



HAL
open science

La souveraineté du Parlement britannique après la dévolution écossaise

Sébastien Brameret

► **To cite this version:**

Sébastien Brameret. La souveraineté du Parlement britannique après la dévolution écossaise. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2011, 2011 (3), pp.667-684. hal-01935961

HAL Id: hal-01935961

<https://hal.science/hal-01935961v1>

Submitted on 27 Nov 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La souveraineté du Parlement britannique après la dévolution écossaise : réflexions autour d'une aporie

Sébastien BRAMERET

Docteur en droit public

Membre du Groupe de Recherches en Droit Public Économique (GRDPE)

Université Grenoble II

« *Unfortunately, we are on a motorway without exit to an independent State* »

T. Daley, House of Commons Debates, 4 march 1998, Col. 1081

Commenté [SB1]: Pourquoi l'avoir supprimée ? vous pouvez ajouter une traduction en nbp si besoin :
« Malheureusement, nous sommes sur une autoroute sans issue vers un État indépendant ».

I - L'altération du dogme de la souveraineté du Parlement britannique par la dévolution écossaise

A - Un partage des compétences législatives entre les parlements britannique et écossais

B - Une protection constitutionnelle de la compétence législative du Parlement écossais

II - La préservation de la primauté du Parlement britannique par la dévolution écossaise

A - La primauté du Parlement britannique préservée par le caractère subordonné de la législation écossaise

B - La primauté du Parlement britannique préservée par la création d'un contrôle de constitutionnalité de la législation écossaise

La « révolution constitutionnelle » n'en finit pas au Royaume-Uni¹. Plus de dix ans après l'adoption du *Scotland Act* de 1998, le gouvernement issu des élections législatives du 6 mai 2010 s'est engagé dans une nouvelle phase d'approfondissement du système de dévolution des pouvoirs au profit de l'Écosse². L'introduction du *Scotland Bill* devant le Parlement britannique le 30 novembre 2010³ témoigne de la maturité du consensus politique autour de la question de la dévolution, mais souligne aussi la difficulté de définir la place des institutions écossaises au sein du régime britannique.

Les relations entre la Grande-Bretagne et l'Écosse ont toujours été marquées tant par l'attrance que par la méfiance, depuis que l'*Union of the Crowns Act* de 1603 a amorcé un rapprochement entre l'Angleterre et l'Écosse en unifiant les couronnes, permettant à *James VI, King of Scots*, de devenir également *James Ist, King of England*. L'union des royaumes n'a été réalisée qu'un siècle plus tard, par les *Acts of Union* de 1707 supprimant les parlements anglais et écossais au profit d'un Parlement britannique unique⁴. Elle n'a cependant pas entraîné l'absorption complète de l'Écosse qui, à la différence du Pays de Galles ou de l'Irlande, a conservé une Église et un système juridique particuliers. Cette tension entre intégration de l'Écosse au Royaume-Uni et sauvegarde de ses particularismes fonde la spécificité de l'État britannique. Entre logiques unitaire et fédérale, la place de l'Écosse au sein du Royaume-Uni a fait l'objet d'adaptations constantes depuis que le Premier ministre W.E. Gladstone a souligné au XIX^e siècle l'importance d'accorder ou de renforcer l'autonomie politique et juridique des différentes parties du Royaume (*Home rule all round*). Cette reconnaissance des particularismes locaux constitue la première étape d'un processus de dévolution asymétrique des pouvoirs⁵, permettant une prise en compte accrue de l'identité écossaise⁶.

La notion de dévolution, qui se rapproche de l'idée de décentralisation sans toutefois pouvoir lui être assimilée, se définit comme « le transfert, sur une base géographique, de fonctions présentement exercées par les ministres et le Parlement, à une assemblée élue et subordonnée »⁷. Le *Scotland Act* est l'une des trois réformes majeures engagées en 1998. Ces évolutions sont les plus importantes que le Royaume-Uni a connues depuis l'adoption du *Bill of Rights* en 1689⁸. Il a parfois été présenté comme « une réponse pragmatique à des pressions

¹ BELL (J), « La révolution constitutionnelle au Royaume-Uni », *RDP*, 2000, p. 413 et s.

² « *My Government will introduce legislation to implement recommendations from the Final Report of the Commission of Scottish Devolution* » (in Queen's Speech, 25 mai 2010, col. 6).

³ *Scotland Bill* [Bill 115-EN] HC Deb. 30 nov. 2010, Vol. 519, part. 80, col. 689. Le projet porte à titre principal sur un renforcement des compétences fiscales du Parlement écossais, celui-ci ne pouvant, en vertu du *Scotland Act* de 1998, que procéder à des ajustements marginaux du taux d'imposition sur le revenu.

⁴ Pour une approche historique de l'émergence de la Grande-Bretagne, cf., not., DEVINE (TM), *The Scottish Nation (1700-2007)*, London, Penguin, 2nd ed., 2006, pp. 3-31 ; McFADDEN (J), LAZAROWICZ (M), *The Scottish Parliament: an Introduction*, London, Blumsberry, 4th ed., 2010, pp. 1-7.

⁵ Sur la notion d'asymétrie, cf. DEPUSSAY (L), « L'unité étatique au moyen des asymétries institutionnelles », *RFAP*, 2007, p. 35 et s.

⁶ Ainsi, le *Scottish Executive* est installé à Édimbourg en 1894, tandis qu'une Commission spéciale pour les affaires de l'Écosse est créée en 1907 au sein de la Chambre des Communes, le *Standing Committee for Scottish Bills*. Elle est chargée de connaître de tous les projets ou propositions de loi relatifs à l'Écosse. Elle est transformée en 1948 en *Scottish Grand Committee*, dont la compétence s'étend à tous les textes « en rapport » avec l'Écosse (cf. HIMSWORTH (CMG), « *Scottish Grand Committee as an Instrument of Government* », *Edinburgh Law Review*, 1996, vol. 1, Issue 1, p. 79 et s.).

⁷ BOGDANOR (V), *Devolution in the United Kingdom*, Oxford, Oxford University Press, 2nd ed., 2001, p. 2 : « the transfert to a subordinate elected body, on a geographical basis, of functions at present exercised by ministers and Parliament ».

⁸ BOGDANOR (V), « Our new Constitution », *Law Quarterly Review*, 2004, pp. 242-246.

politiques » soulignant l'absence « d'approche globale ou de programme cohérent pour la réforme de la Constitution du Royaume-Uni »⁹. Remise dans son contexte, la loi sur la dévolution s'inscrit comme le corollaire de l'adoption du *Human Rights Act* de 1998 transposant en droit britannique la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que du *House of Lords Act* de 1999, conduisant à la séparation effective des fonctions juridictionnelles et législatives traditionnellement dévolues à la Chambre des Lords¹⁰. Ces trois réformes ne peuvent être comprises isolément, car elles tracent les contours d'une nouvelle architecture constitutionnelle britannique, à laquelle le *Constitutional Reform Act* de 2005 a apporté la dernière pierre, en instaurant une Cour suprême britannique à compter du 1^{er} octobre 2009¹¹.

