

Les caractéristiques juridiques et institutionnelles de la dévolution en Ecosse et au Pays de Galles

Claire Barthélémy
(Docteur en droit public comparé, Strasbourg)

Résumé : La dévolution consiste en l'attribution de pouvoirs et de compétences aux institutions galloises et écossaises par le Parlement britannique.

Les lois de dévolution de 1998 se caractérisent par l'asymétrie des compétences, de la forme de gouvernement, du système fiscal, des rapports des institutions dévolues au centre, et une asymétrie géographique du fait qu'elles ne concernent que l'Ecosse et le Pays de Galles. L'Ecosse dispose d'un pouvoir législatif, alors que le Pays de Galles bénéficie seulement d'une décentralisation administrative. Cette question de l'asymétrie pose certains problèmes par rapport à l'unité politique de l'Etat, problèmes dont le symbole est la West Lothian Question, concernant la représentation des députés écossais au Parlement britannique.

La deuxième caractéristique de la dévolution au Royaume-Uni est la précarité, due à la doctrine de la souveraineté du Parlement de Westminster, celui-ci ne pouvant se lier pour le futur par les lois qu'il adopte. La notion de dévolution avait été introduite pour l'Irlande, et le Parlement de Westminster a pu légalement supprimer le Parlement irlandais en 1972. Il n'y a pas non plus de garantie de la distribution des compétences puisque le Parlement national peut toujours légiférer pour l'Ecosse dans les matières dévolues.

La conciliation de ces deux éléments a conduit au Royaume-Uni à un système qui fonctionne grâce à la soft law. Ainsi, le Parlement britannique ne légifère dans les matières de compétence écossaise qu'avec l'accord du Parlement écossais (la Sewel Convention), et des concordats interviennent pour régler la coopération et la coordination des autorités centrales et écossaises ou galloises pour l'exercice de compétences concurrentes ou pouvant avoir une incidence sur les compétences exercées par l'une ou l'autre des parties.

Cette contribution aura donc pour but de présenter le cadre juridique et les enjeux de la réforme de la dévolution, qui connaît une actualité récente dans l'adoption d'une nouvelle loi pour le Pays de Galles en 2006.

Introduction

En 1536-1543 et 1707 sont signés les traités d'union de l'Angleterre avec le pays de Galles et l'Ecosse. Le pouvoir étatique devient britannique et est concentré dans le Parlement de Westminster. Une grande réforme de l'organisation

territoriale au Royaume-Uni a lieu en 1998 : deux lois dites de dévolution attribuent des pouvoirs et des compétences à des institutions galloises et écossaises. Le *Government of Wales Act* et le *Scotland Act* mettent en place respectivement une assemblée galloise titulaire d'un pouvoir réglementaire local et un parlement écossais avec des compétences législatives. Les lois de dévolution ont été adoptées après référendum auprès des populations concernées. Elles sont le résultat de revendications et de travaux menés par les forces politiques régionales, en collaboration avec les autorités nationales¹.

La dévolution est « le transfert à un organe subordonné élu sur une base géographique de fonctions jusque là exercées par le Parlement »². Pour M. Mercier, il s'agit d'un système « au bord du fédéralisme », « s'appuyant sur de très anciennes divisions du territoire »³.

La dévolution en Ecosse et au pays de Galles est conforme aux principes de la décentralisation, c'est-à-dire que les institutions locales sont élues, que l'on distingue exécutif et assemblée délibérante, que les institutions dévolues disposent de compétences et de finances leur permettant d'agir, et qu'elles sont essentiellement contrôlées par les mécanismes de démocratie locale et par l'autorité judiciaire.

Nous allons en présenter les caractéristiques institutionnelles et juridiques, en les replaçant dans le contexte juridique britannique. Les lois de dévolution mettent en place un système qui se caractérise par son asymétrie (I) et par sa précarité, due au principe de la souveraineté du Parlement britannique (II). D'où l'importance de la *soft law* qui assure le fonctionnement de ce modèle britannique de décentralisation (III).

I. Asymétrie de la dévolution

Quelle asymétrie ?

