

LÉGALITÉ ET LÉGITIMITÉ DU POUVOIR EN ÉCOSSE DEPUIS LE VOTE *BREXIT*

NATHALIE DUCLOS *



Vu du continent européen, le vote britannique en faveur du « *Brexit* » est apparu aux yeux de beaucoup comme un acte autodestructeur, et notamment comme un suicide économique. On peut pourtant penser que c'est au plan géopolitique que les risques sont les plus grands. En plus de déstabiliser le fragile équilibre politique de l'Irlande du Nord, ce vote rouvre le dossier de l'indépendance écossaise quelques années à peine après le premier (et seul) référendum organisé à ce sujet. C'est donc l'intégrité territoriale même du Royaume-Uni et son avenir en tant qu'union de quatre territoires (l'Angleterre, l'Écosse, l'Irlande du Nord et le pays de Galles) qui sont véritablement en jeu.

La question de la place de l'Écosse au sein du Royaume-Uni et de l'UE aura ainsi été débattue à moins de deux ans d'intervalle à l'occasion de deux référendums majeurs (celui sur l'indépendance écossaise de 2014 et le référendum européen de 2016), et elle pourrait être reposée très prochainement, les indépendantistes ayant d'ores et déjà réclamé l'organisation d'un nouveau référendum d'autodétermination en 2018 ou 2019¹. Lors du premier référendum,

* UNIVERSITÉ TOULOUSE II JEAN JAURÈS

¹ Le 13 mars 2017, la Première ministre écossaise Nicola Sturgeon a expliqué la position de son gouvernement au sujet du *timing* d'un second référendum d'autodétermination : les Écossais devaient pouvoir s'exprimer sur l'avenir de leur pays avant la sortie du

en 2014, les résultats avaient déjà été assez serrés, puisque 45 % des Écossais s'étaient prononcés en faveur de leur indépendance vis-à-vis du Royaume-Uni. Les indépendantistes pourraient-ils remporter un second référendum dans quelques années ? La possibilité est aujourd'hui plus qu'envisageable, car le vote *Brexit* a profondément changé la donne.

Lors du référendum européen de 2016, l'Écosse a voté très différemment de la moyenne britannique : 62 % des électeurs y ont opté pour le maintien dans l'UE, contre 48 % dans l'ensemble du Royaume-Uni. Elle a même été la région britannique la plus favorable au maintien (devant Londres). Ces résultats ont renforcé l'un des principaux arguments des indépendantistes écossais, à savoir celui du « déficit démocratique » dont l'Écosse souffrirait au sein du Royaume-Uni. De ce fait, depuis le scrutin, le débat sur le *Brexit* y est autant un débat sur les relations futures du pays avec le continent européen qu'un examen de son autonomie réelle en tant que nation constitutive du Royaume-Uni et un questionnement sur la légitimité du pouvoir central britannique à lui imposer son destin.

50

En effet, le *Brexit* soulève en Écosse des questions fondamentales qui ont trait au pouvoir et à la légitimité démocratique. Qui a aujourd'hui mandat pour parler et agir au nom de ce pays ? Est-ce le gouvernement central de Londres, l'Écosse ayant réaffirmé son ancrage britannique à l'occasion du référendum de 2014, ou est-ce le gouvernement local d'Édimbourg, qui est formé par un parti, le *Scottish National Party* (SNP), soutenu par la population à la fois lors des dernières élections écossaises et lors des dernières élections britanniques ? Si les deux peuvent légalement prétendre au statut de représentants de l'Écosse, dans la pratique, leurs positions sont totalement incompatibles, avec d'un côté un gouvernement « unioniste », conservateur et pro-*Brexit*, et de l'autre un gouvernement indépendantiste, de centre gauche et pro-européen. Le SNP s'autoproclame même le seul grand parti d'opposition du Royaume-Uni dans un contexte où le

Royaume-Uni de l'UE, prévue au plus tard pour le printemps 2019, mais ils devaient aussi pouvoir voter en connaissance de cause, et donc à un moment où l'on en saurait davantage sur le résultat des négociations entre le Royaume-Uni et l'UE. Selon Nicola Sturgeon, cela laissait une fenêtre de quelques mois entre l'automne 2018 et le printemps 2019.

parti travailliste est trop divisé pour offrir une opposition efficace aux Conservateurs.

