

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ À
L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À CHICOUTIMI
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN ÉTUDES ET INTERVENTIONS
RÉGIONALES

par

Olivier Boisvert

Rapprochements normatifs et théoriques entre le fédéralisme ascendant
d'Althusius et les dévolutions écossaise et galloise

Novembre 2008

Résumé

L'un des postulats qui sous-tend cette recherche qualitative est que le caractère absolu, exclusif et indivisible de la souveraineté politique n'est plus justifiable dans un contexte où des revendications conflictuelles en regard de la souveraineté abondent. L'objectif poursuivi par ce travail consiste à explorer une conceptualisation de la souveraineté qui sied mieux à la multiplication des sites de gouvernance et à la diffusion de l'autorité publique.

C'est ce qui explique le choix de scruter la théorie politique d'Althusius, d'abord comprise comme un système de souveraineté partagée. Celui qui a parfois été désigné comme « le plus profond penseur politique entre Bodin et Hobbes »¹ organise la diversité dans un projet fédéral ascendant et pluraliste. Ce modèle de souveraineté n'abdique pas devant la diversité mais recherche plutôt des façons harmonieuses et politiques de l'organiser. Bien que pré-moderne, il fournit des notions conceptuelles susceptibles de contribuer à réduire les tensions entre les particularismes et les universalismes à une époque où les revendications normatives à l'autorité se multiplient à des échelons autres qu'étatiques. Si Bodin a pensé assimiler les factions dans un ordre politique hiérarchique et unitaire, Althusius s'est plutôt évertué à protéger la diversité dans un ordre constitutionnel horizontal et subsidiaire.

C'est à travers ce prisme théorique que cette étude se propose d'étudier les dévolutions britanniques. L'hypothèse qui sera défendue est que le transfert de pouvoirs politiques vers les nouveaux parlements régionaux traduit un processus dynamique qui peut être interprété grâce au fédéralisme ascendant d'Althusius. L'objectif est d'étayer l'hypothèse de ce rapprochement grâce à l'analyse des principaux concepts qui organisent la théorie d'Althusius : la co-souveraineté, la politique entendue comme un processus de construction communautaire et la subsidiarité.

¹ Cette formule est attribuée à Carl Joachim Friedrich qui est le responsable de la publication et de la traduction en 1932 de *Politica*, l'œuvre majeure d'Althusius.

Remerciements

Je tiens à remercier tout spécialement ma directrice de recherche, Geneviève Nootens, pour ses conseils généreux et étoffés et pour sa supervision magnanime et sa rigueur inébranlable. Je la considère comme la plus brillante figure intellectuelle qu'il m'ait été donné de côtoyer.

Table des matières

Introduction.....	1
1. Contexte théorique.....	5
1.1 Question de recherche.....	5
1.2 Pertinence scientifique et sociale.....	9
1.3 Contexte théorique.....	19
1.3.1 La dimension européenne des dévolutions.....	28
2. La pensée politique d'Althusius: contexte historique et fondements.....	43
2.1 La révolte néerlandaise : le terreau républicain du fédéralisme althusien ...	43
2.2 La société politique d'Althusius.....	50
2.3 Indivisible et partageable? La souveraineté chez Althusius.....	62
2.3.1 Partage et limitations des droits de souveraineté.....	65
2.3.2 Althusius contre Rousseau et Bodin.....	71
2.3.3 Le droit de souveraineté : un droit détenu par « tout » le peuple....	76
2.4 La communication, engagement normatif envers la solidarité sociale.....	80
3. Les dévolutions écossaise et galloise : enjeux, débats, perspectives.....	88
3.1 De nouveaux cadres d'action régionaux.....	89
3.2 L'autonomie n'a plus le même sens.....	94
3.3 Un nouveau régime politique asymétrique.....	98
3.4 La raison d'être des dévolutions britanniques.....	101
3.5 Le Parlement écossais.....	109
3.5.1 Nouveau parlement : nouvelle démocratie.....	116
3.6 L'Assemblée nationale de Galles.....	122
3.6.1 Complexité de la situation identitaire au pays de Galles.....	131
3.7 L'Écosse et le pays de Galles : deux nationalismes, deux dévolutions.....	136
4. Le fédéralisme ascendant d'Althusius comme fondement normatif des dévolutions britanniques.....	141
4.1 Indivisibilité, partage et codétermination.....	142
4.2 Pluralisation de la gouvernance.....	151
4.3 La politique : un processus de construction communautaire.....	158
4.4 La subsidiarité et la communication des droits.....	163
Conclusion.....	171
Bibliographie.....	177

Introduction

Cette recherche est entreprise pour palier une lacune dans l'exploration de penseurs négligés comme Althusius (1557-1638). Ce mémoire fait notamment écho à l'interrogation soulevée par Kenneth D. McRae qui énonçait, dans un discours prononcé à titre de président de l'Association canadienne de science politique, la possibilité que l'histoire politique occidentale se soit penchée sur les mauvais penseurs. « Devrions-nous imaginer un curriculum alternatif dans la pensée politique qui insisterait sur Althusius plutôt que sur Bodin, sur Montesquieu plutôt que sur Rousseau, sur Gierke plutôt que sur Hegel [...] ? »².

Considéré par plusieurs comme le père du fédéralisme³, comme le dernier des monarchomaques⁴, comme le premier théoricien du contrat social⁵, comme l'inventeur du principe de subsidiarité⁶ et comme le précurseur de Montesquieu et de son système de contre-pouvoirs⁷, Althusius n'a pas reçu l'attention méritée. À l'âge de l'absolutisme et de la construction étatique, ses idées sur le partage de la souveraineté furent perçues comme séditeuses et subversives. La contribution de ce théoricien calviniste fut éclipsée par les théories absolutistes de Jean Bodin et de Thomas Hobbes. Elle renvoie pourtant à une tradition alternative de la pensée occidentale, et peut incarner un « réservoir d'idées »⁸ plus

² Kenneth D. McRae (1979), « The Plural Society and the Western Political Tradition », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 12, no. 4, p. 685-686 (traduction libre).