La souveraineté du Parlement de Westminster est la pierre angulaire du régime britannique et de son unité¹², conduisant V. Bogdanor au constat que « l'Angleterre n'est pas gouvernée par la logique, mais par le Parlement »¹³. Or, la dévolution et l'autonomisation de l'Écosse qu'elle favorise sont une atteinte manifeste à l'idée de souveraineté du Parlement. Elles soulèvent de vives interrogations quant à la pérennité du modèle britannique, car la souveraineté du Parlement ne serait plus qu'un modèle constitutionnel théorique¹⁴. Le *Scotland Act* de 1998 participe incontestablement au mouvement plus général de bouleversement de la hiérarchie des normes au sein du Royaume-Uni et de passage d'une « Constitution politique »¹⁵ et coutumière à une constitution essentiellement normative et partiellement écrite¹⁶. Une décennie après l'adoption du *Scotland Act*¹⁷, les craintes (ou les

⁹ D. Oliver souligne ainsi l'absence d'un « *master plan or coherent programme for reform of the UK Constitution* » et considère que les différentes lois de dévolution ont été des « *pragmatic responses to political pressures and perceived problems, on an ad hoc, incremental basis* » (in, *Constitutional reform in the United Kingdom*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 3).

¹⁰ Cf., not., OLIVER (D), *op. cit.* ; ANTOINE (A), « La réforme de la Chambre des Lords : chronique d'une révolution au long cours (1999-2007) », *RDP*, 2008, p. 1333 et s. ; BELL (J), *op. cit.*

¹¹ Sur la Cour suprême, cf. not., UK Parliament, *Role of the Lord Chancellor*, Standard Note SN/PC/2105, 20 nov. 2003, 21 p., et spéc. pp. 15-16 ; ARNOLD (W), « The Supreme Court of the United Kingdom: "something old" and "something new" », *Commonwealth Law Bulletin*, 2010, Vol. 36, n° 3, p. 443 et s. ; BARBÉ (V), « Les premiers pas de la Cour suprême britannique. Constitutional Reform Act 2005 du 24 mars 2005 », *Constitutions*, 2010, p. 213 et s. ; MAMBRO (L) di, « The Supreme Court of the United Kingdom: jurisdiction and procédure », *Commonwealth Law Bulletin*, 2010, Vol. 36, n° 3, p. 453 et s.

¹² Pour une approche classique de la théorie de souveraineté du Parlement, cf. DICEY (AV), *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, MacMillan, 1889, p. 39 : « *the principle of Parliamentary sovereignty mean neither more nor less than this, namely that Parliament thus defined has, under the English Constitution, the right to make or unmake any law whatever: and, further, that no person or body is recognised by the law of England as having a right to override or set aside the legislation of Parliament* ». Pour une approche renouvelée, cf. NGUYÈN-DUY (I), *La souveraineté du Parlement britannique*, L'Harmattan, 2011, 814 p. ; BELL (J), « Que représente la souveraineté pour un Britannique ? », *Pouvoirs*, 1993, n° 67, p. 107 et s. ; BEHRENDT (C), « La notion de "Parliamentary sovereignty" en droit constitutionnel anglais : fondements, paradoxes et problèmes contemporains », *RIDC*, 2002, p. 221 et s.

¹³ « *England is not governed by logic but by Parliament* » (*op. cit.*, p. 166).

¹⁴ Par exemple, cf. MITCHELL (J), « Devolution and the end of Britain? », *Contemporary British History*, 2002, Vol. 14, Issue 3, p. 61 et s.

¹⁵ GRIFFITH (DW), « The Political Constitution », *Modern Law Review*, 1979, Vol. 42, Issue 1, pp. 1-21.

¹⁶ J. Bell souligne ainsi que face à l'ampleur des réformes engagées par le Gouvernement de T. Blair, « il y aura un bloc de textes constitutionnels si importants que l'on peut contester l'idée que les principes fondamentaux de la Constitution britannique restent l'œuvre des juges ou des conventions » (*op. cit.*, p. 433). En ce sens, cf. UK Parliament, *Devolution: a decade on*, House of Commons, Justice Committee, Fifth Report of Session 2008-2009, HC 529-1, 12 may 2009, 3 Vol. ; BOGDANOR (V), « Our new Constitution », *op. cit.*, pp. 246-254 ; OLIVER (D), « Vers une Constitution britannique fondée sur des principes normatifs », *RIDC*, 2008, p. 808-809.

espoirs¹⁸) d'éclatement du Royaume-Uni ne se sont pas réalisées. Bien davantage, la **dévolution écossaise** se révèle être, de façon quelque peu paradoxale, une nouvelle garantie de la cohésion du Royaume. Combinée aux autres réformes constitutionnelles, elle souligne ainsi les transformations profondes du système juridique britannique. La dévolution écossaise affaiblit le dogme de la souveraineté du Parlement britannique (I), mais préserve l'idée d'une supériorité du Parlement britannique (II).

I - L'altération du dogme de la souveraineté du Parlement britannique par la dévolution écossaise

L'installation d'un Parlement écossais à Édimbourg (*Holyrood Parliament*) porte atteinte à l'idée de souveraineté du Parlement de Londres (*Westminster Parliament*), dans la mesure où elle entraîne le transfert d'une partie des compétences législatives exercées traditionnellement par le Parlement britannique. L'éloignement du modèle classique d'État unitaire est accrédité par le partage des compétences législatives entre les deux parlements (A)¹⁷ et est conforté par une protection du domaine de compétence du Parlement écossais (B).

Commenté [SB2]: Virgule à supprimer

A - Un partage des compétences législatives entre les parlements britannique et écossais

La possibilité d'une répartition des compétences entre deux parlements a germé dès la fin des années 1970, favorisée par l'enracinement des idées du *Scottish National Party (SNP)* revendiquant l'indépendance de l'Écosse¹⁹. À la suite des élections de 1974, gagnées par les travaillistes grâce à l'aide des indépendantistes écossais et gallois, deux projets de dévolution de pouvoirs furent soumis à référendums. Dans les deux cas, ils ne rencontrèrent pas l'assentiment des populations concernées²⁰, entraînant la chute du Cabinet travailliste²¹ et le

¹⁷ Sur les dix ans d'application du *Scotland Act*, cf. le dossier spécial consacré par la revue *Parliamentary Affairs* (2010, Vol. 63, Issue 1).

