

**Études écossaises**11 | 2008
L'Utopie

L'« utopie calédonienne » d'un nouveau modèle parlementaire

Utopie des possibles ou utopie chimérique ?

Nathalie Duclos

**Édition électronique**

URL : <http://journals.openedition.org/etudeseccossaises/75>
ISSN : 1969-6337

Éditeur

UGA Éditions/Université Grenoble Alpes

Édition imprimée

Date de publication : 30 janvier 2008
Pagination : 91-114
ISBN : 978-2-84310-110-6
ISSN : 1240-1439

Référence électronique

Nathalie Duclos, « L'« utopie calédonienne » d'un nouveau modèle parlementaire », *Études écossaises* [En ligne], 11 | 2008, mis en ligne le 30 janvier 2009, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/etudeseccossaises/75>

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

© Études écossaises

L'« utopie calédonienne » d'un nouveau modèle parlementaire

Utopie des possibles ou utopie chimérique ?

Nathalie Duclos

We were promised that a devolved Scotland would be a kind of Caledonian Utopia where health would be improved, education better, the economy buoyant.

That was never going to be the case.

MACMAHON

- 1 L'utopie a une double fonction dans le discours politique : montrer la nécessité d'une rupture radicale avec un système donné, et proposer un modèle de gouvernement idéal susceptible de remplacer l'ordre existant. Le présent article tentera de montrer que le discours autonomiste écossais de la fin des années 1980 et des années 1990 remplissait ces deux conditions. Le système parlementaire britannique y apparaissait comme un contre-modèle dont la dénonciation devait permettre l'élaboration d'un modèle parlementaire nouveau, plus adapté au monde moderne et aux besoins spécifiques des Écossais. Plusieurs textes autonomistes, qui sont le fondement du modèle parlementaire actuellement mis à l'épreuve, se donnèrent ainsi pour fonction d'explorer le champ des possibles ouvert par la contestation de l'ordre établi. Toutefois, l'utopie est par définition illusoire, puisque la mise en application d'un modèle idéal se révèle toujours décevante et qu'elle n'est jamais à la hauteur des espérances soulevées par ce modèle. Il s'agira donc dans un second temps de montrer que l'utopie des possibles s'est muée en une utopie chimérique et que la radicalité du discours autonomiste écossais portait en germe la déception née de sa mise en œuvre.

L'élaboration d'une utopie des possibles : le discours autonomiste écossais à la fin des années 1980 et dans les années 1990

- 2 Dans les années 1980 et 1990, tandis que les Britanniques dans leur ensemble portaient sans cesse au pouvoir un parti qui n'arrivait jamais que bon second en Écosse, les Écossais réagirent au « déficit démocratique » dont ils pensaient souffrir en préparant le terrain pour la mise en place rapide d'un Parlement écossais. Ils rédigèrent à cet effet de nombreux textes autonomistes, qui, ensemble, forment une véritable utopie selon la définition qu'en propose Paul Ricœur. En effet, leurs fonctions furent celles de l'utopie, à savoir « exposer ce problème de crédibilité qui surgit là où les systèmes d'autorité excèdent à la fois notre confiance en eux et notre croyance dans leur légitimité », et développer des « perspectives nouvelles » (Ricœur, p. 36-37). Il s'agissait à la fois de « défier et de transformer l'ordre présent », et de proposer « de nouvelles réalités possibles » (Ricœur, p. 9 et p. 11). Parmi ces textes, le présent article retiendra le *Claim of Right for Scotland* de 1988, rapport exigeant la fondation d'une Convention constitutionnelle écossaise, les deux rapports de cette même Convention, parus en 1990 et 1995, et enfin deux modèles de règlement intérieur pour le futur Parlement : un texte au titre évocateur de *To Make the Parliament of Scotland a Model for Democracy*, rédigé par deux éminents politologues, et un rapport plus officiel, rédigé par un *Consultative Steering Group* et intitulé *Shaping Scotland's Parliament*. Ces textes fondateurs présentent au moins l'une des deux caractéristiques suivantes : ils dénoncent le système parlementaire traditionnel, perçu comme un contre-modèle, et ils définissent un modèle politique idéal, un « modèle de démocratie » (selon le titre de l'un d'entre eux) devant faire de l'Écosse un exemple à suivre.
- 3 Lorsque les Conservateurs furent élus à la tête du Royaume-Uni pour la troisième fois d'affilée en 1987, un comité constitutionnel, le *Constitutional Steering Committee* (ou CSC), fut mis en place pour étudier les possibilités de réforme institutionnelle en Écosse. En juillet 1988, il publia *A Claim of Right for Scotland*, son rapport final. Le titre de ce rapport indique qu'il devait constituer une véritable « déclaration des droits » de l'Écosse, dans la lignée des *Claims of Rights* écossais de 1689 et de 1842. Le *Constitutional Steering Committee* souhaitait donc inscrire son rapport dans une tradition écossaise d'affirmation des droits et des libertés, et de remise en question de « la constitution et des pouvoirs de l'État », comme c'était indiqué dans le prologue. À l'origine du rapport, il y avait le fait que le comité ne reconnaissait pas le droit aux Conservateurs d'imposer leur politique à l'Écosse, s'appuyant sur l'impopularité de la fameuse *poll tax* au nord de la Tweed. Toutefois, sa condamnation du système politique britannique allait bien au-delà de la dénonciation du déficit démocratique. À ses yeux, c'était le système parlementaire tout entier qui avait perdu sa légitimité, s'il en avait jamais eu. Il est par exemple significatif que tout au long du rapport, le comité ne parle de Parlement « britannique » et d'État « britannique » qu'entre guillemets et après avoir précisé que le qualificatif « anglais » serait plus approprié ; quant à la Constitution, elle était indéniablement « anglaise », comme l'annonce le titre d'un des chapitres (CSC, p. 4). Le caractère fondamentalement anglais de cette Constitution provenait de l'importance accordée à la souveraineté parlementaire et du fait qu'elle ne reconnaissait qu'une source de pouvoir : la Couronne-en-son-Parlement, en d'autres termes, le Premier ministre. La concentration des pouvoirs entre les mains de

ce dernier était dommageable pour l'ensemble du pays, mais la réélection de gouvernements n'ayant pas la faveur des Écossais la leur rendait particulièrement intolérable.

- 4 Le rapport commence par disséquer le système mis en place pour gouverner l'Écosse et par en rejeter chacun des rouages. Il s'attaque d'abord au *Scottish Office*, qui était alors le Ministère aux affaires écossaises. D'après le comité, le *Scottish Office* était inapte à répondre aux besoins des Écossais, car les ministres qui le composaient étaient membres du parti élu par la majorité des Britanniques, et non des seuls Écossais. Les commissions parlementaires des affaires écossaises, à savoir le *Scottish Grand Committee*, les deux *Scottish Standing Committees* ou le *Select Committee on Scottish Affairs*, étaient elles aussi incapables d'indépendance vis-à-vis du gouvernement, soit parce que leurs membres étaient majoritairement issus du parti au pouvoir, soit parce que le gouvernement décidait de leur ordre du jour. De toute manière, ces commissions se réunissaient peu. Le résultat était sans appel :

The existing machinery of Scottish government is an attempt either to create an illusion or to achieve the impossible. In that attempt it was bound to fail eventually and the failure can no longer be hidden. The choice of adhering to present Scottish government is not available. (CSC, p. 3)

- 5 Le rapport dénonce ensuite le système politique britannique dans son ensemble, dont il relève les principaux travers. Citons le fait que le Premier ministre jouisse de la plupart des prérogatives royales, qu'au lieu de contrôler l'action du gouvernement, le Parlement soit au contraire subordonné au Premier ministre, que la constitution, et donc l'ensemble du système politique, puissent être modifiés à la suite d'un simple vote du Parlement, et enfin que le mode de scrutin produise des gouvernements forts. Le lecteur devait en tirer la conséquence suivante : certaines des caractéristiques essentielles du régime parlementaire étaient perverties. Le gouvernement n'était pas responsable devant le Parlement, et le Premier ministre cumulait les fonctions de véritable « chef d'État, [d']exécuteur-en-chef et [de] législateur-en-chef » (CSC, p. 4).