L'asymétrie de la dévolution britannique est tout d'abord géographique. Contrairement à la plupart des réformes de décentralisation, l'ensemble du territoire n'est pas couvert. En effet, seuls les territoires de l'Ecosse et du pays de Galles sont concernés, l'Angleterre étant exclue de cette réforme.

¹ Voir notamment les travaux de la *Scottish Constitutional Convention*, qui a rédigé en 1995 un rapport final à l'origine du *Scotland Act*. Voir aussi BOGDANOR, Vernon, *Constitutional Reform in the UK*, Paper presented at the Centre for Public Law, University of Cambridge, January, 1998.

² BOGDANOR, Vernon, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, 1999, p. 2.

³ MERCIER, Michel, *Pour une République territoriale, l'unité dans la diversité*, Sénat français, Rapport d'information 447 tome 1, 1999-2000, Mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation, Annexe au procès verbal de la séance du 28 juin 2000, 411 p.

L'asymétrie est de plus présente entre l'Ecosse et le pays de Galles. Ces deux entités n'ont ni les mêmes institutions, ni les mêmes compétences. L'Ecosse a un parlement doté de pouvoirs législatifs, alors que le pays de Galles se contente d'une assemblée à laquelle sont attribuées des compétences de nature réglementaire. Le Parlement britannique continue à légiférer pour le pays de Galles, comme il le fait pour l'Angleterre. La réforme de la dévolution recouvre donc des changements juridiques et institutionnels très différents. Ainsi on peut parler de décentralisation administrative pour le pays de Galles et de décentralisation ou d'autonomie régionale politique pour l'Ecosse.

Le pays de Galles et l'Ecosse sont compétents dans les matières suivantes⁴ : éducation, formation, transport, aménagement, tourisme, action économique, culture, sport, recherche et innovation, environnement, santé, social, collectivités locales, agriculture,... Il faut ajouter pour l'Ecosse notamment des compétences en matière de droit, de justice et de police, et toujours garder à l'esprit que les compétences écossaises sont plus importantes car législatives.

Quelles problématiques ?

L'unité politique de l'Etat en question

Il existe un problème de conciliation entre la territorialisation du pouvoir et l'unité politique de l'Etat⁵. C'est un problème qui se pose toujours avec l'autonomie locale, et avec davantage d'acuité quand il y a un pouvoir législatif régional comme c'est le cas en Ecosse, car celui-ci permet de faire des choix politiques importants, qui peuvent être différents des choix nationaux. Au-delà de la question de la cohérence entre ces différentes politiques, se pose celle de l'égalité des citoyens sur l'ensemble du territoire de l'Etat.

Les éléments de garantie de l'unité politique de l'Etat

Diverses mesures servent à garantir une certaine unité dans l'Etat, la plupart concernant le pouvoir législatif dévolu à l'Ecosse. Des matières sont

⁴ Voir notamment les *White Papers* « *Scotland's Parliament* » et « *A voice for Wales* » qui établissent les compétences écossaises et galloises, les lois de dévolution n'énumérant que les compétences réservées à l'Etat.

⁵ Sur la question de l'unité politique de l'Etat, voir notamment SCHMITT, Carl, *Verfassungslehre*, Duncker & Humboldt, Berlin 1954 (1928), 404 p ; CARRE DE MALBERG, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Sirey, 1920-22, rééd. CNRS 1962, 2 tomes ; HAURIUO, Maurice *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, 1923, 741 p.

réservées à la compétence de l'Etat⁶ : les matières constitutionnelles, les affaires étrangères, la défense, etc. De plus, le Parlement britannique peut toujours légiférer dans les matières dévolues⁷, ce qu'il fera notamment dans le but d'assurer une certaine uniformité du droit sur l'ensemble du territoire. Il existe aussi un contrôle des lois écossaises par le *Judicial Committee of the Privy Council* (JCPC), et un pouvoir de contrainte du *Secretary of State* chargé de l'Ecosse, qui peut empêcher une loi écossaise d'être soumise à ratification royale dans certains cas, c'est-à-dire la bloquer⁸.

Enfin plus largement, le budget reste national et la liberté de circulation, notamment du commerce, est assurée sur l'ensemble du territoire.