¹⁸ Par exemple, cf. MURDISON (A), « Freedom for Scotland: A Hollywood Tagline, but a Holyrood Prerogative », *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 2010, Vol. 38, Issue 2, pp. 468-472. L'auteur ne cache pas ses intentions séparatistes, en affirmant notamment que : « with any luck, the devolutionary momentum will continue [...] to its logical conclusion: freedom for Scotland » (p. 472). A contrario, et pour une analyse pessimiste de l'évolution tant politique qu'institutionnelle de la Grande-Bretagne, cf. BUTT PHILIP (A), « Le Royaume-Uni sera-t-il plus uni en 2020 ? », *Politique étrangère*, 2010, n° 2, p. 283 et s.

¹⁹ Sur l'influence du *Scottish National Party* dans le processus de dévolution, cf. not. BOGDANOR (V), *op. cit.*, pp. 119-143 ; DIXON (K), « Le retour du chardon : nationalisme et dévolution en Écosse (1967-1999) », *Études anglaises*, 2006, n° 4, p. 441 et s. ; THIEC (A), « Le *Scottish National Party*, 1979-1997 : anatomie d'un parti parvenu à la maturité politique », *Revue française de civilisation britannique*, 2006, Vol. 14, n° 1, p. 107 et s.

²⁰ Les Gallois ont rejeté le projet pour près de 80 % d'entre eux (cf. DAVISON (C), « La dévolution au Pays de Galles : état des lieux et perspectives », *RDP*, 2005, p. 733 ; GIBSON (E), « L'impact des lois de dévolution de 1998 sur les institutions du Royaume-Uni », *Politeia*, 2006, n° 9, p. 277, pp. 166-167). Pour être validé, le *Scotland Act* de 1978 devait être approuvé par la majorité de la population, représentant au moins 40 % des électeurs inscrits. Dans les faits, le « oui » l'emporta, avec 51,6 % des votes contre 48,4 % pour le « non ». Ramené au pourcentage des électeurs inscrits, le « oui » ne représentait que 32,85 %, soit un chiffre inférieur au quorum (sur le référendum de 1979, cf. BOGDANOR (V), *Devolution in the United Kingdom*, *op. cit.*, pp. 183-191).

²¹ Suite à l'échec des référendums en mars 1979, une motion de censure fût adoptée par la Chambre des Communes, provoquant des élections anticipées en mai 1979, perdues par les travaillistes.

retour à une politique centralisatrice et unioniste incarnée par les gouvernements Thatcher. Paradoxalement, c'est l'intransigeance des conservateurs envers ce qu'ils considéraient comme des menaces pour l'unité de la Grande-Bretagne qui a favorisé la réalisation de la dévolution après la victoire des travaillistes en 1997²².

Le *Scotland Act* de 1998 opère une rupture par rapport au système envisagé par le *Scotland Bill* de 1978. Le modèle alors retenu établissait une liste très détaillée des domaines dans lesquels le Parlement écossais pouvait intervenir, la loi réservant par principe toutes les autres matières à la seule compétence du Parlement britannique (« *retaining model* »). À l'inverse, le *Scotland Act* se caractérise par un transfert de principe de l'intégralité des compétences législatives, le Parlement britannique ne pouvant intervenir que dans des domaines réservés (« *transferring model* »)²³. La conséquence la plus directe de ce choix est l'émergence d'une autonomie législative au profit du Parlement d'Édimbourg, celui-ci étant, par principe, compétent pour toute matière relevant d'une question écossaise²⁴.

Le processus de dévolution des pouvoirs à l'Écosse est tout à fait original et est beaucoup plus approfondi qu'en Irlande du Nord ou au Pays de Galles²⁵. Les compétences ne sont pas tant déléguées que partagées. Le Parlement écossais n'a d'ailleurs pas à requérir l'approbation du Parlement de Westminster ou du *Secretary of State for Scotland* pour soumettre un texte à l'Assentiment Royal (*Royal Assent*)²⁶ et lui conférer ainsi une valeur législative.

La conséquence est l'émergence progressive d'un corpus autonome, spécifique à l'Écosse, dans des domaines tels que la santé, l'éducation, l'environnement ou la sécurité sociale²⁷. Ces compétences devraient être de nouveau approfondies en matière fiscale avec l'adoption du *Scotland Bill*²⁸.

Le Royaume-Uni assiste alors à un véritable changement dans la continuité : changement essentiel, puisque la souveraineté du Parlement de Westminster est affaiblie ; mais sans rupture, l'Écosse ayant toujours conservé un système juridique spécifique depuis l'*Union Act* de 1707²⁹. Cette évolution est d'ailleurs garantie par la mise en place de

²² K. Dixon relève ainsi le « paradoxe thatcherien » (*op. cit.*, pp. 447-450).

²³ Sur les notions de « *retaining model* » et de « *transferring model* », cf. McFADDEN (J), LAZAROWICZ (M), *The Scottish Parliament : an introduction*, London Bloomsbury Professional, 4th ed., 2010, pp. 7-9.

²⁴ La Section 29(1)(a) du *Scotland Act* de 1998 prévoit d'une façon générale que le Parlement outrepassa ses compétences dès lors qu'une mesure concerne le droit d'un État ou d'un territoire autre que l'Écosse, confère ou retire des compétences qui ne concernent pas l'Écosse ou son territoire (« *A provision is outside that competence so far as [...] it would form part of the law of a country or territory other than Scotland, or confer or remove functions exercisable otherwise than in or as regards Scotland* »).

²⁵ Dans les deux cas, les pouvoirs de l'assemblée sont définis de façon très circonscrite par la loi (cf. TRENCH (A), « Wales and the Westminster Model », *Parliamentary Affairs*, Vol. 63 n° 1, 2010, p. 117 et s. ; WILFORD (R), « Northern Ireland: The Politics of Constraint », *Parliamentary Affairs*, Vol. 63 n° 1, 2010, p. 134 et s.).

²⁶ *Scotland Act* de 1998, 28(2) à (4).

²⁷ En ce sens, cf. LITTLE (G), *op. cit.*, p. 557. Sur l'étendue des compétences reconnues au Parlement écossais, cf. HIMSWORTH (CMG), MUNRO (CR), *The Scotland Act 1998*, Edinburgh, Sweet & Maxwell, 2nd ed., 2000, 302 p. ; McFADDEN (J), LAZAROWICZ (M), *op. cit.*, pp. 7-23.

²⁸ *Scotland Bill* [Bill 115-EN] HC Deb. 30 nov. 2010, Vol. 519, part. 80, col. 689.

²⁹ BRADLEY (AW), EWING (KD), *Constitutional and administrative law*, London, Harlow, 15th ed., 2010, pp. 71-74.

mécanismes de protection constitutionnelle de la compétence législative du Parlement écossais.

B - Une protection constitutionnelle de la compétence législative du Parlement écossais

Au sens formel, le *Scotland Act* de 1998 n'est pas une Constitution puisqu'il revêt la forme d'un *Act of [British] Parliament*, d'une loi du Parlement britannique³⁰. Cet obstacle n'est néanmoins pas dirimant puisque le Royaume-Uni retient une conception peu formaliste, car essentiellement coutumière, de sa Constitution³¹. Trois autres arguments permettent de placer le *Scotland Act* dans le corpus de normes constitutionnelles britanniques.