- 6 En conséquence, une refonte radicale du système politique britannique était devenue nécessaire. Le maintien de l'ancienne Constitution, qui ne pouvait offrir que « l'illusion de la démocratie » (CSC, p. 4), était désormais inconcevable, du moins pour les Écossais : « Scotland, if it is to remain Scotland, can no longer live with such a constitution and has nothing to hope for from it » (CSC, p. 24). Cependant, c'était irréaliste d'attendre que le système se réforme de lui-même. Le changement ne pouvait donc venir que d'Écosse ; il fallait ensuite espérer que l'initiative écossaise lance un processus de réforme du système britannique tout entier :

[The Scots] must now show enterprise by starting the reform of their own government. They have the opportunity, in the process, to start the reform of the English constitution ; to serve as the grit in the oyster which produces the pearl. (CSC, p. 24)

- 7 Comment rompre avec le modèle politique existant ? Deux voies s'offraient à l'Écosse : soit elle déclarait son indépendance, soit elle faisait voter une nouvelle Constitution et créait une Assemblée écossaise autonome. Le rapport privilégia la seconde solution. Le comité constitutionnel se garda toutefois d'élaborer un modèle politique précis ; voici comment il décrivit ses attributions : « It is not our function to draw up a scheme for a Scottish Assembly. But it is part of our terms of reference to convince doubters not only that present Scottish government is bad but that an Assembly would make it better » (CSC, p. 5). Le *Claim of Right for Scotland* eut donc trois objectifs : mettre en évidence les défauts

du système politique en place, montrer qu'une réforme radicale de ce système était nécessaire et urgente, et promouvoir l'option autonomiste, mais la rédaction d'un nouveau modèle politique ne faisait pas partie de ses attributions. Le comité eut pour mission de défier l'ordre présent, mais non d'explorer de façon détaillée le champ des possibles. Il préféra recommander la création d'une « Convention constitutionnelle écossaise » dont ce serait l'une des tâches. Au détour d'un paragraphe, il glissa toutefois une recommandation de taille : le modèle parlementaire écossais devait pouvoir s'éloigner du modèle parlementaire traditionnel, c'est-à-dire du modèle britannique (« the Assembly ought not to be hidebound by traditional Parliamentary practice ») (CSC, p. 19).

- 8 La *Scottish Constitutional Convention* (SCC) imaginée par le comité constitutionnel se réunit pour la première fois le 30 mars 1989. Tous les participants à la réunion signèrent une déclaration qui fut par la suite connue sous le nom de *Claim of Right*, bien qu'elle ne fût pas incluse dans le rapport éponyme. La déclaration reprenait notamment les termes du mandat de la SCC tels que suggérés dans le *Claim of Right* original, et affirmait le droit du peuple écossais à l'autodétermination, comme en témoigne l'extrait suivant :

We gathered as the Scottish Constitutional Convention do hereby acknowledge the sovereign right of the Scottish people to determine the form of Government best suited to their needs and do hereby declare and pledge that in all our actions and deliberations their interests shall be paramount¹.

- 9 À travers cette déclaration, non seulement la Convention remettait en cause la souveraineté du Parlement britannique, mais elle s'octroyait le droit de parler au nom du peuple écossais tout entier, qu'elle affirmait représenter. La SCC publia deux rapports : *Towards Scotland's Parliament*, paru en 1990, et *Scotland's Parliament. Scotland's Right*, paru en 1995. Dans un discours prononcé à l'occasion de la publication du premier rapport, Kenyon Wright, qui était le président du comité exécutif de la SCC, affirma que la conception traditionnelle de la souveraineté en Écosse était celle d'une souveraineté populaire, limitée et partagée (« the Scottish understanding of sovereign power, as emanating from the people, and as being, in its exercise, limited and dispersed ») (SCC, 1990, p. 18). Il opposa cette conception écossaise de la souveraineté à la théorie, implicitement anglaise, de la souveraineté de la Couronne-en-son-Parlement, c'est-à-dire de la souveraineté parlementaire. Son discours fut inclus en annexe du rapport, au sein duquel la SCC disait clairement avoir la « conviction que la souveraineté résid[ait] dans le peuple écossais » (SCC, 1990, p. 6). La déclaration du 30 mars 1989 fut quant à elle reproduite dans le second rapport de la SCC. Elle y fut précédée d'un paragraphe qui rappelait l'intention de la déclaration et faisait écho au discours de Kenyon Wright : « its purpose was to root the Convention solidly in the historical and historic principle that power is limited, should be dispersed, and is derived from the people » (SCC, 1995, p. 10). De telles proclamations de souveraineté populaire suggèrent que l'un des objectifs centraux de la SCC était de remettre en cause le système parlementaire britannique dans ses fondements mêmes.

- 10 De fait, dans son rapport de 1990, la SCC rejeta ouvertement le modèle de Westminster, jugé trop « archaïque », et énonça le caractère novateur du futur Parlement écossais :

The Scottish Parliament will not be a pale imitation of Westminster. There will be no archaic practices justified in terms of custom and long usage in another place. Procedure developed over the years at Westminster can be defended only in terms of respect for tradition. That is not good enough. (SCC, 1990, p. 12)

- 11 Ces déclarations fermes furent accompagnées de la dénonciation de certaines des principales failles du système traditionnel et de l'affirmation de principes politiques censés marquer la modernité du modèle proposé. Le premier rapport de la SCC ne proposait donc pas un modèle politique précis, mais il détaillait les principes généraux sur lesquels ce modèle devait reposer, à savoir l'ouverture, l'accessibilité, la responsabilité politique et la participation. À cet effet, le modèle écossais devait se démarquer de son pendant britannique au moins à deux égards. Premièrement, le Parlement d'Édimbourg devait être plus adapté au monde contemporain que le Parlement de Westminster, où les conditions et les heures de travail des députés sont le reflet d'une période révolue. Certains autonomistes écossais reprochaient par exemple au modèle britannique de ne pas favoriser la participation des femmes à la vie politique en contraignant les députés à travailler à des heures incompatibles avec une vie de famille. Deuxièmement, il fallait repenser la relation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, que les rédacteurs du *Claim of Right* avaient identifiée comme l'un des principaux défauts du système britannique :

The relationship between the executive and legislature should be examined and safeguards built in, lest Lord Hailsham's "elected dictatorship" lives on north of the border. There are exciting possibilities with new forms of scrutiny which could make sure that elected members are no longer seen as lobby-fodder. (SCC, 1990, p. 12)