La West Lothian Question : un point non résolu

Cette question concerne la place des députés écossais au Parlement britannique et est symbolique de la problématique unité politique de l'Etat/autonomie politique. En effet, les députés écossais au Parlement britannique votent notamment pour des lois qui ne touchent que le pays de Galles et l'Angleterre, lorsque ces lois interviennent dans des matières par ailleurs dévolues au Parlement écossais. Deux types de solutions ont été envisagés⁹.

Le premier type concerne le statut des députés écossais : un jour par semaine serait réservé au vote des lois s'appliquant uniquement à l'Angleterre et au pays de Galles, jour pendant lequel les députés écossais seraient exclus du vote, ou encore, les députés écossais seraient écartés au coup par coup en cas de vote d'une telle loi (système *in and out*). L'inconvénient de ces solutions est de ne pas respecter, juridiquement parlant, la notion d'unité politique du peuple, le Parlement étant composé de représentants de la Nation dans son ensemble. On ne peut alors pas dissocier les députés selon leurs origines.

L'autre type de solutions envisagées touche à l'organisation territoriale de l'Etat. Ainsi ont été proposés le régionalisme en Angleterre, le fédéralisme, ou encore ce qui est appelé « *all around devolution* », la dévolution politique pour toutes les parties du territoire, ce qui ferait disparaître la *West Lothian Question*. Ces solutions se basent sur une décentralisation symétrique, contrairement au modèle actuel.

La première caractéristique de la dévolution est donc l'asymétrie mise en place dans l'organisation territoriale du pouvoir au Royaume-Uni, avec davantage

⁶ Articles 29 et 30 et *Schedule 5* du *Scotland Act* de 1998. Il faut aussi ajouter les dispositions protégées de toute modification par une loi écossaise au *Schedule 4* (notamment en matière de droits de l'homme et de droit communautaire).

⁷ Principe de la souveraineté du Parlement et article 28 (7) du *Scotland Act*.

⁸ *Scotland Act* 1998, article 35.

⁹ Voir *The Scotland Bill : Some Constitutional and Representational Aspects*, Parliament of the UK, House of Commons, Research Paper 98/3, 7 janvier 1998, 55 p.

de questions en suspens concernant l'Ecosse, dotée d'une certaine autonomie politique grâce au pouvoir législatif du Parlement écossais. La deuxième caractéristique de la dévolution est due au système juridique britannique : il s'agit de la précarité de cette réforme.

II. Précarité de la dévolution

La cause : la souveraineté du Parlement de Westminster

Il s'agit d'un principe essentiel pour comprendre les possibilités de la décentralisation au Royaume-Uni. Le principe de la souveraineté du Parlement de Westminster a été introduit afin de limiter le pouvoir de l'exécutif¹⁰. « L'idée que la suprématie du Parlement est le socle de la démocratie a été définitivement acquise au moment de la Révolution de 1688. Depuis lors, le dogme de la souveraineté du Parlement a été théorisé par nombre de commentateurs. Pour l'un des plus influents d'entre eux, le juriste Dicey, à la fin du XIX^{ème} siècle, par exemple : « Le Parlement est en droit de faire et de défaire toute loi quelle qu'elle soit, ... et le droit en Angleterre ne reconnaît à aucune personne, ni à aucune autorité la faculté de passer outre la législation du Parlement ou de l'écarter... ». Tocqueville affirme, de la même façon, qu'« en Angleterre, on reconnaît au Parlement le droit de changer la Constitution ... la Constitution peut donc changer sans cesse, ou plutôt elle n'existe point. Le Parlement, en même temps qu'il est corps législatif, est corps constituant »¹¹. Ce qui était conçu au départ comme une limite au pouvoir exécutif est donc devenu un principe général liant aussi les autres institutions - ainsi celles issues de la dévolution.

Les conséquences pour la dévolution : la précarité de la réforme

Précarité du système de la dévolution

Les institutions mises en place par les lois de dévolution peuvent être supprimées par le Parlement, comme il l'a fait en 1972 en Irlande du Nord, qui possédait un parlement dévolu.