En premier lieu, le contenu du texte le rattache à la catégorie des constitutions au sens matériel du terme. Il **fait** alors partie d'une Constitution moderne, puisqu'il prévoit des règles d'organisation des pouvoirs publics – il fixe les règles relatives au fonctionnement des institutions écossaises – et accorde des droits et des libertés au profit des individus. Une véritable charte des droits de l'homme écossaise est en effet incluse puisque tous les actes émanant tant du Parlement d'Édimbourg que de son gouvernement doivent se conformer à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales³².

En deuxième lieu, le processus de dévolution s'appuie sur une assise populaire incontestable, les principaux axes de la réforme ayant été approuvés par référendum le 11 septembre 1997³³. Le *Scotland Act* de 1998 n'a pas été rédigé par une assemblée constituante, mais la validation par référendum des principes fondateurs de la dévolution limite fortement la possibilité pour le Parlement britannique de remettre en cause **l'existence du** Parlement écossais. Cette assise marque une limite à l'exercice de la souveraineté du Parlement. La théorie de la souveraineté du Parlement ne signifie pas que ce dernier a un pouvoir juridique illimité, mais qu'il **peut** ne peut **pas** être lié par l'existence d'une quelconque limite à l'exercice de son pouvoir. En conséquence, nul ne peut contraindre le Parlement à adopter, supprimer ou modifier un acte, y compris le Parlement lui-même³⁴. L'onction populaire attachée au *Scotland Act* de 1998 apporte un tempérament certain à la notion de souveraineté du Parlement. Elle ne la remet pas juridiquement en cause, les référendums britanniques présentant la particularité d'être simplement consultatifs³⁵. Seulement, la suppression du Parlement écossais devient délicate politiquement³⁶, du moins sans procéder au préalable à un référendum pour respecter un certain parallélisme des formes³⁷.

³⁰ Ainsi, le Parlement britannique peut à tout instant modifier le *Scotland Act* de 1998, voir le supprimer.

³¹ En ce sens, cf. BRAZIER (R), « The Scotland Bill as constitutional legislation », *Statute Law Review*, 1998, Vol. 19, Issue 1, pp. 12-31.

³² *Scotland Act* 1998, Section 29(2)(d) : « A provision is outside that competence so far as [...] it is incompatible with any of the Convention rights or with Community law ».

³³ Deux questions étaient posées aux Écossais, relatives à l'établissement d'un Parlement écossais (le « oui » l'emporta avec 74,3 % des suffrages exprimés) et à l'attribution à ce parlement du pouvoir de faire évoluer le montant de certains impôts (le « oui » obtint 63,5 % des voix).

³⁴ BEHRENDT (C), *op. cit.*, n° 15. Principe de la « *continuing sovereignty* ».

³⁵ NGUYÉN-DUY (I), *op. cit.*, p. 612.

³⁶ LITTLE (G), *op. cit.*, p. 541.

³⁷ BOGDANOR (V), *op. cit.*, p. 292.

En dernier lieu, le *Scotland Act* de 1998 a été classé parmi les lois qualifiées de « constitutionnelles » par le Juge J. G. McKenzie Laws, au sens de la décision *Thoburn v. Sunderland City Council*³⁸. Celui-ci établit en effet une distinction entre les lois ordinaires et celles revêtues d'une force constitutionnelle, ne pouvant être abrogées que de façon explicite. Il n'est pas pour autant question de reconnaître que le Parlement britannique est lié par l'existence d'une norme supérieure, mais seulement que l'existence de la loi de dévolution est garantie par une procédure spécifique³⁹.

Le *Scotland Act* de 1998 est un texte intermédiaire, formellement législatif, mais matériellement constitutionnel. La faiblesse juridique liée à sa forme de loi du Parlement britannique est partiellement comblée par l'émergence d'une convention de la Constitution venant consacrer la compétence du Parlement écossais.

L'exercice d'un pouvoir législatif au profit du Parlement écossais est expressément affirmé par le *Scotland Act* de 1998, qui précise que « le Parlement peut adopter des lois, désignées comme des Lois du Parlement écossais »⁴⁰. Pour autant, le Parlement de Westminster n'est pas dépossédé de sa compétence législative et le *Scotland Act* de 1998 reconnaît que l'existence d'un Parlement écossais « ne prive pas le Parlement du Royaume-Uni de son pouvoir de légiférer pour l'Écosse »⁴¹. Dès lors, un conflit de compétence est susceptible de naître entre les deux institutions, rendant nécessaire la mise en place d'un mécanisme de protection de la compétence du Parlement écossais. Les discussions lors de l'adoption du *Scotland Act* de 1998 ont favorisé l'émergence d'une nouvelle convention de la Constitution (*Constitutional conventions*)⁴², la Convention Sewel (*Sewel Convention*)⁴³. Selon Lord Sewel, les antagonismes éventuels entre les parlements doivent être résolus de manière informelle et avant d'être cristallisés par l'adoption de deux lois opposées sur un même sujet. Ainsi, lorsqu'il apparaît plus opportun que le Parlement britannique légifère, en lieu et place du Parlement écossais, la Convention Sewel lui impose d'obtenir l'accord préalable du

³⁸ *Thoburn v. Sunderland City Council*, [2003] Q.B. 15, [2002] EWHC 195 (Admin), [2002] 1 CMLR 50 pp. 59-62, § 62.

³⁹ *Id.*, § 59-63. Sans envisager directement que certaines lois soient inconstitutionnelles, le juge admet que certaines procédures d'abrogation le sont. Il n'entend pas que la souveraineté du Parlement est limitée, mais qu'elle est aménagée. Ainsi, le Parlement peut agir d'une manière inconstitutionnelle, sans édicter une norme en elle-même inconstitutionnelle. Il rejette alors l'applicabilité de la théorie de l'abrogation tacite (*implied repeal*) à ce type de lois. La suppression de cette norme ne peut être réalisée que de façon expresse ou moyennant l'affirmation d'une volonté suffisamment claire pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté quant au résultat escompté (pour le Juge Laws, « *the test could only be met by express words in the later statute, or by words so specific that the inference of an actual determination to effect the result contended for was irresistible* », § 63).

⁴⁰ Section 28(1) : « *The Parliament may make laws, to be known as Acts of the Scottish Parliament* ».

⁴¹ Section 28(7) : « *This section does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Scotland* ».

