choisit le 11 février 1961 de joindre le Nigéria, tandis que le Sud préféra faire sécession et fusionner avec l'ex-Cameroun français. Reste les deux cas les plus intéressants pour cette étude : la Fédération des West Indies et celle de Rhodésie-et-Nyassaland.

La création de la fédération des Antilles rendue effective le 3 janvier 1958 a été souhaitée, discutée et approuvée par l'ensemble des législatures locales des différentes îles constitutives.

Toutefois, ce consensus de principe cachait mal le déséquilibre naturel entre les différentes entités. La Jamaïque et Trinidad, les deux plus grands territoires de l'union, représentaient à eux seuls les sept huitièmes de la population et près des trois quarts de la richesse. Ce déséquilibre originel portait probablement en germe l'échec du projet. Mais il n'empêcha pas la princesse Margaret d'inaugurer en avril 1958, dans l'enthousiasme général, le nouveau Parlement de Port-D'Espagne. La Fédération des Indes occidentales portait tous les espoirs des Antillais d'atteindre bientôt l'indépendance. Cependant, elle n'avait que trop peu de pouvoirs. Il n'existait aucune monnaie commune, aucune poste commune, aucune union douanière, ni aucun principe de libre établissement entre les îles. La fédération était même dépourvue de toute fiscalité fédérale. L'attractivité du pouvoir central était si faible, que les deux principaux leaders de la fédération, les premiers ministres de la Jamaïque et de Trinidad, ont d'abord décliné le poste, préférant rester aux commandes de leur île respective. Le budget fédéral représentait tout juste un dixième de celui de chacune de ces deux îles...

De fait, il ne faudra pas attendre longtemps avant que les premières velléités indépendantistes apparaissent sur la scène politique. En septembre 1959, la législature jamaïcaine adoptait à l'unanimité une résolution exigeant de profondes modifications constitutionnelles, faute de quoi elle déclarait vouloir faire sécession. Diverses conférences intergouvernementales permirent à Kingston d'obtenir ces concessions. Mais cela ne suffit pas à faire taire les antifédéralistes jamaïcains, si bien que le premier ministre de l'île annonçait le 31 mai 1960 la tenue prochaine d'un référendum qui déciderait de l'avenir de la Jamaïque au sein ou en dehors de la Fédération<sup>52</sup>. À l'instar de la consultation malheureuse de David Cameron sur le Brexit, ce référendum jamaïcain ambitionnait de conforter l'ancrage dans la fédération par une victoire des tenants de l'union sur les antifédéralistes.

---

52. Avant de prendre cette décision, le premier ministre jamaïcain n'avait consulté ni le gouverneur général, ni le gouvernement fédéral, pas plus que les autres îles ou le gouvernement britannique, voir WALLACE (E.), « The West Indies Federation : Decline and Fall », *International Journal*, vol. 17, n° 3, été 1962, p. 272.

Les autorités de Kingston espéraient faire d'une pierre deux coups : conforter l'union en obtenant par la même occasion, au prix d'une renégociation, de meilleures conditions pour l'île lors d'une conférence constitutionnelle. Durant les quinze mois qui suivirent cette annonce et précédèrent la tenue effective d'une consultation populaire, le premier ministre jamaïcain, Norman Manley, eut tout le loisir de faire comprendre à ses interlocuteurs la nécessité de répondre favorablement à ses souhaits. À défaut, son opinion publique aurait fort bien pu basculer en faveur de la sortie. Ce chantage dès le départ s'avérera efficace. Lors de la Conférence de Londres, qui se tint en juin 1961, les représentants des différentes îles consentirent à un nouveau projet de constitution répondant en tout point aux desiderata de la Jamaïque. Seulement, ce nouveau cadre accentuait encore la faiblesse du gouvernement fédéral. Les antifédéralistes jamaïcains, dont n'était pas le premier ministre, n'eurent plus alors qu'à stigmatiser une union devenue inutile et coûteuse<sup>53</sup>.

Sans même attendre que les propositions de Lancaster House aient été approuvées par les législatures insulaires, la Jamaïque devait organiser son référendum le 19 septembre 1961. Mais on ne joue pas sans risque avec le feu. La consultation fut gagnée non par le premier ministre, mais par les indépendantistes, avec 54 % des voix<sup>54</sup>. Le slogan du leader séparatiste Alexander Bustamante « Indépendance–Oui ; Fédération–Non » aura fait merveille. Si bien que le gouvernement insulaire, pris à son propre jeu, fut contraint d'organiser le retrait de la fédération. Le gouvernement britannique n'eut d'autre choix que d'accepter cette expression

53. Durant ces débats, le risque de perdre les subventions accordées par Londres aux îles les plus défavorisées (les Leewards et Windwards) avait nourri les craintes de Trinidad et de la Jamaïque de voir la fédération se transformer en un poids financier pesant sur leurs seules épaules. Cette crainte avait été renforcée par le fait que le gouvernement britannique avait refusé d'évoquer cette question, remettant à plus tard le volet financier pour se consacrer aux questions constitutionnelles. Trinidad craignait de voir affluer les chômeurs de ces îles délaissées. Quant à la Jamaïque, déjà éloignée des autres îles, elle goûtait peu l'idée d'hériter au travers de la fédération d'un fardeau économique au-dessus de ses moyens. Il n'existait alors aucun sentiment de solidarité antillais.

54. L'agglomération de Kingston votera en faveur de l'union. C'est essentiellement la population rurale, alors peu instruite, qui fera basculer la majorité en faveur de la rupture.

populaire<sup>55</sup>. Le secrétaire d'État aux colonies devait considérer que le gouvernement de Sa Majesté n'avait pas le pouvoir de l'empêcher<sup>56</sup>. Lorsque le premier ministre fédéral, Sir Grantley Adams, et sa délégation vinrent à Londres, le gouvernement britannique leur fit savoir qu'il ne pouvait pas refuser à la Jamaïque le droit de faire sécession. Revenu en février 1962, soit huit mois plus tard, dans la même salle de Lancaster House où avait été négociée la révision de la constitution, le premier ministre jamaïcain venait désormais négocier la sécession. La délégation verra le gouvernement britannique accepter « le résultat du référendum comme indication finale des souhaits de la Jamaïque »<sup>57</sup>. Norman Manley verra dans cette séparation pacifique « un exemple pour le monde d'une démocratie en action ». La conférence approuvera la nouvelle constitution jamaïcaine et l'indépendance de l'île en date du 6 août 1962. Entre-temps, Norman Manley avait été vaincu aux élections d'avril et il avait laissé sa place au leader séparatiste Sir Alexander Bustamante. Notons au passage que c'est durant cette même année 1962 qu'un troisième exemple de séparation consensuelle nous est fourni par la Couronne britannique. Les îles Caïmans, jusque-là simples dépendances de la Jamaïque<sup>58</sup>, furent autorisées à s'émanciper de Kingston et à se retirer de la Fédération en sursis des Indes-Occidentales pour (re)devenir une colonie de la Couronne<sup>59</sup>.

55. Cmnd. 1638/1962, § 2-6; Chambre des communes (R.-U.), *Debates*, vol. 653, 6 février 1962, cols. 230-5.

56. Chambre des communes (R.-U.), *Debates*, vol. 655, 13 mars 1962, cols. 1101-3.

57. MADDEN (F.), *The End of Empire: Dependencies Since 1948*, partie 1: *The West Indies*, vol. 1, p. 170.

58. À ce titre, les îles Caïmans n'avaient pas de représentants au sein de la législature fédérale (elles ne représentaient par ailleurs que 0,24 % de la population totale).

59. Avant même l'avènement de la Fédération, un mémorandum daté du 11 janvier 1957 faisait déjà état du scepticisme des îles Caïmans, qui se réservaient le droit, à l'issue des cinq premières années de la Fédération, de décider si elles devaient relever entièrement de celle-ci ou s'il était dans leur intérêt de se retirer et de devenir une « entité séparée et distincte », *Memorandum*, 11 janvier 1957, CO 1031/2575, « Correspondence on the opinions of the Cayman Islands and the Turks the West Indies Federation 1957 », Cayman National Archives, Georgetown : Grand Cayman.

À ce stade, Londres pensait encore pouvoir sauver la fédération. Géographiquement parlant, le départ de Kingston, très éloignée des autres îles, pouvait même lui faire gagner en cohérence. Mais cette option reposait désormais presque entièrement sur la bonne volonté de Trinidad-et-Tobago, qui représentait dès lors la moitié de la population de l'union et plus de la moitié de sa richesse. Seulement, Trinidad devait rapidement suivre l'exemple de la Jamaïque, sans même consulter Londres. Dès juin 1961, le premier ministre, le Docteur Williams, avait fait savoir que si la Jamaïque devait se retirer de la fédération, son île en ferait de même. Toutefois, mis devant le fait accompli du référendum jamaïcain, le premier ministre se montra finalement moins péremptoire. Il préférera d'abord temporiser en attendant les prochaines élections sur l'île. Le silence prolongé de Trinidad, qui refusait de se rendre à une conférence convoquée par le premier ministre fédéral, allait alors ouvrir le champ à toutes les oppositions antifédéralistes. C'est vrai à Antigua, à Sainte-Lucie ou à Nevis, où la sécession sera évoquée. Mais en novembre 1961, il apparaît que les majorités sur les îles étaient encore prêtes à poursuivre l'aventure fédérale, y compris en cas de départ de Trinidad<sup>60</sup>. Le 4 décembre, les élections de Trinidad devaient enfin permettre à l'île de faire connaître ses vues. Le premier ministre Williams, dont le mouvement sortait conforté, déclarait aussitôt que la Fédération des West Indies avait été « un épisode honteux »<sup>61</sup>. À la mi-janvier, le parti majoritaire au sein de la législature locale se prononçait contre tout nouveau projet de fédération des Caraïbes orientales et demandait au gouvernement de « procéde[r] immédiatement à l'indépendance nationale »<sup>62</sup>. Trinidad refusait d'assumer les dépenses qui incomberaient à la plus grande puissance de la fédération, l'obligeant à subventionner des îles qui ne représentaient qu'une infime fraction de ses échanges commerciaux.

60. Eastern Caribbean Federation, *Report to the Prime Minister by Professor Arthur Lewis*, Port-of-Spain, Government of the West Indies, 1961.

61. Cité par WALLACE (E.), « The West Indies Federation: Decline and Fall », p. 278.

62. *Ibid.*

Bien que les premiers ministres de la Barbade et des îles du Vent et sous le Vent étaient d'avis qu'il fallait conserver une union fédérale entre les îles qui le souhaitaient encore, ils acceptèrent la dissolution de la fédération existante. Le 6 février, le secrétaire d'État aux colonies annonçait à regret n'avoir d'autre choix que de procéder à la dissolution<sup>63</sup>. Le gouvernement britannique présentait donc aux lords, le 1<sup>er</sup> mars, un projet de loi visant à dissoudre la fédération des Antilles, finalement adopté par les Communes le 2 avril. Comme le constatera Ronald Watts, « la reconnaissance britannique du droit de sécession de la Jamaïque avait en fait entraîné la désintégration de la Fédération des Indes-Occidentales »<sup>64</sup>. Peut-être en serait-il allé de même quelques décennies plus tôt de l'Australie et du Canada si Londres avait accepté les pétitions sécessionnistes d'Halifax et de Perth. Quoi qu'il en soit, ironie de l'histoire, le 31 mai 1962, date initialement désignée pour l'indépendance de la fédération, sera finalement celle de sa dissolution.

### 2.1.3. *La Fédération de Rhodésie-et-Nyassaland*

Londres se montrait à la même époque plus réticente s'agissant de la reconnaissance d'un droit de sécession au sein de la Fédération de Rhodésie-et-Nyassaland (1953). L'opposition des Africains du Nyassaland à la fédération, perçue comme un moyen de maintenir la domination raciale des Blancs, n'a pas immédiatement convaincu le gouvernement britannique du bien-fondé d'une séparation. Les intérêts de la Couronne étaient – il est vrai – beaucoup plus directement exposés qu'ils ne l'étaient dans les Caraïbes. La fédération d'Afrique centrale devait faire contrepoids à l'Afrique du Sud et aux nationalistes *afrikaners* hostiles aux intérêts britanniques. Si bien que Londres itérera d'abord son opposition à la sécession. La Commission Monckton de 1960, chargée de réfléchir à la révision de la constitution, devait d'ailleurs constater que la Charte constitutionnelle ne comportait

---

63. United Kingdom, *Parliamentary Debates, House of Commons*, vol. 653, n° 49, 6 février 1962, cols. 230-35.

64. WATTS (R.), *New Federations: Experiments in the Commonwealth*, op. cit., p. 311.

aucun droit légal de sécession unilatérale<sup>65</sup>. Elle recommandait néanmoins que la Couronne se réserve la possibilité de reconnaître un droit de sécession aux territoires de l'union qui en exprimeraient la demande après une période de sept ans afin que les territoires du Nord soient en situation de juger des mérites de la Fédération après avoir apporté les corrections nécessaires<sup>66</sup>. En dépit de l'hostilité croissante que la fédération suscitait chez les Africains, la Commission se refusait à conclure à une inévitable dissolution. Par-delà les arguments économiques, l'idéalisme l'emportait : « Rompre en ce moment crucial pour l'histoire de l'Afrique reviendrait à admettre qu'il n'y a aucun espoir de survie pour une société multiraciale sur le continent africain et que les différences de couleur et de race sont inconciliables ».

Mais c'était sans compter le refus définitif du gouvernement du Nyassaland de prolonger l'aventure fédérale. D'autant que le camp de la dissolution fut bientôt rejoint par le nouveau gouvernement de Rhodésie du Nord à la suite de la victoire d'une coalition de deux partis africains (l'United National Independence Party et l'African National Congress) déterminés à mettre fin à la Fédération. Début 1963, la Rhodésie du Nord présentait donc

65. Comme le prévoyait l'article 99 de la constitution, à l'issue d'un délai compris entre sept et neuf ans à compter de l'entrée en vigueur de la constitution, une conférence composée de délégations des trois territoires, de la Fédération et du Royaume-Uni devait être convoquée pour revoir la constitution. Toutefois, la sécession devait théoriquement échapper à toute révision constitutionnelle. C'est ce que rappellera Roy Welensky devant la Chambre des lords le 19 décembre 1962 en signalant que plusieurs jours de débats furent consacrés au libellé de cette clause de révision « pour être parfaitement certain que la question de la sécession ne pouvait être discutée une fois la Fédération créée », *House of Lords debate*, Hansard, vol. 245, n° 26, 19 décembre 1962, § 1171.

66. La Commission Monckton constatait en effet que la Fédération était haïe de trop longue date par les Africains pour survivre sous sa forme actuelle. Des changements fondamentaux étaient nécessaires dans sa structure politique comme dans les politiques raciales en Rhodésie du Sud. La préoccupation essentielle de la Commission était de souligner les difficultés économiques qui découleraient inévitablement de la dissolution de la Fédération. Mais elle avait aussi pris sur elle de conseiller au gouvernement britannique d'annoncer son intention d'examiner les demandes de sécession de l'un ou l'autre des gouvernements territoriaux. Sir Roy Welensky protesta vivement, arguant du fait que la Commission avait outrepassé son mandat puisqu'il n'avait consenti à la création de cette Commission qu'à la condition que son mandat ne porte pas sur la sécession. Ce à quoi Lord Monckton rétorqua que la sécession était si récurrente dans le témoignage de la population africaine que « nous manquerions à notre devoir si nous ne traitions pas de la question de la sécession dans le rapport ».

à son tour une motion visant à quitter l'union. Entre-temps, l'ONU avait elle-même fait irruption dans le débat. Le 16 mai 1962, constatant l'incapacité de la fédération à évoluer vers une démocratie multiraciale, le comité spécial des Nations unies sur la décolonisation s'était prononcé en faveur de la dissolution. Le 30 octobre 1962, Roy Welensky tentait encore de sauver sa fédération en montant à la tribune des Nations unies. Le premier ministre fédéral s'efforçait alors de rassurer la communauté internationale quant à la place que les Africains prendraient dans les années à venir. Sans convaincre... En décembre, le Front rhodésien remporta en effet les élections en Rhodésie du Sud, confirmant la détermination du nouveau gouvernement à préserver la suprématie blanche<sup>67</sup>. Londres finira ainsi par consentir officiellement – contre l'avis du gouvernement central et de son premier ministre – à la sécession du Nyassaland (dont la population est alors composée à 99 % d'Africains) en décembre 1962, avant de reconnaître le même droit à la Rhodésie du Nord en mars 1963<sup>68</sup>. Durant ce même mois de décembre 1962, Lord Malvern, qui fut premier ministre de la fédération de sa naissance à 1956 (et qui fut délégué en 1960), rappelait pourtant une promesse encombrante. Lors de la conférence fédérale, un engagement avait été pris par la Couronne : la dissolution de la fédération devait être conditionnée au consentement conjoint du gouvernement britannique, du gouvernement fédéral et des trois gouvernements territoriaux<sup>69</sup>. C'est du moins ce qu'avait compris Lord Malvern, qui fit part de son amertume en s'exprimant devant ses pairs de la Chambre des lords : « Si j'avais su que tout ce qui avait été décidé en commission devait être répudié par le gouvernement britannique, je n'aurais

67. Le soutien au parti du Front rhodésien n'a d'ailleurs fait que croître. Le parti pro-blanc a vu son score passer de 47 % en 1958 à 56 % en 1962, avant de culminer à 79 % en 1965, voir HINTZ (S.E.C.), « The Political Transformation of Rhodesia, 1958-1965 », *African Studies Review*, vol. 15, n° 2, septembre 1972, p. 173-183.

68. Le 29 mars 1963, M. Butler, ministre responsable des Affaires centrafricaines, avait informé Sir Roy Welensky qu'aucun des territoires centrafricains ne pouvait être maintenu dans la Fédération contre son gré et qu'il devait donc être autorisé à faire sécession s'il le souhaitait, voir SOMERVILLE (J.J.B.), « The Central African Federation », *International Affairs*, vol. 39, n° 3, juillet 1963, p. 400.

69. Voir en ce sens le résumé des débats : *House of Lords debate*, Hansard, vol. 245, n° 26, 19 décembre 1962. On pourra aussi se reporter au Livre blanc des débats de la conférence.

jamais signé»<sup>70</sup>. Quoi qu'il en soit, la décision était prise. Roy Welensky, bien qu'il ait lui-même fait appel à l'autorité d'Ivor Jennings dans ses mémoires pour conditionner le retrait du Nyassaland à l'autorisation du gouvernement fédéral<sup>71</sup>, prendra acte une semaine plus tard devant l'Assemblée fédérale de la mort programmée de la fédération :

Sur la question immédiate de la dissolution de la Fédération [...] [l]a Grande-Bretagne a jusqu'à maintenant indiqué seulement que chacun des territoires a le droit à la sécession, mais je ne doute pas que les deux territoires du Nord aient l'intention d'exercer ce droit dès qu'ils seront en mesure de le faire, et il serait irréal de ne pas reconnaître que nous sommes sur le point de voir la fin de cette grande aventure ici en Afrique centrale<sup>72</sup>.

Le 5 juillet 1963, la conférence des *Victoria Falls* réunissait l'ensemble des protagonistes afin d'organiser la dissolution. La Rhodésie du Sud avait toutefois conditionné sa présence à la garantie que son indépendance lui serait accordée dans la foulée de l'indépendance du Nyassaland et de la Rhodésie du Nord. Si une promesse a été faite en ce sens par les autorités britanniques (ce point reste obscur), force est de constater qu'elle sera finalement dénoncée par le Royaume-Uni<sup>73</sup>. Le 25 juillet, le Parlement britannique entérinait l'échec de la fédération, officiellement dissoute le 31 décembre 1963. En conséquence, le premier ministre Welensky exigea aussitôt que la Rhodésie du Sud obtienne elle aussi son indépendance. Une nouvelle fois, la reconnaissance d'un droit de sécession avait un effet de contagion qui mènera à la dissolution de la fédération tout entière, elle qui n'aura finalement vécu que dix ans. Le 6 juillet 1964, le Nyassaland accédait à l'indépendance et devenait le Malawi. Le 24 octobre, ce fut au tour de la Rhodésie du Nord, devenue la Zambie.

70. *House of Lords debate*, Hansard, vol. 245, n° 26, 19 décembre 1962, § 1171.

71. WELENSKY (R.), *4000 Days: The Life and Death of the Federation of Rhodesia and Nyasaland*, Collins, 1964, p. 340.

72. Cité par SOMERVILLE (J.J.B.), « The Central African Federation », *International Affairs*, vol. 39, n° 3, juillet 1963, p. 386.

73. SILLS (H. D.), « The Break-Up of the Central African Federation », *African Affairs*, vol. 73, n° 290, janvier 1974, p. 56-57.

La Rhodésie du Sud de Ian Smith proclamait quant à elle unilatéralement son indépendance le 11 novembre 1965 sous le nom de Rhodésie. Le gouvernement britannique d'Harold Wilson avait refusé de la lui accorder tant qu'un transfert du pouvoir à la majorité africaine n'était pas engagé. La déclaration unilatérale d'indépendance sera donc déclarée illégale par le Conseil privé en 1968<sup>74</sup>.

La vague d'indépendance en Afrique a probablement beaucoup joué dans les velléités indépendantistes des Africains de la Fédération. La proclamation d'indépendance du Congo belge, voisin de la Rhodésie du Nord, a conduit les Africains du Nyassaland et de Rhodésie du Nord à concevoir l'indépendance, qui était un horizon presque utopique en 1953. Il leur est apparu injuste de ne pas se voir accorder ce droit tandis que tant d'États africains se constituaient autour d'eux. Comme le relevait la Commission Monckton : « Il apparaît [...] à beaucoup d'Africains que seule la présence de la communauté européenne politiquement retranchée derrière la Constitution fédérale se trouv[ait] entre eux et la forme de liberté déjà accordée à leurs concitoyens africains dans la plupart des autres parties du continent ». La Fédération n'était pas une promesse de liberté. Elle entravait la liberté de ces peuples qui aspiraient à l'émancipation.