³ Alain de Benoist (1999), « Le premier fédéraliste: Johannes Althusius », *Telos*, no. 118.

⁴ La thèse classique des monarchomaques consiste à affirmer la supériorité de la souveraineté du peuple sur celle du prince.

⁵ J.W. Gough (1963), « The Social Contract: a Critical Study of its Development », 2^e éd., Oxford, Clarendon Press.

⁶ Andreas Føllesdal (1998), « Survey Article: Subsidiarity », *The Journal of Political Philosophy*, vol. 6, no. 2.

⁷ Thomas O. Hueglin (1999), *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press.

⁸ *Ibid.*, p. 6 (traduction libre).

utile en regard du futur politique tel qu'il se dessine actuellement que celle des penseurs considérés comme classiques en Occident. Daniel Elazar croit d'ailleurs que le système, les idées et même la terminologie d'Althusius pourraient être adaptés, dans le projet visant à faire naître un fédéralisme post-moderne qui accorderait aux communautés politiques historiques un statut et une légitimité réels et appropriés⁹.

Ainsi, l'un des postulats de ce mémoire est que certains des principes politiques d'Althusius sont susceptibles de nous permettre de mieux comprendre et de mieux exploiter la conjoncture présente, caractérisée notamment par la dissémination de l'autorité et de l'action politique¹⁰, que ne peuvent le faire les théories dominantes. La souveraineté partagée, la politique entendue comme un processus de construction communautaire et la subsidiarité sont les trois principales notions en regard desquelles la contribution possible d'Althusius sera analysée dans ce mémoire. Ce dernier suggère la possibilité d'éclairer la raison d'être et la conséquence des dévolutions opérées en 1999 au pays de Galles et en Écosse à partir de ces principes d'Althusius. Pour l'instant, mentionnons seulement que la structure fédérale d'Althusius se développe à partir d'une série de cellules auto-gouvernantes et que chacune d'entre elles est liée aux autres par des rapports consensuels. Pour Althusius, la vie sociale est par nature fédérale.

Pour mener à bien la nécessaire systématisation de la recherche et assurer une interprétation fructueuse, la méthode descriptive dite de l'analyse de contenu est adoptée. Elle permet de cerner les approches et les réflexions adoptées par les chercheurs qui se sont

⁹ Daniel J. Elazar (1995) « Althusius' Grand Design for a Federal Commonwealth », préface à Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, Frederick S. Carney éd., Indianapolis, Liberty Fund, p. XL.

¹⁰ Ulrich Beck (2006), *Cosmopolitan Vision*, Cambridge, Polity Press, p. 142.

penchés sur la pensée politique d'Althusius et sur les transferts de pouvoir consentis aux régions écossaise et galloise (dévolutions).

Comme la relation entre les dévolutions et le fédéralisme d'Althusius est un postulat de recherche qui ne connaît aucun précédent, bien qu'il ait été implicitement et brièvement établi par M. Burgess dans son ouvrage *The British tradition of federalism* (1995), l'intégralité de la littérature de langue française et anglaise qui table sur les théorisations d'Althusius fera l'objet d'un examen minutieux. L'analyse des dévolutions se fonde quant à elle sur une lecture des analyses évaluatives (données secondaires) qui s'efforcent de comprendre comment les nouvelles institutions politiques du pays de Galles et de l'Écosse transforment le fonctionnement démocratique du Royaume-Uni. Sans prétendre à l'exhaustivité, le nombre de documents qui forment le corpus des textes examinés est important. La sélection se base sur des critères de pertinence, sur la forte teneur explicative et sur le nombre d'occurrences observées dans les bibliographies des ouvrages qui font consensus pour leur rigueur et la force de leur analyse. Quant à la méthode comparative, elle permet de mieux comprendre le lien entre les dévolutions britanniques et le fédéralisme d'Althusius : les rapports asymétriques entretenus entre le centre et les régions rendent le jeu constitutionnel à la fois flexible, informel et dépendant de la coopération qui s'instaure entre les acteurs.

Dans un premier temps, la question de départ fera l'objet d'une présentation détaillée. La pertinence scientifique et sociale de cette recherche qualitative sera ensuite discutée. Ce travail s'attachera par la suite à asseoir les fondements théoriques et conceptuels sur lesquels l'ensemble de l'étude repose. Dans le chapitre suivant, le contexte

de la révolte néerlandaise sera examiné afin de déterminer dans quel climat historique la pensée politique d'Althusius s'est développée. La section suivante explorera les principaux éléments qui forment l'édifice politique élaboré par le penseur calviniste. Par la suite, les caractéristiques et les fonctions du concept de souveraineté chez Althusius seront présentées en regard de son opposition à la conception développée par Jean Bodin ainsi qu'en relation à l'idée de partage et d'indivisibilité de la souveraineté. La section suivante se penchera sur le principe de communication, qui met en lumière l'importance, pour Althusius, de l'interdépendance et du maintien des liens de solidarité entre les différents constituants d'un pays. À la suite de cette discussion, ce sont les dévolutions écossaise et galloise qui feront l'objet d'une analyse comparative alors que les débats, les enjeux et les perspectives entraînés par ces réformes constitutionnelles majeures seront étudiés. C'est au sein de la quatrième section que les parallèles entre le fédéralisme ascendant d'Althusius et les dévolutions britanniques seront établis et approfondis. En guise de conclusion, une synthèse des idées essentielles de la recherche sera effectuée et des questions connexes seront soulevées.