⁴² Les conventions de la Constitution sont, selon la définition qu'en donne Dicey, des « *conventions, understandings, habits or practices which, though they may regulate the conduct of the several members of the sovereign power...are not in reality laws at all since they are not enforced by the courts* » (*op. cit.*, p. 24). Le système britannique étant caractérisé par l'absence de Constitution écrite, ces conventions ont une place centrale dans le fonctionnement des institutions (sur l'importance des *Constitutional conventions* en droit britannique, cf. not. BRADLEY (AW), EWING (KD), *op. cit.*, (*remplacer les tirets par des virgules*) pp. 19-24 ; MARSHALL (G), *Constitutional conventions: the rules and forms of political accountability*, Oxford, Clarendon, 1986, pp. 3-19 ; SUANZES-CARPEGNA (J), « L'histoire constitutionnelle : quelques réflexions de méthode », *RFDC*, 2006, p. 680. Sur l'appréhension de la notion en droit constitutionnel français, cf. AVRIL (P), *Les conventions de la Constitution : normes non écrites du droit politique*, Paris, Dalloz, 1997, 202 p.

⁴³ Sur la *Sewel convention*, cf., not., UK Parliament, *The Sewel Convention*, (*remplacer les tirets par des virgules*) Standard Note SN/PC/2084, 25 nov. 2005, 17 p. ; NGUYÊN-DUY (I), *op. cit.*, pp. 630-637 ; McFADDEN (J), LAZAROWICZ (M), *op. cit.*, pp. 111-115.

Parlement écossais⁴⁴. Dans la pratique, un processus de dialogue entre les exécutifs britannique et écossais a été mis en place. Le Gouvernement britannique consulte son homologue écossais sur son intention de déposer une motion l'autorisant à intervenir dans un domaine relevant formellement de la compétence du Parlement écossais (*legislative consent motion*). Il appartient ensuite au Gouvernement écossais de s'assurer du soutien ou de l'opposition de la chambre, avant que le projet de texte ne soit déposé devant le Parlement britannique.

La Convention Sewel est un élément clef de l'harmonie du système de gouvernement instauré en 1998, car elle permet de « reconnaître que, dans la pratique, la réalité du pouvoir politique sur les matières dévolues se trouve à Édimbourg plutôt qu'à Westminster »⁴⁵. L'utilisation qui en a été faite par le Parlement britannique tend à prouver qu'il existe une forte protection des compétences du Parlement écossais⁴⁶.

L'impossibilité pour le Parlement britannique de légiférer dans un domaine dévolu au Parlement écossais sans son accord a deux conséquences constitutionnelles importantes. Premièrement, il est possible de soutenir, à l'instar de I. Loveland, que l'attribution de compétences expresses et exclusives au Parlement écossais prive le Parlement britannique de la possibilité de modifier ponctuellement ce domaine sans l'accord de son homologue. Ce dernier aurait la possibilité de priver le Parlement de Westminster d'une partie de sa souveraineté, ne lui laissant d'autre alternative que d'abroger l'intégralité du *Scotland Act* de 1998⁴⁷.

Secondement, et de façon plus étonnante, le Parlement écossais devient coauteur – colégislateur – des lois britanniques **concernant** l'Écosse. À la question de savoir quelles sont les personnes qu'il y a lieu de qualifier d'auteur d'une décision, C. Eisenmann répond que « ce sont ceux que le droit appelle à donner ou à refuser, par décision libre et personnelle, leur consentement aux normes que l'acte doit poser »⁴⁸. Développée à propos du droit administratif, cette théorie peut être étendue au domaine constitutionnel⁴⁹. Lorsque le Parlement britannique intervient dans un domaine relevant normalement de la compétence du Parlement écossais, ce dernier devient colégislateur car le texte de loi ne peut être adopté sans son consentement. Le Parlement britannique ne se contente pas d'une information ou d'une demande d'incursion dans le domaine du Parlement écossais, mais requiert l'approbation, même implicite, du Parlement écossais sur le projet de loi qu'il envisage d'adopter. Bien qu'il n'y ait jamais eu de précédent, il paraît inconcevable qu'après avoir obtenu l'aval de la chambre d'Édimbourg, le Parlement de Londres s'en affranchisse en modifiant les dispositions présentées et approuvées au moyen de la *legislative consent motion*. Cette

⁴⁴ HL Deb. 21 juil. 1998, Vol. 592, col. 791 : « *we would expect a convention to be established that Westminster would not normally legislate with regards to devolved matters in Scotland without the consent of the Scottish Parliament* ».

⁴⁵ « *The convention recognises the practical reality that political power over devolved matters now relies in Edinburgh rather than Westminster* » (LITTLE (G), *op. cit.*, p. 561). => italique à maintenir.

⁴⁶ Le nombre d'intrusions du Parlement britannique dans des domaines dévolus est stable depuis 1999, et avoisine la quarantaine par législature (pour la législature 2007-2011, une trentaine de *Legislative Consent Motions* a été examinée par le Parlement écossais). Le détail de ces motions est disponible sur le site Internet du gouvernement écossais : www.scotland.gov.uk.

⁴⁷ LOVELAND (I), *Constitutional Law: A Critical Introduction*, London, LexisNexis UK, 2nd ed., 2000, p. 625.

⁴⁸ L'auteur ajoute que « le pouvoir de consentement, **opposition**, (à harmoniser : **mettre des virgules**) voilà le critère de la qualité de coauteur juridique de l'acte » (in, *Cours de droit administratif*, Paris, LGDJ, 1983, Tome 1, p. 416).

⁴⁹ En ce sens, Cf. BELRHALI (H), *Les coauteurs en droit administratif*, Paris, LGDJ, 2003, pp. 6-8.

attitude apparaîtrait comme une violation manifeste d'une règle tacite, mais ayant une portée constitutionnelle.

La dévolution écossaise participe au mouvement plus général d'affaiblissement du dogme de la souveraineté du Parlement. En particulier, elle souligne les limites de la compétence du Parlement britannique pour reprendre des pouvoirs qu'il a confiés à son homologue écossais. En déduire cependant que l'unité de l'État britannique est menacée, ou que le *Scotland Act* de 1998 modifie la forme de l'État au point d'en faire un État « quasi-fédéral »⁵⁰ serait excessif. De façon paradoxale, la dévolution écossaise favorise la préservation de la primauté du Parlement britannique.

II - La préservation de la primauté du Parlement britannique par la dévolution écossaise

La dévolution n'entraîne pas un transfert de souveraineté au profit du Parlement écossais. Bien au contraire, sa compétence législative est limitée et encadrée, sous l'étroite surveillance du juge. La primauté du Parlement britannique est préservée tant par le caractère subordonné de la législation écossaise (A) que par la création d'un quasi-contrôle de constitutionnalité de ces lois (B).

A - La primauté du Parlement britannique préservée par le caractère subordonné de la législation écossaise

Le *Scotland Act* de 1998 permet au Parlement écossais d'exercer des compétences législatives de deux ordres : il est pleinement compétent pour adopter des lois au sens strict du terme (*primary legislation*) et non simplement des normes d'adaptation de la loi aux circonstances locales (*secondary legislation*). Cette différence distingue la dévolution écossaise des systèmes gallois et nord-irlandais, même si cette distinction tend à s'effacer⁵¹. Les plus fervents défenseurs de la dévolution avancent l'idée selon laquelle la compétence législative du Parlement britannique est « transférée » (« *transferred* ») et non seulement « conférée » (« *conferred* ») au Parlement écossais. À défaut, le processus de dévolution ne serait qu'une « perte de temps et d'énergie »⁵². Cette idée mérite pourtant d'être discutée.