C'est donc une bataille des légitimités qui fait aujourd'hui rage en Écosse, chacun s'estimant « mandaté » à prendre des décisions fondamentales dont va dépendre l'avenir politique et constitutionnel du pays, que ce soit la sortie de l'UE ou l'organisation d'un nouveau référendum d'autodétermination. En outre, même le cadre légal qui régit le partage des pouvoirs entre Londres et Édimbourg devra être revu en raison du *Brexit* et du rapatriement des pouvoirs qu'il occasionnera. Le débat sur la légitimité du pouvoir prendra alors une résonance particulière : si, après révision des pouvoirs de chaque niveau de gouvernement, les Écossais n'acceptent pas la nouvelle architecture constitutionnelle parce qu'ils jugent l'architecte illégitime, c'est l'avenir même du Royaume-Uni qui sera menacé à court terme.

Un « déficit démocratique » écossais ?

L'Écosse ne représente que 8 % de la population britannique, contre 84 % pour la seule Angleterre. La couleur politique des gouvernements britanniques reflète donc généralement (à de très rares exceptions près) le choix des électeurs anglais. Or, l'Écosse n'a plus voté conservateur depuis les élections législatives de 1959 : elle a systématiquement opté pour le parti travailliste depuis les années 1960, sauf aux dernières élections, en 2015, où elle lui a préféré le SNP. Ainsi, à chaque fois que les Britanniques dans leur ensemble portent au pouvoir le parti conservateur, cela va à l'encontre des préférences politiques écossaises.

C'est à la fin des années 1980, après la troisième victoire d'affilée du parti de Margaret Thatcher, que les Écossais ont commencé à parler d'un « déficit démocratique » dont leur nation souffrirait au plan structurel du fait de son faible poids démographique, un déséquilibre que ne compensait pas un système politique britannique alors très centralisé. Non seulement les Écossais ne cessaient d'être gouvernés par un parti qu'ils n'avaient pas contribué à élire, mais cette formation avait en plus pris un virage néolibéral rejeté par la majorité d'entre eux. C'est à la suite de cette prise de conscience qu'un consensus s'est forgé sur la nécessité d'un parlement local pour traiter des affaires écossaises et compenser l'injustice d'un système politique centralisé dans un pays largement dominé par l'Angleterre.

Le débat sur le déficit démocratique a ensuite été mis en veilleuse dans les années 1997-2010, années de pouvoir travailliste et, surtout, de mise en œuvre de la « dévolution », processus qui a vu la naissance d'un parlement et d'un gouvernement écossais autonomes et un partage des pouvoirs entre Londres et Édimbourg. Les institutions centrales britanniques sont restées seules responsables des questions internationales (affaires étrangères et européennes, défense, immigration, commerce international), des questions macro-économiques (monnaie et politique monétaire) et des questions constitutionnelles (monarchie, indépendance de l'Écosse), tandis que les institutions écossaises autonomes se sont vu confier la responsabilité de la plupart des questions de politique intérieure (santé, justice, éducation, transports, agriculture et pêche, politique industrielle, culture et sport, tourisme...). Ce sont là les seuls domaines dans lesquels le Parlement écossais légifère, mais il a la possibilité de débattre de tout sujet, y compris ceux relevant de la seule compétence légale de Londres, et donc notamment les relations européennes et l'indépendance. Jusqu'à récemment, ce cadre institutionnel faisait plus ou moins consensus dans un Royaume-Uni se percevant désormais comme un État « multinational » plus que comme un État-nation.

Le débat sur le déficit démocratique a néanmoins refait surface depuis 2010 et le retour au pouvoir des Conservateurs, notamment au moment des deux référendums écossais de 2014 et européen de 2016. Le référendum d'autodétermination de 2014 a eu lieu dans un contexte politique favorable aux indépendantistes. Les deux camps étaient alors incarnés, d'un côté, par un gouvernement écossais indépendantiste et de centre-gauche, au pouvoir depuis 2007 et encore très populaire sept ans après sa première victoire, et, de l'autre, par un gouvernement britannique, conservateur et « unioniste » (c'est-à-dire pour le maintien dans le Royaume-Uni), qu'une majorité d'Écossais n'avait pas voulu. Ces circonstances ont donné de la résonance à l'un des principaux arguments du SNP, pour qui l'indépendance était le seul moyen de garantir que les Écossais ne seraient plus jamais gouvernés par un parti qu'ils n'avaient pas contribué à élire. Au-delà de l'argument démocratique, la politique d'austérité prônée par le gouvernement britannique a donné des arguments de nature économique et sociale aux indépendantistes. Dans un contexte où les Écossais votaient dans leur grande majorité soit