#### 2.1.4. *La Fédération de Malaisie et l'exclusion de Singapour*

La Fédération de Malaya a d'abord uni entre 1948 et 1963 neuf États malais ainsi que les deux établissements britanniques de Penang et de Malacca. Dès sa naissance, l'union a rencontré quelques oppositions et tentatives de sécession. La chose est vraie de Jahore en 1955-1956, de Kelantan en 1955 et, plus significativement, de Penang sur la période courant de 1948 à 1951 et de 1953 à 1957. L'élite économique de Penang refusait de se fondre au sein d'un vaste ensemble malais. Au point qu'un comité de sécession fut formé durant la première semaine de décembre 1948, où il fut décidé de convoquer une réunion publique. Toutefois, signe que ce mouvement était mû principalement par les intérêts de l'élite économique, la mobilisation fut très modeste : à peine plus de deux

---

74. *Madzimbamuto c. Lardner-Burke*, UKPC 18, 1968.

cents personnes participeront, le 13 décembre, à cette réunion. La motion, adoptée à une très large majorité, prévoyait « que la colonie de Penang adopterait tous les moyens constitutionnels pour obtenir la sécession [...] de la Fédération de Malaya »<sup>75</sup>. Mais aucun véritable référendum populaire ne sera jamais organisé. Le 21 janvier suivant, le comité de sécession rejetait à l'unanimité les propositions faites par les autorités britanniques et décidait de présenter une motion demandant la sécession, en premier lieu au *Settlement Council* de Penang, puis à la législature fédérale. Cette requête fut présentée au Conseil de Penang le 10 février 1949, mais elle fut rejetée par 15 voix contre 10. Presque aussitôt, le commissaire britannique fit connaître la position officielle de la Couronne : la sécession « est une proposition que le gouvernement de la Fédération ne peut accepter »<sup>76</sup>. Il devenait dès lors inutile de présenter la motion du comité au Conseil législatif fédéral. C'est pourquoi, le 15 février, le comité de sécession décidait de faire appel directement au secrétaire colonial. Une pétition sera envoyée à Londres au Colonial Office de Whitehall. Mais le mouvement perd rapidement de sa vigueur et il faut près de cinq mois pour que cette pétition soit rédigée et communiquée aux autorités britanniques locales. Judicieusement, alors que le mouvement semble s'éteindre de lui-même, le haut-commissaire choisit de renvoyer cette première mouture de pétition au comité de sécession en suggérant quelques corrections formelles. Il faudra plusieurs semaines aux protagonistes pour rendre la seconde version de leur copie. Le secrétaire aux colonies laissera lui aussi traîner le dossier. Il faudra donc attendre septembre 1951 pour que Londres fasse connaître son refus d'une sécession. Or, ce refus opposé par Londres ne rencontrera aucun écho et n'entraînera aucune mobilisation. Le mouvement était déjà mort et enterré. La probabilité d'obtenir gain de cause, désormais réduite à peu de choses, conjuguée à quelques concessions de Kuala Lumpur (notamment s'agissant du port franc et des promotions au sein de la fonction publique) l'explique probablement.

75. Cité par MOHD (N.S.), « The Penang Secession Movement, 1948-1951 », *Journal of Southeast Asian Studies*, vol. 4, n° 1, mars 1973, p. 52.

76. *Ibid.*, p. 65.

Quoi qu'il en soit, la Fédération de Malaya devait rapidement laisser sa place, en 1963, à un ensemble plus vaste encore, dénommé depuis la Fédération de Malaisie et auquel devaient se joindre Singapour et les États de Sarawak et de Bornéo du Nord (Sabah). Toutefois, cette toute jeune fédération multiraciale a échoué à intégrer Singapour, un État composé à 80 % de Chinois devenus majoritaires dans l'ensemble malaisien. Les privilèges spéciaux accordés aux Malais et leur surreprésentation au sein de la fédération, qui devaient pérenniser leur domination, n'ont pas empêché les dissensions et bientôt les violences ethniques. Si bien que Singapour est sortie de la fédération à peine vingt-trois mois après y être entrée. Mais, cas unique dans les annales, cette sortie n'a pas pris la forme d'une sécession : Singapour a plutôt été exclue de la fédération. Il faut dire que durant l'été 1965, des émeutes raciales entre Malais et Chinois avaient provoqué nombre de morts et de blessés. Des événements similaires s'étaient par ailleurs déjà produits en juillet 1964. Le 7 août 1965, le premier ministre Tunku Abdul Rahman parvenait ainsi à une conclusion définitive : afin d'éviter de nouvelles effusions de sang, il fallait demander au Parlement de prononcer l'exclusion de Singapour. Le premier ministre singapourien Lee Kuan Yew tentera de plaider en faveur du maintien du lien fédéral, mais sans succès. La Malaisie fera adopter par son Parlement un simple amendement constitutionnel supprimant la mention du territoire de Singapour au titre des membres de la fédération<sup>77</sup>. Cet amendement sera voté conformément à la procédure de révision (c'est-à-dire à la majorité des deux tiers). Il sera même adopté à l'unanimité (126 voix en faveur de l'expulsion contre zéro) après seulement trois heures de débats. Les membres du Parti de l'Action populaire (PAP), un parti singapourien, s'étaient en effet absentes conformément à un accord préalable<sup>78</sup>.

77. Article 1, clause 2 (Act 26/1963 section 4, en vigueur au 16/09/1963) : « *The States of the Federation shall be— (a) the States of Malaya, namely, Johore, Kedah, Kelantan, Malacca, negeri Sembilan, pahang, penang, perak, perlis, Selangor and terengganu; (b) the Borneo States, namely, Sabah and Sarawak; and (c) the State of Singapore* ». Cet article sera amendé par l'Act 59/1966, section 2, daté du 9 août 1965 (soit la date du départ de Singapour) pour supprimer le point (c).

78. YOUNG (R.A.), « How Do Peaceful Secessions Happen? », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 27, n° 4, p. 773-792, décembre 1994.

Toutefois, si la Fédération de Malaisie a cru bon d'expulser un territoire peuplé majoritairement de Chinois afin de préserver les intérêts des Malais, il ne faut pas en déduire qu'elle était pour autant favorable à la sécession d'un de ses territoires. Le gouvernement fédéral considère aujourd'hui la sécession comme un acte de sédition. C'est ce que démontre la réaction des autorités à la suite de l'émergence d'un mouvement séparatiste des États orientaux de Sabah et Sarawak (*Sabah Sarawak Keluar Malaysia*). Il est vrai que, si la constitution ne dit pas un mot sur la sécession, le point 7 des *18 & 20-point Agreement* écarte explicitement cette option<sup>79</sup>.

Or, ce type de réponse domine le continent asiatique...

## 2.2. Un regard contemporain : sécession et sédition

On pourrait naturellement évoquer le cas du Pakistan oriental (ou Bengale oriental). Ce territoire était une partie géographiquement séparée de l'État du Pakistan, qui avait été créée lorsque l'Empire britannique des Indes est devenu indépendant, en 1947. En 1970, des élections nationales furent remportées par la Ligue Awami du Cheikh Mujibur Rahman. Malgré l'opposition des dirigeants militaires du Pakistan occidental, Mujibur Rahman avait proclamé le 26 mars 1971 l'indépendance du Pakistan oriental sous le nom de « Bangladesh ». Islamabad s'était alors opposée militairement à cette sécession. Mais le 4 décembre 1971, l'Inde déclara la guerre au Pakistan. Deux jours plus tard, New Delhi reconnaissait l'indépendance du Bangladesh. Le 16 décembre 1971, les armées pakistanaïses devaient capituler et la Ligue Awami obtenait *de facto* le contrôle de l'ensemble du territoire du Bengale oriental. Après sa reconnaissance par le Pakistan, le 2 février 1974, le Bangladesh fut admis à l'ONU. C'est donc contraint par les événements que le Pakistan, qui n'était d'ailleurs plus véritablement un État fédéral à l'époque des faits puisque sa constitution fédérale avait été abrogée en 1969

79. Le premier ministre, profitant du *Malaysia Day*, a depuis rappelé que les États de Bornéo sont partie intégrante de la Malaisie et que la question de la séparation est – en tant que telle – inenvisageable. De son côté, le procureur général Tan Sri Abdul Gani Patail a précisé que la sécession était contraire à « *l'esprit de la constitution* ». La *Loi relative à la sédition*, qui date de l'ère coloniale, a par ailleurs fait sa réapparition dans un contexte de répression politique contre les opposants et des projets visant tout particulièrement à faire de la sécession une infraction pénale ont éclos.

par la loi martiale, fut conduit à admettre cette sécession. Or, bon nombre d'États fédéraux contemporains continuent de condamner, voire de réprimer les tentatives sécessionnistes.

2.2.1. *La réponse sécuritaire des démocraties émergentes en Asie*

Une approche similaire prévaut au Népal, qui s'est doté d'une nouvelle constitution fédérale en 2015. La sécession n'y est pas expressément interdite, mais cela n'a pas empêché le pouvoir central de lancer fort récemment des poursuites judiciaires à l'encontre de dirigeants sécessionnistes de l'*Alliance for Independent Madhesh* (AIM).

Cette prohibition de la sécession est encore vraie dans la plus grande démocratie du monde : l'Inde. On a parfois dit de la constitution indienne qu'elle était unitaire dans son esprit mais fédérale dans sa forme, voire que l'Inde était un État unitaire doté de principes fédéraux. En tout état de cause, la constitution n'utilise jamais le terme *fédération*. Elle se contente d'évoquer une « union d'États ». En dépit des incertitudes et des équivoques quant à la véritable nature du régime indien, il ne fait guère de doute qu'il ne laisse aucune place à la sécession. Il a d'ailleurs été dit dès les débats constitutifs, par le D<sup>r</sup> B.R. Ambedkar, l'un des principaux architectes de la Constitution, que la notion d'« union » excluait toute forme de droit de sécession<sup>80</sup>. Depuis lors, la politique conduite par New Delhi s'est toujours montrée fidèle à l'intention des constituants. Le XVI<sup>e</sup> amendement à la constitution, daté de 1963, a même autorisé le gouvernement à lutter contre la montée en puissance de mouvements sécessionnistes dans le sud du pays en renouant au besoin sur les libertés individuelles.

---

80. « Le Comité de rédaction a voulu préciser que si l'Inde devait être une fédération, la fédération n'était pas le résultat d'un accord des États pour adhérer à une fédération, et que la fédération n'était pas le résultat d'un accord. Aucun État n'a le droit de se séparer. La fédération est une union parce qu'elle est indestructible. Bien que le pays et le peuple puissent être divisés en différents États pour la commodité de l'administration, le pays est un ensemble intégral, son peuple un seul peuple vivant sous un seul imperium dérivé d'une source unique. Les Américains ont dû mener une guerre civile pour établir que les États n'avaient aucun droit de sécession et que leur fédération était indestructible. Le Comité de rédaction a estimé qu'il était préférable de le préciser dès le début plutôt que de le laisser à la spéculation ou de le contester », *Constituent Assembly Debates*, vol. 7, p. 43.

L'article 19 de la constitution autorise depuis lors des limitations raisonnables aux libertés afin de préserver la souveraineté et l'intégrité du pays. Songeons à la partie du Cachemire administrée par l'Inde : Jammu-et-Cachemire. Cette région ne serait pas autorisée à organiser un référendum d'indépendance. Le litige territorial autour du Cachemire en fait une zone de fortes tensions avec le Pakistan et la Chine. L'appendice 1 de la constitution, consacré à l'État de Jammu-et-Cachemire, offre justement au Parlement le pouvoir de prendre les mesures nécessaires en cas de mouvements visant à la sécession de l'union.

Les États fédérés de Micronésie comptent tout juste 100 000 habitants pour 700 km<sup>2</sup> de terres émergées. Pourtant, ce territoire du Pacifique n'en connaît pas moins la tentation séparatiste, au point qu'un référendum de sécession devait se tenir le 3 mars 2015 dans l'État de Chuuk. Bien qu'aucune disposition ne l'interdise explicitement, le président micronésien Manny Mori avait fait campagne contre l'indépendance au nom de l'inconstitutionnalité de cette sécession et de la nécessité de réviser au préalable le texte fondamental (une démarche qui requiert 75 % des votants et les trois quarts des États)<sup>81</sup>. Les sécessionnistes s'appuyaient pour leur part sur le droit international et sur l'exemple du Kosovo. Sans toutefois parvenir à convaincre, puisque le président Mori avait pris soin de préciser qu'un « oui » au référendum du 3 mars ne signifierait pas que l'État de Chuuk deviendrait automatiquement une nation indépendante. Quoiqu'il en soit, le référendum n'a finalement jamais eu lieu, puisqu'il a été reporté *sine die* par le gouverneur de l'État, estimant qu'une plus grande sensibilisation du public était nécessaire.

### 2.2.2. Au Proche-Orient : le cas de l'Irak et des Kurdes

L'Irak s'est doté d'une Constitution fédérale en 2005 dans le contexte qu'on connaît. La question kurde n'était pas étrangère à ce choix, puisque c'était une condition posée par ce peuple pour

81. Tout au plus l'article XIII section 3 dispose-t-il que : « *It is the solemn obligation of the national and state governments to uphold the provisions of this Constitution and to advance the principles of unity upon which this Constitution is founded* ».

se rallier au « nouvel Irak ». Ce territoire stratégique dispose en effet d'importantes réserves de pétrole au nord du pays qui peuvent nourrir quelques velléités d'indépendance<sup>82</sup>. Déjà en 2006, le principal dirigeant de la région du Kurdistan irakien avait menacé de faire sécession si le premier ministre Nouri Al-Maliki devait confirmer son choix en faveur de l'ancien drapeau du régime de Saddam Hussein comme emblème national. À l'époque, le président irakien Jalal Tarabani s'était voulu rassurant en réfutant toute « idée d'un Kurdistan séparé de l'Irak ». Mais la question séparatiste est un serpent de mer. L'insistance des représentants kurdes avait déjà conduit les délégués à débattre durant l'élaboration de la constitution de 2005 de la possibilité d'inclure une clause de sécession, bien que cette proposition ait finalement été rejetée<sup>83</sup>. Mais la tentation reste latente. Le 3 février 2016, Massoud Barzani, dirigeant du Kurdistan irakien, appelait ainsi à la tenue d'un référendum visant à la constitution d'un État kurde. Huit jours après l'annonce de Barzani, le premier ministre irakien Haider al-Abadi, en visite à Berlin, faisait part de son *souhait* que le Kurdistan continue « à faire partie du pays », rappelant que ce territoire « fait partie de l'Irak et j'espère – disait-il alors – qu'il va le rester ». Au fil des mois, le rappel à la loi va progressivement se substituer aux appels à la raison et aux arguments d'ordre économique. Bagdad affirmera bientôt sans ambiguïté qu'une consultation visant l'indépendance est inconstitutionnelle. Sans convaincre... Car la province du Kurdistan, autonome depuis 1991, rêve d'indépendance depuis des décennies. L'ambition n'a fait que croître avec les victoires des peshmergas dans la lutte contre l'État islamique (EI). Si bien que le 7 juin 2017, le président du Kurdistan irakien récidivait : il annonçait la tenue d'un référendum d'autodétermination fixé

---

82. Les premières revendications kurdes visant à la constitution d'un État indépendant remontent à la fin de l'Empire ottoman, et elles avaient reçu le soutien du premier ministre britannique Lloyd George dès 1919.

83. La Constitution fédérale irakienne semble au contraire plaider en faveur de l'inconstitutionnalité d'une telle entreprise tant l'unité de l'Irak est centrale. Elle est l'objet de l'article premier de la Constitution de 2005, et l'article 109 dispose que « les autorités fédérales doivent préserver l'unité, l'intégrité, l'indépendance et la souveraineté de l'Irak et son régime démocratique fédéral ».

au 25 septembre suivant<sup>84</sup>. Le Parlement fédéral, au nom de « l'unité du peuple irakien », se prononcera moins de deux semaines avant l'échéance contre la tenue de ce référendum, provoquant le retrait des députés kurdes en signe de protestation. Mais rien n'y fera, pas même le Conseil de sécurité de l'ONU faisant état de ses craintes de déstabilisation de la région. Le référendum d'indépendance du Kurdistan irakien a bien eu lieu. Et ce fut un plébiscite, puisque 92 % des électeurs ont adhéré à cet appel à l'indépendance. Mais c'était sans compter sur la nature profonde de toute déclaration unilatérale d'indépendance : celle d'un rapport de force. Les forces de Bagdad, par mesure de rétorsion, s'empresseront de reprendre *manu militari* les zones annexées par-delà la région autonome par les combattants kurdes au gré des combats contre l'EI, notamment ceux de la riche province pétrolière de Kirkouk. Si bien que le 25 octobre 2017, le gouvernement du Kurdistan devait lui-même « proposer au gouvernement [...] le gel des résultats du référendum [...] et le début d'un dialogue ouvert [...] sur la base de la Constitution ».

84. Une annonce aussitôt condamnée par Bagdad et Washington, mais aussi par Riyad, Téhéran et Ankara, ces derniers craignant de voir leur propre minorité kurde emboîter le pas aux Kurdes irakiens.

---

## CONCLUSION

---

### *La Fédération : une union perpétuelle ?*

*[L]e travail de l'intellectuel [...] est bien en un sens de dire ce qui est en le faisant apparaître comme pouvant ne pas être, ou pouvant ne pas être comme il est. Et c'est pourquoi cette désignation et cette description du réel n'ont jamais valeur de prescription sous la forme « puisque ceci est, cela sera »<sup>1</sup>.*

MICHEL FOUCAULT

Dissocier droit positif et théorie du droit est aussi nécessaire que de distinguer expérience et logique. Le fait que des États fédéraux aient consacré par le passé un droit de sécession, ou que bon nombre d'entre eux le condamnent aujourd'hui, n'est pas décisif quant à savoir s'il doit exister ou non un droit de retrait au sein d'une Fédération. Seuls les principes fédératifs peuvent en décider. Cela suppose de définir le cadre de cette architecture fédérale et de poser quelques jalons quant aux principes les plus essentiels d'une Fédération. C'est ce que nous nous sommes efforcés de faire dans le premier tome de ce travail, dans lequel il apparaissait qu'une Fédération devait être définie comme un ordre juridique

---

1. FOUCAULT (M.), « Structuralisme et post-structuralisme », dans *Dits et écrits IV*, texte 330.

autonome, global et pluriel<sup>2</sup>. Il en résultait un principe essentiel sur lequel nous reviendrons : l'égalité des ordres juridiques fédérés et de l'ordre juridique fédéral.

Nous avons constaté en introduction combien diverses considérations pragmatiques sont à même de relativiser l'opportunité d'une constitutionnalisation du droit de sécession, sans même parler de l'opportunité de son exercice. Pourtant – aussi pertinentes soient-elles –, ces réserves ne conditionnent pas la réponse à la question qui est posée : celle de savoir s'il existe (en droit positif), s'il peut exister ou s'il doit exister (dans la théorie générale de la Fédération) un droit de sécession. Sanford Levinson soulignait fort justement que plus on accepte le conséquentialisme au titre des arguments légaux, plus il devient difficile de définir une distinction nette entre droit et politique<sup>3</sup>. Il ne s'agit pas d'apprécier ici la légitimité ou l'opportunité d'une séparation. C'est une question qui appartient aux philosophes, aux politiques et en dernier ressort aux citoyens des pays concernés. La question qui nous occupe, celle de la légalité d'une démarche sécessionniste, n'est pourtant pas plus aisée à trancher. Les Anglo-saxons y voient un *hard case*<sup>4</sup>. Les Allemands parleraient probablement d'une *Gretchenfrage* (une question gênante). D'autant que cette question est toujours un cas situé, propre à un environnement juridique donné. Or, il est souvent impossible en l'absence de dispositions expresses sur la sécession de s'appuyer sur l'esprit de la constitution ou sur l'intention des constituants. Même aux États-Unis, où l'on ne manque pourtant pas de matière, il serait impossible de dégager une vérité incontestable. La pensée du « père de la Constitution » est elle-même pleine d'ambiguïté. Doit-on donner plus de crédit au Madison défenseur des *States' Rights* lorsqu'il se fait auteur de la Résolution de Virginie et défend un droit d'annulation, ou doit-on privilégier le Madison

2. PARENT (Ch.), *L'état des fédérations, tome 1, L'unité dans la diversité*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. « Politeia », 2019 (voir la conclusion).

3. LEVINSON (S.), « Perpetual Union, Free Love, and Secession : On the Limits to the Consent of the Governed », *Tulsa Law Review*, vol. 39, 2003, p. 475.

4. *Ibid.*, p. 461.

condamnant avec morgue ce même droit en 1830<sup>5</sup> ? L'étendue du droit des États et la question de savoir si un droit de retrait doit leur être reconnu ne peuvent pas être définitivement tranchées par l'opinion des constituants ou l'autorité des *jurisprudentes*. Ce point de droit relève du principe fédératif, entendu comme un cadre dogmatique propre à toute Fédération.

Le recours à la théorie de la Fédération s'avère être le meilleur moyen de dépayser le procès de la sécession et de poser un voile d'ignorance sur les présupposés portés par les deux camps. Le débat gagne alors à s'inspirer de la démarche du juriste appelé à trancher une question de dogmatique juridique. Une question qui peut être formulée de la manière suivante : un pacte fédératif peut-il être rompu unilatéralement ? La question étant posée sous cette forme, la réponse apportée à la sécession procède souvent des présupposés contradictoires de deux écoles de pensée quant à la nature du pacte. La première voit dans la constitution fédérale une loi fondamentale octroyée par un souverain populaire : le peuple fédéral. La seconde approche conçoit pour sa part l'union à l'image d'un *compact* entre divers peuples constitutifs. On devine que la préférence portée à l'une ou l'autre thèse est à même de conditionner chez leurs partisans l'existence – ou non – d'un droit de sécession. Il restera à déterminer s'il est possible de transcender ces deux approches en recourant opportunément aux principes fédératifs.

## 1. LA NATURE DU LIEN FÉDÉRATIF

Cent cinquante ans nous séparent désormais de la guerre civile américaine. Et pourtant, la légalité de la sécession demeure une pomme de discorde dans le panthéon des principes fédéraux. Cette *Éris* fédérale révèle en effet deux approches diamétralement opposées du lien fédératif : celle (nationaliste) assise sur la souveraineté du peuple fédéral d'un côté ; et la thèse du *compact* de l'autre.

---

5. Voir sa lettre adressée à Nicholas Trist datée du 23 décembre 1832.

## 1.1. L'approche contractualiste : la Fédération comme *compact*

*Ce qui fait l'essence et le caractère du contrat fédératif [...] c'est que dans ce système les contractants [...] se réservent individuellement, en formant le pacte, plus de droits, de liberté, d'autorité [...] qu'ils n'en abandonnent*<sup>6</sup>.

PIERRE-JOSEPH PROUDHON

La racine étymologique du fédéralisme (*foedus* en latin) rappelle l'origine conventionnelle que chacun s'accorde à reconnaître au fédéralisme. Cette contractualité innerve d'ailleurs toujours la sémantique fédérale, qui recourt volontiers aux notions de « *compact* » ou de « *bund* ». La question est alors de savoir si cette origine contractuelle perdure une fois le pacte signé. Les liens tissés par ce pacte demeurent-ils des liens purement contractuels ? Car si – comme le notait Murray Forsyth – une Fédération « est bien plus directement une créature contractuelle qu'un État normal [alors] pour cette raison – il faut à peine le préciser – elle est beaucoup plus fragile »<sup>7</sup>.