Le *Scotland Act* de 1998, en tant que loi du Parlement britannique, est la source unique de droit primaire sur laquelle le Parlement écossais s'appuie, reléguant les *Acts of Scottish*

⁵⁰ Pour V. Bogdanor, « *the relationship between Westminster and Edinburgh will be quasi-federal in normal times and unitary only in crisis times* » (*op. cit.*, p. 291).

⁵¹ L'Assemblée galloise créée par le *Government of Wales Act* de 1998 n'avait qu'un pouvoir d'adaptation des lois britanniques aux circonstances locales. La création d'un pouvoir législatif primaire est l'une des principales avancées du *Government of Wales Act* de 2006, l'Assemblée pouvant adopter des *Welsh Measures*. L'Irlande du Nord dispose également d'une compétence législative primaire limitée, exercée principalement par le biais des *Acts of the Northern Ireland Assembly*. Dans les deux cas, la compétence de l'Assemblée demeure moins importante que celle du Parlement écossais.

⁵² BURROWS (N), *Devolution*, London, Sweet & Maxwell, 2000, p. 55-56. Allant dans le même sens, cf. DUBOURG-LAVROFF (S), « Le nouveau Parlement écossais », *RFDC*, 2000, p. 600 : le Parlement écossais « se distingue ainsi d'autres assemblées décentralisées en ce qu'il est compétent pour voter des lois souveraines dans de nombreux domaines touchant à l'Écosse ».

Parliament au rang de législation subordonnée. Le Parlement écossais ne dispose d'aucune prérogative de souveraineté et l'ensemble des lois qu'il adopte dérive de la loi sur la dévolution. L'absence de souveraineté du Parlement écossais se manifeste par l'indisponibilité de sa compétence. La création du Parlement écossais est l'œuvre **uniquement** du Parlement britannique. En conséquence, Westminster peut suspendre l'activité du Parlement écossais, voire le supprimer, à tout instant, nonobstant l'accomplissement de certaines formalités⁵³. L'argument selon lequel Holyrood tire son existence d'une onction populaire n'est pas de nature à priver juridiquement Westminster de la possibilité de remettre en cause le *Scotland Act* de 1998. La seule garantie du maintien du Parlement écossais est de nature politique. La suspension du Parlement nord-irlandais de Stormont en 1972, puis son abolition l'année suivante dans un contexte politique pourtant difficile, soulignent la supériorité du Parlement britannique sur les chambres instituées⁵⁴.

Le Parlement écossais n'a pas la possibilité d'intervenir dans les domaines que le *Scotland Act* de 1998 qualifie de « réservés »⁵⁵. À l'inverse, le Parlement britannique a toujours la possibilité de s'immiscer dans les compétences d'Holyrood (après accord de celui-ci). Les Annexes 4 et 5 du *Scotland Act* de 1998 dressent une liste détaillée des domaines réservés. Il s'agit des matières traduisant l'idée d'unité de l'État britannique ou mettant en œuvre des prérogatives de souveraineté⁵⁶. De plus, cette liste peut être librement modifiée par le Parlement britannique, sans qu'il ait besoin d'adopter une nouvelle loi⁵⁷. Le Parlement écossais n'a d'ailleurs pas à autoriser les éventuelles modifications de son domaine de compétence et la Convention Sewel ne trouve pas à s'appliquer.

Le *Scotland Act* interdit également au Parlement d'adopter des lois contraires au droit de l'Union européenne ou à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La loi sur la dévolution place de fait les lois écossaises dans une situation d'infériorité par rapport à d'autres normes britanniques. Cette infériorité est confirmée par le *Human Right Act* de 1998, adopté postérieurement à la loi sur la dévolution

⁵³ cf. *supra.*, I - B.

⁵⁴ L'Irlande du Nord a bénéficié la première d'un régime de dévolution avec la création d'un Parlement nord-irlandais par le *Government of Ireland Act* de 1920. Face à l'impuissance des pouvoirs publics pour mettre fin à la guerre civile, opposant catholiques et protestants, le *Northern Ireland (Temporary Provisions) Act* de 1972 suspend le Parlement, avant que le *Northern Ireland Constitution Act* de 1973 ne l'abolisse. Il devait être rétabli en 2000, suite à l'adoption après référendum du *Northern Ireland Act* de 1998. Il a finalement été installé après la signature des Accords de S^t Andrews et l'adoption du *Northern Ireland (S^t Andrews Agreement) Act* de 2006. Sur la spécificité de la dévolution nord-irlandaise, cf., EUDES (M), *op. cit.* ; WILFORD (R), « Northern Ireland: the Politics of Constraint », *Parliamentary Affairs*, 2010, Vol. 63 n° 1 (sans pont après le n°), p. 134 et s.

⁵⁵ Annexe 4, Section 2(1) : « *An Act of the Scottish Parliament cannot modify, [...] the law on reserved matters* ».

⁵⁶ À titre illustratif, le Parlement ne peut intervenir dans les domaines institutionnels liés à la Couronne (« *the Crown, including succession to the Crown and a regency* »), à l'Union des Royaumes d'Écosse et d'Angleterre (« *the Union of the Kingdoms of Scotland and England* »), au Parlement britannique (« *the Parliament of the United Kingdom* »), à l'existence et au fonctionnement des juridictions suprêmes dans les domaines pénal (« *the continued existence of the High Court of Justiciary as a criminal court of first instance and of appeal* ») et civil (« *the continued existence of the Court of Session as a civil court of first instance and of appeal* ») (Annexe 5, section 1(a) à (e)). L'Annexe 5 dresse une liste exhaustive des compétences réservées, allant de l'organisation des services publics, au domaine de la défense ou aux affaires étrangères. En marge de ces exceptions générales, elle instaure un certain nombre de limitations dans des domaines plus spécifiques, tels que l'économie et les finances, les affaires intérieures du Royaume, l'énergie, les transports, la santé, etc. (pour une présentation détaillée des pouvoirs du Parlement écossais, cf. McFADDEN (J), LAZAROWICZ (M), *op. cit.*, pp. 7-23).

⁵⁷ Section 30(2) : « *Her Majesty may by Order in Council make any modifications of Schedule 4 or 5 which She considers necessary or expedient* ».