1

CONTEXTE THÉORIQUE**1.1 QUESTION DE RECHERCHE**

Ce mémoire pose comme hypothèse qu'une souveraineté fondée sur l'idée républicaine de constitution mixte qui préconise un équilibre des pouvoirs entre des institutions et des communautés politiques permet l'établissement d'un rapport plus démocratique et moins hiérarchique entre les minorités nationales et l'État central, qui deviennent des partenaires. Ce travail de recherche prend appui sur la thèse formulée par Neil MacCormick voulant que « [l]a mort de la souveraineté au sens classique ouvre de véritables occasions pour la subsidiarité et la démocratie comme compléments essentiels »¹¹. L'objectif ultime est que le régime politique reflète davantage « la diversité des idéaux, des intérêts et des situations au sein du régime » et que s'instaure une logique de dialogue et de négociation entre le pouvoir constituant et le pouvoir constitué¹².

La recherche vise à tester la valeur théorique de la souveraineté populaire et partageable d'Althusius sur des processus contemporains, en l'occurrence les dévolutions britanniques, afin d'en évaluer la pertinence contemporaine, du point de vue analytique et

¹¹ Neil MacCormick (1999), *Questioning sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford, Oxford University Press, p. 135 (traduction libre).

¹² Richard Bellamy (2003), « Sovereignty, Post-sovereignty and Pre-sovereignty : Three Models of the State, Democracy and Rights within the UE », dans *Sovereignty in transition*, Neil Walker (dir.), Londres, Hart Publishing, p. 181(traduction libre).

normatif. En effet, il apparaît que les dévolutions écossaise et galloise illustrent les principes politiques qui sont à l'œuvre dans le système constitutionnel d'Althusius, principes porteurs d'une théorie normative du fédéralisme. Autrement dit, je pose l'hypothèse que les transferts de pouvoirs effectués dans le cadre des dévolutions de pouvoir vers l'Écosse et le Pays de Galles peuvent être compris comme une stratégie politique procédant d'une nouvelle répartition de la souveraineté, dont la signification peut être éclairée par le système politique construit au 17^e siècle par Althusius. L'Écosse et le pays de Galles sont en effet, dans ce contexte, appelées à agir plus directement sur les circonstances particulières de leur propre destinée, sur un registre de coopération et de négociation. J'emploierai notamment les concepts de co-souveraineté¹³ et de conventions pour saisir et scruter le changement politique substantiel engendré par la création de deux nouveaux centres de pouvoirs politiques. Le *Scotland Act* et le *Government of Wales Act* de 1998 seront considérés comme des conventions présidant à une réallocation horizontale de la souveraineté puisque les rapports entretenus entre le gouvernement central et les deux régions historiques sont caractérisés notamment par la négociation et la recherche de consensus.

Le lien entre la tradition fédéraliste britannique et la pensée d'Althusius a été établi par Michael Burgess. Ce dernier entend démontrer l'importance des idées fédérales dans la tradition politique britannique en relatant le rôle que celles-ci ont joué dans la construction de la Grande-Bretagne¹⁴. Les idées fédérales auraient notamment été employées pour

¹³ Pierre Mesnard (1936) *L'essor de la philosophie politique au XVII^e siècle* : « Johannes Althusius et la démocratie corporative », Paris, Boivin et Cie, p. 593.

¹⁴ Michael Burgess (1995), *The British tradition of federalism*, Londres, Fairleigh Dickinson University Press.

justifier les scénarios de raffermissement des liens de l'empire par la création d'une fédération impériale¹⁵. Burgess entend surtout déconstruire le mythe de l'unitarisme britannique et étayer l'existence d'un fossé entre les théories constitutionnelles, d'une part, et les stratégies politiques de la Grande-Bretagne, d'autre part. Burgess estime que la restauration de la tradition fédéraliste britannique est susceptible de contribuer à modifier la compréhension du public et des élites politiques relativement à la nécessité d'une réforme constitutionnelle en Grande-Bretagne. En procédant à un examen méticuleux des idées fédérales formulées tout au long de l'histoire de la Grande-Bretagne, le fossé entre une pratique politique « accommodante » et « flexible » et des théories constitutionnelles qui célèbrent le bipartisme et la souveraineté parlementaire est selon Burgess, susceptible d'être comblé. Ce point de vue constitue l'une des têtes de ponts de ce travail. Les dévolutions écossaise et galloise peuvent être comprises comme s'insérant dans cette tradition fédérale négligée.

Il faut impérativement souligner la filiation établie par Burgess et Hueglin entre l'école pluraliste anglaise (menée par Barker, Figgis, Cole et Laski) et Otto von Gierke, particulièrement à travers son ouvrage classique, *Political Theories of the Middle Age*. Publiée en 1900, cette monographie se consacre à la résurrection des idées politiques fédérales d'Althusius. C'est donc dire que la présence d'Althusius dans l'histoire des idées politiques britanniques s'exerce par le truchement de son influence sur les travaux de Gierke qui aurait lui-même influencé les figures de proue des pluralistes anglais comme

¹⁵ *Ibid.*, p. 50.

c'est largement manifeste dans les écrits de Frederick William Maitland et de Harold J. Laski.

Selon Michael Burgess, qui se réfère aux réflexions de Paul Hirst, il ne serait pas exagéré d'affirmer que l'école du pluralisme anglais a dominé l'agenda de la théorie politique pendant deux décennies¹⁶. Dans son livre *The Problem of Federalism*, Sobei Mogi déclare même que la théorie pluraliste de l'État est la plus grande contribution aux idées fédérales faite par la Grande-Bretagne. C'est en 1920 que le mouvement aurait atteint son apogée. Le responsable de l'introduction des théories sur les associations et sur la personnalité collective de Gierke au Royaume-Uni est le célèbre juriste et historien anglais de Cambridge, Frederic W. Maitland qui a signé la traduction de *Political Theories of the Middle Age*, livre dans lequel Gierke avance une théorie des associations défendant la personnalité corporative. La réception de ce livre en Grande-Bretagne a grandement contribué à la propagation et au développement des idées politiques pluralistes. Barker, une figure de proue de l'école pluraliste anglaise, a présenté de façon critique les idées de Gierke aux lecteurs britanniques. En résumé, Gierke a défendu la thèse selon laquelle les associations jouissent d'une « personnalité légale » qui fait qu'elles sont les égaux des individus devant la loi. Il s'en prenait donc au « monisme juridique »¹⁷ de la loi romaine et à l'approche individualiste de la doctrine de la loi naturelle.