### 1.1.1. Le dilemme de John C. Calhoun

John Caldwell Calhoun (1782-1850) est la figure de proue de la théorie contractualiste. Celui qui fut vice-président des États-Unis sous John Quincy Adams et Andrew Jackson s'est efforcé, mieux qu'aucun autre, de prendre le contre-pied des nationalistes en démontrant que la Constitution des États-Unis était fédérale et non nationale ; qu'il était question d'« un *compact* et non d'une *constitution* ». L'élu de Caroline du Sud posera les termes du dilemme éponyme bien avant que survienne la guerre de Sécession. Il s'agissait alors pour le juriste de protéger son État de Caroline du Sud ainsi que l'État voisin de Géorgie contre les tarifs douaniers protectionnistes préjudiciables à ces deux États agricoles. Dans son essai intitulé *A Discourse on the Constitution and Government of the United States*, Calhoun s'efforcera de démontrer

6. PROUDHON (P.-J.), *Du principe fédératif*, op. cit., p. 319.

7. FORSYTH (M.), *Union of States*, op. cit., p. 16.

que la Constitution des États-Unis repose originellement sur des traités. Or, ces derniers ne sauraient changer de nature. Dès lors, de deux choses l'une : soit l'Union repose sur ces mêmes traités et alors elle est une confédération d'États souverains, soit l'Union est un État fédéral assis sur une véritable constitution, mais alors il devient impossible d'expliquer juridiquement comment on est passé de traités à une loi constitutionnelle. Michel Mouskhély de résumer le dilemme : « Ou bien l'État fédéral n'est qu'une simple association contractuelle des États souverains ou bien il ne repose sur aucune base juridique »<sup>8</sup>. À la différence de Madison, Calhoun ne croyait guère à la chimère d'une souveraineté partagée<sup>9</sup>. Pour lui, la souveraineté était indivisible. La diviser, c'était la détruire. Or, les États demeurent souverains. En entrant dans l'Union, ils n'ont pas renoncé à leur souveraineté. Ils n'ont fait que déléguer l'exercice de certains de leurs droits au gouvernement fédéral. En 1861, la guerre civile lèvera toutefois le voile sur la véritable nature de l'union américaine. Mais contrairement à ce que souhaitait Calhoun, c'est le gouvernement fédéral qui affirmera sa *summa potestas*.

Si cette thèse contractualiste a rencontré un tel succès, c'est qu'elle s'appuyait sur des croyances bien ancrées dans les mentalités américaines. Calhoun prenait appui sur les idées de Jefferson lorsqu'il soutenait que les colonies, en entrant dans l'Union, n'avaient pas abandonné leurs droits souverains et inaliénables acquis avec la proclamation d'indépendance. Les colonies, les États de la Confédération et les États après Philadelphie auraient alors conservé intacte leur nature. Pour Calhoun, le gouvernement des *États-Unis* d'Amérique pouvait être dit fédéral plutôt que national en raison du fait qu'il s'agit du « gouvernement d'une communauté d'États, et non le gouvernement d'un seul État ou d'une nation »<sup>10</sup>.

8. MOUSKHELY (M.), *La théorie juridique de l'État fédéral*, op. cit., p. 113 ; voir dans le même sens BURDEAU (G.), *Traité de science politique*, op. cit., p. 522.

9. Madison définissait le système politique américain comme un système de souveraineté partagée (*divided sovereignty*), « Notes on Nullification », *Writings*, IX, 605-606.

10. CALHOUN (J.C.), « A Discourse on the Constitution and Government of the United States, 1849-1850 », dans R.M. Lence (dir.), *Union and Liberty: The Political Philosophy of John C. Calhoun*, Indianapolis, Liberty Fund, 1992, p. 82.

Dans son Adresse à Fort Hill en 1831, il soutenait ainsi que la légitimité du gouvernement fédéral «émane des peuples des différents États [...] agissant dans leur capacité indépendante et souveraine, et non de tous les peuples formant une communauté politique globale». Les États ont constitué le pacte. «Le gouvernement général n'est que sa créature». Or, puisque ce sont les différents États dans leur capacité souveraine qui ont ordonné et établi la constitution, et puisque «l'autorité qui ordonne et établit est supérieure à celle qui est ordonnée et établie», alors le gouvernement fédéral doit être subordonné aux États. Les divers États de l'Union ont ordonné la constitution pour leur bien-être et leur sécurité. «Ils l'ont établie comme un pacte entre eux et non comme une constitution sur eux»<sup>11</sup>. Cette approche ouvre naturellement le champ à un droit implicite de sécession. Pour qui regarde la constitution comme un pacte entre États souverains, le fait «qu'un État, comme partie au pacte constitutionnel, ait le droit de faire sécession – agissant avec la même qualité que celle avec laquelle il avait ratifié la constitution – ne peut être nié par quiconque»<sup>12</sup>.

La défense par le vice-président Calhoun (1825-1832) du droit des États reste toutefois d'abord et avant tout celle du droit de nullification des actes fédéraux. Ce qui était à craindre, et ce dont finalement personne ne doutait à terme, était que survienne un jour un conflit entre les deux échelons de gouvernement<sup>13</sup>. Or, le gouvernement des États-Unis, loin d'être le plus faible, comme beaucoup l'avaient pensé au départ en pareil cas, se révélait désormais être en position de force. Et Calhoun estimait que la constitution ne fournissait aucun moyen suffisant à même d'empêcher les empiétements fédéraux sur les pouvoirs réservés aux États. La ligne de démarcation entre les pouvoirs respectifs des gouvernements fédéraux et étatiques implique nécessairement

11. *Ibid.*

12. *Ibid.*

13. Ce que reconnaissait d'ailleurs Hamilton : «il est probable que les combats relatifs aux limites du pouvoir entre les gouvernements des États et le gouvernement fédéral, et l'élan des plus grands États dans de tels combats provoqueront une dissolution de l'Union», Alexander Hamilton, septembre 1787, dans B. BAILYN (dir.), *The Debate on the Constitution: Federalist and Antifederalist Speeches, Articles, and Letters During the Struggle over Ratification*, vol. I, N.Y., The Library of America, 1993, p. 11.

la coordination, tandis qu'elle exclut toute forme de subordination du pouvoir étatique au pouvoir fédéral. Bien au contraire, les peuples des différents États, en ordonnant et en instituant la constitution, ont posé une relation de supérieur à subordonné, du créateur à la création... En conséquence, aucun pouvoir – serait-il question du Congrès – ne peut imposer aux États une décision qu'ils jugeraient invasive sur leur propre champ de compétences. Pour le juriste sudiste, seuls les États, « parties faibles » en regard de la puissance fédérale, peuvent défendre et protéger les pouvoirs qui leur sont réservés. Il s'ensuit que les États conservent seuls le droit de juger de l'étendue de leurs obligations à l'égard de ce pacte. Il leur appartient de déterminer là où il existe légitimement une autorité supérieure et là où il n'y en a pas. Or, cela implique qu'ils aient le droit de décider si un acte du gouvernement fédéral est ou non conforme aux dispositions du pacte. Les États sont ainsi en droit d'annuler une législation qu'ils jugent contraire au pacte fédéral et qui viole par ce fait les droits souverains réservés à ses membres fondateurs<sup>14</sup>. Refuser aux États un droit d'interposition reviendrait à tirer un trait sur leur souveraineté et à transformer le système fédéral en un gouvernement consolidé<sup>15</sup>. Plus qu'un droit, un État a donc le « devoir envers lui-même et l'Union » de s'interposer pour empêcher une infraction à la constitution.

La construction théorique du politicien sudiste est donc avant tout centrée sur la défense des compétences et des intérêts étatiques. Le droit de nullification et de sécession revendiqué par Calhoun traduit en termes constitutionnels son refus de l'approche politique nationaliste du fédéralisme. Ne reconnaissant en la matière d'autre juge que les États, seuls à même de protéger leur souveraineté et les intérêts locaux, ces derniers sont les ultimes gardiens de leur juridiction respective ainsi que du pacte

.....

14. Calhoun prendra d'ailleurs appui sur les Résolutions de Virginie, qui affirmaient que les États étaient en droit de « s'interposer » pour « arrêter le progrès du mal et pour maintenir, dans leurs limites respectives, les autorités, droits et libertés leur appartenant », voir *The Fort Hill Address*, 26 juillet 1831.

15. *The Fort Hill Address*, 26 juillet 1831.

duquel ils sont parties. C'est donc en un sens pour prévenir les risques de dissolution de l'Union que Calhoun défend le pouvoir de nullification<sup>16</sup>.

### 1.1.2. *Le Reich allemand vu par Max von Seydel*

Max von Seydel (1846-1901) reprendra bientôt les fondamentaux de Calhoun pour asseoir sa propre lecture de l'Empire allemand. Un an à peine après la naissance du II<sup>e</sup> Reich paraissait ainsi une nouvelle étude soutenant le droit des États ; mais cette fois-ci, celui des États allemands. À l'instar du juriste de Caroline du Sud, le Bavarois était fondamentalement hostile à la notion de « souveraineté partagée » alors promue par Georg Waitz<sup>17</sup>. La souveraineté était pour lui irréductible à une somme de droits énumérables<sup>18</sup>. Un État, fut-il fédératif, ne saurait offrir à l'État central et à ses États membres une souveraineté qui est par nature exclusive et indivisible. Or, pour Seydel, la souveraineté est – et demeure – le critère de l'État. Un État fédératif, entendu comme un État composé d'États, est donc une impossibilité juridique : « le concept d'« État fédéral » est scientifiquement impossible, parce qu'il est en désaccord avec la nature de l'État »<sup>19</sup>. Si bien qu'il n'est possible de décrire le Reich allemand sur lequel Seydel porte son regard que de deux manières et uniquement sous la forme d'une alternative : soit le Reich de 1871 est une confédération, soit il est

16. « *But it may be alleged, that the effect of a mutual negative on the part of the two coordinate governments, where they disagree as to the extent of their respective powers, will, while it guards against consolidation on one side – lead to collision and conflict between them on the other – and, finally, to disunion* ».

17. « Il n'y a État fédéral que lorsque la souveraineté n'appartient ni à l'un ni à l'autre, mais bien à tous les deux, à l'État collectif (puissance centrale) et à l'État particulier (puissance d'État particulier), chacun dans sa sphère », WAITZ (G.), *Grundzüge der politik nebst einzelnen ausführungen*, Kiel, E. Homann, 1862, p. 166.

18. « *Die Staatshoheit ist ihrem innem Wesen nach ein allumfassendes Recht : sie ist nicht eine Summe aufzählbarer Hoheitsrechte, sondern sie ist das Hoheitsrecht am Staate. Darum ist das Staatshoheitsrecht und ist die Staatsgewalt nicht theilbar* », *Commentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich*, Würzburg, A. Stuber buchhandlung, 1873, p. XII.

19. « *Wir kommen daher zu dem Ergebnisse : Der Bundesstaatsbegriff ist ein wissenschaftlich unmöglicher, weil er im Widerspruche steht mit dem Wesen des Staates* », *ibid.*, p. XIV.

un « État simple »<sup>20</sup>. Mais il ne saurait être question d'un État fédéral partageant la souveraineté : il ne saurait être un *Staatenstaat*. Or, l'Empire allemand repose sur des traités. Et ces traités ne révèlent en aucun cas le sacrifice de la souveraineté des États qui les ont conclus. L'Empire allemand relève donc de la première catégorie. Les États allemands sont souverains, et ils disposent seuls de la qualité étatique. L'Empire n'est pas plus souverain qu'il n'est un État.

Le professeur de droit constitutionnel de l'Université de Munich entend finalement démontrer que les États-Unis, la Suisse, la Confédération d'Allemagne du Nord et le Reich allemand sont uniquement des confédérations, et non des États fédéraux<sup>21</sup>. Seydel ira jusqu'à formuler une règle d'identité absolue entre les deux composantes de la Fédération : « Les États membres sont la fédération »<sup>22</sup>. Cette thèse en vient ainsi à nier toute individualité fédérale, toute idée d'institution collective indépendante des États membres. Seydel exclut par ailleurs toute idée de double appartenance. Seule peut exister la nationalité fédérée. La Fédération ne serait rien d'autre que ses États, et cet ordre juridique fédéral serait fondé sur un rapport contractuel. La constitution du Reich ne serait qu'un traité ou un contrat et les rapports entre États membres – entre égaux – demeurent des rapports contractuels. La fédération n'est plus que la résultante du jeu des rapports interétatiques. « L'État membre pris isolément est dans un rapport contractuel avec chaque autre État membre. Les États membres sont, entre eux, des pairs et ils constituent la fédération<sup>23</sup> ». La puissance fédérale n'est ainsi qu'un mandataire des États. Le fondement contractuel de la constitution du Reich allemand conduit Seydel à nier son caractère d'État. Et c'est

20. SEYDEL (M.), *Commentar zur Verfassungs-Urkunde für das deutsche Reich*, op. cit., p. 8-13.

21. SEYDEL (M.), « Der Bundesstaatsbegriff. Eine staatsrechtliche Untersuchung », *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, 1872, Bd 28, p. 231.

22. « [D]ie Einzelstaaten sind der Bund » (*ibid.*, p. 240), cité et traduit par O. BEAUD, *Théorie de la Fédération*, Paris, Presses universitaires de France, 2009, p. 181.

23. « Denn das einzelne Bundesglied ist jedem andern Bundesgliede vertragsmässig nebengeordnet. Die Bundesstaaten stehen sich als parès gegenüber und bilden den Bund » (*ibid.*, p. 240), cité et traduit par O. BEAUD, *Théorie de la Fédération*, op. cit., p. 181, note 5.

assez logiquement qu'une thèse de cette nature le pousse à reconnaître un droit de sécession aux États membres, un droit qu'il faut comprendre moins comme un droit de retrait d'une entité centrale que comme la rupture de liens juridiques entre égaux. Un droit de sécession, comme en droit civil le droit d'obtenir le partage d'un bien en indivision, est une conséquence logique de cette approche qui fait des États membres les copropriétaires de l'union.

L'écueil de cette approche du fédéralisme, ne le cachons pas, est de déclasser le gouvernement fédéral. Et que dire de la place dévolue au juge fédératif ? Il ne fait guère de doute que Calhoun et Seydel craignent que la créature échappe à ses créateurs, à l'image du Golem de Prague. Si bien que les partisans de cette lecture contractuelle du fédéralisme, la chose était vraie déjà de Proudhon, sont tentés de faire du gouvernement fédéral une simple agence des États<sup>24</sup>. En fait – écrit Proudhon –, l'autorité fédérale doit être « simple mandataire et fonction subordonnée »<sup>25</sup>. Le Franc-comtois voudra toujours conserver aux membres plus de droits qu'ils n'en concèdent. L'organe central ne devait être qu'un « mandataire placé sous la main de ses commettants et dont le pouvoir varie à leur gré »<sup>26</sup>. Si on souhaitait reprendre l'ancienne distinction entre État fédéral et confédération d'États, on dirait que cette logique est plus confédérale que fédérale<sup>27</sup>. L'Union procède simplement de la collaboration d'États souverains. Elle révèle uniquement des rapports de droit. Mais, comme le savent bien les civilistes, l'indivision est mère de discorde. Si, comme le pense Calhoun, les traités qui ont donné naissance à l'Union

24. « [U]ne Confédération n'est pas précisément un État : c'est un groupe d'États souverains et indépendants, ligés par un pacte de garantie mutuelle. Une constitution fédérale n'est pas non plus [une] charte ou [une] constitution [...] : c'est le pacte qui contient les conditions de la ligue, c'est-à-dire les droits et obligations réciproques des États. Ce que l'on appelle Autorité fédérale, enfin, n'est pas davantage un gouvernement ; c'est une agence créée par les États, pour l'exécution en commun de certains services dont chaque État se dessaisit, et qui deviennent ainsi attribution fédérale », *Du principe fédératif*, *op. cit.*, p. 70-71, en note de bas de page.

25. PROUDHON (P.-J.), *Du principe fédératif*, 1<sup>re</sup> partie, *op. cit.*, p. 320.

26. *Ibid.*, p. 321, en note.

27. KARMIS (D.), « Pourquoi lire Proudhon aujourd'hui ? Le fédéralisme et le défi de la solidarité dans les sociétés divisées », *Politique et Sociétés*, 2002, vol. 21, n° 1, p. 43-65.

subsistent en tant que traités, alors l'Union n'existe qu'en vertu de la volonté de ses membres. Il n'y a donc pas véritablement de gouvernement fédéral. Comme le dira Proudhon, « l'idée de contrat est exclusive de celle de gouvernement »<sup>28</sup>.

### 1.1.3. *De Lénine à Staline : le droit soviétique à l'autodétermination nationale*

La grande contribution de Lénine au développement de la question nationale fut sa théorie du droit à l'autodétermination, inscrite au programme de la II<sup>e</sup> internationale en 1896. Une théorie que Lénine assumait alors jusqu'à son dernier degré, puisqu'il considérait que l'autodétermination des nations implique un droit à se séparer de l'État existant<sup>29</sup>. Lénine ira jusqu'à affirmer que les partis socialistes qui n'auraient pas œuvré pour la libération des nations asservies et en faveur de relations basées sur une libre association avec un droit de sécession auraient trahi l'idéal socialiste<sup>30</sup>. Mais Lénine n'avait pas anticipé l'ampleur de la vague sécessionniste qui ferait suite à la révolution. La Pologne fut la première à se séparer, suivie de la Finlande. L'Ukraine devait rapidement poser un tout autre problème en interrogeant l'opportunité du droit à l'autodétermination alors même qu'il risquait de s'exercer contre les Soviétiques. Entre la fin 1919 et le début 1920, le droit à l'autodétermination est utilisé par les trois pays baltes pour établir des républiques bourgeoises, ainsi

---

28. PROUDHON (P.-J.), *Idee générale de la révolution au XIX<sup>e</sup> siècle*, 1851, p. 187.

29. Il est vrai que Marx et Engels faisaient déjà allusion en 1848 au « droit des peuples opprimés à se constituer en États indépendants ».

30. « *Victorious socialism must necessarily establish a full democracy and consequently, not only introduce full equality of nations, but also realize the right of oppressed nations to self-determination, i.e., the right to free political separation. Socialist parties which did not show by their activities, both now, during the revolution and after its victory, that they would liberate the enslaved nations and build up relations with them on the basis of a free union – and free union is a false phrase without the right to secede – these parties would be betraying Socialism* », Lénine, V.I, *The Right of Nations to Self-Determination*, Moscou, Progress Publishers, 1974, p. 98. « Lorsqu'on dit : la libre disposition est superflue en régime socialiste, on énonce la même absurdité, on tombe dans la même déplorable confusion que si l'on disait : en régime socialiste, la démocratie est superflue », LÉNINE, *Œuvres*, t. 23, p. 81, cité par STAROUCHENKO (G.), *Le principe de l'autodétermination des peuples et des nations*, Moscou, Éd. du Progrès, 1963, p. 38. Toutefois, si le principe de la séparation était admis y compris dans les régimes socialistes, ce ne pouvait être qu'« une exception au principe général du centralisme démocratique, une exception nécessaire à cause de la situation de la Russie », cité par CARRÈRE D'ENCAUSSE (H.), *op. cit.*, p. 234.

que par la Géorgie, qui passe provisoirement sous gouvernement menchevik (avant la reconquête du pays en 1921 par l'Armée rouge). Le vœu pieux d'une union volontaire dans un cadre centralisé était balayé par une réalité qui imposait d'elle-même soit l'union forcée (comme avec la Géorgie), soit le fédéralisme devenu l'unique moyen de retenir des nations aspirant à l'autonomie. L'adoption du fédéralisme est donc une décision pragmatique imposée par les conséquences mésestimées du principe théorique de l'autodétermination nationale.

Pourtant, chez Lénine déjà, la défense de la révolution prolétarienne l'emportait sur les droits des nations fédérées<sup>31</sup>. Le soutien du père de la Révolution à l'autodétermination n'était qu'une étape de l'Histoire antérieure, ou un geste nécessaire à la constitution de l'unité marxiste Lénine n'a pas introduit le droit à l'autodétermination en vue de préparer la dislocation de l'Union soviétique. L'émancipation nationale n'avait qu'un objectif stratégique :

De même que l'humanité ne peut aboutir à l'abolition des classes qu'en passant par la période de transition de la dictature de la classe opprimée, de même elle ne peut aboutir à la fusion inévitable des nations qu'en passant par la période de transition de la libération complète de toutes les nations opprimées, c'est-à-dire de la liberté pour elles de se séparer<sup>32</sup>.

Lénine n'avait qu'un rêve : « rassembler les nations multiples de l'Empire russe qui avaient contribué à sa destruction dans un État unitaire où l'internationalisme prolétarien remplacerait les rêves nationaux »<sup>33</sup>. Le soutien primitif à l'autodétermination visait donc simplement à apaiser les craintes nationales avant, bientôt, de conforter l'unité prolétarienne. Dans la pensée marxiste, la nation est un phénomène temporaire, indissociable de l'ascension

.....  
31. Ainsi estimait-il que « [l]e socialisme a pour but, non seulement de mettre fin au morcellement de l'humanité en petits États et à tout particularisme des nations, non seulement de rapprocher les nations, mais aussi de réaliser leur fusion », Lénine, *Œuvres*, Paris, Éditions sociales, 1960, t. 22, p. 159.

32. *Ibid.*

33. CARRÈRE D'ENCAUSSE (H.), « Unité prolétarienne et diversité nationale. Lénine et la théorie de l'autodétermination », *Revue française de science politique*, n° 2, 1971, p. 221.

du capitalisme et de la lutte des classes. Le triomphe du prolétariat devait au contraire définitivement tirer un trait sur le nationalisme, perçu comme un simple moment de l'Histoire<sup>34</sup>. C'est pourquoi Lénine s'était montré particulièrement critique à l'endroit des idées « réactionnaires » de Renner et de Bauer sur l'autonomie culturelle. Otto Bauer présentait le fait national comme une donnée permanente, antérieure au capitalisme, et qui devait survivre à la victoire du socialisme. « La nation, disait-il, n'est pas seulement une unité socio-économique, elle est communauté de caractère née d'un destin commun »<sup>35</sup>. Prenant ses distances avec l'orthodoxie marxiste, Bauer souhaitera redonner à chaque travailleur sa nation sur une base extraterritoriale. L'austro-marxisme de Bauer et de Renner prônera ainsi à compter de 1899 la transformation de l'Autriche en une fédération harmonieuse de nationalités assise sur un fédéralisme personnel<sup>36</sup>. Lénine n'accordait quant à lui qu'une valeur instrumentale au fait national. La nation devait être mise au service de la lutte des classes. Le nationalisme devait être mis à profit pour renverser le régime tsariste avant de s'effacer au profit de la dictature du prolétariat. L'autonomie nationale culturelle de Bauer conduit d'ailleurs logiquement à l'adoption du modèle fédéral, une voie que condamnaient résolument Lénine et les bolcheviks, pour qui la constitution d'un État centralisé sous la férule du Parti était jugée essentielle. S'opposeront ainsi deux modèles. Le premier est celui du fédéralisme multinational austro-marxiste, assis sur le fédéralisme personnel et pour lequel le droit à l'autodétermination est un droit à ne pas faire sécession<sup>37</sup>. Le second, issu

.....  
34. « Le marxisme est incompatible avec le nationalisme, même le plus juste, le plus pur, le plus raffiné et le plus civilisé des nationalismes. Le marxisme substitue à toutes les formes de nationalisme un internationalisme qui est la fusion de toutes les nations dans une unité supérieure », cité par CARRÈRE D'ENCAUSSE (H.), « Unité prolétarienne et diversité nationale. Lénine et la théorie de l'autodétermination », *op. cit.*, p. 221.