pour le SNP, soit pour le parti travailliste, à savoir deux formations de centre-gauche qui ne s'opposent fondamentalement que sur la question de l'indépendance, le SNP a pu conjuguer la dénonciation du déficit démocratique et celle d'un programme conservateur très inégalitaire, symbolisé par une réforme sociale très contestée du nom de *bedroom tax*².

Depuis le référendum de 2014, les Conservateurs ont été réélus à Londres et le SNP a été reconduit à Édimbourg ; le contexte politique reste donc en apparence inchangé. Pourtant, les résultats du référendum européen de 2016 ont profondément modifié la donne. L'argument du déficit démocratique, notamment, s'en est trouvé grandement renforcé. Dans un article paru à la fin février 2017 dans un grand quotidien populaire, la Première ministre écossaise Nicola Sturgeon a rappelé que, si le Parlement de Holyrood, à Édimbourg, avait bien été créé en réponse au déficit démocratique dont souffrait le pays, il n'y avait nullement mis fin : c'était là « une dure réalité dont le *Brexit* apport[ait] bien la preuve »³. Pour Sturgeon, le déficit était à la fois d'ordre structurel et d'ordre idéologique. D'une part, « quasiment tous les représentants démocratiquement élus par les Écossais, aux Parlements écossais, britannique et européen » avaient fait campagne pour le maintien dans l'UE, et une majorité très nette d'Écossais (presque deux tiers d'entre eux), ainsi que toutes les collectivités locales sans exception, avaient dûment voté pour le maintien. D'autre part, l'Écosse était poussée vers la sortie de l'UE par un gouvernement britannique présenté par le SNP comme un gouvernement de droite dure, voulant imposer un « *Brexit* dur »⁴ (c'est-à-dire la sortie du marché unique européen), à savoir l'option la plus éloignée du vote majoritaire écossais. Quelle était la légitimité d'un tel gouvernement en Écosse, demandait Sturgeon ?

53

² Il s'agissait notamment de baisser les allocations logement pour les locataires de logements sociaux disposant de chambres inoccupées.

³ Nicola Sturgeon, « Forcing Scotland into *Brexit* will only widen democratic deficit, writes Nicola Sturgeon », *Daily Record*, 27 février 2017.

⁴ Du moins si l'on en croit un discours de la Première ministre britannique Theresa May donné le 17 janvier 2017 (son seul grand discours sur le *Brexit* au moment de la rédaction de cet article). Pour une retranscription de ce discours, voir par exemple <<http://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/17/theresa-mays-brexit-speech-full/>>.

La question du « mandat » électoral

Une des grandes conventions politiques au Royaume-Uni est celle dite du « mandat » : selon cette convention, tout parti élu à la majorité absolue des sièges a toute latitude pour mettre en œuvre tout ce qu'il a annoncé dans son programme électoral. C'est d'ailleurs cette convention qui a poussé Londres à accepter la tenue d'un référendum sur l'indépendance écossaise en 2014. Le SNP avait remporté une majorité absolue aux élections législatives écossaises de 2011 sur un programme dans lequel figurait au premier rang un engagement à demander l'organisation d'un tel référendum ; cela lui donnait donc la légitimité politique pour l'organiser. Il n'en avait cependant pas le pouvoir, les questions d'ordre constitutionnel étant réservées aux institutions centrales britanniques ; pour rendre possible un référendum « made in Scotland », celles-ci avaient ainsi dû transférer ce pouvoir aux institutions écossaises de façon ponctuelle et temporaire.