écossaise et dont la Section 21 place les lois écossaises dans la catégorie de la législation subordonnée devant respecter les dispositions du *Human Right Act*⁵⁸. Deux interprétations peuvent être proposées de cette disposition. Selon une première lecture, restrictive, la qualité de loi primaire n'est remise en cause que dans le cadre limité de l'application du *Human Right Act*. Selon une seconde lecture, plus extensive, la disposition éclaire sur la véritable nature de la législation écossaise. Si la première interprétation présente l'intérêt de ménager les tenants de la dévolution, la seconde semble plus conforme à l'approche classique du principe de la souveraineté du Parlement. Celui-ci ne pouvant se lier pour le futur par application **du principe** de la « *continuing sovereignty* »⁵⁹, seule l'interprétation proposée par le texte le plus récent – le *Human Right Act* – est valide. Quoi qu'il en soit, le *Scotland Act* de 1998, et par la suite le *Constitutional Reform Act* de 2005, ont instauré des mécanismes de protection juridictionnelle de la compétence du Parlement britannique, créant de fait une hiérarchie entre les lois écossaises et le *Scotland Act* sur lequel elles se fondent.

La loi sur la dévolution est la norme de laquelle découle l'ensemble des lois adoptées par le Parlement écossais. En ce sens il n'est pas possible de considérer qu'il dispose d'un pouvoir législatif primaire, même s'il est indéniable qu'il ne se limite pas à un rôle d'adaptation des lois britanniques. D'ailleurs les juges s'efforcent de ne pas qualifier la législation de primaire ou de secondaire lorsqu'ils sont saisis de la question de compétence⁶⁰, se laissant vraisemblablement une marge d'évolution de leur position, ~~comme le remarque I. Nguyễn-Duy~~⁶¹. Il faut alors considérer que « les lois du Parlement écossais ne sont pas une source de droit primaire, mais une forme supérieure de législation subordonnée »⁶². Leur statut de législation subordonnée nécessite alors la mise en place de contrôles juridictionnels de conformité au *Scotland Act*.

B - La primauté du Parlement britannique préservée par la création d'un contrôle de constitutionnalité de la législation écossaise

La primauté du Parlement britannique ne peut être reconnue que si celui-ci voit son domaine de compétence protégé des empiètements du Parlement écossais. Dans le cas contraire, la présence de matières réservées au sein du *Scotland Act* de 1998 n'aurait qu'un intérêt théorique, le Parlement écossais étant, dans la pratique, indépendant. V. Bogdanor défend ainsi la thèse selon laquelle l'existence des pleins pouvoirs législatifs et la préservation de la suprématie du Parlement britannique **sont devenues** des théories constitutionnelles ne décrivant pas la réalité du transfert des pouvoirs opéré par la dévolution écossaise⁶³. Pourtant,

⁵⁸ « “Subordinate legislation” means any [...] Act of the Scottish Parliament ». => *maintenir l'italique, ainsi que les guillemets anglais entre subordinate et législation.*

⁵⁹ Cf. BEHRENDT (C), *op. cit.*, n° 14.

⁶⁰ Par exemple, cf. *Anderson, Doherty and Reid v. The Scottish Ministers and the Advocate General for Scotland*, (2002) SC (PC) 63; (2002) 3 WLR 1460; (2001) SLT 1331.

⁶¹ NGUYÊN-DUY (I), *op. cit.*, p. 641.

⁶² LITTLE (G), *op. cit.*, p. 549. I. Nguyễn-Duy reprend cette analyse en considérant que malgré leur qualité de législation à valeur constitutionnelle au sens de la jurisprudence *Thoburn*, les lois écossaises demeurent « inférieures dans la hiérarchie des normes, à celles du Parlement britannique, mais supérieures aux normes subordonnées traditionnelles » (*op. cit.*, p. 620).

⁶³ BOGDANOR (V), *op. cit.*, p. 291 : « It is then in constitutional theory alone that full legislative power remains with Westminster. It is in constitutional theory alone that the supremacy of Parliament is preserved. For power devolved, far from being power retained, will be power transferred; and it will not be possible to recover that power except under pathological circumstances ».

le *Scotland Act* de 1998 instaure des mécanismes juridiques⁶⁴ de protection visant à garantir que le Parlement écossais respecte ses attributions. La loi sur la dévolution permet au juge de constater la dénaturation des lois écossaises adoptées en dehors du domaine de compétence du Parlement écossais, garantissant ainsi une protection asymétrique du domaine de compétence du Parlement britannique.

Le dispositif central de protection de la primauté du Parlement britannique est contenu dans la Section 29(1) du *Scotland Act* de 1998 selon laquelle « un texte du Parlement écossais n'a pas de valeur législative dès lors que l'une de ses dispositions outrepassa la compétence législative de ce Parlement »⁶⁵. Le contrôle de la conformité des lois écossaises au *Scotland Act* renforce l'assimilation de ce texte à une Constitution⁶⁶ : dès lors que le Parlement écossais a agi en dehors de son domaine de compétence (*ultra vires*), ses actes sont susceptibles d'être remis en cause par les juges de droit commun ou la Cour suprême (*judicial review*). La théorie de l'*ultra vires* est liée à celle de l'excès de pouvoir (*excess of power*) et trouve ses origines dans le droit administratif : si une autorité administrative intervient en dehors de son domaine de compétence, ses actes sont susceptibles d'être annulés par un tribunal mettant en œuvre la *judicial review*⁶⁷. Dans la perspective administrative cependant, la doctrine de l'*ultra vires* ne peut être utilisée pour contester la validité de lois du Parlement britannique⁶⁸. La dévolution écossaise a favorisé un élargissement de l'interprétation de la règle, qui désormais permet de contester la validité d'une loi écossaise sur le fondement d'un excès de pouvoir du Parlement écossais⁶⁹. La loi est en quelque sorte désacralisée, ramenée au plus près d'un simple acte administratif susceptible d'être annulé par le juge de droit commun. Cette approche est confortée par le *Scotland Act* qui prévoit expressément que les textes adoptés par le Parlement ne sont pas des lois dès lors qu'elles outrepassent le champ de ses compétences.

Lorsqu'une loi écossaise est déférée à une autorité juridictionnelle, celle-ci peut procéder à son contrôle comme le ferait une cour constitutionnelle et éventuellement l'annuler. Cependant, les effets de l'application de la théorie de la *judicial review* à ces lois sont tempérés par l'obligation faite aux juges de procéder à une interprétation *intra vires* de leur contenu. L'idée est de permettre, « dans la mesure du possible, une interprétation stricte de la disposition pour qu'elle entre dans le domaine de compétence »⁷⁰. Malgré cette obligation d'interprétation stricte des dispositions contestées, l'exercice du contrôle de *judicial review* souligne la prééminence des lois britanniques sur les lois écossaises.

La supériorité de Westminster est encore renforcée par le caractère asymétrique de la protection. En effet, la loi sur la dévolution a favorisé l'émergence d'une Cour suprême

⁶⁴ La régularité de la procédure d'adoption d'une loi écossaise peut également être contestée, sur un plan politique, au cours de la procédure législative (cf. NGUYÈN-DUY (I), *op. cit.*, p. 628, en part. note 3191).