35. BAUER (O.), *Die nationalität fragen und die sozialdemokratie*, Wien, 1907, p. 113.

36. *Ibid.*, p. 109 ; RENNEN (K.), *Das selbstbestimmungsrecht der nationen*, Wien, 1918, p. 294.

37. Ainsi que le dira Stéphane Pierré-Caps, la multination est alors « l'antithèse du principe des nationalités dans sa forme absolue de principe de constitution des États – une nation, un État [...] Il s'agit de tout autre chose, d'une formulation du droit des peuples, véritable droit à ne pas devenir un État », « Karl Renner et l'État multinational. Contribution juridique à la solution d'imbroglios politiques contemporains », *Droit et société*, n° 27, 1994, p. 428.

de l'orthodoxie marxiste-léniniste, est assis sur le droit à l'autodétermination. Pour Lénine, la reconnaissance du droit de séparation est indissociable du droit de s'unir. La sécession (de l'Empire russe et du modèle bourgeois) devait conduire à l'union dans un État centralisé. C'est pourquoi il estimait qu'en offrant à chaque nation la possibilité de choisir sa voie, celles-ci feraient le choix de rejoindre leurs frères et elles délaisseraient leur droit à la séparation. C'est ainsi que Lénine pourra dire que « la reconnaissance du droit de séparation diminue le danger d'une dislocation de l'État »<sup>38</sup>. Car c'est bien l'intérêt de la classe laborieuse dans son ensemble qui demeure l'objectif suprême :

Le droit des nations de faire sécession ne doit pas être confondu avec l'opportunité de la sécession par une nation donnée à un moment donné. Le parti du prolétariat doit décider de cette dernière question de façon tout à fait indépendante dans chaque cas particulier, compte tenu des intérêts du développement social dans son ensemble et des intérêts de la lutte de classe du prolétariat pour le socialisme<sup>39</sup>.

Lénine confirmera par la suite que les exigences de la démocratie, au titre desquelles l'autodétermination, ne sont pas absolues et que, dans des cas particuliers, il peut arriver que l'intérêt de la partie contredise celle du tout. Si tel est le cas, il convient de rejeter la prétention séparatiste<sup>40</sup>. La théorie léniniste n'échappe donc pas à de profondes contradictions. Le centralisme démocratique du parti s'oppose à la pleine étendue du droit à l'autodétermination. Toutefois, même tempéré de ces réserves, le soutien de Lénine au droit à l'autodétermination n'a pas immédiatement rencontré un soutien unanime parmi ses coreligionnaires bolcheviks. Certains craignaient de boire un jour la ciguë du droit à l'autodétermination. Au point que Lénine répondra soigneusement à ces critiques. Il rappellera d'abord que le soutien au droit de sécession n'est pas un encouragement au séparatisme,

.....  
38. LÉNINE, *Œuvres complètes*, t. 20, p. 437 et 445.

39. LÉNINE, *Résolution sur la question nationale*, *Œuvres complètes*, Paris, Éditions sociales, 1960, t. 22.

40. SHAHEEN (S.), *The Communist (Bolshevik) Theory of National Self-Determination*, 's-Gravenhage, W. van Hoeve, 1956, note 307, p. 128.

pas plus que l'avocat d'un divorce n'est partisan de la destruction des liens familiaux<sup>41</sup>. D'autant que pour Lénine, les avantages de l'Union prévaudront sur la tentation nationaliste, réservant le recours à la sécession aux seuls cas d'oppression nationale. Quoi qu'il en soit, Lénine n'hésitera pas à opérer des reconquêtes militaires s'agissant de territoires qui auront profité de la Révolution pour s'émanciper de l'Empire russe. Et l'on verra même un jour Staline préciser que, « compte tenu du stade actuel atteint par la révolution », les intérêts de la classe prolétarienne interdisent de regarder les revendications séparatistes des régions frontalières autrement que comme profondément contre-révolutionnaires<sup>42</sup>.

Staline défendra pourtant le droit de sécession en 1936 en s'appuyant sur la nature de l'Union soviétique : « L'URSS est une union volontaire des Républiques de l'Union avec des droits égaux. Supprimer de la constitution l'article prévoyant le droit de sécession de l'URSS serait contraire au caractère volontaire de cette union<sup>43</sup> ». Mais le soutien de principe au droit de sécession n'emporte nullement un soutien à sa réalisation. Au contraire, le prolétariat international – conscient de son intérêt de classe – doit lutter contre l'affaiblissement de l'unité ouvrière que représenterait cette séparation. Le droit est donc reconnu, mais il peut et doit être combattu. Staline ne pouvait pas nier l'existence d'un droit à la sécession sans méconnaître la nature volontaire de l'Union soviétique. Il ne pouvait qu'exclure toute volonté manifeste de séparation. C'est ainsi qu'il affirmera devant le septième Congrès des Soviets (1936) qu'il n'y a pas « une seule république dans l'URSS qui veuille faire sécession ». Soixante-dix ans plus tôt, Proudhon s'attachait déjà à élaborer un système fédéral qui consacrait comme sa pensée fondamentale le droit pour « chaque confédéré de faire sécession ». Et il en était arrivé de la même manière à exclure que cette option puisse se produire dans un ordre mutuelliste. Au point de conclure qu'avec la loi

---

41. LÉNINE, *The Right of Nations to Self-Determination*, V.I., juin 1914 (de *Collected Works*, 4<sup>e</sup> éd. anglaise, Moscou, Progress Publishers, 1964).

42. Cité par CARR (E.H.), *The Bolshevik Revolution 1917-1923*, vol. 1, note 307, p. 388.

43. RIHA (T.) (dir.), *Readings in Russian Civilization*, vol. 3, Chicago, 1964, p. 625.

de mutualité, « la confédération, dans la vérité de son principe, est indissoluble »<sup>44</sup>. En réalité, des limites implicites à l'exercice du droit soviétique de sécession ont été imposées dès sa rédaction. Dans son *Rapport sur le projet de Constitution de l'URSS* (1936), Staline avait défini plusieurs conditions pour qu'une république autonome puisse basculer dans la catégorie des républiques fédérées (cette dernière catégorie étant la seule dotée d'un droit de sécession en vertu de l'article 17 de la constitution). La première de ces conditions était qu'elle soit une région frontalière. Les républiques autonomes contenues au cœur de l'Union ne pouvaient donc pas invoquer un droit de retrait de l'URSS<sup>45</sup>. L'idée était d'éviter de constituer des enclaves au cœur même de l'Union soviétique<sup>46</sup>. Staline exigeait ensuite que la nationalité donnant son nom à une république constitue une majorité compacte. C'est à ce titre que les Tatars de la République frontalière de Crimée, qui ne constituaient pas une majorité au sein de cette république, interdisaient à ce territoire de prétendre au statut de république fédérée. La république devait enfin être peuplée d'une population suffisamment importante, estimée *a minima* à un million d'âmes par Staline. Ainsi, avant même d'être instruit par l'histoire soviétique quant à la portée réelle du droit de sécession, il apparaît que celui-ci était implicitement réservé aux républiques frontalières, dotées d'une population supérieure à un million d'habitants et comptant une majorité nationale bien définie. Tout comme Lénine avant lui, Staline rappelle que le droit à l'autodétermination n'est pas une question isolée, qu'elle est partie d'un tout, la révolution prolétarienne, et donc subordonnée comme telle à l'ensemble. Elle « doit être considérée du point de vue du tout »<sup>47</sup>.

44. PROUDHON (P.-J.), *De la capacité politique des classes ouvrières*, op. cit., p. 209.

45. STALINE (J.), *On the Draft Constitution of the USSR*, Report Delivered at the Extraordinary Eighth Congress of Soviets of the U.S.S.R, 25 novembre 1936.

46. On retrouvera ce même tempérament au droit à l'autodétermination chez Guy Héraud, voir son article intitulé « Modèle pour une application générale du droit à l'autodétermination », op. cit., p. 54 et 57.

47. STALINE (J.), « The Foundations of Leninism », *Works*, vol. 6, Moscou, Foreign Languages Publishing House, 1953, p. 147.

Alors qu'il occupait la fonction de commissaire du peuple aux Nationalités, Staline n'avait pas caché la subordination du droit des peuples à l'autodétermination au droit (qu'il qualifiait de supérieur) de la classe ouvrière à renforcer son pouvoir. « Le droit à l'autodétermination ne peut pas et ne doit pas faire obstacle à la classe ouvrière dans l'exercice de son droit à la dictature »<sup>48</sup>.

Quoi qu'on puisse penser de la théorie soviétique du droit à l'autodétermination, la rhétorique léniniste n'a pas survécu aux intérêts bien compris de l'URSS. Tout mouvement visant à quitter le giron soviétique sera amalgamé à une trahison de l'idéal communiste. Il ne pouvait être question alors que de minorités contre-révolutionnaires. En aucun cas ces velléités séditieuses ne pouvaient refléter le véritable désir des masses prolétaires de ces pays égarés. Les autres républiques soviétiques seront ainsi fondées à étouffer le poison séparatiste inoculé par une minorité pour le bien des masses ouvrières du pays et dans l'intérêt supérieur du socialisme international. Ainsi seront justifiés les événements de Budapest en 1968.

1.2. L'approche institutionnaliste : une lecture prédominante en doctrine

*Toutes les fois que d'un contrat, d'un pacte, d'un traité, résulte la création d'un corps constitué quelconque, il convient d'admettre qu'une opération de fondation s'est mêlée à l'opération contractuelle*<sup>49</sup>.

MAURICE HAURIUO

Voltaire soulignait combien il est important de « ne pas prendre l'origine d'une chose pour l'essence de la chose elle-même »<sup>50</sup>. Que les États aient été souverains en ratifiant le pacte fédéral

---

48. STALINE (J.), « Reply to the Discussion on National Factors in Party and State Affairs », *Works*, vol. 5, 1953, p. 270.

49. HAURIUO (M.), *Théorie de l'institution. Aux normes du droit*, 1933 ; rééd. Caen, Centre de philosophie politique, 1986, p. 120.

50. VOLTAIRE, *Œuvres complètes*, t. I., « Lettres VI sur Œdipe », Garnier, 1877.

est une chose. Dire que la Fédération demeure ensuite fondée sur cette même souveraineté originelle des États qui les doterait de la faculté de se retirer de l'Union en est une autre. Le *compact* peut fort bien se métamorphoser à compter de sa ratification. Une telle affirmation ne revient pas à contester le fait que la Fédération ait une origine conventionnelle. Cela suppose uniquement d'accepter le fait que l'« horizon contractuel » de cette Fédération disparaît sitôt le pacte fédératif signé<sup>51</sup>. La Fédération – devenue institution – acquiert une identité irréductible à la somme des volontés de ses cocontractants. Ainsi que l'expliquait Kelsen au sein de la *Théorie pure du droit*, il importe de ne pas confondre « relations historiques et relations de logique normative »<sup>52</sup>. La portée juridique de l'acte fondateur de l'union n'est pas prisonnière de sa nature originaire de pacte. Avec Olivier Beaud, il convient donc de regarder le pacte fédératif comme un acte mixte permettant de passer du contrat à l'institution<sup>53</sup>. Il faut alors dépasser ce « temps fédératif » si singulier qu'est la genèse d'une Fédération, mais sans oublier l'intention fédérale, son *daïmon*, qui doit mouvoir l'institution en lui gardant son ambition : celle d'une union de nations librement consentie.

51. L'expression est empruntée à Olivier Beaud.

52. KELSEN (H.), *Théorie pure du droit*, Paris, LGDJ, 1999, p. 327.

53. « La constitution d'une fédération est un acte mixte. Elle est bien un pacte constitutionnel dans la mesure où sa nature contractuelle marque sa naissance et imprime des effets qui vont bien au-delà de sa création. Elle revêt une portée unilatérale dans la mesure où elle s'impose aux individus des différents États. Mais si la constitution d'une Fédération est mixte, c'est en raison de la nature même de la Fédération qui, elle aussi, est mixte : elle est à la fois une fédération d'États et une fédération des peuples... Dans la mesure où elle est fédération d'États, elle doit être interprétée comme un pacte fédératif, car les parties au contrat sont les États qui ne veulent pas disparaître en tant qu'États (en tant qu'unités politiques). En revanche, dans la mesure où elle est fédération des peuples, elle doit être interprétée comme une constitution unilatérale, car elle doit s'imposer à tous les individus, membres de ces peuples, et à tous les habitants du territoire », BEAUD (O.), « La notion de pacte fédératif. Contribution à une théorie constitutionnelle de la Fédération », dans J.-F. Kervégan et H. Monhaupt (dir.), *Gesellschaftliche freiheit und vertragliche bindung in der rechtsgeschichte und der philosophie*, Frankfurt, Klostermann, coll. « Ius Commune », 1997, p. 221-222.

1.2.1. *La Fédération comme institution permanente et perpétuelle*

L'institutionnalisation de la Fédération permet de décrire le passage du contrat au statut. Elle permet de comprendre comment le pacte fédératif, à l'origine simple union librement consentie, est devenu une union durable et permanente. La vocation d'une institution est de s'inscrire dans la durée. C'est ce présupposé juridique d'éternité qui permet que soient signés des traités internationaux ou que des emprunts publics soient contractés<sup>54</sup>. Comme le dira Lincoln, « si un État peut faire sécession, alors un autre peut le faire, et quand tous se seront séparés, il ne restera personne pour payer les dettes »<sup>55</sup>. La personnalité morale de l'État ou de la Fédération est le fondement de leur perpétuité juridique. C'est pourquoi cette approche est implicitement retenue par la doctrine lorsqu'elle réfute l'existence d'un droit de sécession au sein de l'institution fédérale.

Carl Schmitt, qu'on sait par ailleurs influencé par la théorie de Maurice Hauriou, concevait la Fédération comme « une union durable »<sup>56</sup>. Une Fédération repose sur une libre convention lors de sa conclusion<sup>57</sup>. Mais pour autant, cette convention « n'est pas un libre pacte [*vertrag*] au sens d'un contrat librement révoicable à volonté »<sup>58</sup>. Un pacte fédératif fonde un nouveau *status*

54. HAURIOU (M.), *Précis élémentaire de droit public*, op. cit., p. 17-18.

55. LINCOLN (A.), *Special Session Message*, 4 juillet 1861.

56. Nombreux sont les auteurs qui adhèrent implicitement à cette institutionnalisation de la Fédération et qui consacrent en conséquence son caractère durable sinon perpétuel. Il en est ainsi de John Kincaid, pour qui « le fédéralisme est essentiellement un régime de gouvernement autonome partagé et volontairement choisi. [...] Un pacte est une association d'égaux assortie d'obligations. Au sein de l'association, les partenaires conservent leur identité et leur intégrité, tout en créant une nouvelle entité (comme une famille ou un corps politique), dotée, elle aussi, d'une identité et d'une intégrité propres. Un pacte est aussi un engagement envers les autres conformément à l'esprit, et non à la seule lettre, de la loi. Ainsi, cette entente à laquelle viennent se greffer des obligations qui constituent plus qu'un contrat. Un pacte engage les parties à une relation durable, voire perpétuelle, et à l'obligation de collaborer pour atteindre les buts de l'entente et régler de manière pacifique les conflits qui surgissent inévitablement dans toute relation », « Introduction », dans A.L. Griffiths, *Guide des pays fédéraux*, Forum des fédérations, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2005, p. 9.

57. SCHMITT (C.), *Théorie de la Constitution*, Presses universitaires de France, coll. « Quadrige », 2013 (2<sup>e</sup> tirage, 2017), chap. 29, I, p. 512.

58. SCHMITT (C.), op. cit., p. 513.

pour chacun de ses membres. Il vise à établir une « organisation durable ». Or, durable veut dire « perpétuel » (*ewig*) dans l'esprit du penseur allemand<sup>59</sup> : « Si par essence la fédération doit être permanente, l'adhésion à la fédération doit impliquer la renonciation permanente au droit de sécession »<sup>60</sup>. Les États membres n'ont pas souhaité renoncer à leur statut politique. Ils n'entendent en aucun cas être ravalés au rang de simples provinces dotées de quelque degré d'autonomie. Mais l'adhésion à la Fédération, à une institution de droit public dont la vocation est par essence de durer, de « durer dans la stabilité », pour reprendre une formule du doyen de Toulouse<sup>61</sup>, suppose un renoncement à la sécession. Murray Forsyth insistera lui aussi sur cette notion de « permanence »<sup>62</sup>. Tandis qu'il traitait du droit de séparation, il affirmait qu'« [u]ne entité politique constituée est censée par définition avoir un caractère permanent. La constitution implique la permanence »<sup>63</sup>. Or, pour le politologue britannique, cette permanence accordée à une Fédération est d'une nature toute différente de celle que l'on prête aux organisations internationales. C'est « un verrouillage profond des États eux-mêmes »<sup>64</sup>. Preston King, qui refusait la sécession au sein d'une Fédération comme au sein de n'importe quel État

59. SCHMITT (C.), *op. cit.*, p. 514.

60. SCHMITT (C.), *op. cit.*, p. 521-522.

61. HAURIOU (M.), *Principes de droit public*, Sirey, Paris, 1916, p. 14. Notons la définition que Maurice Hauriou donnait de son concept d'« institution corporative » : celle d'une organisation sociale ayant atteint un certain degré de perfection et possédant à la fois la souveraineté du pouvoir, l'organisation constitutionnelle du pouvoir avec statut, et l'autonomie juridique (p. 111). Or, Hauriou faisait déjà de l'organisation sociale « un arrangement permanent par lequel, à l'intérieur d'un groupement social déterminé, des organes disposant d'un pouvoir de domination sont mis au service des buts intéressant le groupe, par une activité coordonnée à celle de l'ensemble du groupe » (p. 48). Hauriou dira encore : « il est bon de savoir que, si la *modération du pouvoir* et la garantie de la liberté ont été le but réfléchi des hommes quand ils ont établi des équilibres sociaux, le besoin d'*assurer la durée* a été leur mobile instinctif ».

62. FORSYTH (M.), « The Political Theory of Federalism. The Relevance of Classical Approaches », dans J.J. Hesse, V. Wright (dir.), *Federalizing Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 37.

63. FORSYTH (M.), « Towards a new concept of Confédération », dans M. Forsyth, *The Modern Concept of Confederation*, European Commission for Democracy Through Law, Council of Europe, 1995, p. 66.

64. FORSYTH (M.), *Union of States*, *op. cit.*, p. 15.

souverain, appréhendait lui aussi la Fédération comme une institution et non comme un contrat<sup>65</sup>. Olivier Beaud recourt à cette même théorie de l'institution pour décrire le phénomène fédéral<sup>66</sup>. La *Théorie de la Fédération* revendique par ailleurs la double paternité de Forsyth et de Schmitt. Elle prolonge cette approche en décrivant la mutation presque génétique de « l'État-monade » en État-membre<sup>67</sup>. Appréhender la Fédération implique alors de « concilier cette « genèse contractuelle » et fédérale avec la naissance d'une institution (la Fédération) qui s'autonomise par rapport à ses membres créateurs, un peu comme une société commerciale s'émancipe de ses actionnaires initiaux »<sup>68</sup>.

Un pacte fédératif a pour effet de créer non simplement des rapports de droit, mais une nouvelle personne juridique. Il ne faut donc pas s'étonner de voir Olivier Beaud, qui a fait de la Fédération « une union volontaire librement consentie »<sup>69</sup>, affirmer dans le même temps que « dans [...] la Fédération, les États se confédèrent pour former une nouvelle forme politique qui est durable et permanente par définition »<sup>70</sup>. C'est ce caractère durable et permanent qui spécifie la Fédération en regard d'une alliance qui demeure un engagement ponctuel et limité, largement dépendant de circonstances extérieures<sup>71</sup>. C'est ce qu'avait déjà relevé Pufendorf lorsqu'il distinguait une confédération perpétuelle, qui réunit plusieurs peuples en un seul corps, et les alliances que les États font chaque jour ensemble et qui « n'ont ordinairement pour but que quelque utilité particulière de chaque Allié, & ne sont que pour un certain temps »<sup>72</sup>. Au contraire – dira Olivier Beaud –,

---

65. KING (P.), *Federalism and Federation*, *op. cit.*, p. 120.

66. BEAUD (O.), *Théorie de la Fédération*, *op. cit.*, p. 198, note 4.

67. *Ibid.*, p. 202.

68. *Ibid.*, p. 32.

69. *Ibid.*, p. 108.

70. *Ibid.*, p. 265.

71. C'est ce que nombre de juristes reprochent à la doctrine de Calhoun et à son droit de sécession : ramener la Fédération et son pacte fédératif à un simple traité de droit international public, soumis comme tel à la clause *rebus sic stantibus*.

72. DNG, VII, 5, § 18.

« la Fédération se caractérise par sa perpétuité, ou si l'on veut par sa "prétention à l'éternité" »<sup>73</sup>. De sorte que cette prétention « fait partie du concept de Fédération »<sup>74</sup>.

### 1.2.2. Une permanence conditionnée par « la durée en paix »

L'institutionnalisation de l'union emporte donc tacitement sa permanence. C'est le propre d'une institution que d'aspirer à la stabilité de l'organisation sociale. Toutefois, c'est une chose d'affirmer la permanence de l'institution fédérale, et c'en est une autre de dire qu'il s'agit d'une institution perpétuelle. La permanence de l'institution fédérale signifie simplement qu'un pacte fédératif n'est pas une alliance précaire. Les institutions créées ont vocation à durer. C'est pourquoi Max Seydel, qui privilégiait une approche conventionnelle des unions d'États, et qui était convaincu que ses membres conservaient le droit de rompre le pacte fédéral, qualifiait lui aussi un *Staatenbund* d'« union permanente »<sup>75</sup>. Dans leur constitution définitive du 11 mars 1861, les États confédérés d'Amérique eux-mêmes s'étaient donné un « gouvernement fédéral permanent ». À l'inverse, la perpétuité appelle l'irrévocabilité du pacte fédéral. La question est donc de savoir si la permanence, qui est le propre d'une théorie de l'institution, implique nécessairement la perpétuité.

En réalité, c'est moins par la notion de « perpétuité » que par la notion de « durée en paix » que se conçoit une théorie de l'institution<sup>76</sup>. L'ordre est une condition d'existence et une source de légitimité de l'institution. C'est pourquoi, quand bien même une situation de fait se serait originellement imposée par la force, elle a parfaitement pu – depuis – se transformer en institution et être légitimée par l'acceptation paisible et tacite de la société<sup>77</sup>.

73. BEAUD (O.), *Théorie de la Fédération*, op. cit., p. 266.

74. *Ibid.*, note 2.

75. « *Der Staatenbund ist die dauernde Vereinigung von Staaten zum Zwecke der gemeinsamen Ausübung einzelner Hoheitsrechte* », p. XIV.