54 Aujourd'hui, l'un des arguments récurrents du SNP est que les Conservateurs ne disposent en Écosse d'aucun « mandat » électoral et donc d'aucune légitimité politique. Aux élections législatives britanniques de 2015 (les dernières en date), qui leur ont donné une majorité absolue aux Communes, les « Tories » n'ont réussi à rafler qu'une seule circonscription écossaise, comme d'ailleurs à toutes les élections britanniques depuis 2001 (soit tout de même une de plus qu'aux élections de 1997...). Comme aime à le rappeler le SNP, il y a donc davantage de pandas au zoo d'Édimbourg (il y en a deux) que de députés conservateurs écossais aux Communes. Cela veut aussi dire qu'il n'y a qu'un seul candidat possible pour le poste de ministre des Affaires écossaises à Londres (sachant qu'au Royaume-Uni, une autre convention veut que les ministres soient choisis parmi le pool des députés). De ce fait, demande le SNP, d'où un gouvernement britannique soutenu par un unique député écossais peut-il tirer la légitimité pour sortir l'Écosse de l'UE contre sa volonté ? Depuis les élections législatives écossaises de 2016, les Conservateurs sont devenus le principal parti d'opposition à Édimbourg, et ce pour la première fois de l'histoire du Parlement local. Ils y sont toutefois clairement minoritaires, ne disposant que de 31 sièges sur un total de 129.

À cette absence de mandat électoral en Écosse, s'ajouterait une absence de mandat à l'échelle britannique pour mettre en

œuvre un *Brexit* dur. Comme l'a souligné Nicola Sturgeon fin 2016, le programme conservateur de 2015 incluait la phrase suivante : « Nous disons : oui au marché unique. »⁵ Ainsi, en concluait Sturgeon, si les Conservateurs disposaient bien d'un « mandat en Angleterre et au pays de Galles pour sortir le Royaume-Uni de l'UE », ils ne disposaient nulle part d'un mandat pour sortir le Royaume-Uni du marché unique européen⁶.

À l'inverse, le SNP prétend disposer en Écosse d'un double mandat électoral, étant majoritaire à la fois à Édimbourg et au sein du contingent écossais à Westminster : sur les 59 sièges écossais aux Communes, il a réussi l'exploit d'en remporter 56 (contre un siège chacun pour les trois principales formations « unionistes » : les partis conservateur, travailliste et libéral-démocrate). Cela lui donnerait toute légitimité pour faire appliquer ses programmes électoraux. Il n'a certes pas pu imposer son programme de 2015 (pour les élections britanniques), dans lequel il avait proposé que si un référendum européen avait bien lieu, soit appliquée la règle de la « double majorité », selon laquelle la sortie de l'UE devrait être validée à la fois par une majorité de Britanniques et par l'ensemble des nations constitutives du Royaume-Uni⁷. Le SNP espérait alors un scénario dans lequel les Conservateurs obtiendraient au mieux une majorité relative des sièges aux Communes, ce qui les contraindrait à faire certaines concessions aux partis d'opposition. En fin de compte, et contre toute attente, les Conservateurs ont remporté la majorité absolue, et les résultats du SNP en Écosse, quoique tout à fait exceptionnels (56 sièges sur 59, rappelons-le), ne pouvaient lui donner un « mandat » pour imposer son programme électoral sur une question concernant l'ensemble des Britanniques. La règle de la double majorité n'a donc pas été retenue.

Il n'en est pas de même pour son programme de 2016, puisqu'il a gagné ces élections. Or, ce programme annonçait que « le Parlement écossais doit avoir le droit d'organiser un autre

⁵ *Conservative Party*, programme électoral de 2015, p. 72.

⁶ Conférence de presse de Nicola Sturgeon à l'occasion du lancement du rapport gouvernemental *Scotland's Place in Europe*, 20 décembre 2016, et discours au Parlement écossais le même jour.

⁷ Le parti nationaliste gallois, Plaid Cymru, avait fait la même proposition dans son programme de 2015.

référendum [sur l'indépendance] [...] si les circonstances qui prévalaient en 2014 évoluent de façon significative et concrète, comme dans le cas où l'Écosse serait forcée de sortir de l'UE contre sa volonté »⁸. Aujourd'hui, l'Écosse se trouve indéniablement dans cette situation. Le gouvernement SNP estime donc disposer d'un « mandat » incontestable – et même d'un mandat « en béton » (« *a cast-iron mandate* »⁹) – pour réclamer l'organisation d'un nouveau référendum.