- 12 Toutefois, la SCC ne s'étendit pas davantage sur les « possibilités » offertes aux autonomistes de garantir l'indépendance du futur Parlement vis-à-vis de l'exécutif écossais.
- 13 En 1995, prévinrent les présidents de la SCC en introduction à son rapport final, l'heure n'était plus aux déclarations d'intention enflammées, mais à l'énonciation d'un projet de réforme détaillé :

This report is about practical intent. It says : "Here is what we are going to do", not "here is what we would like". Those who seek inspirational home rule rhetoric are respectfully directed elsewhere, including to the Convention's own previous publications. We have moved on. (SCC, 1995, p. 5)

- 14 Conformément à cette déclaration, le rapport final de la SCC élaborait un modèle parlementaire précis et novateur, ou du moins distinct du modèle britannique. L'une des principales différences entre les Parlements de Londres et d'Édimbourg devait tenir dans le fait que le Parlement écossais, monocaméral, ne disposerait pas d'une chambre de révision de la loi telle que la Chambre des Lords. Il s'agissait aussi de renouveler les pratiques et les procédures parlementaires, grâce au respect de principes tels que l'ouverture, l'accessibilité, la responsabilité politique ou la représentativité. Contrairement au rapport de 1990, celui de 1995 faisait des propositions concrètes en ce sens. Il recommandait par exemple que le futur Parlement mît en place un système efficace d'information du public, et qu'il organisât des séances et des réunions ailleurs que dans la capitale écossaise (SCC, 1995, p. 24). Il préconisait à la fois l'adoption d'un scrutin en partie proportionnel, susceptible d'accroître la représentation féminine, et la modification de la carte électorale, de façon à ce que les îles fussent mieux représentées. Le règlement intérieur du Parlement devait s'assurer que les députés se vouent pleinement à leur fonction et à la défense des intérêts de leur électoral, et permettre aux électeurs d'envoyer des pétitions au Parlement. Les commissions parlementaires devaient être investies d'un triple pouvoir : celui de déposer leurs propres propositions de loi, celui d'amender les projets de loi gouvernementaux, et celui de conduire leurs propres

enquêtes. La consultation du public devait être favorisée à la fois avant et pendant le processus législatif. Les horaires et les dates d'ouverture du Parlement devaient favoriser la participation de tous. Les accusations de corruption devaient pouvoir faire l'objet d'enquêtes indépendantes. La SCC prévoyait également des législatures avec une durée déterminée fixée à quatre années, alors qu'à Westminster, elles peuvent durer jusqu'à cinq ans, et le Premier ministre choisit le moment qu'il juge le plus opportun pour dissoudre la Chambre des Communes et provoquer de nouvelles élections. La SCC souhaitait qu'à Edimbourg, le Parlement ne puisse être dissous avant terme que dans des circonstances exceptionnelles et avec l'assentiment d'au moins deux tiers des députés. Il s'agissait, on le voit, de ne pas donner au chef de l'exécutif écossais autant de pouvoir que n'en a le Premier ministre britannique. Le projet mis sur pied par la SCC se voulait donc réellement distinct du mode de gouvernement britannique. Par ailleurs, il correspondait à un véritable projet de réforme constitutionnelle, applicable immédiatement et presque en l'état. Notons que les rapports de la SCC devaient effectivement servir de base au livre blanc travailliste de 1997 sur la dévolution, puis au *Scotland Act* de 1998, qui donna naissance au Parlement écossais.

- 15 Les recommandations faites dans le second rapport de la SCC s'inspiraient fortement de *To Make the Parliament of Scotland a Model for Democracy*, document présenté à la Convention constitutionnelle en 1991. Ce texte se voulait une ébauche de règlement intérieur pour le futur Parlement écossais, au point que ses auteurs, Bernard Crick et David Millar, eussent pu l'intituler *Draft Standing Orders for the Parliament of Scotland*. Le titre qu'ils choisirent indique qu'ils souhaitaient faire du Parlement écossais un modèle, un laboratoire d'essai de nouvelles façons de faire de la politique. Dans le paragraphe introductif du document, on pouvait lire que le Parlement devait gagner le respect et susciter l'émulation des autres assemblées législatives britanniques et européennes (Crick et Millar, p. 1). Pour cela, il fallait mettre en place un « Parlement nouveau qui chercherait à faire des choses neuves de façon neuve » (« a new Parliament seeking to do new things in a new way ») (Crick et Millar, p. 32). Les auteurs de ce texte ne firent nul mystère de leur aversion pour certains aspects du modèle parlementaire britannique. À leurs yeux, il fallait avant tout empêcher le Parlement écossais de se rabattre sur la procédure traditionnelle de Westminster par la rédaction de documents (tels que le leur) qui puissent servir de base de travail à l'élaboration d'un projet réellement novateur et distinct du modèle britannique (Crick et Millar, p. 1). Il s'agissait surtout d'éviter que le Parlement écossais ne connaisse le même sort que le défunt Parlement de Stormont, en Irlande du Nord, qui avait adopté le modèle parlementaire britannique lors de sa mise en place en 1921. L'« assemblée écossaise », comme on l'appelait dans les années 1970, n'aurait pas manqué de suivre son exemple si le projet de dévolution de l'époque n'avait pas été rejeté à l'issue du référendum de 1979. Ce projet avait en effet proposé la création d'un « modèle réduit de Westminster » (« a scaled-down mini-Westminster ») (Crick et Millar, p. 1). Le futur Parlement écossais devait au contraire avoir le courage de « rompre avec le moule de Westminster » (« to break from the Westminster mould », Crick et Millar, p. 2) lorsque ce dernier s'avérait défectueux. Le modèle traditionnel n'était pas à rejeter en bloc, mais il présentait de nombreuses failles que relevèrent les auteurs du document.
- 16 Crick et Millar dénoncèrent tout d'abord le style jugé « excessivement conflictuel » (Crick et Millar, p. 2) des échanges parlementaires. Ce travers fut souvent relevé par les autonomistes écossais, notamment par les organisations féministes. À leurs yeux, la nature bipartite du système politique, l'existence d'une Opposition officielle et d'un

Cabinet fantôme, le système des *whips*, ainsi que la disposition des sièges à la Chambre des Communes et à la Chambre des Lords, en rangées qui se font face et non en hémicycle, contribuaient tous à rendre le système à la fois conflictuel, et fondamentalement masculin. De nombreux autonomistes étaient à l'inverse persuadés du caractère essentiellement consensuel de la politique écossaise, dont témoignaient le multipartisme écossais ainsi que l'approche prônée au sein de la SCC. Pour Crick et Millar, le modèle politique écossais, notamment la procédure parlementaire, devaient donc refléter ces différences de style politique :

[O]ur proposals for a far greater openness of proceedings than at Westminster to the public at large and to civic bodies in particular, may help to make the ethos of the new Parliament at least closer to that of the [Scottish Constitutional] Convention than to the automated dog-fights of Westminster. (Crick et Millar, p. 5)

17 L'adoption déjà prévue d'un système électoral en partie proportionnel devait contribuer à rendre la politique écossaise plus consensuelle en instaurant comme norme le gouvernement minoritaire ou le gouvernement de coalition. Dans leur modèle de règlement interne, Crick et Millar prirent également en compte d'autres revendications des femmes écossaises, qui accusaient le système parlementaire britannique d'être injustement favorable aux hommes en rendant difficile le cumul des fonctions de députée et de mère de famille. Ainsi, leur premier *Standing Order* statuait que le Parlement écossais devait exclusivement siéger à des heures de bureau (entre 10 heures et 17 heures) et en périodes scolaires, sauf dans les cas où la majorité des députés votaient une extension du temps imparti aux débats. Crick et Millar proposaient également que sur les trois *Presiding Officers*, c'est-à-dire le président du Parlement et les deux vice-présidents, jamais plus de deux ne soient de sexe masculin. Il s'agissait avant tout de rendre le Parlement plus représentatif et plus accessible aux femmes, mais la présence de ces dernières à des postes-clés de la hiérarchie parlementaire devait aussi contribuer, espérait-t-on, à y rendre l'atmosphère plus consensuelle qu'à Westminster.