76. HAURIOU (M.), *Théorie de l'institution*, op. cit., p. 17-18.

77. HAURIOU (M.), *Principes de droit public*, op. cit., p. 11.

Mais c'est aussi la raison pour laquelle une institution établie juridiquement peut perdre au fil du temps cette légitimité si l'ordre social ancien est désormais contesté. Comme le dira Maurice Hauriou, « on ne gouverne pas contre l'opinion »<sup>78</sup>. La durée en paix implique l'acceptation des sujets<sup>79</sup>. Une théorie de l'institution n'implique donc pas la perpétuité. Sa permanence est une présomption simple, conditionnée par l'acceptabilité de cet ordre social<sup>80</sup>. La permanence de l'institution fédérale pourrait alors être conditionnée aux réformes rendues nécessaires par la remise en cause de l'ordre fédéral tel qu'il existe. Une société fédérée qui contesterait l'ordre établi, qui jugerait être traitée injustement, être assimilée plutôt que protégée, serait alors en droit d'aspirer à des réformes<sup>81</sup>. À défaut, l'institution fédérale perdrait son statut de garant de la paix sociale pour devenir l'objet même des troubles qui agitent la société fédérée<sup>82</sup>.

78. *Ibid.*, p. 125.

79. « [L]adhesion des sujets tend à créer un droit d'essence supérieure, plus légitime et plus juste. En même temps, l'adhésion des sujets crée la légitimité des gouvernements. Tout état de fait qui se prolonge dans la société tend à se transformer en état de droit par le seul effet de sa durée; on peut citer comme exemple [...] le phénomène de la légitimation dont bénéficient les gouvernements établis, à mesure que leur domination se prolonge, alors même qu'ils se seraient établis par usurpation. Mais la condition de durée, sans autre qualificatif, serait inopérante pour expliquer le phénomène de la légitimation : il faut qu'il y ait amélioration du fait, adaptation du fait accompli à l'ordre général des choses. Pour que la durée soit garante de cette amélioration et de cette adaptation, il convient de la qualifier davantage, il faut que ce soit la *durée en paix au milieu d'un ensemble social* et la durée en paix implique l'*acceptation des sujets*. [...] la paix sociale est le grand critérium de la réalisation du droit; quand une situation établie a duré en paix pendant un certain temps, il y a présomption qu'elle s'est adaptée aux consciences et que les consciences s'y sont adaptées, et elle devient une situation juridique parfaite. Si, au début, elle présentait des caractères d'usurpation, de violence, de force pure, il est à croire qu'elle s'est amendée, que la force a été équilibrée par d'autres éléments, que des sacrifices ont été accomplis de part et d'autre, que le monde impondérable des consciences s'y est accommodé » (p. 125-126).

80. « [D]'anciennes situations établies, qui pendant longtemps ont été juridiques, peuvent lentement perdre ce caractère, parce qu'elles cessent d'être adaptées à un nouvel ordre des choses qui se crée; peu à peu, elles deviennent injustes. On s'en aperçoit au même critérium, la paix sociale est troublée à leur endroit, un état de malaise se crée, des réformes apparaissent inévitables ou, si elles ne sont pas opérées à temps, une révolution se prépare », p. 126.

81. « Ainsi nous évitons l'écueil de la glorification du fait accompli par la condition de la durée en paix à l'intérieur d'un ensemble social », HAURIOU (M.), *op. cit.*, p. 126-127.

82. « [L]orsque l'ordre constitutionnel existant et les acteurs politiques qui y participent optent pour une dynamique et une structure de domination d'une nation minoritaire en quête d'émancipation, la conciliation entre les principes de la démocratie, du constitutionnalisme

## 2. LE PRINCIPE FÉDÉRATIF D'AUTOCONSERVATION POLITIQUE

Ainsi, selon que l'on privilégie la dimension conventionnelle d'une Fédération ou sa nature institutionnelle, on sera plus ou moins enclin à justifier ou à refuser un droit de sécession. Il reste pourtant une dernière lecture possible de la sécession à même de transcender les approches contractualiste et institutionnaliste. Il faut alors s'attacher aux principes fédératifs eux-mêmes.

### 2.1. La garantie d'existence des collectivités fédérées

La garantie d'existence des collectivités fédérées, leur autoconservation en tant qu'entités politiques au sein de l'union, relève de l'évidence. « Il va de soi – disait Stéphane Rials – que les États antérieurs n'ont accepté de se fédérer que sous la condition déterminante de leur survie à l'état de collectivités fédérées »<sup>83</sup>. L'existence même d'une Fédération repose sur ses États. C'est leur union qui soutient l'édifice de la Fédération et elle ne saurait perdurer en tant que Fédération sans les membres qui l'ont fondée et qui justifient chaque jour son existence. Comme le disait la Cour suprême américaine : « *Without the States in union, there could be no such political body as the United States* »<sup>84</sup>. Pourtant, la République fédérale d'Allemagne, en autorisant potentiellement la suppression d'un Land, méconnaît ce principe cardinal du fédéralisme.

#### 2.1.1. *Le contre-exemple allemand : une garantie fédérale en trompe-l'œil*

Le non-respect de cette prescription par l'Allemagne en dit probablement très long sur la perte d'identité politique des Länder. Cette faille dans l'édifice fédéral allemand est ancienne. La Constitution de Weimar avait déjà prévu la possibilité de modifier

---

et de l'État de droit et du fédéralisme est impossible. En contexte similaire, l'État multinational perd sa légitimité sur le territoire de la nation minoritaire et celle-ci devient alors libre de rejeter ce carcan constitutionnel lui niant son droit inhérent à l'autodétermination et à l'égalité politique», GUENETTE (D.), GAGNON (A.-G.), « Du référendum à la sécession : le processus québécois d'accession à la souveraineté et ses enseignements en matière d'autodétermination », *Revista catalana de dret públic*, n° 54, 2017, p. 117.

83. RIALS (S.), *Destin du fédéralisme*, Paris, LGDJ, 1985, n. 6, p. 73.

84. *Lane County c. Oregon*, 7 Wall. 76, 19 L. ed. 104, 1868.

la carte territoriale ; au besoin en se passant du consentement des intéressés<sup>85</sup>. Cette disposition visait – comme l’observait Carl Schmitt – à permettre « de dissoudre la Prusse », dont l’hégémonie comme l’étendue semblaient dangereuses. À l’inverse, elle aurait aussi permis « d’éliminer les Länder nains et les miettes de territoire incapables de survivre parce qu’ils sont trop petits »<sup>86</sup>. La garantie d’existence des Länder est apparue impossible à une Allemagne née de l’union d’entités disparates<sup>87</sup>. La constitution de 1949 prévoyait même initialement une obligation pour l’État fédéral de réorganiser spatialement les Länder<sup>88</sup>. Une révision constitutionnelle transformera par la suite cette obligation en une simple faculté. Mais il existe aujourd’hui encore des vestiges de cette philosophie rationaliste plutôt que fédéraliste dans le régime actuel. Certes, le constituant allemand a tiré les leçons de l’expérience du nazisme qui avait aboli le fédéralisme. Il a donc jugé plus prudent d’en garantir l’intangibilité : « Toute modification de la présente Loi fondamentale qui toucherait à la structuration de la Fédération en Länder, au principe du concours des Länder à la législation ou aux principes énoncés aux articles 1<sup>er</sup> et 20 est interdite » (article 79 al. 3 LF). Seulement, cet article protège uniquement la structure fédérale du pays et non chacune de ses individualités fédérées. Or, dans le même temps, l’article 29 al. 1 LF autorise par une simple loi fédérale une « restructuration » spatiale des Länder<sup>89</sup>. L’alinéa 2 la soumet à un vote populaire. Mais l’article 118 de la *Grundgesetz*, consacré aux Länder du Sud-Ouest, autorisait quant à lui – par dérogation aux dispositions de l’article 29 – la restructuration des territoires des Länder de Bade, de Wurtemberg-Bade et de Wurtemberg-Hohenzollern.

---

85. Article 18 al. 3

86. SCHMITT (C.), *Théorie de la Constitution*, *op. cit.*, p. 539.

87. Hugo Preuss avait échoué à convaincre du bien-fondé de son plan visant à diviser le *Reich* en 14 Länder à peu près égaux.

88. AUTEXIER (C.), *Introduction au droit public allemand*, *op. cit.*

89. Article 29 al. 1 : « Le territoire fédéral peut être restructuré en vue de permettre aux Länder d’accomplir efficacement les tâches qui leur incombent en fonction de leur dimension et de leur capacité ».

Cette restructuration devait alors s'opérer par voie d'accord entre les Länder concernés ou, à défaut, au moyen d'une loi fédérale précédée d'une simple consultation populaire (c'est-à-dire d'un référendum consultatif). Et comme aucun accord ne fut trouvé entre les trois Länder, c'est bien une loi fédérale qui a finalement décidé le 4 mai 1951 de créer par regroupement le Land actuel de Bade-Wurtemberg et, par ce fait, qui a acté la disparition de celui de Bade. Une consultation populaire sera bien organisée, mais plusieurs mois après l'adoption de la loi fédérale. Le 9 décembre 1951, ce référendum verra 52,2% des Badois appelés aux urnes manifester leur hostilité à la disparition de leur « pays ». Cette affaire donnera lieu à un recours devant la Cour constitutionnelle. Mais la loi du 4 mai 1951 sera validée au motif que « les différents Länder [...] ne sont constitutionnellement protégés ni dans leur existence ni sur leur territoire contre les interventions [...] de l'autorité fédérale »<sup>90</sup>. La Cour de Karlsruhe sera même plus explicite dans une seconde décision :

Une réorganisation du territoire fédéral [...] peut conduire à l'élimination d'un ou de plusieurs Länder existants. Cette réorganisation peut même être effectuée contre la volonté de la population du Land concerné. [...] la Loi fondamentale n'interdit pas le fait qu'un Land perde son existence contre la volonté de son peuple au cours d'une réorganisation<sup>91</sup>.

90. *Bverf. GE*, 5, 34 (38), Land Baden.

91. « *Es ist behauptet worden, im Bundesstaat könne ein Gliedstaat nicht gegen den Willen seiner Bevölkerung beseitigt werden. Richtig ist, daß in der Regel die Verfassung eines Bundesstaates die Existenz und das Gebiet der Gliedstaaten garantiert. Von dieser Regel weicht aber das Grundgesetz ausdrücklich ab. In Art. 79 Abs. 3 GG ist nur der Grundsatz unverbrüchlich gesichert, daß der Bund "in Länder" gegliedert sein muß. Eine Garantie für die derzeit bestehenden Länder und ihre Grenzen kennt das Grundgesetz nicht. Im Gegenteil, es sieht, wie sich aus Art. 29 und Art. 118 GG ergibt, sowohl Veränderungen im Gebietsstand der einzelnen Länder als auch eine Neugliederung des Bundesgebiets vor, die zur Beseitigung eines oder mehrerer bestehender Länder führen kann. Diese Neugliederung kann sogar entgegen dem Willen der Bevölkerung des betroffenen Landes durchgeführt werden (vgl. Prot. des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates S. 54, 57f.). Das Grundgesetz hat sich also zum "labilen Bundesstaat" im Sinne Thomas (HdbDStR Bd. I S. 184) bekannt. Daraus folgt, daß es dem Grundgesetz nicht widerspricht, wenn ein Land gegen den Willen seiner Bevölkerung im Zuge einer Neugliederung seine Existenz verliert* », *BverfGE* 1, 14, Südweststaat.

2.1.2. *Un principe cardinal du fédéralisme*

Ainsi conçu, le fédéralisme semble plus proche d'une rationalisation spatiale du territoire d'une seule et même nation que d'une philosophie d'union entre entités politiques distinctes. Seul le principe fédéral est garanti, tandis que les Länder, comme entités politiques, peuvent voir leur existence individuelle sacrifiée sur l'autel de la rationalité économique<sup>92</sup>. Cette approche est révélatrice d'une disposition mentale à l'égard du fédéralisme très unitaire dans sa philosophie. Seul l'alibi fédéral est préservé, et non les entités politiques individuelles. Le droit positif allemand se révèle ainsi être en contradiction totale avec ce que prescrivait Paul Laband dans le dernier quart du XIX<sup>e</sup> siècle. Le juriste estimait alors que rien ne s'opposait à ce que l'Empire allemand renonce au principe fédéral pour devenir un « État-Empire », comprenons un État unitaire. Par contre, s'appuyant sur l'égalité des États membres, il jugeait inconcevable que l'Empire puisse supprimer un État particulier sans son consentement. « De la nature de l'État fédéral résulte [...] une garantie de l'existence des États particuliers »<sup>93</sup>. La République fédérale d'Allemagne, véritable contre-exemple, semble finalement plaider en faveur du principe. La *Bundesrepublik* s'est écartée des enseignements de Paul Laband en raison de la nature disparate de ses Länder et de son histoire politique tourmentée. Cela n'enlève donc rien à la justesse des prescriptions de Carl Schmitt lorsqu'il rappelait que l'« on ne peut enlever à un membre de la Fédération une partie de son territoire contre son gré, et on peut encore moins le supprimer dans son existence politique »<sup>94</sup>. La Cour constitutionnelle elle-même a d'ailleurs parfaitement conscience du fait que le droit positif allemand viole un principe traditionnel du fédéralisme<sup>95</sup>.

92. HESSE (K.), *Grundzüge des verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschlands*, 14<sup>e</sup> éd., Heidelberg, C.F. Müller, 1984, § 706, p. 263.

93. LABAND (P.), *Le Droit public de l'Empire allemand*, t. 1, Paris, Giard & Brière, 1900 (1876), p. 205.

94. SCHMITT (C.), *Théorie de la Constitution*, *op. cit.*, p. 515.

95. « Il a été affirmé que, dans un État fédéral, un État membre ne peut pas être supprimé contre la volonté de sa population. Il est vrai qu'en règle générale la Constitution d'un État fédéral garantit l'existence et le territoire des États membres. Toutefois la Loi fondamentale

Ce droit à l'existence est à ce point évident pour la doctrine qu'Olivier Beaud juge naturel que « le texte des pactes fédératifs ne contien[ne] jamais une formule du genre : “La Fédération a pour but de maintenir l'existence politique de ses composantes” »<sup>96</sup>. Geoffrey F. Sawer estimera même que, tant qu'un système politique restreint la capacité du pouvoir central de supprimer une de ses régions, ce système politique doit être appelé « fédéral »<sup>97</sup>. Carl Schmitt faisait déjà de ce principe un principe consubstantiel à l'idée fédérale, implicitement reconnu par toute constitution fédérative :

La fédération vise à maintenir l'existence politique de tous les membres dans le cadre de la fédération. Il en résulte que la constitution fédérative contient dans tous les cas (même lorsqu'elle ne le mentionne pas explicitement) une garantie de l'existence politique de chaque membre de la fédération [...] [T]oute fédération implique cette garantie de l'existence et des possessions. La garantie découle tant du but de l'autoconservation que de la notion de durée, qui fait partie de l'essence de la fédération<sup>98</sup>.

Si le principe fédéral interdit la suppression d'une collectivité fédérée, il interdit de la même manière que cette collectivité soit exclue discrétionnairement par l'ordre fédéral. Cette expulsion reviendrait à retirer à cette entité son statut de collectivité fédérée. Or, ce statut lui est garanti. Seuls d'impérieux motifs pourraient justifier une pareille extrémité. D'autant qu'un droit d'expulsion reviendrait en pratique à rétablir des rapports hiérarchiques entre un gouvernement commun puissant et un gouvernement régional faible, ainsi contraint de se plier aux directives fédérales sous peine d'être ostracisé.

---

s'écarte explicitement de cette règle. L'article 79 paragraphe 3 de la Loi fondamentale énonce uniquement le principe selon lequel la République fédérale d'Allemagne doit être divisée “en Länder”. La Loi fondamentale ne garantit pas l'existence des Länder ou leurs frontières», BVerfGE 1, 14 – *Südweststaat*, § 126.

96. BEAUD (O.), *Théorie de la Fédération*, *op. cit.*, p. 322. Encore existe-t-il une exception donnée par l'article 53 de la constitution suisse, qui précise que « la confédération protège l'existence et le statut des cantons, ainsi que leur territoire ».

97. SAWER (G.F.), *Modern Federalism*, Pitman, 1969, p. 125.

98. SCHMITT (C.), *Théorie de la Constitution*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Quadrige », 2008, p. 515.

## 2.2. L'intégrité territoriale des collectivités fédérées

*L'État membre est maître de son territoire*<sup>99</sup>.

CHARLES DURAND

Autant la garantie d'existence des États particuliers doit être déduite de la forme fédérale, puisqu'elle est rarement explicitement consacrée par la constitution, autant la garantie de l'intégrité des territoires fédérés est un lieu commun du constitutionnalisme. Depuis 1848, l'État fédéral suisse a toujours garanti leur territoire aux cantons (article 5). La nouvelle Constitution de 1999 consacre d'ailleurs l'existence, le statut et le territoire des cantons (article 53). Toute modification suppose leur accord. En ce sens, la Confédération répond à toutes les exigences d'une constitution proprement fédérale. La Constitution autrichienne conditionne elle aussi la modification territoriale des Länder à leur accord (article 3). La Constitution des États-Unis interdit de la même manière la création d'un nouvel État dans un État existant sans le consentement de l'État concerné (article 4 sect. 3). Cette disposition conduit naturellement à évoquer l'hypothèse d'une sécession intrafédérative.

### 2.2.1. La sécession intrafédérative

Il peut arriver qu'un État fédéré connaisse une partition et qu'il se dédouble, comme lors de la séparation du district du Maine de l'État du Massachusetts en 1819. Il se peut même que le pacte fédératif ait prévu une clause pour anticiper ce cas de figure, comme c'est le cas aux États-Unis. Des partitions de cette nature supposent toutefois un double consentement et en premier lieu, évidemment, celui de l'État concerné. Mais un État fédéré ne peut pas décider seul de se scinder en deux. Bien qu'il ne soit pas question à proprement parler d'une admission, en tant qu'il serait question de l'accession d'un territoire « étranger » à la Fédération, cette scission conduit à la naissance d'un nouveau membre au sein de l'union. L'accord de la communauté fédérale est donc

---

99. DURAND (C.), *Les États fédéraux : étude de droit constitutionnel positif*, Paris, Sirey, 1930, p. 141.

indispensable, comme le montre l'exemple jurassien<sup>100</sup>. Imaginons même l'hypothèse inverse, où ce nouveau territoire ne solliciterait pas sa reconnaissance comme collectivité fédérée et préférerait opter pour l'indépendance pure et simple. Dans ce cas, cette scission conduirait à modifier les frontières de la Fédération et peut-être même à créer une enclave en son sein. Dans un cas comme dans l'autre, il est légitime que le pouvoir fédéral soit associé à ce processus, quand bien même il serait consensuel.

Mais il peut aussi arriver que cette partition intrafédérée ne prenne pas le caractère d'une décision prise à l'amiable. Une collectivité fédérée peut elle aussi être confrontée à une tentative de sécession. L'histoire fédérale offre à cet égard un exemple singulier puisque directement lié à la guerre civile américaine : une sécession dans la sécession. L'État de Virginie-Occidentale est né en 1863 au cœur de la guerre civile. Le 17 avril 1861, lors de la Convention de Richmond, les délégués des comtés du nord-ouest de la Virginie avaient majoritairement voté contre la sécession, s'opposant ainsi aux planteurs du sud et de la côte de Virginie. Entre mai et août, plusieurs conventions unionistes se réunissent ainsi à Wheeling. Et rapidement, cette convention prétend restaurer un gouvernement loyaliste. Or, ce gouvernement sera presque aussitôt reconnu par l'administration Lincoln, qui choisira pour ce faire la date symbolique du 4 juillet. Le 20 août, la Convention de Wheeling pouvait ainsi adopter une ordonnance visant à la création d'un État séparé. Le Congrès posera en décembre 1862 une condition préalable à la reconnaissance : l'abolition de l'esclavage. La chose faite, le territoire pouvait être admis dans l'Union par le Congrès, et la Virginie-Occidentale pouvait devenir le 35<sup>e</sup> État le 20 juin 1863. On comprend facilement l'intérêt pour l'Union, dans le contexte d'une guerre mal engagée, de s'attacher un nouveau territoire unioniste. Une véritable prise de guerre idéologique sur un État séparatiste. Pourtant, Washington était tenue de respecter la Constitution, qui dispose très clairement que

100. Le Jura n'a pas acquis son statut de canton souverain du seul fait du plébiscite d'auto-détermination de 1974 organisé avec l'aval des autorités bernoises. Il a fallu attendre le 24 septembre 1978 pour que le peuple suisse et l'ensemble des cantons acceptent de modifier la constitution pour donner naissance au canton du Jura.

[d]e nouveaux États peuvent être admis par le Congrès dans l'Union ; mais aucun nouvel État ne sera formé ou érigé sur le territoire soumis à la juridiction d'un autre État, ni aucun État formé par la jonction de deux ou de plusieurs États, ou parties d'État, sans le consentement des législatures des États intéressés, aussi bien que du Congrès (article IV, sect. 3, cl. 1).

Seule une situation hors-norme comme la guerre de Sécession a pu conduire le gouvernement fédéral à passer outre une disposition conforme aux plus purs principes fédéraux. Le pouvoir fédéral ne peut en aucun cas encourager ou reconnaître une entreprise séparatiste mettant en cause l'intégrité territoriale d'une collectivité dont il est le garant. C'est ce que démontre d'ailleurs l'Union européenne s'agissant de la Catalogne.

#### 2.2.2. *L'Union européenne et la sécession au sein d'un État membre*

Une Fédération est garante de l'intégrité de ses membres. Elle ne saurait soutenir ni même reconnaître une sécession intrafédérative sans manquer à ses devoirs fédéraux. C'est en ce sens que l'on pourrait interpréter la réserve des institutions bruxelloises à l'égard de la Catalogne. Dans les heures qui ont suivi la proclamation unilatérale d'indépendance de la *Generalitat* le 27 octobre 2017, toutes les capitales européennes – et avec elles Washington, Ottawa ou Ankara – ont fait connaître leur solidarité à l'égard de Madrid et leur refus sans appel d'une reconnaissance pourtant appelée de ses vœux par une putative république catalane. Bruxelles restera finalement très discrète durant cette crise. Tout au plus entendra-t-on un appel à la modération par la voix de Donald Tusk. Réaffirmant que Madrid demeure le seul partenaire de l'Union européenne, le président du Conseil européen n'en appelait pas moins Mariano Rajoy à favoriser « la force de l'argument plutôt que l'argument de la force ». De son côté, Jean-Claude Juncker, président de la Commission, commentait : « Nous n'avons pas à nous insérer dans ce débat hispano-espagnol, mais je ne voudrais pas que demain l'Union européenne se compose de quatre-vingt-quinze États membres ». Les Catalans ne devaient attendre aucun soutien de la part de Bruxelles,

qui n'a même jamais répondu à la demande de médiation sollicitée par Barcelone. L'article 4 du TUE lui interdit toute action contraire à l'intégrité territoriale de ses membres<sup>101</sup>.