¹⁰ Pour des détails historiques, voir ADLER, John, *Constitutional and Administrative Law*, Mac Millan education LTD, London, 1989, 398 p., BARENDT, Eric, *An Introduction to Constitutional Law*, Peter Birks, Clarendon Law Series, Oxford University Press, New York, 1998, 189 p., *Les institutions du Royaume-Uni*, documents réunis et commentés par LERUEZ, Jacques, La Documentation Française, Documents d'études, Droit constitutionnel et institutions politiques, n° 1.03, Paris, édition 1999, 51 p.

¹¹ LENOIR, Noëlle, La Chambre des Lords, à propos des projet actuels de réforme constitutionnelle, Cahiers du Conseil Constitutionnel, n° 3, 09/97, 12 p, 2^{ème} p. Voir notamment DICEY, Albert Venn, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, MacMillan, Londres, 1885.

En ce qui concerne la répartition des compétences entre les autorités nationales et les institutions dévolues, le Parlement britannique a toujours la possibilité de supprimer ou d'amender les lois de dévolution. Les compétences ne sont donc pas garanties avec la même force que si elles étaient inscrites dans une Constitution rigide, qui requiert une procédure particulière pour sa révision, comme c'est le cas dans la plupart des Etats constitutionnels modernes. C'est le propre du système britannique, qui du fait qu'il repose sur le principe de la souveraineté du Parlement de Westminster, possède une Constitution dite souple.

Précarité en matière législative en Ecosse

Le Parlement de Westminster peut toujours légiférer dans une matière même si elle a été dévolue au Parlement écossais. Une cour ne pourrait annuler la loi britannique, du fait du principe de souveraineté du Parlement britannique, et seule la date décide quelle loi l'emporte, ce qui pourrait conduire à ce que I. Ruggiu a appelé le ping-pong législatif¹² avec comme seule limite le cas où Westminster finirait par modifier le *Scotland Act* en retirant la matière litigieuse des compétences écossaises ; le Parlement écossais ne pourrait alors plus agir car selon la section 4 du *Scotland Act*, celui-ci appartient aux lois qui ne peuvent être modifiées par l'Ecosse.

La deuxième caractéristique présentée ici est donc la précarité de la dévolution. Sa suppression peut être réalisée par une simple loi, et l'intervention du pouvoir central est toujours possible. Il n'existe aucun moyen de défense des institutions dévolues, car la loi britannique ne peut être contestée devant aucun tribunal. Il existe donc une faible garantie juridique des autonomies régionales.

Pour concilier unité et diversité sur le territoire et faire fonctionner le système de dévolution imaginé au Royaume-Uni en respectant les bases de l'ordre juridique britannique, à savoir la souveraineté du Parlement, les institutions dévolues et les institutions centrales ont recours largement à la *soft law*, dernière caractéristique de la dévolution.

III. La *soft law*, clé de fonctionnement de la dévolution

La *soft law* désigne des règles non obligatoires, qui prescrivent un comportement. Elle a une réelle importance dans la dévolution, car c'est par ce biais que sont réglées les relations entre les institutions centrales d'une part et écossaises et galloises d'autre part. Ces règles doivent permettre d'assurer la

¹² RUGGIU, Ilenia, *Devolution scozzese Quattro anni dopo: the bones... and the flesh*, Le Regioni, n°5, octobre 2003, p. 737-786, p. 765 et p. 780.

coopération et la coordination entre les institutions dévolues et centrales, et de ménager autonomies régionales et souveraineté nationale.

Les rapports entre assemblées

La répartition des compétences

Deux documents préparatoires viennent compléter les lois de dévolution¹³. Il s'agit pour l'Ecosse du *White Paper* « *Scotland's Parliament* »¹⁴ et pour le pays de Galles du *White Paper* « *A voice for Wales* »¹⁵.

Les *White Papers* sont des documents présentés par le gouvernement au Parlement, développant les intentions de celui-ci dans diverses politiques, et généralement annonceurs d'un projet de loi.

Les deux documents précités contiennent des informations importantes sur les matières de compétence reconnues aux institutions galloises et écossaises, alors notamment que la loi de dévolution pour l'Ecosse ne fait référence qu'aux matières réservées à l'Etat central.