⁶⁵ « *An Act of the Scottish Parliament is not law so far as any provision of the Act is outside the legislative competence of the Parliament* ».

⁶⁶ V. Bogdanor pousse l'assimilation jusqu'à considérer que le *Scotland Act* « *creates a new Constitution for Britain as a whole* » (in, *Devolution in the United-Kingdom*, *op. cit.*, p. 293).

⁶⁷ Sur la notion d'*ultra vires* et ses liens avec la *judicial review*, cf. BRADLEY (AW), EWING (KD), *op. cit.*, pp. 697-699 ; CRAIG (P), « *Ultra vires* and the foundations of judicial review », in *Judicial Review and the Constitution*, London, Hart, 2000, p. 47 et s.

⁶⁸ BRADLEY (AW), EWING (KD), *op. cit.*, p. 697. (un seul p. car une seule page)

⁶⁹ En ce sens, cf. FORSYTH (C), « *Of fig leaves and fairy tales: the ultra vires doctrine, the sovereignty of Parliament and judicial review* », in *Judicial Review and the Constitution*, London, Hart, 2000, p. 29 et s.

⁷⁰ Section 101(2) : « *Such a provision is to be read as narrowly as is required for it to be within competence, if such a reading is possible, and is to have effect accordingly* ».

britannique⁷¹, instituée par le *Constitutional Reform Act* de 2005 et dont le fonctionnement est effectif depuis octobre 2009⁷². Celle-ci exerce deux missions à titre principal : elle assure d'une part l'uniformité de la jurisprudence civile et pénale sur l'ensemble du territoire britannique, rôle antérieurement dévolu à la Chambre des Lords⁷³ ; elle assume d'autre part la mission de contrôle de la conformité des lois écossaises au *Scotland Act*, mission antérieurement dévolue au Comité judiciaire du Conseil privé (*Judicial Committee of the Privy Council*). Ses décisions sont alors revêtues de l'autorité absolue de la chose jugée⁷⁴.

Le système de contrôle des lois au Royaume-Uni se démarque par son asymétrie, soulignant d'autant le rôle prééminent du Parlement britannique. Alors que les incursions du Parlement écossais dans des domaines réservés au Parlement britannique sont sanctionnées par les juridictions ordinaires et la Cour suprême par une technique de *judicial review* s'apparentant à un contrôle de constitutionnalité, l'inverse n'est pas possible. La violation des domaines de compétence du Parlement écossais par le Parlement britannique ne pourrait donner lieu qu'au constat de l'impuissance du premier, preuve ultime de la position subordonnée dans laquelle il demeure, ainsi que de la prégnance de l'idée de la souveraineté du Parlement britannique, plus de dix ans après l'adoption de la loi de dévolution. En protégeant uniquement l'incursion du législateur écossais dans le domaine du Parlement britannique, le *Scotland Act* de 1998 crée « des limites à sens unique » s'imposant au Parlement écossais⁷⁵.

La loi sur la dévolution fait des juridictions de droit commun (de tout le Royaume-Uni et pas seulement de l'Écosse) ainsi que de la Cour suprême les « gardiens du partage des compétences entre les deux parlements »⁷⁶. Elles peuvent connaître de toute question relative à la compétence du Parlement écossais, que celui-ci soit intervenu en méconnaissance des matières réservées au Parlement britannique, des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme ou de toute disposition du droit de l'Union européenne⁷⁷. Le contrôle est minutieux puisqu'il peut même porter sur la procédure législative interne au Parlement écossais⁷⁸. Dans la pratique, **les juges sont presque exclusivement saisis de problèmes liés à la violation de la Convention de sauvegarde**⁷⁹. Même dans les rares contentieux impliquant une législation britannique, les requérants invoquent également des questions relatives aux droits

⁷¹ En ce sens, cf. O'NEILL (A), « Constitutional reform and the UK Supreme Court. A view from Scotland », *Judicial Review*, 2004, pp. 216-236.

⁷² Sur l'émergence d'une Cour suprême britannique, cf. not. UK Parliament, *Role of the Lord Chancellor*, *op. cit.* ; ARNOLD (W), *op. cit.* ; BARBÉ (V), *op. cit.* ; MAMBRO (L) *di, op. cit.*

⁷³ Sur la réforme de la Chambre des Lords, cf., not. UK Parliament, *Role of the Lord Chancellor*, *op. cit.* ; ANTOINE (A), *op. cit.* (remplacer tirets par virgules)

⁷⁴ *Constitutional Reform Act* 2005, Section 41(3)(b). (Maintenir l'italique)

⁷⁵ « One way boundaries » (N. McCormick, cité par JONES (TH), « Scottish devolution and demarcation disputes », *Public Law*, 1997, p. 292.

⁷⁶ NGUYÈN-DUY (I), *op. cit.*, p. 638. L'encadrement des modalités de contestation d'une loi écossaise devant un tribunal – qu'il soit ou non écossais – ou devant la Cour suprême est organisé par la Section 29(d) et de l'Annexe 6 du *Scotland Act* de 1998 (pour une présentation détaillée de ces dispositions, cf. NGUYÈN-DUY (I), *op. cit.*, pp. 638-639; McFADDEN (J), LAZAROWICZ (M), *op. cit.*, pp. 123-128).

⁷⁷ *Scotland Act* 1998, Section 98; Schedule 6. Sur la procédure de contestation d'une loi du Parlement écossais, cf. McFADDEN (J), LAZAROWICZ (M), *op. cit.*, pp. 123-128.

⁷⁸ *Whaley and others v. Lord Watson of Invergowrie and the Scottish Parliament*, (2000) SC 125, OH; 2000 SC 340.

⁷⁹ Cf. NGUYÈN-DUY (I), *op. cit.*, p. 639; McFADDEN (J), LAZAROWICZ (M), *op. cit.*, pp. 124-125.

de l'homme⁸⁰, témoignant de l'ampleur de l'évolution introduite par le *Human Right Act* de 1998.

« On nous change notre État »⁸¹. Il est tentant de transposer outre-Manche la célèbre formule du Doyen Hauriou, tant la dévolution ébranle les fondements les plus établis du régime britannique. Pourtant, une analyse attentive des évolutions affectant le Royaume-Uni met en évidence qu'au contraire d'une rupture, le *Scotland Act* de 1998 s'inscrit dans la continuité de la théorie de la souveraineté du Parlement britannique, dont elle favorise la rénovation.

⁸⁰ En ce sens, cf. *Anderson, Doherty and Reid v. The Scottish Ministers and the Advocate General for Scotland*, *op. cit.* ; *Adams v. The Scottish Minister* (2003) SLT 366 ; *Adams v. The Scottish Minister* (2004) SC 65.

⁸¹ HAURIOU (M), Note Tribunal des conflits, 9 décembre 1899, *Association syndicale du canal de Gignac*, S., 1900, III, p. 49.