En réponse à cela, les Conservateurs soulignent que le SNP ne dispose pas d'une majorité absolue au Parlement écossais : les nationalistes ont certes gagné les élections de 2016, mais ils n'ont remporté que 63 sièges sur les 65 nécessaires pour une majorité absolue. Les indépendantistes dans leur ensemble constituent plus de la moitié des députés à Édimbourg, car aux sièges nationalistes s'ajoutent les 6 sièges du Parti vert écossais, lui aussi favorable à l'indépendance. Toutefois, cela ne change rien au fait que selon la convention du « mandat électoral », le SNP n'a pas la légitimité pour exiger la tenue d'un nouveau référendum d'autodétermination sur la seule base de sa majorité relative. Le précédent référendum, rappelons-le, avait été organisé dans un contexte où le SNP avait été élu par une majorité claire de 69 sièges. Le mandat nationaliste ne serait donc pas aussi solide qu'ils le prétendent.

Conscients de cette faiblesse, les nationalistes défendent leur légitimité de deux manières. La première est de se présenter comme incomparablement plus légitimes que les Conservateurs. Le SNP est récemment passé à l'offensive en soulignant que si Theresa May voulait jouer au jeu de qui est le plus légitime avec Nicola Sturgeon, elle le perdrait à plates coutures. May n'était pas devenue Première ministre à la suite d'un scrutin national¹⁰, contrairement à Sturgeon, ce qui faisait d'elle l'élue d'un parti mais non l'élue du peuple. D'autre part, les nationalistes rappellent

56

⁸ *Scottish National Party*, programme électoral de 2015 (élections législatives britanniques), p. 23 et p. 24.

⁹ Voir par exemple <<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/theresa-may-scottish-tories-scotland-school-standards-like-a-game-a7608531.html>>.

¹⁰ Theresa May est devenue Première ministre à la suite de la démission de David Cameron, en juillet 2016. C'est donc le parti conservateur qui l'a portée au pouvoir, et non le pays tout entier.

que les Conservateurs ont organisé le référendum européen de 2016 sur la base de leur victoire de 2015, après avoir recueilli à peine 37 % des voix. En quoi le SNP aurait-il moins de légitimité à organiser un référendum d'indépendance sur la base de sa victoire aux élections écossaises de 2016, où il a obtenu 46,5 % des voix au scrutin majoritaire (et 41,7 % des voix au scrutin proportionnel)¹¹ ?

La seconde façon dont le gouvernement écossais défend et renforce sa légitimité est de ne pas la faire reposer sur sa seule victoire électorale de 2016. Sur la question du *Brexit* comme sur celle d'un nouveau référendum d'autodétermination, il s'estime légitime à plusieurs niveaux : du fait qu'il a été élu par une majorité d'Écossais alors que le gouvernement conservateur ne reçoit l'appui que d'un seul député écossais aux Communes ; du fait qu'il est soutenu par le Parlement écossais sur la question européenne et sur celle d'un nouveau référendum d'indépendance ; et du fait que la population écossaise a majoritairement voté contre le *Brexit*, et donc dans le sens voulu par le SNP¹².

Le partage des pouvoirs post-*Brexit*

57

C'est donc bien le thème de la légitimité du pouvoir qui est au cœur des débats en Écosse depuis 2016, sur la question de la sortie de l'UE comme sur celle d'un second référendum sur l'indépendance. Plus fondamentalement encore, le *Brexit* sera l'occasion d'une révision du cadre légal qui délimite les pouvoirs respectifs des parlements britannique et écossais. Se fera-t-elle à l'avantage de Londres ou d'Édimbourg ? Surtout, dans quelle mesure le nouvel arrangement constitutionnel sera-t-il accepté par les Écossais s'il leur est imposé par un gouvernement britannique dont ils contestent la légitimité ?

¹¹ Le mode de scrutin pour les élections législatives écossaises est mixte : il combine scrutin majoritaire uninominal à un tour (le même que celui employé pour les élections législatives britanniques) et scrutin proportionnel (dit scrutin « additionnel » ou « régional »).

¹² Ainsi, dans le document officiel sur l'Écosse et l'Europe publié par le gouvernement écossais en décembre 2016, on peut par exemple lire que celui-ci dispose d'un triple mandat pour parler au nom de l'Écosse, en raison « du programme sur lequel ce gouvernement a été élu, du vote majoritaire en Écosse pour rester dans l'UE, et des motions votées par le Parlement écossais sur le sujet. » Scottish Government, *Scotland's Place in Europe*, Édimbourg, décembre 2016, p. 3.