Le cas particulier de l'Ecosse : la Sewel Convention

Le ministre Lord Sewel, lors de l'adoption de la loi de dévolution pour l'Ecosse a expliqué devant la Chambre des Lords le 21 Juillet 1998 que « la dévolution de compétence législative au Parlement écossais n'affecte pas la capacité de Westminster à légiférer pour l'Ecosse même en relation avec des matières dévolues. En effet, comme l'article 4.4 du *White Paper* l'a expliqué, nous envisageons qu'il pourrait y avoir des cas où il pourrait davantage convenir que la législation sur les matières dévolues soit adoptée par le Parlement du Royaume-Uni. Cependant (...) nous souhaitons l'établissement d'une convention selon laquelle Westminster ne légiférerait normalement pas dans les matières dévolues à l'Ecosse sans le consentement du Parlement écossais ».

Le Parlement s'engage donc à ne légiférer dans les matières dévolues qu'avec l'accord du Parlement écossais, même si rien ne l'y oblige et qu'il peut théoriquement violer cet accord¹⁶. De plus, s'il n'intervient pas à titre principal

¹³ Voir RUGGIU, Ilenia, *Ibid.*, pp. 737-786, p. 765 et p. 780.

¹⁴ Juillet 1997, consultable sur le site Internet suivant :

<http://www.scotland.gov.uk/government/devolution/scpa-00.asp>.

¹⁵ Juillet 1997, consultable sur le site Internet suivant : www.rcgp.org.uk/docs/ISS_SUMM97_09.DOC.

¹⁶ Cette obligation a été reconnue et appliquée ensuite par divers textes et déclarations, ce qui en a fait une convention de la Constitution, notamment par le House of Common Procedure Committee, le Memorandum of Understanding, les Devolution Guidance Notes (DGN) : DGN 9, Post Devolution Primary Legislation affecting

dans une matière dévolue, il est seulement tenu de consulter le Parlement écossais.

L'utilisation par le Parlement de Westminster de la *Sewel convention* a été très fréquente, le Parlement écossais adoptant toutes les *Sewel motions* présentées jusqu'à présent¹⁷.

Les relations intergouvernementales

Le Memorandum of Understanding et le Joint Ministerial Committee

Le *Memorandum of Understanding* (MoU) crée notamment le *Joint Ministerial Committee* (JMC)¹⁸, une instance de collaboration entre exécutifs. Le JMC se réunit de façon plénière une fois par an et en conférence sectorielle tout au long de l'année. Il y a de plus quatre concordats attachés au MoU, dont celui concernant l'Union européenne (il en existe de plus un pour les relations internationales, un pour l'aide financière à l'industrie et un pour les statistiques), contenant pour l'Ecosse une obligation d'information (article 3.2), de concertation (articles 3.6 et article 3.7 renvoyant en cas de désaccord à un recours au *Joint Ministerial Committee*), la présence de ministres écossais dans la délégation britannique au Conseil européen (article 3.12), et enfin une option pour

Wales et DGN 10, Post Devolution Primary Legislation affecting Scotland, Office of the Deputy Prime Minister, octobre 2002. Pour une analyse complète des textes et déclarations renvoyant/créant la Sewel Convention, voir The Sewel Convention, Memorandum by the Scotland Office, Scottish Parliament Procedures Committee Inquiry, Office of the Deputy Prime Minister, novembre 2002, www.scottishsecretary.gov.uk/Publications. Sur la définition et la constitution des conventions de la Constitution, voir DICEY, Albert Venn, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, MacMillan, Londres, 1885 ; JENNINGS, William Ivor, *The Law and the Constitution*, Londres, 1933; et par exemple MARSHALL, Geoffrey, "The Constitution: Its Theory and Interpretation" In BOGDANOR, Vernon (ed.), *The British Constitution in the twentieth century*, The British Academy, Oxford University Press, New York, 2003, 795 p. ; AVRIL, Pierre, *Les conventions de la Constitution*, Presses Universitaires de France, Paris, 1997, 202 p. ; BARENDT, Eric, *An Introduction to Constitutional Law*, Peter Birks, Clarendon Law Series, Oxford University Press, New York, 1998, 189 p., p. 40-45 ; ADLER, John, *Constitutional and Administrative Law*, Mac Millan education LTD, London, 1989, 398 p., p. 26-32.