¹⁶ Michael Burgess, *The British Tradition of Federalism*, op. cit., p. 136.

¹⁷ Stanislaw Ehrlich (1982), *Pluralism on and off Course*, Oxford, Pergamon Press, p. 79.

1.2 PERTINENCE SCIENTIFIQUE ET SOCIALE

Cette recherche s'inscrit dans l'entreprise qui vise à identifier des pistes de réflexions au sein de traditions politiques négligées ou écartées qui permettraient de reformuler le concept de souveraineté et par conséquent, de réorganiser les pratiques politiques centrées sur l'État¹⁸. L'ambition théorique première de ce type de travaux est de contribuer à la formation de nouveaux outils conceptuels qui seraient en mesure de dépasser les perspectives propres à la conception libérale afin de rendre compte plus adéquatement et d'aménager plus démocratiquement l'articulation des nouveaux sites de pouvoirs étatiques, internationaux et infra-étatiques. L'intention de ce travail est plus précisément de contribuer à la réflexion sur une forme de souveraineté plus adaptée à des sociétés interdépendantes, où l'État-nation demeure un acteur certes important, mais à l'intérieur d'une constellation politique élargie.

La pluralisation des paliers politiques (local, régional, étatique et supra-étatique) impose en effet d'examiner les nouveaux rapports qui s'établissent désormais entre les différentes entités politiques et entre les divers lieux d'exercice du pouvoir. Puisque ces sites de pouvoir se révèlent enchevêtrés, la souveraineté politique ne semble plus pouvoir faire l'objet d'un monopole. Par exemple, l'émergence de l'Union européenne comme forme politique inédite de nature néo-fédérale et multinationale¹⁹, qui n'est pas tout à fait un État (bien qu'elle détienne des pouvoirs décisionnels étendus et qui lui sont propres) ni

¹⁸ Michael Keating (2007), « Sovereignty and Plurinational Democracy : Problems in Political Science » dans *Sovereignty in transition*, Neil Walker (dir.), Londres, Hart Publishing, p. 207.

¹⁹ Jeremy Richardson (1996) « Policy-making in the UE : Interests, Ideas and Garbage Cans of Primeval Soup » dans *European Union – Power and Policy-Making*, Jeremy Richardson (dir.), Londres, Routledge, p. 3.

tout à fait une confédération (en ce sens qu'elle n'est pas sans effet sur la souveraineté nationale de ses États membres), montre que le modèle de l'État-nation territorial centralisé ne représente pas la « fin de l'histoire », mais plutôt, une construction contingente qui se transforme.

L'État territorial souverain n'a plus le contrôle absolu de son territoire en raison notamment de l'impact des flux internationaux sur son économie intérieure et de l'importance accrue de régimes transnationaux. Par exemple, il est généralement admis que « les nouveaux pouvoirs de l'OMC annoncent l'arrivée d'une ère où les économies nationales font de plus en plus l'objet d'une surveillance minutieuse par la communauté internationale dans le domaine des politiques commerciales »²⁰. L'internationalisation du commerce, la financiarisation de l'économie et l'intensification corrélative des flux financiers gênent la capacité de l'État à réguler son économie intérieure. Dans ce contexte, les gouvernements des États ont beaucoup plus de difficulté à répondre aux demandes de leur population. L'économie se dénationalise, posant du même coup un sérieux défi à la légitimité et à l'efficacité de l'État-nation. Avec l'explosion des enjeux d'envergure planétaire (environnementales, financières et migratoires notamment), la prolifération sans précédent d'acteurs transnationaux sur la scène internationale et l'imbrication des ordres de souveraineté, il semble que l'hypothèse moderne selon laquelle toute forme de justice ne s'exercerait qu'à l'intérieur d'un système étatique replié sur lui-même perd de sa plausibilité et (peut-être surtout) de son efficacité. L'État-nation ne constitue plus le seul

²⁰ Robert O'Brian, Anne Marie Goetz, Jan Aart Scholte, Marc Williams (2000), *Contesting Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 21 (traduction libre).

foyer d'autorité bien qu'il demeure encore difficilement contournable. Les possibilités d'instantanéité offertes par les nouvelles technologies de l'information²¹ conjuguées avec l'amenuisement des contraintes spatiales entraînent une restructuration territoriale sans précédent et engendre un nouveau rapport espace/temps, comme l'a étayé le sociologue de renom Anthony Giddens²². Les distances aussi grandes soient-elles sont couvertes de façon quasi instantanée créant une situation où les peuples du monde entretiennent de plus en plus des « relations supraterritoriales »²³. Cette reterritorialisation du monde qui implique d'interroger le « confinement des énergies démocratiques dans l'État territorial souverain »²⁴, nous force à réévaluer l'articulation de la pratique politique.

La remise en cause de la conception étatique et exclusive de la souveraineté qui découle des processus associés à la mondialisation mais aussi de la résurgence des revendications nationalistes nous force à explorer et à réexaminer des conceptualisations négligées de la puissance politique compatibles avec l'érosion de la synonymie entre l'État et la souveraineté. La souveraineté se conjugue de plus en plus dans un sens flexible et diffus, et de moins en moins dans un sens absolu et illimité. Cette diffusion du pouvoir érode le paradigme de l'État territorial souverain dont on fait habituellement remonter l'origine aux Traités de Westphalie (1648).²⁵ Les conventions exécutoires des Traités de

²¹ David Held et Anthony McGrew (2002), *Globalization/Anti-Globalization*, Cambridge, Polity Press, p. 36.

²² Anthony Giddens (1990) *The Consequences of Modernity*, Stanford, Stanford University Press.