Aucune disposition, et c'est en ce sens assez logique, ne prévoit la suite à donner en cas de sécession à l'intérieur d'un État membre. Ce nouveau territoire serait-il encore membre de l'Union européenne? La « doctrine Prodi » fait figure de position officielle des institutions sur cette question. L'ancien président de la Commission avait déclaré en 2004 qu'un État né d'une sécession ne serait pas automatiquement considéré comme faisant partie de l'Union. Il lui faudrait enclencher une procédure d'adhésion et obtenir un vote du Conseil européen à l'unanimité<sup>102</sup>. Le président du Parlement européen Antonio Tajani avait ainsi rappelé avant la tenue du référendum catalan du 1<sup>er</sup> octobre 2017 qu'un territoire faisant sécession d'un État membre deviendrait automatiquement un État tiers vis-à-vis de l'Union européenne. *Ipsa facto*, les traités ne s'y appliqueraient plus. Quant à Jean-Claude Juncker, dans son « Interview à La Vanguardia », il mettait en garde: « si la Catalogne se sépare de l'Espagne [...], elle ne pourra devenir le lendemain membre de l'UE. Elle devra suivre le processus d'adhésion comme tous les membres qui sont entrés après 2004 »<sup>103</sup>. L'adhésion n'aurait donc

101. Article 4§2 TUE: « L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre ».

102. « [L]a région nouvellement indépendante deviendrait, du fait de son indépendance, un pays tiers par rapport à l'Union et les traités ne s'appliqueraient plus sur son territoire à compter du jour de son indépendance ». Telle fut la réponse du président de la Commission européenne Romano Prodi à une question écrite posée par le député européen Eluned Morgan s'agissant d'une éventuelle indépendance de l'Écosse, voir J.O., 3 avril 2004, C 84E/0492. Le président Barroso et le vice-président Almunia se référeront à cette réponse respectivement les 13 novembre 2012 et 16 septembre 2013. En réponse à une question de la Chambre des lords britannique, José Manuel Barroso écrivait que: « Si une partie du territoire d'un État membre cessait d'appartenir à cet État pour devenir un nouvel État indépendant, les traités ne s'appliqueraient plus à ce territoire. En d'autres mots, un nouvel État indépendant deviendrait, du fait de son indépendance, un pays tiers à l'égard de l'UE et les traités ne s'appliqueraient plus sur son territoire », Lettre de J.-M. Barroso à Lord Tugendhat du 12 octobre 2012.

103. *Courrier international*, 28 septembre 2017.

rien d'automatique. Et elle serait suspendue à l'épée de Damoclès du veto de n'importe quel membre de l'Union, y compris celui dont elle s'est séparée. Cette hypothèque sur l'appartenance européenne aurait de quoi faire réfléchir bien des électeurs attirés par l'indépendance au regard des conséquences économiques qu'aurait une sortie précipitée de l'UE<sup>104</sup>.

### 2.3. La réciprocité du principe d'autoconservation politique

Une théorie de la Fédération consacre un droit imprescriptible des nations fédérées au respect de leur identité politique et culturelle. En souscrivant au pacte fédératif, une nation acquiert la garantie de son existence et de son intégrité physique. La communauté fédérale s'en porte garante. Elle a l'obligation de lui apporter sa protection au besoin. Une Fédération ne peut donc jamais supprimer un de ses membres, pas plus qu'elle n'est autorisée à porter atteinte à son territoire sans son consentement.

#### 2.3.1. La garantie d'existence de la Fédération

*C'est [...] une erreur complète que de se demander, comme on le fait parfois, qui possède la souveraineté, de l'État collectif ou des États particuliers [...] La question ainsi posée n'est pas susceptible de recevoir une solution. Un seul être possède la souveraineté, c'est l'État fédéral complet, l'État personne morale, dont le pouvoir central et les États particuliers ne sont que les représentants ou les organes. Mais tous les organes qui tiennent directement leurs droits de la constitution, qui est l'expression la plus formelle de l'État, sont égaux entre eux ; la suppression de l'un par les autres est impossible en dehors d'un coup d'État. Ainsi, dans l'État central le pouvoir central considéré abstraction faite des États particuliers, ne peut pas plus supprimer ces derniers, qu'eux ne pourraient le supprimer [...] Seul l'État, c'est-à-dire représenté par l'ensemble des organes dont la coopération est exigée par la constitution pour la formation de la volonté de l'État, peut le faire légalement<sup>105</sup>.*

LOUIS LE FUR

---

104. Cet état de fait pourrait théoriquement conduire à une situation ubuesque. Imaginons qu'en pleine nuit le Parlement flamand décide brutalement de faire sécession de la Belgique. Bruxelles et avec elle une grande part des institutions européennes seraient en dehors de l'UE au petit matin. Le droit européen n'y serait plus applicable.

105. LE FUR (L.), *État fédéral et confédération d'États*, op. cit., p. 654-655.

Une Fédération ne peut en aucun cas supprimer un de ses membres, quand bien même elle le ferait à une majorité renforcée. Une collectivité fédérée n'est pas une circonscription administrative que l'on serait en droit de rayer d'un trait de plume dans le bureau d'un ministre au nom de la rationalité administrative ou de l'efficacité économique. La dignité fédérée est inviolable. C'est le sens même de l'engagement fédéral<sup>106</sup>. Cela étant dit, il faut ensuite s'interroger sur la réciprocité qu'implique cette garantie. Si un droit constitutionnel de sécession est reconnu, alors se crée au sein de la Fédération – par le pacte fédératif – une asymétrie entre le régime juridique de la collectivité fédérée, dont l'existence est protégée, et le gouvernement commun, qui demeure une entité soluble à la discrétion des entités fédérées. La parité fédérative, qui suppose que l'ordre juridique fédéral et l'ordre juridique fédéré soient de même valeur, n'implique-t-elle pas une égale protection de leur existence ?

On pourrait rétorquer qu'une sécession n'est pas synonyme de dissolution de l'institution fédérale. Qu'une nation fédérée se retire de l'union ne signifie pas *nécessairement* que l'union sera dissoute. Mais en réalité, deux arguments pourraient conduire à rapprocher sécession et dissolution. L'expérience démontre d'abord que la reconnaissance d'un droit de sécession conduit souvent par son usage en cascade à la dissolution pure et simple de la Fédération. C'est ce qu'ont démontré les fédérations de Rhodésie-et-Nyassaland et des West Indies, qui n'ont pas survécu plus de quelques mois à la sécession du Nyassaland et de la Jamaïque. D'autre part, sur un plan théorique, le cas d'école d'une Fédération bipartite met aussi en lumière la possible identité entre sécession et dissolution. Une Fédération composée de deux membres sera nécessairement

106. Ainsi que le soulignait Georges Scelle, « un pacte fédéral garantit l'existence personnelle des communautés politiques préalablement existantes et leur garantit aussi l'usage des compétences qui sont nécessaires pour gérer leurs intérêts autonomes », *Le fédéralisme européen et ses difficultés politiques*, Nantes, Conférence au Centre universitaire européen, 1952, p. 14.

dissoute du fait de la sécession de l'un de ses membres<sup>107</sup>. Un cas mis en relief par la destinée de la République fédérative tchèque et slovaque.

Reconnaître un droit constitutionnel de sécession équivaut alors à consacrer un solipsisme fédéré. La seule réalité acquise avec certitude serait l'existence des entités fédérées comme entités politiques ; tandis que la Fédération et son gouvernement commun seraient une hypothèse heureuse chaque jour susceptible d'être remise en cause. L'égalité qui préside aux rapports entre collectivités fédérées, ainsi que ceux régissant les liens entre les collectivités et le gouvernement commun, interdit de regarder comme authentiquement fédéral un statut qui garantit l'existence aux uns tandis qu'il refuse cette même garantie à l'autre partie.

D'autant qu'il est en réalité impossible de soutenir la garantie d'existence des collectivités fédérées sans offrir une garantie d'existence à la Fédération. Le droit d'autoconservation politique des nations est un droit d'autoconservation *en tant que collectivité fédérée*. À ce titre, il suppose l'autoconservation politique de la Fédération. Si la Fédération devait disparaître, si l'idée même de sa dissolution était rendue possible juridiquement, alors le statut de collectivité fédérée serait lui-même hypothéqué. La garantie d'existence des membres de l'union en tant que collectivité fédérée suppose la permanence de l'institution fédérative. Le cas topique d'une Fédération bipartite est là encore tout à fait éclairant. Si un droit de sécession est reconnu, alors chacune des deux collectivités fédérées se trouve à la merci de l'autre puisqu'il lui est possible de quitter l'union et donc de dissoudre la Fédération

---

107. Prenons l'hypothèse d'une Fédération composée de six membres. Le premier à vouloir faire sécession serait d'autant plus en droit de le faire que cette option ne remettrait pas en cause l'existence de la Fédération. Il en irait possiblement de même du deuxième et du troisième. Mais on perçoit rapidement les limites de cette logique. Ceux qui resteraient membres de l'union après le départ de leurs cocontractants demeureraient prisonniers. Le cinquième ou le sixième membre, en faisant sécession, entraînerait nécessairement la dissolution de la Fédération. Ces ultimes sécessions reviendraient alors à attenter à l'existence même de la Fédération, et cela est impossible. Cette logique serait donc pire que le mal, puisqu'elle favoriserait une course de vitesse au départ, de peur pour les derniers partants d'avoir à payer l'addition.

sans tenir compte des aspirations de son partenaire à poursuivre sa vie de collectivité fédérée. Serait-elle composée de trois membres que les choses ne seraient guère différentes. Imaginons qu'une première collectivité fédérée, la plus riche, se décide à quitter l'union. Une seconde, refusant de porter seule le poids de la Fédération et de financer la dernière entité (qui serait la plus faible économiquement), pourrait alors décider de lui emboîter le pas. La province fédérée la plus pauvre serait alors abandonnée à elle-même puisque la Fédération serait dissoute. Serait-elle d'ailleurs capable de préserver son identité politique et sa nouvelle indépendance ? Sans la protection de la Fédération, rien n'interdit désormais qu'un pays voisin accapare une proie facile pour en faire une simple province et assimiler sa population.

Un droit de sécession s'oppose ainsi à une véritable garantie du statut de collectivité fédérée<sup>108</sup>. La garantie d'existence des États membres suppose la garantie d'existence de la Fédération. C'est en ce sens qu'il faut comprendre la perpétuité prêtée à la fédération américaine par la Cour suprême en 1868 dans *Texas c. White* lorsqu'elle affirmait que la Constitution, dans toutes ses dispositions, devait être regardée comme « une Union indestructible, composée d'États indestructibles » :

la perpétuité et l'indissolubilité de l'Union n'impliquent nullement la perte de l'existence distincte et individuelle, ni celle du droit à l'autonomie des États. Au contraire, il n'est pas déraisonnable de dire que la préservation des États et le maintien de leurs gouvernements relèvent autant de la conception et du soin de la Constitution que de la préservation de l'Union et du maintien du gouvernement national. La Constitution, dans toutes ses dispositions, se tourne vers une Union indestructible composée d'États indestructibles<sup>109</sup>.

C'est aussi la raison pour laquelle il ne peut exister de droit d'expulsion d'une collectivité fédérée en dehors de l'hypothèse où elle s'obstinerait à violer le pacte fédératif et qu'il serait impossible

108. Notons qu'il est impossible de justifier l'interdiction de l'expulsion d'une nation fédérée sans reconnaître que le statut protégé est celui, non d'État souverain (puisque la nation le redeviendrait en dehors de l'union), mais de collectivité fédérée.

109. Cour suprême, *Texas c. White*, 74 US 700, 1868.

de la ramener vers de meilleures dispositions. Reconnaître un droit d'exclusion pour des motifs d'opportunité reviendrait à détruire le statut de collectivité fédérée garanti par le pacte.

### 2.3.2. *La garantie de l'intégrité de la Fédération*

À ce stade, qu'avons-nous dit d'une théorie de la Fédération susceptible d'apporter une réponse à la problématique de la sécession ? Une Fédération repose sur une égalité principielle entre le gouvernement commun et ses membres. Une Fédération n'est pas fondée sur une logique hiérarchique, mais sur la coopération et le respect mutuel. Dès lors que l'on accepte ce principe d'égalité entre chaque nation et le gouvernement commun, il en découle un principe de réciprocité. L'égalité suppose la réciprocité des droits. Les droits reconnus aux nations fédérées quant à leur existence et leur intégrité doivent dès lors être reconnus à la Fédération et à son gouvernement commun. L'intégrité territoriale garantie aux collectivités fédérées par la communauté fédérale suppose en retour la garantie de l'intégrité de la communauté fédérale par les collectivités fédérées. Si on considère qu'une sécession intrafédérée est incompatible avec le droit à l'intégrité des nations fédérées, alors une sécession unilatérale d'une nation est incompatible avec le droit à l'intégrité de la Fédération. Reconnaître aux nations fédérées un droit de sécession devrait conduire à admettre par symétrie un droit de la communauté fédérale à expulser discrétionnairement telle ou telle collectivité fédérée. On perçoit ainsi combien l'équipollence fédérative s'oppose à toute reconnaissance d'un droit unilatéral de sécession ou d'un droit d'expulsion. Reconnaître l'un de ces droits doit conduire à reconnaître l'autre. Sécession et expulsion sont les deux faces d'une même pièce. C'est ainsi que Kenneth Wheare, qui admettait le principe de sécession, admettait en cohérence dans le même élan le principe de l'exclusion d'un État membre<sup>110</sup>.

---

110. WHEARE (K.), *Federal Government*, *op. cit.*, p. 87. Inversement, Lee Buchheit jugeait tout aussi impossible d'expulser un État membre que de voir ce dernier se séparer unilatéralement, BUCHHEIT (L.C.), *Secession. The Legitimacy of Self-Determination*, *op. cit.*, p. 23 et 27.

À l'inverse, si on estime qu'un droit discrétionnaire d'exclusion est contraire à la philosophie fédérale, alors il faut convenir qu'un droit unilatéral de sécession l'est tout autant.

Un droit de sécession implique qu'une Fédération renonce au mieux à la garantie de son intégrité territoriale, au pire à la garantie de son existence. Dans ces conditions, reconnaître un droit de sécession, en hypothéquant la perpétuité de la Fédération, interdit finalement toute garantie absolue de l'existence des collectivités fédérées. La garantie du statut de collectivité fédérée suppose que la Fédération soit elle-même présumée éternelle. Évidemment, on pourrait relativiser la portée de cet argument de logique fédérale. Quel avocat américain n'a pas eu l'occasion de citer le juge Holmes, rappelant que la vie du droit n'est pas gouvernée par la logique, mais qu'elle obéit aux leçons de l'expérience<sup>111</sup> ? Il appartiendrait alors au lecteur de déterminer si les expériences fédérales ressuscitées dans cet ouvrage lui paraissent plaider en faveur ou en défaveur de la reconnaissance d'un droit de sécession.

Conclure en raison de considérations théoriques qu'un droit de sécession *unilatérale* ne peut pas être légalement reconnu au sein d'une Fédération est une chose. Cela ne signifie pas pour autant qu'une sécession est toujours illégitime. La pérennité de la Fédération, qui relève d'une fiction juridique nécessaire, ne signifie pas qu'il sera toujours inopportun politiquement de quitter une union. Ni même qu'elle ne sera pas acceptée par la communauté fédérale. Le fait peut être permis. Mais il ne s'agit pas d'un droit. *Fas est. Jus non est.* Quel intérêt pourrait avoir une Fédération à conserver en son sein une entité déterminée à s'opposer continuellement à la bonne marche de l'union ? Il faudra simplement avoir conscience du fait que les liens tissés par la communauté de vie fédérative seront particulièrement difficiles à délier. Il suffit pour s'en convaincre de regarder la sortie pour le moins délicate du Royaume-Uni de l'Union européenne. La procédure prévoyait qu'à l'issue d'une durée de deux ans, le retrait serait effectif. Mais ce délai fut finalement insuffisant pour définir de manière satisfaisante les termes de la nouvelle relation entre Londres et Bruxelles

111. HOLMES (O.W.), *The Common Law*, Little, Brown & Co. 1881, p. 1.

et régler les problématiques innombrables qui feront suite à la séparation. L'imbrication des ordres juridiques et l'interdépendance économique tissée par les liens d'union sont si étroits qu'il devient délicat de les rompre parfaitement. Les peuples doivent le savoir : il sera difficile de sortir d'une Fédération en espérant revenir sans dommage au *statu quo ante* fédératif.



---

# BIBLIOGRAPHIE

---

## OUVRAGES

- ADAMS (C.F.) (dir.), *Memoirs of John Quincy Adams, Comprising Portions of His Diary from 1795 to 1848*, 12 vol., Philadelphia, 1874-1876.
- AJA (E.), *El Estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 1999.
- ALTHUSIUS, *Politica methodice digesta*, réimpression de la 3<sup>e</sup> édition de 1614, Cambridge, Harvard University Press, 1932.
- AMAR (A.R.), *America's Constitution: A Biography*, Random House, 2005.
- ARONEY (N.), *The Constitution of a Federal Commonwealth: The making and meaning of the Australian Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- AUBERT (J.-F.), *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, éd. Ides et calendes, 1967.
- AUTEXIER (C.), *Introduction au droit public allemand*, Paris, Presses universitaires de France, 1997.
- BAILY (B.) (dir.), *The Debate on the Constitution: Federalist and Antifederalist Speeches, Articles, and Letters During the Struggle over Ratification*, vol. I., New York, The Library of America, 1993.
- BASLER (R.), *The Collected Works of Abraham Lincoln*, New Brunswick, N.J., Rutgers University Press, 1953.
- BAUER (O.), *Die nationalität fragen und die sozialdemokratie*, Wien, 1907.
- BEAUD (O.), *Théorie de la Fédération*, Paris, Presses universitaires de France, 2009, coll. « Léviathan ».
- BEAUDOUIN (A.), *Uti possidetis et sécession*, vol. 101, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Dalloz, 2011.

- BECK (J.M.), *The Constitution of the United States: A Brief Study of the Genesis, Formulation and Political Philosophy of the Constitution of the United States*, Londres, Hodder & Stoughton, 1922.
- BLANQUET (M.), ISAAC (G.), *Droit communautaire général*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, Armand Colin, 2001.
- BLUMANN (C.), DUBOUIS (L.), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, LexisNexis/Litec, 2007.
- BLUNTSCHLI (J.C.), *The Theory of the State*, Oxford Clarendon Press, 1885.
- BOUTROS-GHALI (B.), *Amicorum discipulorumque liber, Paix, développement, démocratie*, vol. II, Bruxelles, Bruylant, 1998.
- BOWIE (R.), FRIEDRICH (C.), *Studies in Federalism*, Boston-Toronto, Little, Brown & Company, 1954; *Études sur le fédéralisme*, vol. II, Paris, LGDJ, 1960.
- BRANDON (M.E.), *Free in the World: American Slavery and Constitutional Failure*, Princeton, Princeton University Press, 1998.
- BRIE (S.), *Theorie von der Staatenverbindungen*, Grass, Barth & Co, 1886.
- BROWNLIE (I.), *Basic Documents on African Affairs*, Oxford, Clarendon Press, 1971.
- BROWN SCOTT (J.), *Notes de James Madison sur les débats de la Convention fédérale de 1787 et leur relation à une plus parfaite société des nations*, trad. A. de Lapradelle, Paris, Bossard, 1919.
- BRYCE (J.), *The American commonwealth*, Londres, Macmillan & Co., 1889.
- BRYCE (J.), *Studies in History and Jurisprudence*, Oxford, Clarendon Press, 1963.
- BUCHANAN (A.), *Secession: The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*, Boulder, Westview Press, 1991.
- BUCHANAN (A.), *Justice, Legitimacy, and Self-Determination*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- BUCHHEIT (L.C.), *Secession: The Legitimacy of Self-Determination*, New Haven, Yale University Press, 1978.
- BURDEAU (G.), *Traité de science politique*, t. 2: L'État, 3<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 1980.
- BUTOROVA (Z.) (dir.), *Current Problems of Slovakia after the Split of the CSFR*, Bratislava, Center for Social Analysis, mars 1993.
- CAGIAO Y CONDE (J.), *Tres maneras de entender el federalismo*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2014.
- CAIOLI (A.), *Esperienze politiche africane. La Federazione del Mali*, Milan, A. Giuffrè, 1966.
- CALOGEROPOULOS-STRATIS (S.), *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Bruxelles, Bruylant, 1973.
- CARELESS (J.M.S.), *Brown of the Globe, vol. 2: Statesman of Confederation 1860-1880*, 1963.

- CARR (E.H.), *The Bolshevik Revolution 1917-1923*, New York, The Macmillan Company, 1952.
- CASSESE (A.), *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*, Cambridge University Press, 1995.
- CHANTEBOUT (B.), *Droit constitutionnel et Science politique*, 10<sup>e</sup> éd., Paris, Armand Colin, 1991.
- CHRISTAKIS (T.), *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, Paris, La documentation française, 1999.
- COBBAN (A.), *The Nation State and National Self-Determination*, New York, Thomas Y. Crowell, 1970.
- COMBACAU (J.), SUR (S.), *Droit international public*, 6<sup>e</sup> éd., Montchrestien, 2004.
- CRAVEN (G.), *Secession: The Ultimate States Right*, Melbourne, Melbourne University Press, 1986.
- CRETINEAU-JOLY (J.), *Histoire du Sonderbund*, 2 tomes, Paris, 1850.
- DAILLIER (P.), DINH (N.Q.), PELLET (A.), *Droit international public*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 1994.
- DAILLIER (P.), PELLET (A.), FORTEAU (M.), *Droit international public*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2009.
- DECREAENE (P.), *Le Mali*, Paris, Presses universitaires de France, 1980.
- DERRIENNIC (J.-P.), *Nationalisme et démocratie: réflexion sur les illusions des indépendantistes québécois*, Montréal, Boréal, 1995.
- DIA (M.), *Afrique, le prix de la liberté*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- DICEY (A.V.), *An introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10<sup>e</sup> éd., Londres, Macmillan, 1959.
- DJILAS (A.), *The Contested Country: Yugoslav Unity and Communist Revolution, 1919-1953*, Cambridge, Harvard University Press, 1991.
- DU BOIS (P.), *La guerre du Sonderbund. La Suisse de 1847*, Alvik, 2002.
- DUCHACEK (I.), *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, Londres, Holt, Reinhart & Winston, 1970.
- DUFOUR (A.), *Hommage à Pellegrino Rossi (1787-1848)*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, coll. « Les grands juristes », 1998.
- DURAND (C.), *Les États fédéraux: étude de droit constitutionnel positif*, Paris, Sirey, 1930.
- DURAND (C.), *Confédération d'États et État fédéral*, Paris, Marcel Rivière, 1955.
- EHRENBERG (V.), *Der Staat der Griechen*, I: *Der hellenische Staat*; II: *Der hellenistische Staat*, Leipzig, Teubner, 2 vol., 1957 et 1958 (2<sup>e</sup> éd. remaniée à la suite d'une première publication en 1932).
- EMERSON (R.), *Self-Determination Revisited in the Era of Decolonization*, n° 9, Center for International Affairs, Harvard University, 1964.