Un second référendum sur l'indépendance ne sera légal que s'il est autorisé par les institutions centrales britanniques, seuls maîtres à bord en matière constitutionnelle. Toutefois, celles-ci peuvent-elles légitimement s'opposer à sa tenue ? Le 13 mars 2017, le gouvernement écossais réclamait le droit d'organiser ce second référendum ; deux semaines plus tard, il demandait et obtenait (grâce à l'appui des Verts) le soutien du Parlement écossais : le référendum cessait alors d'être « une proposition du SNP » pour devenir « la volonté du Parlement démocratiquement élu d'Écosse », comme l'avait souligné Nicola Sturgeon lors du congrès de printemps de son parti. Cela suffira-t-il à convaincre Londres d'autoriser l'organisation d'un nouveau référendum, et surtout de l'autoriser aux dates souhaitées par le SNP, c'est-à-dire avant la sortie du pays de l'UE ?

Le jeu est très risqué : un vote pour la sécession de l'Écosse est tout à fait envisageable (un sondage très récent a d'ailleurs donné 50 % d'intentions de vote pour l'indépendance pour la première fois depuis le référendum européen)¹³ ; pour le gouvernement britannique, il pourrait donc être tentant de ne pas consentir à un nouveau référendum. Une telle stratégie pourrait cependant faire le jeu des indépendantistes : beaucoup d'Écossais interpréteraient ce refus comme un geste quasi dictatorial de la part d'un gouvernement conservateur qu'ils jugent déjà largement illégitime. Nicola Sturgeon a exigé du gouvernement britannique qu'il fonde sa réponse sur trois principes : « la démocratie, le mandat et le précédent » de 2014¹⁴. « Que nul Premier ministre britannique n'ose se mettre en travers de la démocratie écossaise », a déclaré le vice-dirigeant du SNP, Angus Robertson, à l'ouverture du congrès de printemps de son parti, le 17 mars 2017.

Il est aujourd'hui improbable que Londres choisisse la voie « madrilène » et oppose un refus sans appel à cette demande. La stratégie que Theresa May semble privilégier, si l'on en croit sa

¹³ Sondage Ipsos MORI pour la chaîne de télévision STV, dont les résultats furent rendus publics le 9 mars 2017. Voir <<https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3854/Support-for-independence-rises-as-referendum-speculation-grows.aspx>>.

¹⁴ Voir par exemple Andrew Learmonth, « First Minister calls for a referendum “made in Scotland” », 15 mars 2017.

réponse partielle du 16 mars 2017¹⁵, serait de refuser l'organisation d'un nouveau référendum avant la sortie du Royaume-Uni de l'UE, prévue au plus tard pour le printemps 2019. On le voit : le pouvoir central britannique dispose de la capacité légale à empêcher qu'un référendum se tienne, mais son manque de légitimité en Écosse réduit sa marge de manœuvre politique sur cette question.

L'écart entre la légalité et la légitimité du pouvoir central en Écosse est encore plus grand concernant le *Brexit*. Non seulement la population écossaise a clairement rejeté la sortie de l'UE lors du référendum de 2016, mais tous les élus écossais à la Chambre des Communes à l'exception de l'unique député conservateur ont voté contre le projet de loi sur le *Brexit* lors de son examen en troisième lecture¹⁶. Les députés écossais ont même représenté près de la moitié du contingent à s'y opposer (58 députés sur 122), notamment parce que le groupe SNP – le troisième groupe parlementaire aux Communes – a voté d'un seul bloc. Le Parlement écossais a lui aussi voté par une majorité de 90 contre 34 contre le déclenchement de l'article 50 à l'issue d'un débat symbolique organisé le 7 février 2017. Cela n'y a rien fait : le lendemain, la Chambre des Communes approuvait le projet de loi par une majorité très claire de 494 voix contre 122, et le 13 mars 2017, le projet de loi était définitivement approuvé par les deux chambres du Parlement britannique.