¹⁷ Un rapport a été fait au Parlement écossais sur l'usage de la *Sewel convention* en 2005, il est consultable sur le site Internet du Parlement : <http://www.scottish.parliament.uk/business/committees/procedures/reports-05/prr05-07-vol01.htm>. Ce rapport fait le bilan des utilisations et décrit le mode de fonctionnement de la convention. Voir aussi cette statistique de DAWN, Oliver, *Constitutional Reform in the United Kingdom*, Oxford University Press, New York, 2003, 424 p., p. 252 : de mai 1999 à mars 2002 il comptabilise trente *Sewel motions* pour environ trente lois de Westminster passées dans les matières dévolues (sachant en plus que les conditions conduisant à l'adoption d'une *Sewel motion* sont déjà restrictives et qu'il y a donc d'autres domaines où Westminster a pu agir sans que cela soit pris en compte là, et quand le lien de la loi avec les matières dévolues n'est pas principal), le Parlement écossais ayant dans cette période adopté trente-six lois. Voir aussi le Scottish Parliament Fact sheet FS4-06 qui présente l'ensemble des 39 motions de la première législature (1999-2003), avec des renvois aux débats ayant précédé leur adoption (consultable sur le site Internet du Parlement écossais : <http://www.scottish.parliament.uk/business/research/subject/parliament.htm>).

¹⁸ Devolution, Memorandum of Understanding and Supplementary agreements between the United Kingdom Government Scottish Ministers, the Cabinet of the National Assembly for Wales and the Northern Ireland Executive Committee, SE/2002/54, janvier 2002 (première version: 1er octobre 1999).

l'application propre du droit communautaire avec une certaine obligation de consultation ou la soumission à la norme britannique (article 3.17).

Les accords bilatéraux

Il existe de plus de nombreux concordats bilatéraux entre les exécutifs britanniques et écossais ou gallois.

Ces concordats interviennent pour régler la coopération et la coordination des autorités centrales et écossaises ou galloises pour l'exercice de compétences concurrentes ou pouvant avoir une incidence sur les compétences exercées par l'une ou l'autre des parties¹⁹. Selon V. Bogdanor, les concordats servent à concilier la souveraineté du Parlement avec le *self-government* écossais et gallois²⁰.

Les lois de dévolution ne comportent aucune disposition sur la coopération et la prévention des conflits, les concordats sont donc des documents essentiels à son fonctionnement. Selon A. Scott, les concordats servent à résoudre des *policy overlap* et *policy contagion*²¹. Dans le premier cas, il peut y avoir une contradiction des politiques écossaise ou galloise, dans des matières dévolues, et la politique du Royaume-Uni²² et les concordats prévoient des obligations de consultation ou des restrictions à l'autonomie législative; dans le second cas, il s'agit plutôt de l'impact d'une politique, par exemple écossaise, sur la politique nationale ou galloise.

Les problèmes des accords

A. Scott souligne un problème important, qui est celui de la place des concordats dans « l'architecture constitutionnelle de la gouvernance britannique réformée »²³, notamment le rôle du Parlement, dans la mesure où il est prévu par les concordats qu'ils devront être révisés au regard de l'expérience de leur fonctionnement.

Pour l'auteur, les concordats sont plus que des dispositions procédurales, elles posent « les conditions selon lesquelles la délégation conditionnelle de

¹⁹ SCOTT, Andrew, *The Role of Concordats in the New Governance of Britain: Taking Subsidiarity Seriously?*, Harvard Jean Monnet Working Paper 8/00, Harvard Law School, Cambridge, 2000, 21 p.

²⁰ BOGDANOR, Vernon, *Constitutional Reform in the UK*, Paper presented at the Centre for Public Law, University of Cambridge, January, 1998.

²¹ SCOTT, Andrew, *op.cit.*, p. 4.

²² L'auteur donne l'exemple de la position adoptée par le gouvernement britannique au sein de l'Union européenne face à une proposition d'adoption d'une norme communautaire dans un même domaine. Les *White Papers* prévoient donc une collaboration entre le gouvernement britannique et les exécutifs dévolus à chaque stade (formulation de la politique, négociation, application et mise en oeuvre) de l'adoption d'une politique communautaire.