- FAVRET (J.-M.), *Droit et pratique de l'Union européenne*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Gualino, 2001.
- FENET (A.), CAO (H.T.), TRAN (V.M.), *La question de l'Érythrée. Droit international et politique des deux Grands*, Paris, Presses universitaires de France, 1979.
- FOCCART (J.), *Foccart parle. Entretiens avec Philippe Gaillard*, Paris, Fayard, 1995.
- FORSYTH (M.), *Unions of States. The Theory and Practice of Confederation*, New York, Leicester University Press, 1981.
- FOUCAULT (M.), « Structuralisme et post-structuralisme », dans *Dits et écrits IV*, texte 330, Paris, Gallimard, 1994.
- FRANCK (T.), HIGGINS (R.), PELLET (A.), SHAW (M.), TOMUSCHAT (C.), *L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté*, Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, dans *Les attributs d'un Québec souverain, Exposés et études*, vol. 1, Québec, Bibliothèque nationale, 1992.
- FREEMAN (E.), *History of Federal Government in Greece and Italy*, 2<sup>e</sup> éd., Londres, MacMillan, 1893.
- FRIEDRICH (C.J.), *Limited Government : A Comparison*, Prentice Hall, 1974.
- GARRAN (R.R.), *The Coming Commonwealth : An Australian Handbook of Federal Government*, Sydney, Angus & Robertson, 1897.
- GREBER (A.), *Die vorpositiven Grundlagen des Bundesstaats*, Dissertation, Freiburg / Bâle, PIFF / Helbling und Lichtenhahn, 2000.
- GRIFFITHS (A.L.), *Guide des pays fédéraux*, Forum des fédérations, Montréal et Kingston, Londres, McGill-Queen's University Press, 2005.
- GROTIUS (H.), *De Jure Belli ac pacis*, Paris, Libr. Guillaumin, 1865.
- GROTIUS (H.), *Le droit de la guerre et de la paix*, Léviathan, Paris, Presses universitaires de France, 1999 ;
- GUILHAUDIS (J.-F.), *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Presses de l'université de Strasbourg, 1976.
- HAENEL (A.), *Vertragsmäßige elemente der Deutschen Vertragsverfassung*, Leipzig, Haessel, 1873.
- HANKS (P.), *Australian Constitutional Law*, 5<sup>e</sup> éd., Butterworth-Heinemann, 1994.
- HAURIOU (M.), *Principes de droit public*, Paris, Sirey, 1916.
- HAURIOU (M.), *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Sirey, 1930.
- HAURIOU (M.), *Théorie de l'institution. Aux normes du droit*, 1933 ; rééd. Caen, Centre de philosophie politique, 1986.
- HEGEL, *Grundlinien der philosophie des Rechts, Œuvres*, vol. VIII, 2<sup>e</sup> éd., 1840.
- HÉRAUD (G.), *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne*, Paris, Presses d'Europe, 1968.

- HESSE (K.), *Grundzüge des verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschlands*, 14<sup>e</sup> éd., Heidelberg, C.F. Müller, 1984.
- HIGGINS (R.), *Themes and Theories: Selected Essays, Speeches and Writings in International Law*, 2 vol., Oxford, Oxford University Press, 2009.
- HOLMES (O.W.), *The Common Law*, Little, Brown & Co., 1881.
- HONDIUS (F.W.), *The Yugoslav Community of Nations*, Paris, Mouton & Cie, 1968.
- HUBER (E.R.), *Deutsche verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd.III, Stuttgart, W. Kohlhammer, 1963.
- HUNT (E. M.), *American Precedents in Australian Federation*, 1930 (1968, réédition).
- JELLINEK (G.), *Die lehre von den staatenverbindungen*, Vienne, Alfred Hölder, 1882.
- JELLINEK (G.), *Allgemeine staatslehre*, Berlin, Verlag von O. Häring, 1905.
- JELLINEK (G.), *L'État moderne et son droit*, V. Giard et E. Brière, 1913, II, rééd. Panthéon-Assas, 2005.
- JENNINGS (I.), *A Federation for Western Europe*, Cambridge University Press, 1940.
- JUNOD (L.), *Phases de la question neuchâteloise*, Bâle, Petersgasse, 1866.
- KAMBA N'KIAMVU (J.R.), *Secessionism Versus Territorial Unity: Centre-Periphery Relations in the Democratic Republic of Congo (1960-2006)*, M.A., University of South Africa, 2016.
- KANT (E.), *Projet de paix perpétuelle*, Paris, Jansen & Perronneau, 1796.
- KANT (E.), *Éléments métaphysique de la doctrine du droit*, Paris, Auguste Durand, 1853.
- KANT (E.), *Métaphysique des mœurs II*, trad. A. Renaut, Paris, GF-Flammarion, 2018.
- KELSEN (H.), *Allgemeine staatslehre*, Berlin, Springer, 1925.
- KELSEN (H.), *Théorie générale du droit et de l'État*, trad. fr. Laroche, Paris et Bruxelles, LGDJ, 1997.
- KELSEN (H.), *Théorie pure du droit*, Paris, Bruylant-LGDJ, 1999.
- KING (P.), *Federalism and Federation*, Londres, Croom Helm, 1982.
- KOHEN (M.G.), *Secession. International Law Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- KUMARASINGHAM (H.), *Constitution-Maker: Selected Writings of Sir Ivor Jennings*, Londres, Cambridge University Press, 2014.
- LABAND (P.), *Das staatsrecht des Deutschen Reiches*, 1<sup>re</sup> éd., t. I., Tubingue, Mohr; *Le droit public de l'Empire allemand*, Paris, V. Giard et E. Brière, 1900 (1876).
- LAMASSOURE (A.), *Histoire secrète de la Convention européenne*, Paris, Albin Michel, 2004.

- LEE (H.), *Plain Truth: Addressed to the People of Virginia*, Richmond, 1799.
- LE FUR (L.), *État fédéral et confédération d'États*, Paris, Marchal et Billard, 1896; *État fédéral et confédération d'États*, Paris, Panthéon-Assas, 2000.
- LÉNINE (V.I.), *Collected Works*, 4<sup>e</sup> éd. en anglais, Moscou, Progress Publishers, 1964.
- LÉNINE (V.I.), *Œuvres complètes*, Paris, Éditions sociales, 1960.
- LÉNINE (V.I.), *Œuvres complètes*, Paris-Moscou, Éd. du Progrès, 1976.
- LÉVY (E.), *Sparte. Histoire politique et sociale jusqu'à la conquête romaine*, Paris, Éd. du Seuil, 2003.
- LÉVY (E.), *La Grèce au V<sup>e</sup> siècle. De Clisthène à Socrate, Nouvelle histoire de l'Antiquité*, Paris, Points, 2015.
- LINDGREN (R.E.), *Norway-Sweden: Union, Disunion, and Scandinavian Integration*, Princeton University Press, 1959.
- LIPSCOMB (A.), BERGH (A.), *The Writings of Thomas Jefferson*, Washington, 1905.
- LUTZ (D.), *Colonial Origins of the American Constitution. A Documentary History*, Indianapolis, Liberty Fund, 1998.
- LYTTELTON (O.), *The Memoirs of Lord Chandos*, Londres, The Bodley Head, 1962.
- MADDEN (F.), *The End of Empire: Dependencies Since 1948*, vol. 1, Greenwood Publishing Group, 2000.
- MAIZ (R.), *The Inner Frontier: The Place of Nation in the Political Theory of Democracy and Federalism*, « Diversitas », P.I.E. Peter Lang, 2012.
- MAKOMBO (M.), BAKAJIKA (B.), *L'histoire du Congo par les textes*, vol. 3, Kinshasa, Éditions universitaires africaines, 2006.
- MAUNG (M.), *Burma's Constitution*, 2<sup>e</sup> éd., Martinus Nijhoff, 1961.
- MILCENT (E.), SORDET (M.), *Léopold Sédar Senghor et la naissance de l'Afrique moderne*, Paris, éditions Seghers, 1969.
- MOUSKHELY (M.), *La théorie juridique de l'État fédéral*, Paris, A. Pedone, 1931.
- MOUSKHELY (M.), JEDRYKA (Z.), *Le Gouvernement de l'URSS*, Paris, Presses universitaires de France, 1961.
- NANDJUI (P.), *Houphouët-Boigny, l'homme de la France en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- NGUYEN (E.), *Les nationalismes en Europe. Quête d'identité ou tentation de repli?*, Paris, Le Monde, 1998.
- NNANDI AZIKIWE, *A Selection from the Speeches of Nnamdi Azikiwe*, Cambridge, 1961.
- NORMAN (W.), *Negotiating Nationalism: Nation-Building, Federalism, and Secession in the Multinational State*, Oxford University Press, 2006.
- PARENT (Ch.), *L'état des fédérations, tome 1, L'unité dans la diversité*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. « Politeia », 2019.

- POIDEVIN (R.), *L'Allemagne impériale et républicaine 1900-1933*, Paris, éd. Richelieu, 1972.
- PROUDHON (P.-J.), *Idée générale de la révolution au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Garnier Frères, 1851.
- PROUDHON (P.-J.), *Du principe fédératif*, Paris, Marcel Rivière, 1863.
- PROUDHON (P.-J.), *De la capacité politique des classes ouvrières*, Paris, E. Dentu, 1865.
- PROUDHON (P.-J.), *La guerre et la paix. Recherches sur le principe et la constitution du droit des gens*, Paris, Hachette, 2016 [1861].
- PSEUDO-XENOPHON, *Constitution des Athéniens*, trad. Dominique Lenfant, Paris, Les Belles Lettres, coll. « Universités de France », 2017.
- PUFENDORF (S.), *De Statu imperii germanici*, trad. d'Alquié, 1669.
- PUFENDORF (S.), *Du droit de la nature et des gens, ou Système général des principes les plus importants de la morale, de la jurisprudence et de la politique*, 2 vol., trad. J. Barbeyrac, 1706.
- QUICK (J.), GARRAN (R.R.), *The Annotated Constitution of the Australian Commonwealth*, Londres, The Australian Book Company, 1901.
- REDSLOP (R.), *Le principe des nationalités*, Paris, Sirey, 1930.
- RENAN (E.), *Discours et conférences*, Paris, C. Lévy, 1887.
- RENNER (K.), *Das selbstbestimmungsrecht der nationen*, Wien, 1918.
- REUTER (P.), COMBACAU (J.), *Institutions et relations internationales*, 3<sup>e</sup> éd., « Thémis », Paris, Presses universitaires de France, 1985.
- RIALS (S.), *Destin du fédéralisme*, Paris, LGDJ, 1985.
- RIHA (T.) (dir.), *Readings in Russian Civilization*, vol. 3, Chicago, 1964.
- ROUSSEAU (Ch.), *Droit international public*, Paris, Sirey, 1953.
- SAWER (G.), *Modern Federalism*, 2<sup>e</sup> éd., Pitman, Victoria, 1976.
- SCELLE (G.), *Précis de droit des gens. Principes et systématique*, 2 vol., Paris, Sirey, 1932 (1<sup>ère</sup> partie) et 1934 (2<sup>e</sup> partie).
- SCELLE (G.), *Le fédéralisme européen et ses difficultés politiques*, Nantes, Conférence au Centre universitaire européen, 1952.
- SCHMITT (C.), *Der wert des Staates und die bedeutung des einzelnen*, Hellerau, Hegner, 1917.
- SCHMITT (C.), *Théorie de la Constitution*, « Quadriga », Paris, Presses universitaires de France, 2008.
- SCHWARZENBERGER (G.), *A Manual of International Law*, 4<sup>e</sup> éd., 1966.
- SCOTT (J.B.) (dir.), *Official Statements of War Aims and Peace Proposals, December 1916 to November 1918*, Washington D.C., 1921.
- SEYDEL (M.), *Commentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich*, Wurtzbourg, A. Stuber buchhandlung, 1873.
- SHAHEEN (S.), *The Communist (Bolshevik) Theory of National Self-Determination*, 's-Gravenhage, W. van Hoeve, 1956.

- SHAW (A.G.L.), *The Story of Australia*, Londres, Faber & Faber, 1961.
- SIDGWICK (H.), *The Elements of Politics*, Londres, Macmillan & Co., 1897.
- SIDGWICK (H.), *The Development of European Polity*, Londres, Macmillan & Co., 1903.
- SPENCE (J.), *The American Union: Its Effect on National Character and Policy*, 3<sup>e</sup> éd., vol. II, Londres, Richard Bentley and Son, 1862.
- STALINE (J.), *Works*, Moscou, Foreign Languages Publishing House, 1953.
- STAROUCHENKO (G.), *Le principe de l'autodétermination des peuples et des nations*, Moscou, Éd. du Progrès, 1963.
- STEIN (E.), *Czecho/Slovakia: Ethnic Conflict, Constitutional Fissure, Negotiated Breakup*, University of Michigan Press, 1997.
- STORY (J.), *Commentaries on the Constitution of the United States*, vol. 1, Boston, 1833.
- SUNSTEIN (C.R.), *Designing Democracy: What Constitutions Do*, New York, Oxford University Press, 2001.
- SYRETT (H.C.), COOKE (J.E.) (dir.), *The Papers of Alexander Hamilton*, 24 vol., New York, 1961.
- THUCYDIDE, *Histoire de la Guerre du Péloponnèse*, trad. Jean Voilquin, Paris, Librairie Garnier-Flammarion, 1966.
- TITE-LIVE, *Ab urbe condita libri*, trad. Annette Flobert, préf. Jacques Heurgon, *Histoire romaine, livres I à V: De la fondation de Rome à l'invasion gauloise*, 1995.
- TOCQUEVILLE (A.), *De la démocratie en Amérique*, Paris, Librairie Charles Gosselin, 1839.
- TORNOS (J.), AJA (E.) et al., *Informe sobre las autonomías*, Madrid, Cívitas, 1988.
- TRBOVICH (A.S.), *Legal Geography of Yugoslavia's Disintegration*, Oxford University Press, 2008.
- TRIBE (L.H.), *American Constitutional Law*, vol. 1, 1246, n° 48, 3<sup>e</sup> éd., Found Press, 2000.
- TRIBE (L.H.), *The Invisible Constitution*, Oxford University Press, 2008.
- TURP (D.), *Le droit de choisir: Essais sur le droit du Québec à disposer de lui-même*, Montréal, Thémis, 2001.
- VAHLAS (A.), *Les séparations d'États – L'Organisation des Nations Unies, la sécession des peuples et l'unité des États*, thèse, Paris II, 2000.
- VAUGHAN (S.), TRONVOLL (K.), *The Culture of Power in Contemporary Ethiopian Political Life*, Stockholm, Edita Sverige AB, 2003.
- VERZIJL (J.H.W.), *International Law in Historical Perspective*, Leiden, A.W. Sijthoff, 1968.
- VISSCHER (C.), *Les effectivités du droit international public*, Paris, Pedone, 1967.

- VISSCHER (C.), *Théories et réalités du droit international public*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, A. Pedone, 1970.
- VOLTAIRE, *Œuvres complètes*, t. I., *Lettres VI sur Œdipe*, Paris, Garnier, 1877.
- VOYENNE (B.), *Histoire de l'idée fédéraliste*, t. III, Paris-Nice, Presses d'Europe, 1981.
- WAITZ (G.), *Grundzüge der politik nebst einzelnen ausführungen*, Kiel, E. Homann, 1862.
- WATTS (R.L.), *New Federations: Experiments in the Commonwealth*, Oxford, Clarendon Press, 1966.
- WATTS (R.L.), *Comparing Federal Systems*, 3<sup>e</sup> éd., McGill-Queen's University Press, 2008.
- WELENSKY (R.), *4000 Days: The Life and Death of the Federation of Rhodesia and Nyasaland*, Collins, 1964.
- WESTERKAMP (J.B.), *Staatenbund und bundesstaat. Untersuchungen über die praxis und das recht der modernen bünde*, Leipzig, Brockhaus, 1892.
- WESTLAKE (D.E.), *Under an English Heaven*, New York, Simon and Schuster, 1972.
- WHEARE (K.C.), *Federal Government*, 4<sup>e</sup> éd., New York, Oxford University Press, 1964.
- YOUNG (R.A.), *The Breakup of Czechoslovakia*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1994.

## ARTICLES ET CONTRIBUTIONS

- AMBROSETTI (D.), « Le Sud-Soudan en paix? Sociologie politique d'une promesse d'indépendance », *Politique africaine*, dossier Sud-Soudan, « Conquérir l'indépendance, négocier l'État », juin 2011.
- AUBERT (J.-F.), « Essai sur le fédéralisme », *Revue du droit public*, 1963.
- BAGWELL (B.), « Yugoslavian Constitutional Questions: Self-Determination and Secession of Member Republics », *Georgia Journal of International & Comparative Law*, vol. 21, n° 3, 1991.
- BEASLEY (F.), « The Secession Movement in Western Australia », *The Australian Quarterly*, vol. 8, n° 9, 1936.
- BEAUD (O.), « La notion de pacte fédératif. Contribution à une théorie constitutionnelle de la Fédération », dans J.-F. Kervégan, H. Monhaupt (dir.), *Gesellschaftliche freiheit und vertragliche bindung in der rechtsgeschichte und der philosophie*, Frankfurt, Klostermann, coll. « Ius Commune », 1997.
- BEAUD (O.), « La sécession dans une fédération », dans Jorge Cagiao y Conde (dir.), à paraître (2019).
- BENOIST (C.), « La sécession de la Norvège », *Revue des deux mondes*, t. 28, 1905.

- BESANT (C.), «Two Nations, Two Destinies: A Reflection on the Significance of the Western Australian Secessionist Movement to Australia, Canada and the British Empire», *University of Western Australia Law Review*, vol. 20, 1990.
- BIART D'AUNET, «La constitution australienne et son fonctionnement», *Revue des deux mondes*, t. 36, 1906.
- BOIVIN (J.-P.), «L'Angleterre et l'Europe: le 5 juin 1975 ou la journée des dupes», *Revue française de science politique*, n° 2, 1976.
- BORELLA (F.), «Le fédéralisme dans la Constitution française du 5 octobre 1958», *Annuaire français de droit international*, vol. 4, 1958.
- BUCHANAN (A.), «Les conditions de la sécession», *Philosophiques*, vol. XIX, n° 2, automne 1992.
- BUCHANAN (A.), «Une nation peut-elle se donner la constitution de son choix?», *Philosophiques*, vol. 19, n° 2, 1992.
- BUCHANAN (A.), «Democracy and Secession», dans M. Moore (dir.), *National Self-Determination and Secession*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- BUCHANAN (A.), «Prólogo a la edición española. ¿Tiene Cataluña derecho a la secesión?», dans *Secesión. Causas y consecuencias del divorcio político*, Barcelone, Ariel, 2013.
- BUTORA (M.), BUTOROVA (Z.), «Slovakia: The Identity Challenges of the Newly Born State», *Social Research*, vol. 60, n° 4, hiver 1993.
- BUTORA (M.), BUTOROVA (Z.), «Identités en transition: de la Tchéco-Slovaquie à la Slovaquie», *Politique et Sociétés*, n° 28, 1995.
- CAGIAO Y CONDE (J.), «Quelle place pour la sécession dans la théorie du fédéralisme?», dans J. Caglio Y Conde (dir.), *Le fédéralisme: le retour?*, Cahiers de la société P.-J. Proudhon, 2010.
- CALHOUN (J.C.), «A Discourse on the Constitution and Government of the United States, 1849-1850» dans R. M. Lence (dir.), *Union and Liberty: The Political Philosophy of John C. Calhoun*, Indianapolis, Liberty Fund, 1992.
- CAMPBELL (D.A.), «La guerre de Sécession», *Revue d'histoire du XIX<sup>e</sup> siècle*, n° 35, 2007.
- CARCASSONNE (G.), «Les "nationalités" dans la Constitution», *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n° 8, «L'Espagne démocratique», 1979.
- CARRÈRE D'ENCAUSSE (H.), «Unité prolétarienne et diversité nationale. Lénine et la théorie de l'autodétermination», *Revue française de science politique*, n° 2, 1971.
- CASSESE (A.), «Self-Determination of Peoples and the Recent Break-Up of USSR and Yugoslavia», dans R. St. J. Macdonald (dir.), *Essays in Honour of Wang Tieya*, 1993.
- CAZALA (J.), «L'accession du Monténégro à l'indépendance», *AFDI*, n° 52, 2006.

- CHRISTAKIS (T.), «The Conflicts of Secession in Crimea and Eastern Ukraine and International Law», *Journal du droit international*, n° 3, 2014.
- CLOCHE (P.), «Périclès et la politique extérieure d'Athènes entre la paix de 446-445 et les préludes de la guerre du Péloponnèse», dans *L'Antiquité classique*, t. 14, fasc. 1, 1945.
- COHEN (R.), «Legal Problems Arising from the Dissolution of the Mali Federation», *British Yearbook of International Law*, vol. 36, 1960.
- CRAVEN (G.), «An Indissoluble Federal Commonwealth? The Founding Fathers and the Secession of an Australian State», *Melbourne University Law Review*, 1983.
- DE BÛRCA (G.), «Sovereignty and the Supremacy Doctrine of the European Court of Justice», dans N. Walker (dir.), *Sovereignty in Transition*, Oxford, Hart, 2003.
- DES ROSIERS (N.), «From Québec Veto to Québec Secession: The Evolution of the Supreme Court of Canada on Québec-Canada Disputes», *Canadian Journal of Law & Jurisprudence*, vol. 13, 2000.
- DOMINGUEZ GARCIA (F.), «Si en sentido jurídico-constitucional la Constitución no conoce otra nación que la española: ¿ Qué son las nacionalidades? La pregunta no respondida por la Sentencia 31/2010 », *Revista catalana de dret public*, numéro spécial, juillet 2010, p. 108-114.
- DUBUY (M.), «La théorie de la sécession remède ("remedial secession"): avatar contemporain du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes?», *Politeia*, n° 22, décembre 2012.
- DUCOURTIEUX (C.), «"Spitzenkandidat" ou comment sera désigné le président de la Commission européenne», *Le Monde*, 23 février 2018.
- DUMONT (H.), EL BERHOUMI (M.), «La reconnaissance constitutionnelle du droit de demander la sécession dans les États plurinationaux», dans A.-G Gagnon, P. Noreau (dir.), *Constitutionnalisme, droits et diversité: Mélanges en l'honneur de José Woehrling*, Éditions Thémis, 2017.
- DUMONT (H.), EL BERHOUMI (M.), «L'État fédéral plurinationnel: tentative de définition juridique», dans *Les visages de l'État - Liber Amicorum Yves Lejeune*, Bruxelles, Bruylant, 2017.
- FABERON (F.), «Le fédéralisme, solution française de décolonisation: le cas de la Nouvelle-Calédonie», *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 101, n° 1, 2015.
- FAVOREU (L.), MAESTRE (J.-C.), «L'accession des Comores à l'indépendance», *A.P.O.I.*, 1975.
- FORSYTH (M.), «The Political Theory of Federalism. The Relevance of Classical Approaches», dans J.J. Hesse, V. Wright (dir.), *Federalizing Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- FORSYTH (M.), «Towards a New Concept of Confederation», dans M. Forsyth, *The Modern Concept of Confederation, European Commission for Democracy Through Law*, Council of Europe, 1995.