²³ Jan Aart Scholte (2000), *Globalization. A critical Introduction*, Londres, Macmillan, p. 48 (traduction libre).

²⁴ William E. Connolly, (1991) « Democracy and Territoriality », *Millenium, Journal of International Studies*, vol. 20, no. 3, p. 476 (traduction libre).

²⁵ Keating est d'ailleurs d'avis que beaucoup trop d'importance a été accordée à ces Traités comme moment fondateur de l'ordre politique moderne. « L'hypocrisie westphalienne » découlerait d'une interprétation téléologique et serait responsable de la disqualification péremptoire de trajectoires historiques alternatives et de traditions distinctes qui pourraient contribuer au débat actuel en contexte de souveraineté tardive. Voir

Westphalie stipulent en effet que l'État-nation constitue la seule entité politique absolument souveraine. La diffusion du pouvoir correspond à l'érosion de la capacité régaliennne et de représentation des États et à la multiplication des revendications politiques formulées notamment par des nations qui désirent s'autodéterminer sans nécessairement « faire sécession ».

Richard Bellamy reproche à la souveraineté d'avoir écarté toute possibilité de partage et d'avoir évolué dans la modernité politique en faisant fi de la critique républicaine, échouant ainsi à rendre compte de l'importance de répartir équitablement les pouvoirs politiques entre les institutions et les communautés politiques. En clair, les conceptions modernes de la souveraineté n'accordent pas le droit à tous les agents concernés de participer au processus décisionnel qui les affecte, ce qui a pour effet de rompre la correspondance entre les lois et les intérêts de ceux qui sont touchées par elles et ultimement, d'affaiblir la légitimité des régimes. Dans cette nouvelle « mosaïque », les citoyens des États exercent peu d'emprise sur les nouveaux lieux et réseaux de pouvoir qui s'avèrent insuffisamment institutionnalisés et pourtant pèsent de façon très sérieuse sur le bien-être des populations du globe. L'autorité se déploie manifestement à plusieurs échelles, notamment supra-étatiques et régionales, sans que les exigences démocratiques incarnées notamment par les principes de délibération, d'imputabilité et de consentement accompagnent cette nouvelle configuration. Ces nouveaux lieux de confluence du politique souffrent d'un déficit de légitimité en ce sens qu'il y existe peu ou prou de cadres formels

Michael Keating, « Sovereignty and Plurinational Democracy: Problems in Political Science », *op. cit.*, p. 194.

de régulation des rapports de pouvoir. De nombreux théoriciens tels que William Connolly, déplorent le fait que « les structures de pouvoir et les problèmes inquiétants sont fermement enracinés dans un contexte global, cependant que la participation, la représentation et la légitimité demeurent fixées au niveau de l'État »²⁶.

Or, s'il est exact que la gouvernance investit de nouvelles spatialités, la démocratie ne devrait-elle pas suivre le même parcours et sortir de ses frontières étatiques? Raffaele Marchetti, par exemple, estime en effet qu'une nouvelle politique davantage cosmopolitique et se déployant à plusieurs niveaux est nécessaire afin de combler le fossé entre ceux qui prennent les décisions et ceux qui y sont soumis de sorte que l'autonomie de tous les agents soit préservée à l'échelle globale²⁷. Présentement, les citoyens ne prennent part au jeu politique international que de façon indirecte, c'est-à-dire par l'intermédiaire de leurs États respectifs²⁸.

Dans ce contexte d'intensification des interdépendances, nombre de politologues soutiennent la nécessité de reformuler le concept de souveraineté afin que celui-ci réponde aux besoins de l'action concertée et engage l'articulation d'un rapport plus démocratique

²⁶ William E. Connolly, (1991) « Democracy and Territoriality », op. cit., p. 476 (traduction libre).

²⁷ Raffaele Marchetti (2005), « Consequentialist Cosmopolitanism and Global Political Agency », dans *Global Ethics and Civil Society*, Londres, John Eade et Darren O'Byrne (dir.), Ashgate, p. 66.

²⁸ Des auteurs comme Hooghe et Marks, qui ont développé le cadre théorique de la gouvernance multiscalaire (c'est-à-dire à plusieurs niveaux) qui constitue une alternative à l'approche stato-centrique des intergouvernementalistes, décrivent ainsi cette dispersion du pouvoir décisionnel qui s'accomplit dans l'Union européenne: « Tandis que les États-nations demeurent les acteurs centraux dans la prise de décision, les compétences décisionnelles sont partagées et contestées par des acteurs organisés à différents niveaux territoriaux plutôt que monopolisées par les gouvernements nationaux ». Ian Bache et Matthew Flinders (2004), « Multi-level Governance and the Study of the British State », *Public Policy and Administration*, vol. 19, no. 1, p. 35 (traduction libre). Selon Gary Marks, cette réallocation de la prise de décision mènerait à un « système de négociation continue entre les gouvernements imbriqués [...] ». Voir Gary Marks (1993), « Structural Policy and Multilevel Governance in the EC », dans Cafruny et Rosenthal (dir.), *The State of the European Community : the Maastricht Debate and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner, p. 392 (traduction libre).

entre les États et les nations minoritaires²⁹. Il s'agit autant d'opérer une reconceptualisation qu'une « désacralisation » de la souveraineté « une et indivisible », qui semble inadaptée aux impératifs de décloisonnement de la démocratie et de diffusion de la souveraineté³⁰.

En effet, plusieurs auteurs spécialisés dans l'étude du nouveau nationalisme soutiennent que les théories de la souveraineté devraient admettre conceptuellement la possibilité que la puissance souveraine puisse faire l'objet d'un partage. Une souveraineté partagée ne serait pas inexistante, elle serait simplement plus démocratique. Et dans les faits, lorsqu'on examine attentivement les transformations constitutionnelles survenues au Royaume-Uni et en Espagne notamment, on remarque que le pouvoir législatif y est exercé par plusieurs agents politiques qui co-déterminent le processus décisionnel. C'est la nature de la relation entre ces agents qui semble expliquer le redéploiement de l'autorité politique dans ces États multinationaux. Si l'on s'obstine à réfléchir la souveraineté comme un pouvoir indivisible, on ferme les yeux sur les nouvelles modalités d'exercice du pouvoir telles qu'elles sont développées dans les États multinationaux tels que le Royaume-Uni ou l'Espagne.