18 Au-delà de la culture politique, ce fut la nature même du modèle de Westminster qui servit de repoussoir aux autonomistes écossais. Crick et Millar accusèrent notamment le pouvoir exécutif d'exercer un « contrôle excessif » sur le pouvoir législatif. Ils remarquèrent par exemple que seul le gouvernement avait le pouvoir d'établir l'agenda législatif et de modifier les *Standing Orders* de Westminster (Crick et Millar, p. 2-3). Le système politique britannique donnait également un poids disproportionné aux grands partis. À l'inverse, le modèle écossais devait garantir l'équilibre des pouvoirs en Écosse et donner au Parlement d'Édimbourg les moyens de se protéger du contrôle de l'exécutif :

[W]e assume [...] that the Westminster and Commonwealth Executive-in-Parliament system will continue [...] but we follow the [Scottish Constitutional] Convention in trying to show that in such a system the Government need not and should not have such total domination over the legislative process as has evolved at Westminster. (Crick et Millar, p. 5)

19 Selon Crick et Millar, le Parlement écossais devait tout d'abord avoir le pouvoir de proposer et de modifier son propre règlement interne, et celui d'élire le chef de l'exécutif (comme indiqué dans leur *Standing Order* 9). Par ailleurs, le pouvoir de dissoudre le Parlement, qui est au Royaume-Uni l'une des prérogatives royales exercées par le Premier ministre, devait en Écosse être entre les mains du Parlement lui-même. Enfin, la tâche essentielle qui consiste à diriger les travaux du Parlement, et notamment à établir l'agenda législatif, devait être confiée à un bureau (nommé *Steering Committee* ou *Business Committee*) composé de représentants des groupes parlementaires, des députés

indépendants, éventuellement des îles écossaises, et de deux membres désignés par le chef de l'exécutif. La composition variée de cette commission fondamentale en empêcherait la domination par le parti majoritaire au Parlement. Il s'agissait aussi de renforcer le rôle des députés de base (les *backbenchers*) et des commissions parlementaires. La composition de ces dernières devait notamment être proportionnelle au nombre de sièges détenus par les partis au Parlement, et leur rôle être triple : elles devaient avoir le pouvoir de déposer des propositions de loi, d'amender les projets de loi gouvernementaux, et de conduire leurs propres enquêtes. Les présidents des commissions, et les membres des ministères correspondant à la spécialisation de ces dernières, devaient travailler en collaboration plus étroite qu'à Westminster. Le nombre de ministres devait par ailleurs être limité, par exemple à dix députés (selon le *Standing Order* 10), ce qui limiterait du même coup le clientélisme excessif (« excessive patronage ») et le vote intéressé (« payroll vote ») caractéristiques du modèle britannique (Crick et Millar, p. 16). Enfin, il fallait s'assurer que le chef de l'exécutif ne pût pas changer la structure du gouvernement à sa guise comme c'est le cas à Londres.

- 20 Aux yeux de Crick et de Millar, le système parlementaire britannique présentait deux autres failles. D'une part, le modèle de Westminster, modèle de base de la démocratie représentative, ne favorisait pas suffisamment la participation directe de la population. L'accessibilité, l'ouverture et la réactivité devaient, à l'inverse, figurer en bonne place parmi les principes fondateurs du futur Parlement écossais. Selon le modèle traditionnel, par exemple, les Britanniques ne peuvent déposer de pétition auprès de Westminster que par l'intermédiaire de leur représentant local ; en outre, c'est au gouvernement et à lui seul de décider si une pétition mérite qu'on y donne suite, et même qu'on la publie dans le rapport officiel du Parlement. En Écosse, la population devait pouvoir adresser des pétitions directement au Parlement d'Édimbourg, sans passer par ses élus. Surtout, d'après le *Draft Standing Order* 32 sur les pétitions et les référendums, toute pétition et toute question adressées à un ministre ou à un président de commission, et signées par mille ou plus de mille électeurs, devaient recevoir une réponse officielle publiée dans les archives du Parlement. À la demande d'un député, le Parlement devait en outre pouvoir débattre des pétitions ayant reçu la signature d'au moins dix mille électeurs. L'opinion publique devait être consultée au moyen d'un sondage ou d'une enquête dans les cas où une motion recevrait l'approbation de la moitié des députés, et au moyen d'un référendum dans les cas où une motion recevrait l'approbation des deux tiers des députés (Crick et Millar, p. 27-28). D'autre part, Crick et Millar suggérèrent que la procédure législative écossaise ne comporte pas une des étapes de la procédure législative britannique : l'étape dite « du rapport » (« Report Stage »), qui permet aux députés de voter de nouveaux amendements en séance plénière après que le projet de loi a été examiné et amendé en commission. Selon Crick et Millar, il était préférable que les commissions aient seules le pouvoir d'amender les projets de loi.
- 21 Enfin, Crick et Millar envisagèrent de rompre avec le modèle britannique sur un plan beaucoup plus symbolique, en choisissant de donner au Président du Parlement un titre différent de celui de *Speaker* réservé pour le Président de la Chambre des Communes. Ils lui préférèrent celui de *President*, dont ils dénoncèrent pourtant l'ambiguïté, notant que ce terme renvoie plus souvent à un chef de l'exécutif directement élu qu'au chef indirectement élu du pouvoir législatif. Il y a d'ailleurs fort à parier que cette ambiguïté est à l'origine du choix final en faveur du titre de *Presiding Officer*. S'il s'agissait de ne pas attribuer au *President* écossais les fonctions du Président américain, par exemple, Crick et

Millar insistèrent toutefois sur le fait qu'il devait avoir des fonctions plus étendues que son homologue londonien, et cumuler les fonctions de *Speaker* et de *Leader* des Communes (Crick et Millar, p. 14). Notons tout de même que leur volonté de rupture sémantique avec la tradition parlementaire britannique ne s'étendit pas à la fonction de chef de l'exécutif écossais, que Crick et Millar n'hésitèrent pas à qualifier de *Prime Minister* (Crick et Millar, p. 15).