Néanmoins, quelle que soit l'illégitimité du gouvernement britannique à imposer la sortie de l'UE à l'Écosse et la légitimité du SNP à essayer de négocier un statut particulier pour celle-ci (qui lui permettrait de rester dans le marché unique même si le reste du Royaume-Uni en sortait), il n'en reste pas moins qu'au plan légal, les questions européennes relèvent de la seule compétence des institutions centrales britanniques. C'est d'ailleurs ce qu'a rappelé

¹⁵ En réponse à la demande écossaise de pouvoir organiser un référendum sur l'indépendance fin 2018 ou début 2019, May a répondu que « ce n'était pas le moment ». Voir par exemple Paris Gourtsyannis, « Theresa May will block indyref2 until after Brexit », *The Scotsman*, 16 mars 2017, <<http://www.scotsman.com/news/politics/theresa-may-will-block-indyref2-until-after-brexit-1-4393668>>.

¹⁶ Ce projet de loi, qui porte le nom officiel de *European Union (Notification of Withdrawal) Bill*, fut déposé au Parlement britannique le 26 janvier 2017. Il le fut à la suite d'un jugement de la Cour suprême contraignant le gouvernement britannique à obtenir l'assentiment du Parlement avant de déclencher l'article 50 du Traité de Lisbonne (qui régit les conditions de sortie de l'UE).

la Cour suprême britannique dans son jugement du 24 janvier 2017 sur les modalités du déclenchement de l'article 50 : la Cour a alors conclu que le gouvernement britannique était contraint de consulter le Parlement de Westminster avant de notifier à l'UE le retrait du Royaume-Uni, mais non de consulter les parlements et gouvernements locaux (écossais, gallois et nord-irlandais), non compétents dans le domaine des affaires étrangères et européennes. Ainsi, sur la question du *Brexit*, le gouvernement britannique s'est vu légitimer par cette décision de la Cour suprême : le sentiment de l'illégitimité politique du pouvoir central en Écosse en matière européenne a été compensé par le rappel de la nature fondamentalement centralisée du pouvoir sur les questions non dévolues aux institutions locales.

60

Surtout, Londres pourrait profiter du *Brexit* pour accroître ses pouvoirs au détriment d'Édimbourg. Le partage des pouvoirs que la dévolution a mis en œuvre est régi à la fois par des textes de loi et par des conventions. Au plan légal, les institutions écossaises sont responsables de la plupart des questions de politique intérieure, et donc aussi de la plupart des domaines relevant de la compétence des institutions européennes (par exemple l'agriculture et la pêche). Le Parlement britannique reste le seul parlement souverain ; cela signifie qu'il se réserve en théorie le droit de légiférer dans les domaines de compétence du Parlement écossais. Cependant, la principale convention née de la dévolution, connue sous le nom de « convention Sewel », veut qu'il ne légifère dans un domaine relevant normalement de la compétence du Parlement écossais que s'il a d'abord obtenu l'accord de celui-ci.

Avec le *Brexit*, c'est à la fois le cadre légal de la dévolution et la convention Sewel qui pourraient se voir remis en cause. C'est en tout cas ce qu'a clairement laissé entendre la Première ministre Theresa May lors de son dernier discours officiel en Écosse, au cours duquel elle a déclaré que le rapatriement des pouvoirs de l'UE vers le Royaume-Uni serait l'occasion de « s'assurer que les bons pouvoirs se trouvent bien au bon niveau » de gouvernement¹⁷. Cette déclaration a été interprétée en Écosse comme l'annonce d'une future révision du partage des pouvoirs entre Londres et

¹⁷ Discours de Theresa May lors du congrès des Conservateurs écossais, 3 mars 2017.

Édimbourg, non pas en faveur de l'Écosse, comme le réclame le SNP, mais bien en faveur de Londres.

Depuis le référendum européen, l'une des grandes revendications du SNP est que le *Brexit* s'assortisse d'un accroissement des pouvoirs du Parlement écossais, dans les domaines relevant déjà de sa compétence (tels que l'agriculture, la pêche et l'éducation), mais aussi dans certains domaines aujourd'hui totalement réservés à Londres, notamment le droit du travail et surtout l'immigration, où les besoins écossais sont très différents de ceux de l'Angleterre. Toutefois, les indépendantistes craignent que le *Brexit* ne s'accompagne en réalité d'une « prise de pouvoir » par Londres (« *a power grab* », selon la formule récurrente du SNP¹⁸) dans certains domaines aujourd'hui dévolus, notamment l'agriculture et la pêche. En sortant de l'UE, le Royaume-Uni redeviendra par exemple maître de son budget agricole ; cependant, vers quel niveau de gouvernement au sein même du pays cette compétence sera-t-elle rapatriée ? Le discours de Theresa May laisse à penser que rapatriement ne rimera pas avec accroissement des pouvoirs du Parlement écossais. Ce dernier pourrait-il même voir ses pouvoirs réduits ? Si les institutions centrales britanniques reprennent le contrôle du budget agricole, n'en profiteront-elles pas pour reprendre le contrôle dans le domaine de l'agriculture en général ? Le SNP craint également que la convention Sewel soit désormais nulle et non avenue, depuis que la Cour suprême a souligné, toujours dans son jugement sur le *Brexit*, que cette convention ne crée pas une « obligation juridiquement exécutoire ».