Or, comme le soutiennent Michael Keating et Neil Walker notamment, alors même que l'unité de l'État moderne se trouve défiée à la fois par les organisations supra-étatiques et par les aspirations autonomistes des minorités infra-étatiques, les outils conceptuels demeurent centrés sur l'État. Stephen Tierney estime ainsi que « le nationalisme infra-

²⁹ Michael Keating, « Sovereignty and Plurinational Democracy : Problems in Political Science », *op. cit.*, p. 207.

³⁰ Geneviève Nootens (2004), *Désenclaver la démocratie. Des huguenots à la paix des Braves*, Montréal, Québec Amérique.

étatique interroge [...] la cohérence du modèle westphalien de l'État-nation [...] »³¹. La sophistication des stratégies et des discours adoptés par les mouvements nationalistes infra-étatiques commanderait une révision des conceptions monistes du *demos* et de la souveraineté et une actualisation des théories et du langage constitutionnels³². Selon Tierney, les nations infra-étatiques qui demandent une reconnaissance constitutionnelle de leurs différences nationales envisageraient la souveraineté moins par rapport à ses attributs légaux ou politiques que par rapport à ses dimensions relationnelles, c'est-à-dire en fonction des interactions qui s'établissent entre l'ensemble des agents qui exercent les pouvoirs politiques : « La souveraineté à l'intérieur d'un État multinational doit être une relation entre les peuples qui ensemble composent l'État, et l'État lui-même »³³.

À l'instar de R. Bellamy, ce mémoire adopte le postulat voulant que le caractère absolu, suprême et indivisible de la souveraineté politique ne s'avère plus justifiable dans un contexte où des revendications conflictuelles en regard de la souveraineté abondent³⁴. Cependant, la souveraineté, loin d'être condamnée à disparaître, est plutôt appelée à demeurer, une fois repensée, un concept structurant pour la science politique et les relations internationales³⁵. Exactement comme la doctrine de la souveraineté a agi comme un agent émancipateur en supprimant le système des droits privés qui passait pour une loi publique à

³¹ Stephen Tierney (2005), « Reframing Sovereignty? Sub-State National Societies and Contemporary Challenge to the Nation-State », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 54, no. 1, p. 166 (traduction libre).

³² *Ibid.*, p. 182.

³³ *Ibid.*, p. 162 (traduction libre).

³⁴ Richard Bellamy, « Sovereignty, Post-sovereignty and Pre-sovereignty : Three Models of the State, Democracy and Rights within the UE », *op. cit.*, p. 171.

³⁵ Neil Walker (2003), « Late Sovereignty in the European Union » dans *Sovereignty in transition*, Neil Walker (dir.), Oxford, Hart Publishing.

l'époque médiévale³⁶, une conception renouvelée de la souveraineté constituerait le moyen d'organiser politiquement la multiplication des sites d'autorité qui donne un sens nouveau à la gouvernance.

Ceci justifie non seulement l'intérêt, mais aussi la nécessité de reconsidérer la théorie politique et constitutionnelle de Johannes Althusius (1557-1638). De nombreux auteurs³⁷ ont soutenu que la théorie fédérale d'Althusius qui a « essentiellement rejeté l'État réifié et l'étatisme »³⁸, peut contribuer à forger une nouvelle compréhension de la souveraineté, plus adaptée à l'époque actuelle. La souveraineté althusienne serait notamment « plurielle, distribuée et limitée »³⁹, et « toujours dépendante du bien commun »⁴⁰. Dans sa préface au *Politica* d'Althusius, Daniel Elazar estime qu'Althusius « fournit la base théorique pour aborder la question de la souveraineté 175 ans plus tôt [que le surgissement du débat contemporain] et lui procure ses assises philosophiques indispensables »⁴¹. Il soutient ailleurs « que précisément pour les raisons qui l'ont mené à être rejeté par les modernes, [Althusius] devient utile dans l'époque post-moderne »⁴².

³⁶ Patrick Riley (1976), « Three 17th Century German Theorists of Federalism : Althusius, Hugo and Leibniz », *Publius : the Journal of Federalism*, vol. 6, no. 3, p. 12.

³⁷ Mentionnons notamment, Martin Buber, Carl Joachim Friedrich, Frederick S. Carney, Patrick Riley, Daniel Elazar, Thomas O. Hueglin, Ken Endo, Alain de Benoist, Andreas Føllesdal, Chantal Millon-Delsol, Henk E.S. Woldring et Matthew S. Weinert.

³⁸ Daniel J. Elazar (1991), « The Multi-Faceted Covenant : The Biblical Approach to the Problem of Organizations, Constitutions, and Liberty as Reflected in the Thought of Johannes Althusius », *Constitutional Political Economy*, vol. 2, no. 2, p. 203 (traduction libre).

³⁹ Ken Endo (2003), « Subsidiarity and its Enemies: To What Extent is Sovereignty Contested in Europe, *International Political Science Association Conference*, p. 44.

⁴⁰ Alain de Benoist, « Le premier fédéraliste: Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 13.

⁴¹ Daniel J. Elazar, « Althusius' Grand Design for a Federal Commonwealth », *op. cit.*, p. XLII.

⁴² Daniel J. Elazar, « The Multi-Faceted Covenant : The Biblical Approach to the Problem of Organizations, Constitutions, and Liberty as Reflected in the Thought of Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 194.