- 22 Un second modèle de règlement intérieur fut rédigé avant l'adoption du règlement définitif du Parlement écossais. En novembre 1997, un mois après le référendum sur la création du Parlement, le gouvernement britannique chargea le *Consultative Steering Group on the Scottish Parliament* (ou CSG) d'en rédiger une première version officielle. En décembre 1998, le CSG adressa son rapport final, intitulé *Shaping Scotland's Parliament*, au Ministre des affaires écossaises (le *Scottish Secretary*). Pour le CSG, le règlement intérieur devait reposer sur les principes suivants : le partage du pouvoir, la responsabilité politique, l'accessibilité, l'ouverture, la réactivité, la participation, et l'égalité des chances (CSG, p. v, p. 3 et p. 13). Le comité recommanda également que le Parlement dresser régulièrement le bilan de ses politiques et de ses performances au regard de l'application de ces principes, dont le respect devait contribuer à la création en Écosse d'une nouvelle culture politique : « We see the Parliament as the central institution of a new political and community culture, and recognise that a more open democracy requires innovative institutions and attitudes in Scottish society » (CSG, p. 13).
- 23 Le modèle de règlement interne élaboré par le CSG, bien que beaucoup plus détaillé que le modèle de Crick et Millar, s'inspirait nettement de leurs recommandations. Le CSG, dont les membres furent désignés par le Ministre des affaires écossaises, se garda bien de montrer du doigt le modèle parlementaire britannique de façon aussi explicite que Crick et Millar. Néanmoins, le rapport du comité consultatif n'alla pas non plus dans le sens d'une réhabilitation de ce système, et reconnut à plusieurs reprises s'être inspiré de modèles parlementaires d'Europe continentale, notamment le modèle scandinave ou le modèle catalan de dévolution. Le CSG reprit, en outre, l'essentiel des propositions de Crick et Millar concernant l'adoption d'un style politique plus consensuel, le renforcement du pouvoir législatif, ou encore la participation populaire au processus législatif.
- 24 Comme Crick et Millar, le CSG recommanda que le Parlement écossais siège uniquement à des horaires « favorables à la vie de famille » et donc à des heures de bureau ; toute modification de ces horaires devait recevoir l'aval de la majorité des députés. Les vacances parlementaires devaient être calquées sur les congés scolaires (CSG, p. 43-44). Cependant, le CSG abandonna l'idée qu'au moins l'un des trois *Presiding Officers* dût être de sexe féminin. Les recommandations de Crick et Millar concernant l'équilibre des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif furent elles aussi suivies de près. Le règlement intérieur ne devait être modifié qu'à l'initiative des députés. Comme Crick et Millar, le comité consultatif s'exprima en faveur de la création de commissions parlementaires combinant les fonctions des deux types de commissions britanniques, à savoir les commissions d'examen des textes législatifs (*Standing Committees*) et les commissions d'enquête (*Select Committees*). Les commissions devaient également pouvoir déposer leurs propres propositions de loi, travailler en collaboration avec les ministres correspondant à leur spécialisation, et surtout appeler les ministres à témoigner, propositions inspirées du rapport de Crick et Millar et qui constituent autant de ruptures avec le modèle britannique (CSG, p. 26 et p. 32). Le CSG recommanda, en outre, la mise en place d'un *Business Committee* responsable du calendrier législatif, similaire aux « bureaux » que l'on

trouve dans la plupart des parlements européens mais non à Westminster, et composé de représentants des différents groupes parlementaires (CSG, p. 4-5). Le chef de l'exécutif, désigné ici sous les termes de *First Minister* et non plus de *Prime Minister*, serait bien élu par les députés, et n'importe lequel d'entre eux pourrait être candidat à cette fonction (CSG, p. 20). Néanmoins, le CSG ne fit pas mention d'une quelconque limitation du nombre de ministres, que Crick et Millar voyaient comme un moyen de renforcer le rôle des députés de base au détriment des membres de l'exécutif.

- 25 Le CSG fit également des propositions destinées à encourager la participation de la population. Le principe selon lequel la population écossaise devait pouvoir adresser des pétitions au Parlement fut réitéré, et il fut précisé que le Parlement prendrait en considération toute pétition concernant une question relevant de ses compétences. Le comité rejeta cependant les propositions de Crick et Millar visant à obliger le Parlement à répondre à toute pétition recueillant plus de mille signatures, et à débattre de toute pétition recueillant plus de dix mille signatures, sous prétexte que ces propositions défavoriseraient les régions reculées du pays, où il est difficile de collecter autant de signatures, et qu'elles exigeraient la mise en place d'un système inutilement coûteux de vérification de l'authenticité des signatures. Le CSG préféra alors que la prise en compte d'une pétition par le Parlement ne dépende pas uniquement du nombre de signatures collectées : il s'agissait pour le Parlement d'évaluer de manière plus globale l'ampleur du soutien populaire en faveur de la pétition avant de prendre la décision d'y répondre, d'en débattre ou de la rejeter (CSG, p. 77-79). Une autre proposition visant à améliorer la participation populaire au processus législatif concerna la possibilité pour les commissions parlementaires de désigner des « rapporteurs, » selon un modèle courant dans les parlements d'Europe continentale mais inconnu à Westminster. Les rapporteurs pourraient partager certaines des responsabilités des présidents des commissions (ou *conveners*), mais également servir de lien entre les commissions et les individus ou les groupes d'intérêt souhaitant faire des démarches auprès d'elles (CSG, p. 6).
- 26 Enfin, le CSG, comme Crick et Millar, se démarqua du modèle parlementaire britannique dans ses propositions concernant les différentes étapes de conception, de rédaction et de vote des projets de loi. Il ne rejeta certes pas la possibilité pour les députés d'amender les *Bills* en séance plénière, comme l'avaient fait Crick et Millar. Il se montra cependant favorable à l'introduction, avant le dépôt d'un projet de loi, d'une phase dite « pré-législative », au cours de laquelle les organisations spécialisées de la société civile pourraient être longuement consultées sur les principes généraux du projet. Le CSG espérait ainsi que la population pût avoir une réelle influence sur la rédaction des projets de loi, et surtout une plus grande influence qu'à Westminster, où elle n'est invitée à se prononcer sur les *Bills* qu'à une étape tardive de leur vote. Comme dans certains parlements d'Europe continentale, il fut suggéré qu'au moment de son dépôt, le projet de loi pourrait être précédé d'un « memorandum » qui préciserait la nature du problème abordé, les options considérées, le choix final des rédacteurs du projet et le coût estimé du projet, et qui exposerait le processus de consultation engagé (CSG, p. 64-65).
- 27 Les textes qui préparèrent la mise en place du Parlement écossais s'appliquèrent à contester le système en place et à définir un modèle politique exemplaire. Les autonomistes rejetèrent à la fois le modèle de Westminster tel qu'il était en théorie, et la version pervertie du modèle tel qu'il est mis à l'œuvre. D'une part, ils préférèrent le principe de souveraineté populaire au principe de souveraineté parlementaire, qui est au fondement du modèle de Westminster. D'autre part, ils dénoncèrent la perversion de

théories politiques comme celle selon laquelle l'Exécutif doit être sous le contrôle du Parlement. Pour élaborer leur modèle idéal, les autonomistes préférèrent donc s'inspirer d'autres modèles parlementaires que celui de Westminster et proposer des modes de fonctionnement novateurs, qui se voulaient plus adaptés aux demandes de la population et reposaient sur des principes tels que l'accessibilité, la participation, l'ouverture, la responsabilité politique ou l'égalité des chances.

Le modèle autonomiste mis à l'épreuve : une utopie chimérique

- 28 Les autonomistes écossais voulaient définir une utopie politique, et donc proposer un mode de rupture radicale avec l'ordre en place. Ainsi, les textes sur lesquels se fonde le modèle écossais eurent souvent recours au champ sémantique de la radicalité. Dans son rapport final, la SCC dit espérer la création d'un Parlement écossais à la procédure « radicalement différente » de celle de Westminster :

[W]e have emerged with the powerful hope that the coming of a Scottish parliament will usher in a way of politics that is radically different from the rituals of Westminster. [...]