61

Conclusion

Sur la question du *Brexit* et sur celle d'un second référendum d'indépendance, le gouvernement britannique détient tous les atouts au plan légal, mais il ne dispose que d'une maigre légitimité pour imposer ses positions. Concernant le *Brexit*, il sera seul à représenter le Royaume-Uni lors des négociations européennes, et il n'est même pas tenu de consulter les gouvernements écossais, gallois et nord-irlandais au préalable. Quant au référendum

¹⁸ Voir par exemple l'article de Nicola Sturgeon paru le 18 décembre 2016 dans le *Herald*.

d'indépendance réclamé par les indépendantistes, il a le pouvoir d'en empêcher la tenue dans la plage de temps souhaitée par le SNP (c'est-à-dire avant la sortie officielle de l'UE), et même d'en interdire totalement la tenue. Cependant, s'il refuse de soutenir une solution différenciée pour l'Écosse au plan européen, ou d'autoriser la tenue d'un référendum légal d'autodétermination, il risque fort de perdre le peu de légitimité dont il dispose encore en Écosse.

Pour leur part, les nationalistes écossais sont en position de faiblesse sur la question du *Brexit* : bien que disposant de la légitimité à parler au nom des Écossais, ils n'ont aucun droit de veto ni même de regard sur les questions européennes. Leur seule arme est donc la menace de l'indépendance. Sur ce point, en revanche, ils disposent de plusieurs atouts fondamentaux. Premièrement, les indépendantistes seront au gouvernement à Édimbourg et majoritaires au Parlement écossais jusqu'aux prochaines élections de 2021. Même si le gouvernement britannique refusait la tenue d'un référendum légal d'indépendance, le gouvernement écossais pourrait opter pour l'organisation d'un référendum à valeur consultative (sur le modèle du référendum catalan de 2014). Deuxièmement, la chef de file des indépendantistes, Nicola Sturgeon, jouit d'une grande popularité dans une période où les *leaders* des deux grands partis britanniques sont très contestés, y compris dans leur propre camp. Troisièmement, l'Écosse, qui a largement voté pour le maintien dans l'UE, trouve désormais une oreille attentive auprès des élus européens, qui semblent aujourd'hui plus réceptifs à la cause de l'indépendance qu'en 2014. Enfin, et surtout, le gouvernement SNP semble aujourd'hui en passe de gagner la bataille des légitimités. Cela pourrait être décisif. En effet, que les indépendantistes gagnent ou perdent un référendum dans un futur proche, quel pourrait être l'avenir à long terme de l'Écosse dans un Royaume-Uni dont le gouvernement aurait perdu sa légitimité à la gouverner ?

62

Février-mars 2017

LÉGALITÉ ET LÉGITIMITÉ DU POUVOIR EN ÉCOSSE

Résumé

Le *Brexit* soulève en Écosse des questions fondamentales qui ont trait au pouvoir et à la légitimité démocratique. Qui a aujourd'hui mandat pour parler et agir au nom de ce pays qui a largement voté en faveur du maintien dans l'UE: le gouvernement central de Londres ou le gouvernement local d'Édimbourg? Si les deux peuvent légalement prétendre au statut de représentants de l'Écosse, dans la pratique, leurs positions sont totalement incompatibles. C'est donc une bataille des légitimités qui fait aujourd'hui rage en Écosse, chacun s'estimant « mandaté » à prendre des décisions fondamentales dont va dépendre l'avenir politique et constitutionnel du pays, que ce soit la sortie de l'UE ou l'organisation d'un nouveau référendum d'autodétermination. Cette bataille sera décisive, car quel pourrait être l'avenir à long terme de l'Écosse dans un Royaume-Uni dont le gouvernement aurait perdu sa légitimité à la gouverner?