Quatre raisons précises justifient de se tourner vers la théorie d'Althusius. *D'abord*, comme je l'ai mentionné plus haut, il importe de renouveler le langage de la souveraineté de sorte qu'il prenne en compte le redéploiement de l'autorité politique vers des agents et des espaces politiques autres que l'État moderne. *Deuxièmement*, Althusius reconnaît le droit à l'autonomie de toutes les associations qui constituent l'État ce qui, aujourd'hui, avec la prolifération des aspirations autonomistes, est susceptible d'apporter une justification théorique cohérente aux revendications en faveur d'une nouvelle répartition des pouvoirs publics. *En troisième lieu*, la *res publica* d'Althusius établit constitutionnellement la fonction déterminante jouée par les « communautés morales » et les groupes ou associations fonctionnelles dans la construction des individus et de la société⁴³, ce qui équipe les conceptions relatives à la philosophie politique actuelle d'une perspective plus fine susceptible de nuancer et de modifier l'abstraction moderne incarnée dans l'idée de « nation ». En clair, l'émergence de nouveaux acteurs politiques, qui correspond à l'effritement du concept monolithique de la nation, se trouve en quelque sorte légitimée par le pluralisme d'Althusius au sein duquel le pouvoir constituant retient la licence de se définir lui-même. Alors que les thèses cosmopolitiques demeurent fermement obnubilées par l'autonomie individuelle⁴⁴, le système politique d'Althusius esquisse ce à quoi pourrait ressembler l'articulation des droits collectifs des minorités nationales dans un cadre de gouvernance à plusieurs niveaux. *Finalement ou en résumé*, la souveraineté althusienne est populaire et partageable (voir chapitre 2, section 1), ce qui, dans le contexte actuel est

⁴³ Daniel J. Elazar, « The Multi-Faceted Covenant : The Biblical Approach to the Problem of Organizations, Constitutions, and Liberty as Reflected in the Thought of Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 195 et 204.

⁴⁴ Geneviève Nootens, *Désenclaver la démocratie. Des huguenots à la paix des Braves*, *op. cit.*, p. 162.

susceptible, comme maints politologues le suggèrent, d'organiser plus démocratiquement la dissémination de l'autorité qui s'opère autant vers le haut que vers le bas et transversalement.

La théorie d'Althusius, en effet, ne juxtapose pas dans un paradigme unitaire la souveraineté, l'État et la nation ce qui lui permet de penser le peuple dans sa dimension hétérogène⁴⁵. De plus, elle s'efforce d'éliminer toute possibilité de domination théorique ou réelle qui ferait qu'une minorité dépende de la volonté arbitraire d'un groupe majoritaire ou d'une institution centralisatrice. Comme je le montrerai, elle ne renonce pas à penser la diversité; elle cherche plutôt des façons harmonieuses et politiques d'organiser l'interdépendance. Ces raisons justifient donc de se pencher sur la contribution de la théorie d'Althusius aux débats contemporains sur la redéfinition de la souveraineté. Celui que Carl Joachim Friedrich a désigné comme « le plus profond penseur politique entre Bodin et Hobbes » refuse en fait de sacrifier la diversité inhérente à la vie sociale pour des raisons de stabilité. Pour Althusius, écrit Hueglin, la politique a comme mandat « l'organisation de la complexité sociale et territoriale »⁴⁶. Il reconnaît l'irréductibilité de la pluralité des formes de vie et c'est ce qui le pousse à concevoir un système fédéral ascendant qui pense la société à partir de la base et qui organise la diversité dans un projet pluraliste et flexible.

⁴⁵ Richard Bellamy, *Sovereignty in Transition*, *op. cit.*, p. 181.

⁴⁶ Thomas O. Hueglin (2003), « Federalism at the Crossroads: Old Meanings, New Significance », *Revue canadienne de science politique*, vol. 36, no. 2, p. 7.

1.3 CONTEXTE THÉORIQUE

Les prédicats « absolue » et « indivisible » ne sont pas consubstantiels à la notion de souveraineté. Ils lui furent associés à la suite d'une lutte théorique remportée par Jean Bodin et Thomas Hobbes, qui appelaient de leurs vœux, pour des questions de stabilité et de sécurité notamment, l'érection d'États puissants à même d'assurer la protection de la propriété privée et capables de s'opposer à tout autre autorité impériale ou papale. Dans le sillage de la Réforme, alors que l'idée d'une autorité universelle et d'une *Respublica Christiana* semblait de moins en moins recevable, « la doctrine de la souveraineté devint particulièrement attrayante en tant que point de ralliement séculier pour tous ceux qui cherchaient un principe non religieux d'unité sociale pour mettre fin aux guerres civiles et religieuses »⁴⁷. C'est aussi le point de vue de Buijs qui, dans son effort pour construire une « archéologie » de la souveraineté, explique que le développement d'un nouveau concept séculier était nécessaire pour autoriser l'émergence d'une nouvelle conception d'un ordre politique qui permet la transition de la transcendance vers l'immanence. Autrement dit, l'entrée en scène de la souveraineté a permis de prendre en charge et de concrétiser la sécularisation de la sphère politique en remplaçant l'autorité émanant de Dieu par une autorité émanant du peuple. La souveraineté ne serait pas un concept théologique sécularisé mais le résultat d'un « processus délibératif de sécularisation »⁴⁸. En somme, la souveraineté « moderne » aurait opéré une triple fermeture : d'abord métaphysique, vis-à-

⁴⁷ Patrick Riley, « Three 17th Century German Theorists of Federalism : Althusius, Hugo and Leibniz », *op. cit.*, p. 13 (traduction libre).

⁴⁸ Govert Buijs (2003), « Que les Latins appellent *maiestatem* » : An Exploration into the Theological Background of the Concept of Sovereignty», dans *Sovereignty in transition*, Neil Walker (dir.), Oxford, Hart Publishing, p. 235 (traduction libre).

vis toute forme d'autorité universelle qui ne serait pas saisissable d'un point de vue scientifique; ensuite extérieurement, vis-à-vis les autres États et la possibilité d'une intrusion illégitime; et enfin, intérieurement, vis-à-vis sa propre communauté politique⁴⁹.