- FOUGÈRES (G.), « Incriptions de Mantinée », dans *Bulletin de correspondance hellénique*, vol. 20, 1896.
- GANDOLFI (A.), « Naissance et mort sur le plan international d'un État éphémère : la Fédération du Mali », *Annuaire français de droit international*, vol. 6, 1960.
- GASCON (A.), « Éthiopie : la "médecine douce" fédérale », *Bulletin de l'Association de géographes français*, vol. 2, 2009.
- GIRAUDEAU (G.), « La naissance du Soudan du Sud : la paix impossible ? », dans *Annuaire français de droit international*, vol. 58, 2012.
- GOY (R.), « L'indépendance de l'Érythrée », *Annuaire français de droit international*, vol. 39, 1993.
- GUENETTE (D.), GAGNON (A.-G.), « Du référendum à la sécession : le processus québécois d'accession à la souveraineté et ses enseignements en matière d'autodétermination », *Revista catalana de dret públic*, n° 54, 2017.
- GUILHAUDIS (J.-F.), « Le droit positif à l'autodétermination », dans *Actes du colloque international de Saint-Vincent (Vallée d'Aoste, Italie)*, Presses d'Europe, 1980.
- HABTU (A.), « Multiethnic Federalism in Ethiopia: A Study of the Secession Clause in the Constitution », *Publius*, vol. 35, n° 2, printemps 2005.
- HENRARD (K.), SMIS (S.), « Recent Experiences in South Africa and Ethiopia to Accommodate Cultural Diversity: A Regained Interest in the Right of Self-Determination », *Journal of African Law*, vol. 44, n° 1, 2000.
- HÉRAUD (G.), « Modèle pour une application générale du droit d'autodétermination », dans *Le droit à l'autodétermination. Actes du colloque international de Saint-Vincent*, Presses d'Europe, 1980.
- HINTZ (S.E.C.), « The Political Transformation of Rhodesia, 1958-1965 », *African Studies Review*, vol. 15, n° 2, septembre 1972.
- HOLLIS (D.), « Accountability in Chechnya – Addressing Internal Matters with Legal and Political International Norms », *Boston College Law Review*, vol. 36., n° 4, 1995
- HOROWITZ (D.), « Constitutional Design: An Oxymoron ? », dans I. Shapiro, S. Macedo (dir.), *NOMOS XLII: Designing Democratic Institutions*, New York University Press, 2000.
- HOROWITZ (D.), « A Right to Secede ? », dans S. Macedo, A. Buchanan, *Secession and Self-Determination (Nomos XLV)*, New York, New York University Press, 2003.
- HOROWITZ (D.), « The Cracked Foundations of the Right to Secede », *Journal of Democracy*, vol. 14, n° 2, 2003.
- HOWELL (C.D.), « W. S. Fielding and the Repeal Elections of 1886 and 1887 in Nova Scotia », *Acadiensis*, vol. VIII, 1979.
- KARMIS (D.), « Pourquoi lire Proudhon aujourd'hui ? Le fédéralisme et le défi de la solidarité dans les sociétés divisées », *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 1, 2002.

- KELSEN (H.), « Théorie générale du droit international public », *RCADI* (IV), t. 42, 1932.
- KEMPF (H.), TOINET (M.-F.), « La fin du fédéralisme aux États-Unis ? », *Revue française de science politique*, 30<sup>e</sup> année, n° 4, 1980.
- KYMLICKA (W.), « Is Federalism a Viable Alternative to Secession ? », dans P. Lehning, *Theories of Secession*, Londres, Routledge, 1998.
- LEMARCHAND (R.), « The Limits of Self-Determination: The Case of the Katanga Secession », *The American Political Science Review*, vol. 56, n° 2, juin 1962.
- LEVINSON (S.), « Perpetual Union, Free Love, and Secession: On the Limits to the Consent of the Governed », *Tulsa Law Review*, vol. 39, 2003.
- LIVINGSTON (D.W.), « The Secession Tradition in America », dans D. Gordon (dir.), *Secession, State, and Liberty*, New Brunswick, N.J. et Londres, Transactions Publ., 1998.
- LIVINGSTON (W.S.), « A Note on the Nature of Federalism », *Political Science Quarterly*, vol. 67, n° 1, 1952.
- LOMBART (L.), « Le droit à l'autodétermination des québécois dans le cadre fédéral canadien : le Québec peut-il accéder à l'indépendance ? », *Revue québécoise de droit international*, 2003.
- LUCHAIRE (F.), « Le préambule de la constitution française », dans G. Conac, F. Luchaire (dir.), *La constitution de la République Française*, 2<sup>e</sup> éd., Economica, 1987.
- LUTZ (D.), « The Articles of Confederation as the Background to the Federal Republic », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 20, hiver 1990.
- MAESTRE (J.-C.), « L'indivisibilité de la République française et l'exercice du droit d'autodétermination », *RDP*, 1976.
- MALENOVSKY (J.), « Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie », *Annuaire français de droit international*, n° 39, 1993.
- MANCINI (S.), « Secession and Self-Determination », M. Rosenfeld, A. Sajó (dir.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- McFARLANE (B.), *Yugoslavia: Politics, Economics and Society*, 1988.
- MOHD (N.S.), « The Penang Secession Movement, 1948-1951 », *Journal of Southeast Asian Studies*, vol. 4, n° 1, mars 1973.
- MOUSKHELY (M.), « La naissance des États en droit international public », *Revue générale de droit international public*, 469, 1962.
- MUSGRAVE (T.), « The Western Australian Secessionist Movement », *Macquarie Law Journal*, vol. 3, 2003.
- NIXON (C.R.), « Self-Determination: The Nigeria/Biafra Case », *World Politics*, vol. 24, n° 4, juillet 1972.
- N'KIAMVU (J.R.), *Secessionism Versus Territorial Unity: Centre-Periphery Relations in the Democratic Republic of Congo (1960-2006)*, Master of Arts, University of South Africa, 2016.

- NORMAN (W.), «The Ethics of Secession as the Regulation of Secessionist Politics», dans M. Moore (dir.), *National Self-Determination and Secession*, Oxford University Press, 1998.
- PALMER (T.W.), «São Paulo and the Republican Movement in Brazil», *The Americas*, vol. 8, n° 1, juillet 1951.
- PAREJO (L.), «La evolución del estado constitucional y la construcción en España del estado de las autonomías», dans *Organización territorial de los Estados Europeos*, vol. I, Ed Asamblea de Madrid, 2006.
- PARENT (C.), «Le droit de retrait de l'Union européenne», *Revue du droit public et de la science politique*, 2016-3.
- PÄTZ (T.), «Éthiopie», dans A.L. Griffiths (dir.), *Guide des pays fédéraux*, Forum des Fédérations, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2005.
- PELLET (A.) «L'article 53 de la Constitution de 1958 – Le rôle du Parlement dans la procédure d'entrée en vigueur des traités et accords internationaux», dans F. Luchaire, G. Conac (dir.), *La Constitution de 1958*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Economica, 1987.
- PELLET (A.), «Note sur la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie», *Annuaire français de droit international*, 1991.
- PHILIP (L.), FAVOREU (L.), «Le projet de saisine du Conseil constitutionnel à propos de la loi sur l'indépendance des Comores: la protection des droits des minorités», *RDP*, 1975.
- PIERRÉ-CAPS (S.), «Karl Renner et l'État multinational. Contribution juridique à la solution d'imbricolios politiques contemporains», *Droit et société*, n° 27, 1994.
- PONCELET (M.), «60 ans d'expériences fédérales en Afrique de l'Ouest francophone», *Canadian Journal of African Studies*, vol. 1, n° 2, novembre 1967.
- RAKOVE (J.), «A Real Nondescript: James Madison's Thoughts on States' Rights and Federalism», dans Neil H. Cogan (dir.), *Union and States Rights: A History and Interpretation of Interposition. Nullification, and Secession 150 Years After Sumter*, University of Akron Press, 2014.
- ROCHER (F.), «Sur les opposants au projet de Confédération de 1964. Critiques sur la finalité du projet», dans E. Brouillet, A.-G. Gagnon, G. Laforest (dir.), *La Conférence de Québec, 1864. 150 ans plus tard. Comprendre l'émergence de la fédération canadienne*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2016.
- ROTTIER (A.), «La Birmanie nouvelle», *Politique étrangère*, n° 2-3, 1953.
- RUIZ-FABRI (H.), «Genèse et disparition de l'État à l'époque contemporaine», *Annuaire français de Droit international*, n° 38, 1992.
- RUPNIK (J.), «Un bilan du divorce tchéco-slovaque: transition démocratique et construction d'États-nations», *Critique internationale*, vol. 2, 1999.
- SCELLE (G.), «Le problème du fédéralisme», *Politique étrangère*, n° 2, 1940.

- SEYDEL (M.), « Der Bundesstaatsbegriff. Eine staatsrechtliche Untersuchung », *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, 28, 1872.
- SILLS (H. D.), « The Break-Up of the Central African Federation », *African Affairs*, vol. 73, n° 290, janvier 1974.
- SILVERSTEIN (J.), « The Question of Secession from the Union of Burma », *The Journal of Asian Studies*, vol. 18, n° 1, novembre 1958.
- SMOUTS (M.-C.), « Décolonisation et sécession : double morale à l'ONU ? », *Revue française de science politique*, 22<sup>e</sup> année, n° 4, 1972.
- SNYDER (J.), « La gestión de la etnopolítica en Europa Oriental : Una valoración de los enfoques institucionales », dans R. Ferrero (dir.), *Nacionalismo y minorías en Europa Central y Oriental*, Barcelone, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2004.
- SOMERVILLE (J.J.B.), « The Central African Federation », *International Affairs*, vol. 39, n° 3, 1963.
- SOUZA (C.), « Federalism, Desenho Constitucional E Instituições Federativas No Brasil Pós-1988 », *Revista de sociologia e politica*, n° 24, 2005.
- STAMPP (K.), « The Concept of a Perpetual Union », *The Journal of American History*, vol. 65, n° 1, juin 1978.
- SUBRA DE BIEUSSES (P.), « Un État unitaire ultra-fédéral », *Pouvoirs*, vol. 124, n° 1, 2008.
- SUBRA DE BIEUSSES (P.), « La sentence du Tribunal constitutionnel espagnol sur le statut de la Catalogne : décision du 28 juin 2010 », *RDP*, n° 4, 2011.
- SUNSTEIN (C.R.), « Constitutionalism and Secession », *The University of Chicago Law Review*, vol. 58, n° 2, 1991.
- SUNSTEIN (C.R.), « Should Constitutions Protect the Right to Secede? », *The Journal of Political Philosophy*, vol. 9, n° 3, 2001.
- TAILLON (P.), « De la clarté à l'arbitraire : le contrôle de la question et des résultats référendaires par le Parlement canadien », *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n° 20, 2014.
- TAMUNO (T.N.), « Separatist Agitations in Nigeria since 1914 », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 8, n° 4, décembre 1970.
- TESFA (B.), « Federalization with a Constitutional Guarantee to Secession : Controversies, Paradoxes and Imponderables in Ethiopia », *Regional & Federal Studies*, vol. 25, n° 1, 2015.
- TULLY (J.), « Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales », *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. 2, n° 2, 1999.
- VAHLAS (A.), « Souveraineté et droit de retrait au sein de l'Union européenne », *RDP*, 2005.
- VAN NUFFEL (P.), « Appartenance à l'Union », dans G. Amato, H. Bribosia, B. De Witte, *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007.

- VOLTOLINA (K.), «L'éclatement de la Fédération du Mali (1960): d'une Fédération rêvée au choc des réalités, mai 1960», *RAHIA*, coll. «Clio en Afrique», n° 23, 2007.
- WADE MACLAUHLAN (H.), «Accounting for Democracy and the Rule of Law in the Quebec Secession Reference», *Canadian Bar Review*, vol. 76, 1997.
- WALLACE (E.), «The West Indies Federation: Decline and Fall», *International Journal*, vol. 17, n° 3, été 1962.
- WASHINGTON POST, «Uncertain Cease-Fire Slows Croatian Fighting», 8 août 1991.
- WATERS (M.A.), «A More Perfect Union»: *Exploring the Nature and Terms of the American Union*, College of Arts & Sciences Senior Honors Theses, Paper 75, 2014.
- WATT (E.), «Secession in Western Australia», *University Studies in Western Australian History*, 3, 1958.
- WATTS (R.), «Les modèles de partage fédéral des compétences», *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 167, n° 1, 2001.
- WEERTS (J.), «L'évolution du droit de retrait de l'Union européenne et sa résonance sur l'intégration européenne», *CDE*, n° 2, 2012
- WEINSTOCK (D.), «On Some Advantages of Constitutionalizing a Right to Secede», *Journal of Political Philosophy*, vol. 9, 2001.
- WEINSTOCK (D.), «Vers une théorie normative du fédéralisme», *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 1, 2003.
- WESTLAKE (D.E.), «In Anguilla It's the Spirit of '71», *New York Times*, 23 mai 1971.
- YOUNG (R.A.), «How Do Peaceful Secessions Happen?», *Canadian Journal of Political Science*, vol. 27, n° 4, décembre 1994.
- ZATKULIAK (J.), «1968 et la question nationale: entre démocratisation et fédéralisation», dans J. Rupnik et F. Fejtő, *Le printemps tchécoslovaque 1968*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1999.
- ZOLLER (E.), «Aspects internationaux du droit constitutionnel. Contribution à la théorie de la fédération d'États», *RCADI*, t. 294, 2002.

## RAPPORTS, RECUEILS, DISCOURS ET DÉCLARATIONS

- Canadian Unity Information Office, *Understanding Referenda – Six Histories: Australia, Newfoundland, Ireland, Norway, Denmark, United Kingdom*, Canadian Unity Information Office, 1978.
- CHURCHILL (W.), *Discours à l'Université de Zurich*, septembre 1946.
- Commission de Venise, Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit, *Self-Determination and Secession in Constitutional Law*, Rapport de la Commission de Venise, CDL-INF (2000) 2, 1999.

- Commission de Venise, *Rapport intérimaire sur la situation constitutionnelle de la République fédérale de Yougoslavie*, 48<sup>e</sup> réunion plénière, Venise, 19-20 octobre 2001.
- Commission de Venise, *Avis sur la compatibilité avec les normes internationales applicables de la législation en vigueur au Monténégro concernant l'organisation de référendums*, avis 343/2005, 19 décembre 2005.
- Corpus constitutionnel. Recueil universel des constitutions en vigueur*, Leiden, E. J. Brill, 1972.
- CRISP, « Positions belges devant le problème de la sécession katangaise », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n<sup>o</sup> 73, 1960/27.
- Croatian and Slovene Presidencies Propose Model of Yugoslav Confederation*, British Broadcasting Corp., Summary of World Broadcasts, 9 octobre 1990.
- Croatian Assembly Adopts Resolution on Separation*, British Broadcasting Corp., Summary of World Broadcasts, 26 février 1991.
- Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales [...]*, Rés. AG 2625 (XXV), Doc. off. AG NU, 25<sup>e</sup> sess., supp. n<sup>o</sup> 28, Doc. NU A/8028 (1970) para. 7.
- Eastern Caribbean Federation, *Report to the Prime Minister by Professor Arthur Lewis*, Port-of-Spain, Government of the West Indies, 1961.
- FORREST (J.), « Federation Bill : Second Reading », Western Australia Legislative Assembly, *Debates*, 23 mai 1900.
- Grand Council of the Crees, *Bill 99: A Sovereign Act of Dispossession, Dishonour and Disgrace*, 2000.
- Institute of Current World Affairs, *Letters to the Executive Director*, Letters by Frank J. McDonald, 1969.
- Institut français des relations internationales, *Politique étrangère*, vol. 45, 1980.
- International Crisis Group, *Current legal status of the Federal Republic of Yugoslavia (FRY) and of Serbia and Montenegro*, Washington/Bruxelles, 19 septembre 2000.
- JACKSON (A.), *Proclamation on Nullification*, 10 décembre 1832.
- JUNCKER (J.C.), « Interview à la Vanguardia », *Courrier international*, 28 septembre 2017.
- Letter by Tasmanian Premier to Mr Lyons, Commonwealth Opposition Leader*, 7 août 1931.
- LINCOLN (A.), *First Inaugural Address*, 4 mars 1861. *Livre blanc sur le coup d'État manqué du 19 au 20 août 1960 et la proclamation de l'indépendance du Sénégal*, Dakar, Ministère de l'Information de la Presse et de la Radiodiffusion.
- MADISON (J.), *Letters and Others Writings of James Madison*, Philadelphie, J. B. Lippincott, 1867.
- MONNET (J.), *Discours devant le National Press Club*, Washington, 30 avril 1952.
- NOUVELLE-ÉCOSSE, *Debates*, 21 avril 1887.

- RAJOY BREY (M.), *Direction de la coopération de sécurité et de défense*, n° 192.  
*Rapport communiqué au Conseil de la Société des Nations par la commission des rapporteurs*, SDN, doc. B.7.21/68/106, 1921 / «The Aaland Islands Question», *Report submitted to the Council of the League of Nations by the Commission of Rapporteurs*.
- Rapport de la commission internationale de juristes, chargée par le Conseil de la Société des Nations de rendre un avis consultatif sur les aspects juridiques de la question des îles d'Åland*, SDN, Journal officiel, supplément spécial n° 3, octobre 1920.
- Recueil des pièces officielles de la Diète fédérale (concernant la dissolution de l'alliance séparée conclue entre les cantons de Lucerne, Ury, Schwytz, Unterwalden, Zug, Fribourg et Valais)*, Berne, Imprimerie Stämpfli, 1847.
- Report by the Resumed Conference on the Nigerian Constitution held in Lagos in January and February 1954*, Londres, 1954, Cmd. 9059.
- Report of the Commission of Inquiry appointed by the Governments of the United Kingdom and St. Christopher, Nevis-Anguilla to examine the Anguilla Problem*, Londres, novembre 1970.
- Report of the Frontier Areas Committee of Enquiry, 1947*, Rangoon 1947.
- Report on the Tariff and its Incidence in Western Australia*, Records of the Proceedings and Printed Papers of the Parliament, vol. 2, 1923.
- REUTERS, *Parliamentarians Draw Up Plan for Survival of Yugoslavia*, 18 décembre 1990.
- ROSSI (P.), *Per la Patria comune. Rapporto della commissione della Dia ai ventidue Cantoni sul progetto d'Atto federale da essa deliberato a lucerna il 15 dicembre 1832*, Rééd., Bari, Piero Laicata.
- STALINE (J.), *On the Draft Constitution of the USSR*, Report Delivered at the Extraordinary Eighth Congress of Soviets of the U.S.S.R., 25 novembre 1936.
- The Case for Secession in the Secession Act 1934 (WA)*, 25 Geo 5, Statutes of Western Australia, n° 2.
- The Case of The People of Western Australia In Support Of Their Desire To Withdraw From The Commonwealth Of Australia Established Under The Commonwealth Of Australia Constitution Act (Imperial) And That Western Australia Be Restored To Its Former Status As A Self-Governing Colony In The British Empire*, 1934.
- WEBSTER (D.), *Second Reply to Robert Hayne*, 26-27 janvier 1830.
- WEBSTER (D.), *The Seventh of March speech*, 7 mars 1850.
- WHERRETT (J.), *Les peuples autochtones et le référendum de 1995 au Québec : les questions qui se posent*, Division des affaires politiques et sociales, février 1996.

**DANS LA MÊME COLLECTION**

**L'état des fédérations, Tome 1**

L'unité dans la diversité

*Christophe Parent*

2019, ISBN 978-2-7605-5130-5, 272 pages

**L'économie sociale au Québec**

Une perspective politique

*Gabriel Arsenaault*

2018, ISBN 978-2-7605-4944-9, 280 pages

**Les défis du pluralisme à l'ère des sociétés complexes**

*Félix Mathieu*

2017, ISBN 978-2-7605-4772-8, 306 pages

**La politique québécoise et canadienne, 2<sup>e</sup> édition**

Acteurs, institutions, sociétés

*Sous la direction d'Alain-G. Gagnon et David Sanschagrin*

2017, ISBN 978-2-7605-4799-5, 532 pages

**Retour sur les États généraux du Canada français**

Continuités et ruptures d'un projet national

*Sous la direction de Jean-François Lanier et Joseph Yvon Thériault*

2017, ISBN 978-2-7605-4381-2, 428 pages

**La sociologie historique**

Traditions, trajectoires et débats

*Frédéric Guillaume Dufour*

2015, ISBN 978-2-7605-4348-5, 476 pages

**La politique québécoise et canadienne**

Une approche pluraliste

*Sous la direction d'Alain-G. Gagnon*

*Avec la participation de David Sanschagrin*

2014, ISBN 978-2-7605-4008-8, 726 pages

**Le nouvel ordre constitutionnel canadien**

Du rapatriement de 1982 à nos jours

*Sous la direction de François Rocher et Benoît Pelletier*

2013, ISBN 978-2-7605-3760-6, 352 pages





## Existe-t-il un droit de sécession ?

Voilà une question dont l'issue pourrait bien redessiner la carte du monde. Il y a de cela un demi-siècle, les démocraties occidentales regardaient avec distance le séparatisme endémique dont souffraient les pays en voie de développement. Mais désormais, plus personne n'est à l'abri. Le Canada, l'Espagne, la Belgique et le Royaume-Uni ne le savent que trop bien. Le Québec a ouvert la voie, bientôt suivi par le Pays-Basque et la Catalogne, la Flandre et l'Écosse.

Traditionnellement, les gouvernements fédéraux opposent un argument d'autorité à ce type de revendication séparatiste. La théorie fédérale soutient, depuis la guerre civile américaine, que la sécession est illégale. On considère d'ailleurs souvent qu'en dehors de l'Union soviétique et de la Yougoslavie, aucun grand État fédéral n'a consacré de droit de sécession. Et l'on sait ce qu'il est advenu de ce « droit » dans ces deux pays. Les manuels de droit constitutionnel prolongent cette orthodoxie : c'est par son interdiction qu'ils distinguent l'État fédéral de la confédération d'États et de son droit de retrait.

Mais on pourrait remettre en cause un présupposé juridique aussi classique que celui-ci. En réalité, une étude approfondie révèle une tout autre histoire du fédéralisme. Si les confédérations grecques, américaines, allemandes, hollandaise ou suisse ne reconnaissent aucun droit de retrait, une dizaine d'États fédéraux ont consacré par le passé ou reconnaissent aujourd'hui un droit constitutionnel de sécession. Parallèlement, l'histoire du fédéralisme regorge de tentatives séparatistes. L'issue de la guerre civile américaine ne peut donc pas dicter sa loi aux principes fédéraux. Il est ainsi essentiel de déterminer si ceux-ci soutiennent l'existence d'un droit de sécession ou s'ils le rejettent.



CENTRE D'ANALYSE POLITIQUE  
CONSTITUTION FÉDÉRALISME

**Christophe Parent** est maître de conférences à l'Université de Poitiers (France). Il est membre de l'Institut de droit public de cette université et de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes. Ses travaux portent principalement sur le fédéralisme. Il a publié en 2011 un ouvrage intitulé *Le concept d'État fédéral multinational. Essai sur l'union des peuples*.