[T]he working arrangements for Scotland's Parliament set out here describe a legislature that is very different from the Westminster model. One obvious difference is that it will consist of a single chamber, but the Convention expects that the Parliament will also differ from Westminster in a less procedural, and more radical sense. (SCC, 1995, p. 9 et p. 24)

- 29 De même, le titre du premier chapitre de *To Make the Parliament of Scotland a Model for Democracy* annonçait que des procédures d'un type « radicalement différent » étaient devenues nécessaires (Crick et Millar, p. 1). En outre, les rédacteurs du *Claim of Right for Scotland* conclurent leur rapport par un paragraphe insistant sur la radicalité de leurs propositions de réforme, propositions qui ne pouvaient être adoptées qu'en dehors du cadre politique traditionnel :

We are under no illusions about the seriousness of what we recommend. Contesting the authority of established government is not a light matter. We would not recommend it if we did not feel that British government has so decayed that there is little hope of its being reformed within the framework of its traditional procedures. (CSC, p. 24)

- 30 Ce lieu extérieur au cadre politique traditionnel était la Convention constitutionnelle, définie comme un lieu de « résistance » et de « désobéissance civile » :

Scots must create for themselves a focus of resistance and political negotiation, which rejects comprehensively the authority of existing government on matters peculiar to Scotland, which describes and demands the appropriate cure of present ills, namely a new form of Scottish government, and which encourages civil disobedience of any kind only so far as this forms part of an orderly programme to achieve it. The appropriate form of that focus of resistance is a Constitutional Convention. (CSC, p. 12)

- 31 Par ailleurs, la métaphore de la page blanche dont usa l'un des membres du CSG suggère que pour les autonomistes, la création du Parlement devait permettre à l'Écosse de faire table rase du passé : « Scotland has a unique and enviable opportunity : a blank sheet of paper to devise a new Parliament fit for the 21st century² ». Le discours autonomiste des années 1990 se caractérisa également par la récurrence de l'adjectif *new* et surtout du terme *opportunity*, souvent associé aux adjectifs *historic* ou *unique*. Ainsi, dans le premier

rapport de la SCC, on pouvait lire : « The new Parliament provides the opportunity for a new start » (SCC, 1990, p. 12). Crick et Millar parlèrent eux aussi d'occasion historique :

A new and a national parliament has an historic opportunity to innovate, not merely to create and adopt procedures more effective and more responsive to public opinion than those of Westminster, but to show Westminster and other centres of power that new ways are needed, can work and are better. (Crick et Millar, p. 1)

- 32 En novembre 1997, lors de la conférence annuelle du CREST (*Centre for Research on Elections and Social Trends*), Donald Dewar, alors Ministre des affaires écossaises, conclut son intervention en des termes similaires :

So we will have a Parliament there by the millennium. [...] This is an opportunity for Scotland : an opportunity which I believe the people want to take. It is one of our tasks to try and ensure that they get that opportunity and my understanding of the constitutional debate over the next few months is to get down to that task. (Dewar p. 12)

- 33 Un second rapport indépendant publié en décembre 1997 fit preuve d'un même optimisme :

A wide range of groups and organisations in Scottish civil society have been involved in developing plans for a Scottish parliament. [...] The establishment of a new parliament in Scotland provides a particular window of opportunity for implementing some of the proposals developed by the different groups and organisations. [...]

The establishment of a Scottish parliament provides a real opportunity to change patterns and levels of participation in the democratic process. [...]

There is a genuine political window of opportunity which will not be repeated to create a new style of democracy and to change the political culture - an opportunity that should not be missed. (Unit for the Study of Government in Scotland, p. 1, p. 5 et p. 57)

- 34 Enfin, Henry McLeish, membre du *Scottish Office* et président du CSG, écrit en préface au rapport final du CSG :

In all our deliberations we have been struck by the degree of consensus that exists. In particular, that the establishment of the Scottish Parliament offers the opportunity to put in place a new sort of democracy in Scotland, closer to the Scottish people and more in tune with Scottish needs. People in Scotland have high hopes for their Parliament, and in developing our proposals we have been keen to ensure that these hopes will be met. (CSG, p. v)

- 35 Les conditions historiques étaient réunies pour changer le mode de gouvernement de l'Écosse, et il s'agissait de ne pas laisser passer une occasion aussi exceptionnelle. Ainsi, la création du Parlement écossais devait constituer un changement quasi révolutionnaire, un *think tank* parlant à son sujet de véritable « révolution constitutionnelle » (Unit for the Study of Government in Scotland, p. 1).

- 36 La radicalité du discours autonomiste des années 1990, née de l'urgence requise par la situation politique de l'époque, a toutefois contribué à convertir ce qui était une utopie des possibles en utopie chimérique. Il ne s'agit pas ici de parler de la désillusion née des politiques spécifiques votées par le Parlement écossais depuis 1999, mais de la déception liée à la mise en application de l'utopie parlementaire. Sa mise en œuvre s'est révélée décevante à deux égards. D'une part, le modèle écossais est moins radical et plus proche du modèle britannique que la tonalité des textes autonomistes ne l'avait suggéré. D'autre part, la radicalité du discours autonomiste a brouillé les frontières qui séparaient ce dernier du discours indépendantiste. Les attentes soulevées par le discours autonomiste

étaient donc condamnées à être en décalage avec la réalité d'un Parlement autonome au sein d'un système gouvernemental toujours centré sur le Parlement britannique.