²³ SCOTT, Andrew, *op.cit.*, p. 10.

compétences aux administrations dévolues et à leurs assemblées sera exercée »²⁴. Or le Parlement écossais ou l'Assemblée galloise n'ont pas été consultés pour ces concordats.

De plus les débats du *Joint Ministerial Committee* ne sont pas publics bien qu'ils aient un impact important sur l'exercice des compétences notamment par le Parlement écossais et l'Assemblée galloise, ce qui pose le problème de la responsabilité (*accountability*) et donc de la démocratie.

Les conséquences du recours à la *soft law*

Les limites du système

Nous pouvons donc voir que la *soft law* règle de nombreux domaines du fonctionnement de la dévolution au Royaume-Uni, elle complète et interprète les lois de dévolution de façon étendue. Ainsi pour certains auteurs, alors que les lois de dévolution mettent en place une sorte de décentralisation de l'Etat unitaire, à l'analyse de la *soft law* nous pourrions déduire que le Royaume-Uni connaît un « fédéralisme informel »²⁵. Or la caractéristique de la *soft law* est qu'elle n'est pas invocable en justice. Ainsi si une loi britannique entre dans une matière de compétence réservée au Parlement écossais, le JCPC ne pourrait annuler cette loi pour non-respect d'une convention (la *Sewel convention*). Ces conventions se rattachent donc plutôt à la notion de gouvernance.

Le principe de « good governance »

Nous pouvons voir ici l'importance du rôle que jouent les relations interinstitutionnelles dans la décentralisation régionale. « Le versant des relations intergouvernementales apparaît de plus en plus comme le centre névralgique du régionalisme, le lieu où se corrige le tir de schémas de compétences peu satisfaisants et où se décident, dans une large mesure, les destins des systèmes territoriaux »²⁶.

Ces mécanismes permettent selon la doctrine de répondre aux exigences de la bonne gouvernance (*good governance*) qui est un principe du droit britannique²⁷. L'Ecosse et le pays de Galles peuvent ainsi exercer leurs

²⁴ *Ibid.*, p. 12.

²⁵ DAWN, Oliver, *Constitutional Reform in the United Kingdom*, Oxford University Press, New York, 2003, p. 293. Il parle des conventions informelles ou quasi fédérales, introduisant le principe de subsidiarité de façon pragmatique dans la Constitution, sans que formellement on aille vers le fédéralisme, le Parlement de Westminster restant souverain. Pour lui la bonne gouvernance a un rôle important pour la détermination de l'étendue des compétences législatives en Ecosse (p. 261).

²⁶ RUGGIU, Iliena, *Devolution scozzese Quattro anni dopo: the bones... and the flesh*, *op.cit.*, p.776.

²⁷ DAWN, Oliver, *Ibid.*, p. 13, p. 30 et s., et p. 252 et s.

compétences dans le cadre de l'Etat et participer à la détermination des choix politiques nationaux, par exemple, comme cela a été dit, dans le cadre de l'Union européenne.

Conclusion

La *soft law* permet d'articuler l'action politique de l'Etat et celle de régions plus ou moins autonomes. Elle aide à garantir la coexistence de la diversité et de l'unité sur le territoire du Royaume-Uni et favorise le principe d'une coopération entre institutions dans l'exercice des compétences respectives.

Une évolution est en cours puisqu'une nouvelle loi de dévolution a été adoptée le 25 juillet 2006 pour le pays de Galles, attribuant un début de compétence législative à l'Assemblée galloise (les « *Assembly measures* »), selon une procédure indirecte faisant intervenir le pouvoir central. Un pouvoir législatif primaire pourrait être accordé par la suite après un référendum auprès de la population. Le portrait qui vient d'être dressé des caractéristiques juridiques et institutionnelles de la dévolution devrait permettre de pouvoir analyser la réforme en cours en la replaçant bien dans le contexte du droit et de la société britannique, à savoir, le particularisme historique de l'Ecosse et du pays de Galles d'une part, et la souveraineté du Parlement britannique et l'importance de la *soft law* et des principes de bonne gouvernance d'autre part.