- 37 Les autonomistes qui voyaient le modèle parlementaire britannique comme un contre-modèle avaient espéré que la procédure législative à Édimbourg se distingue de la procédure britannique. Leur vœu fut largement exaucé. La procédure législative écossaise est originale à plusieurs égards, notamment par le poids donné aux commissions parlementaires. À Édimbourg, la première lecture d'un projet de loi se fait en commission, et non en séance plénière, et la Chambre débat de ses principes généraux sur la base du rapport de la commission principale ; à Londres, le projet ne passe en commission qu'une fois accepté dans ses grandes lignes par la Chambre. En outre, en Écosse, un projet de loi peut être renvoyé en commission (et y être à nouveau amendé) après son examen détaillé par la Chambre, tandis qu'à Westminster, il passe alors en troisième lecture devant la Chambre. Ainsi, en l'absence d'une seconde chambre législative, et grâce à l'accent mis sur le principe de partage du pouvoir, les commissions parlementaires jouent un rôle beaucoup plus important en Écosse qu'au Parlement britannique, et servent de contre-pouvoir à l'Exécutif.
- 38 Toutefois, d'autres éléments de l'utopie politique élaborée par les autonomistes furent abandonnés. Une lecture du règlement intérieur du Parlement écossais révèle que les pratiques et procédures parlementaires ne sont pas toutes radicalement novatrices. Ce règlement intérieur, qui fut soumis au vote du Parlement le 9 décembre 1999 et entra en vigueur le 17 décembre 1999³, fut rédigé de manière officielle par la commission parlementaire sur la procédure (*Procedures Committee*) sur la base des recommandations du CSG. Dans son premier rapport, paru le 3 décembre 1999, la commission justifia sa démarche et ses propositions finales, qui apparaissaient en annexe au rapport. Dès les premières pages, elle affirma vouloir favoriser le développement de pratiques nouvelles :
- [The Commission] intends to do everything possible to build upon and develop the innovatory procedures and practices of the Parliament which, as members will be aware, are being observed with keen interest in other parliaments and assemblies in the UK and around the world. (Scottish Parliament Procedures Committee, 1999, p. 1)
- 39 Là encore, on voit que la création du Parlement était perçue comme une occasion de mettre en pratique un modèle politique novateur ; le Parlement était appelé à devenir davantage qu'un simple laboratoire politique : rien moins qu'un modèle de démocratie et un exemple pour le reste du Royaume-Uni et pour le monde entier. Malgré ces déclarations d'intention, le règlement intérieur, très proche de l'ébauche proposée par le CSG, est moins radical que le modèle de Crick et Millar, et donc moins distinct du modèle britannique que certains autonomistes ne l'avaient espéré. Les règles 3.2 et 3.3 énoncent par exemple que l'élection du président du Parlement et des deux vice-présidents se fait à la majorité simple des voix, alors que Crick et Millar étaient favorables au recours au scrutin semi-proportionnel dit STV (*Single Transferable Vote*). Ces règles précisent que le président et les vice-présidents ne peuvent appartenir au même parti, mais elles n'exigent pas que l'un d'entre eux soit de sexe féminin⁴. Le règlement donne au chef de l'exécutif écossais le nom de *First Minister*, et non de *Prime Minister*, et précise que seul le candidat au poste de *First Minister* est élu par le Parlement : le choix définitif et la nomination d'un candidat au poste restent bien des prérogatives royales, héritage du modèle britannique auquel s'opposaient Crick et Millar. Le bureau (ou *Parliamentary Bureau*) est composé du président du Parlement et d'un délégué de chaque groupe parlementaire, mais non de représentants des îles écossaises (non plus que de membres

nommés par le chef de l'Exécutif). Le chapitre 6 du règlement s'ouvre sur une déclaration donnant au Parlement le pouvoir de créer des commissions à sa guise, mais fournit également la liste des huit commissions obligatoires (*mandatory committees*). Seules cinq des huit commissions obligatoires correspondent plus ou moins à celles imaginées par Crick et Millar, et leurs commissions aux noms les plus radicaux, comme par exemple les commissions sur la constitution et sur les droits civils (*Committee on the Constitution and Civil Rights*) ou sur les droits des femmes (*Committee on Women's Rights*), ne font pas partie de la liste finale, même si une commission sur l'égalité des chances (*Equal Opportunities Commission*) fait partie des commissions obligatoires. Le règlement définitif constitue donc à plusieurs égards une version atténuée du modèle original proposé par Crick et Millar.

- 40 Le règlement intérieur contient d'autres éléments décevants pour les autonomistes qui souhaitent que le modèle écossais s'éloigne radicalement du modèle britannique. La règle 9.14 concerne les propositions de loi à caractère individuel (ou *Members' Bills*). Selon Crick et Millar, pour être déposée, une telle proposition de loi devait bénéficier du soutien, outre de celui qui la déposait, d'au moins cinq députés. Six journées parlementaires devaient également être réservées au vote de telles propositions. Le CSG estima, quant à lui, que les propositions de loi devaient bénéficier du soutien d'au moins 10 % du nombre total de députés, qu'il n'était pas nécessaire de réserver certaines journées au vote de ces propositions, mais qu'il fallait limiter à deux par session le nombre de propositions déposables par un même député. Le règlement final se rapproche davantage des suggestions du CSG que des recommandations de Crick et Millar : la règle 9.14 établit qu'un député ne peut déposer plus de deux propositions par session, et qu'il doit s'assurer du soutien d'au moins 11 députés. Le mode de fonctionnement final du Parlement facilite donc peu le dépôt de propositions de loi, qui sont d'origine parlementaire ; à cet égard, le modèle parlementaire écossais ne s'éloigne guère du modèle britannique, accusé de faire la part belle aux projets de loi, d'origine gouvernementale. En résumé, les propositions les plus osées de Crick et Millar furent rejetées au profit de certaines suggestions plus traditionnelles du CSG.
- 41 Si l'utopie élaborée dans les années 1990 s'est avérée chimérique, c'est aussi parce que l'ailleurs proposé par les autonomistes n'était pas un « non-lieu », ni même un lieu en dehors du système dénoncé, mais un lieu en son sein. Or, la tonalité générale des textes autonomistes et la forme prise par l'utopie ont brouillé la frontière qui séparait traditionnellement le discours autonomiste et le discours indépendantiste. Les étapes suivies pour la mise en œuvre du modèle autonomiste ont par exemple été très similaires à celles suivies pour l'adoption d'une constitution. Le nouveau système politique écossais mis à l'épreuve à partir de 1999 repose sur le *Scotland Act* voté par le Parlement britannique en 1997 : c'est ce texte de loi qui a donné naissance au Parlement d'Édimbourg et qui en a précisé le fonctionnement, et c'est lui qui en garantit la pérennité. Or, les différentes phases qui ont mené au vote et à l'application du *Scotland Act* s'apparentent beaucoup aux phases d'élaboration d'une constitution. Les autonomistes commencèrent par mettre en place un *Constitutional Steering Committee*, puis une *Scottish Constitutional Convention* ; or, les « conventions constitutionnelles », ou « assemblées constituantes, » selon la terminologie française, sont normalement chargées de rédiger une constitution. Comme la plupart des réformes constitutionnelles, le projet de création du Parlement écossais fut soumis au vote de la nation écossaise par voie de référendum en 1997. Le *Scotland Act* adopté à la suite du référendum ressemble à une constitution à

plusieurs égards : il prévoit l'organisation et le fonctionnement des nouveaux pouvoirs publics en Écosse, et il définit les compétences des nouveaux représentants du peuple, dans ce cas, les nouveaux députés écossais. Pour le vote du *Scotland Act*, Westminster respecta une convention régissant le vote des projets de loi à valeur constitutionnelle, selon laquelle toutes les étapes du processus législatif doivent se faire en commission de la Chambre tout entière. Il est enfin significatif que de nombreux Écossais se soient trompés sur la dénomination du CSG (ou *Consultative Steering Group*) chargé de rédiger une ébauche de règlement intérieur pour le Parlement : Tom Nairn note qu'ils l'ont souvent pris pour un comité « constitutionnel, » et non « consultatif » (Nairn, p. 218). Cette confusion révèle combien l'élaboration du modèle politique écossais était assimilée à celle d'une Constitution pour l'Écosse.

- 42 Cependant, cette assimilation est illusoire. Une constitution contient quatre éléments : elle s'intéresse au statut des gouvernants, à leurs attributions, aux relations entre gouvernants, et au degré de décentralisation du pouvoir. Le *Scotland Act* est constitué des deux premiers de ces éléments : comme une constitution, il définit la composition et le mode de fonctionnement des pouvoirs exécutif et législatif. Il fixe le mode d'élection des députés et de désignation des membres de l'exécutif, et détermine le nombre de chambres que comporte le Parlement écossais (une seule), la façon dont les élus se réunissent pour travailler, ou encore la procédure législative. Contrairement à une constitution, toutefois, le *Scotland Act* ne décide pas d'un mode de régime, parlementaire ou présidentiel, ni d'un type d'État, unitaire ou fédéral. Là réside la principale différence entre la loi sur l'Écosse et une constitution : le *Scotland Act* n'est pas l'acte de fondation d'un nouvel État ou d'un nouveau régime, mais celui d'un nouvel échelon de pouvoir à l'intérieur d'un État dont le fonctionnement n'en est que marginalement modifié. En conséquence, une caractéristique essentielle des constitutions lui échappe : il ne peut pas être modifié à la demande du Parlement écossais, et seul le Parlement britannique, qui l'a voté, peut l'amender ou l'abroger. Surtout, l'assimilation du *Scotland Act* à une constitution écossaise, ou même à une « demi-constitution », pour reprendre un néologisme de Tom Nairn (Nairn, p. 217), est chimérique, car elle soulève l'espoir d'une rupture avec le passé plus totale que cela n'est possible dans le contexte de la création d'une assemblée locale, et non d'une assemblée d'État.
- 43 Les deux cérémonies d'inauguration du Parlement, l'une dans ses locaux temporaires, le 1^{er} juillet 1999, et l'autre dans ses locaux définitifs, le 9 octobre 2004, n'ont fait que nourrir l'illusion selon laquelle la naissance du Parlement marquait la naissance d'un État indépendant, ou plutôt la renaissance du Royaume indépendant d'Écosse. Elles ont notamment ravivé certaines des traditions associées à l'ouverture des sessions de l'ancien Parlement écossais, comme la cérémonie de bénédiction du Parlement (ou *Kirking of the Parliament*), le transfert de la Couronne d'Écosse du Château d'Édimbourg au siège du Parlement⁵, la procession le long du *Royal Mile*, baptisée *Riding of the Parliament* en référence à celle qui inaugurait chaque session parlementaire entre 1520 et 1703 et qui incluait des représentants des bourgs, des comtés, de la noblesse et du monarque, ou encore le chant d'un psaume à la Chambre. Ajoutés à ces références au passé indépendant de l'Écosse, la récurrence des allusions à l'avènement d'une Écosse nouvelle et, plus généralement, le recours au champ sémantique de la nouveauté et de la radicalité, ont fait croire à la possibilité d'une rupture complète avec le système en place. L'utopie élaborée par les autonomistes était donc condamnée à décevoir.

44 Les autonomistes écossais de la fin des années 1980 et des années 1990 avaient de grandes ambitions et voulaient proposer une sorte d'utopie politique en plusieurs volumes. Leurs textes, à la tonalité souvent radicale, annoncèrent la fin de l'ordre existant et la création d'un ordre nouveau. Ils ne se contentèrent pas de dénoncer les failles du système politique britannique : ils définirent également un mode de gouvernement qui se voulait idéal et exemplaire. La naissance du Parlement fut assimilée à l'avènement d'un État nouveau. Tout ceci explique en grande partie que les espoirs placés dans le Parlement aient été déçus, comme le nota dès 2002 un représentant de la société civile écossaise lors d'une réunion de la commission parlementaire sur la procédure :

The Parliament seems to have suffered greatly and, in my view, unfairly from the tyranny of expectations. [...] There is a generalised expectation out there that the Parliament will usher in the new utopia quickly. (Scottish Parliament Procedures Committee, 2002, col. 1231)

45 À la lecture des différents textes fondateurs du modèle autonomiste écossais, on constate avant tout que comme tous les parlements démocratiques, le modèle parlementaire proposé trouve ses racines dans le modèle britannique. En conséquence, même lorsqu'ils l'ont ouvertement condamné, les autonomistes écossais se sont autant inspirés du modèle de Westminster qu'ils l'ont rejeté. Surtout, même si le projet autonomiste prit la forme d'une utopie politique, la caractéristique principale des utopies lui fit défaut : le lieu où le modèle autonomiste devait être mis en application n'était pas un pays nouveau, éloigné du pays dont on dénonçait le système politique, mais un pays au sein de ce dernier. C'est pourquoi au milieu des années 2000, l'« utopie calédonienne » n'était plus l'utopie autonomiste de la fin des années 1980 et des années 1990, mais l'utopie d'une Écosse indépendante, d'une République indépendante d'Écosse, voire d'une République socialiste écossaise.

BIBLIOGRAPHIE

Constitutional Steering Committee (CSC), « A Claim of Right for Scotland », Edimbourg, Polygon, 1989.

Consultative Steering Group on the Scottish Parliament (CSG), « Shaping Scotland's Parliament », Londres, HMSO, 1999.

CRICK B. et MILLAR D., *To Make the Parliament of Scotland a Model for Democracy*, Edimbourg, John Wheatley Centre, 1995.

DEWAR D., « The Scottish Parliament », *Scottish Affairs*, numéro spécial (« Understanding Constitutional Change »), 1998, p. 4-12.

MACMAHON P., « Five Years On, Devolution Remains the Settled Will », *The Scotsman*, 5 septembre 2002.

NAIRN T., « La constitution écossaise ou la vengeance de Tamson », *L'autonomie écossaise. Essais critiques sur une nation britannique*, Dixon K. (Ed.), Grenoble, Ellug, 2001, p. 207-226.

RICŒUR P., *L'idéologie et l'utopie*, Paris, Seuil, 1997.

Scottish Constitutional Convention (SCC), « Towards Scotland's Parliament », Edimbourg, Scottish Constitutional Convention, 1990.

Scottish Constitutional Convention (SCC), « Scotland's Parliament. Scotland's Right », Edimbourg, Scottish Constitutional Convention, 1995.

SCOTTISH PARLIAMENT PROCEDURES COMMITTEE, *Draft Standing Orders of the Scottish Parliament*, 1^{er} rapport, 3 décembre 1999, <www.scottish.parliament.uk>.

SCOTTISH PARLIAMENT PROCEDURES COMMITTEE, *Official Report*, 15 janvier 2002, <www.scottish.parliament.uk>.

UNIT FOR THE STUDY OF GOVERNMENT IN SCOTLAND, *Democratic Participation and the Scottish Parliament*, Edimbourg, Unit for the Study of Government in Scotland, 1997.

NOTES

1. Le Claim of Right de la Convention constitutionnelle figure à la première page de *Towards Scotland's Parliament*, premier rapport de la Convention, et à la dixième page de *Scotland's Parliament. Scotland's Right*, second rapport de la Convention.
2. Mike Mitchell, représentant de l'organisation Charter 88, cité par Sir David Steel dans un discours du 12 août 1999, reproduit à l'adresse suivante : <www.scottish.parliament.uk/nmCentre/news/news-99/pa0036-a.htm>.
3. Notons que le règlement intérieur a été amendé à plusieurs reprises depuis son adoption.
4. Notons cependant que si les députés ne sont pas statutairement contraints d'élire au moins un candidat féminin parmi les trois « Presiding Officers », une telle pratique pourrait tout de même devenir une convention du Parlement : l'un des deux vice-présidents élus le 12 mai 1999 était bien une femme (il s'agissait de Patricia Ferguson, du parti travailliste) ; ce fut également le cas en 2003, au début de la deuxième législature, avec l'élection de la travailliste Trish Godman au poste de vice-président.
5. C'était d'ailleurs la première fois que la Couronne d'Écosse sortait de l'enceinte du Château depuis le couronnement d'Elisabeth II en 1953.

AUTEUR

NATHALIE DUCLOS

Université de Toulouse-le-Mirail