Ce n'est pas seulement l'admissibilité d'une autorité universelle qui fut mise à mal consécutivement à la montée concomitante de la souveraineté interne ou intérieure (qui réfère à l'organisation et au contrôle de l'autorité à l'intérieur des frontières de l'État) et de la souveraineté externe ou westphalienne (qui désigne l'exclusion de toute autorité externe) mais aussi l'éventualité que des entités infra-étatiques puissent jouir d'une autonomie similaire à celle de l'État. Seuls les systèmes hétérarchiques, à l'instar des Provinces-Unies des Pays-Bas qui se développaient en une structure proto-fédérale et divisaient le pouvoir entre les villes et les provinces, défiaient l'idéal-type de la souveraineté unitaire et concentrée.

L'âge de l'absolutisme allait écarter la possibilité même d'un ordre politique horizontal basé sur la communication entre une pluralité de consociations qui retiennent leurs propres droits et obligations. La théorie de la co-souveraineté comme celle qui fut formulée et défendue de façon cohérente par Althusius apparaissait comme portant atteinte aux promesses de stabilité. Ainsi, « l'élévation de l'État au statut de seule véritable forme d'autorité publique a nettement réduit les types d'organismes politiques acceptables »⁵⁰.

⁴⁹ Govert Buijs, « Que les Latins appellent *maiestatem* » : An Exploration into the Theological Background of the Concept of Sovereignty», *op. cit.*, p. 254-255 (traduction libre).

⁵⁰ Patrick Riley, « Three 17th Century German Theorists of Federalism : Althusius, Hugo and Leibniz », *op. cit.*, p. 16 (traduction libre).

De nos jours, en même temps que se recomposent les discours autonomistes des nations sans États⁵¹ et que nombre de pays à l'instar du Royaume-Uni et de l'Espagne notamment font le pari de répondre aux aspirations à l'autodétermination des nations historiques minoritaires, la preuve semble faite que dans la pratique, la souveraineté subit des changements importants. L'imaginaire politique qui est en train d'émerger en est un où les revendications autonomistes prennent le pas sur les aspirations sécessionnistes. La souveraineté absolue et indivisible de Bodin a révélé ses limites, notamment en vertu de la prolifération des revendications à l'autodétermination et des pressions que ces dernières exercent sur le modèle étatique moniste et le nationalisme majoritaire (que certains désignent sous le nom de nationalisme d'État)⁵². Autrement dit, cette conception particulière de la souveraineté qui a fait l'objet d'une réification à l'époque du *state-building* et plus tard du *nation-building*⁵³ est fortement remise en cause et révèle aujourd'hui sa contingence historique; les « théories centralistes de la souveraineté »⁵⁴ se sont instituées comme la seule grammaire politique concevable alors qu'il en existait d'autres tout aussi plausibles qui auraient également pu triompher. Pour reprendre les termes de Bertrand Badie, pour mieux cerner le caractère contingent et « accidentel » du développement de l'État, il a fallu comprendre dans quel contexte particulier l'essor de

⁵¹ Stephen Tierney, « Reframing Sovereignty? Sub-State National Societies and Contemporary Challenge to the Nation-State », *op. cit.*, p. 166.

⁵² Will Kymlicka et Christine Straehle, « Cosmopolitanism, Nation-States and Minority Nationalism : A Critical Review of Recent Literature », *op. cit.*, p. 66.

⁵³ On entend généralement par « nation-building » l'adoption par les États de politiques visant à pourvoir leurs citoyens d'un langage, d'une identité et d'une culture nationale communs, ce qui favoriserait le déploiement d'un sentiment de solidarité et de confiance nécessaire pour instaurer des mesures de justice sociale. Voir Will Kymlicka et Christine Straehle, « Cosmopolitanism, Nation-States and Minority Nationalism : A Critical Review of Recent Literature », *op. cit.*, p. 66.

⁵⁴ F.H Hinsley (1986), *Sovereignty*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 134.

l'État moderne s'est effectué et dans quelle mesure celui-ci limite et conditionne les pierres d'assises théoriques de l'État national⁵⁵. Les chercheurs qui se sont penchés sur l'État et sur l'étude des conditions particulières de son émergence, à l'instar de Charles Tilly et de Pierre Rosanvallon notamment, en viennent généralement à rejeter les hypothèses téléologiquement déterminées selon lesquelles la sortie du féodalisme ne pouvait que mener au processus d'institutionnalisation de l'État occidental comme on le connaît aujourd'hui. Contrairement à ce que pourrait laisser croire la naturalisation du modèle, rien ne conduisait de façon inéluctable à la formation de l'État contemporain. En somme, l'idée que l'État national doté d'une souveraineté exclusive incarne le paradigme de la notion d'État est d'ores et déjà appréhendée comme une « croyance » et non plus comme une « certitude » scientifique.

Par ailleurs, on fait état avec de plus en plus de régularité de l'extraordinaire résilience des cultures politiques minoritaires qui semblent de nos jours plus vivantes et présentes que jamais et ce, en dépit des pressions homogénéisantes exercées dans le cadre du *nation-building*. Au cours de ce processus, on a en effet assisté à la dilution ou à la fragilisation des identités vernaculaires⁵⁶ dans un nationalisme majoritaire ou étatique⁵⁷. Le concept de souveraineté exclusive qui sous-tend le développement d'États monistes, crée des situations d'injustice qui « ne peuvent survenir sans violer les droits individuels civils

⁵⁵ Bertrand Badie (1997), *Les deux États – Pouvoir et société en Occident et en terre d'Islam*, Paris, Fayard, p. 133.

⁵⁶ Will Kymlicka et Christine Straehle, « Cosmopolitanism, Nation-States and Minority Nationalism : A critical Review of Recent Literature », *op. cit.*, p. 73.

⁵⁷ A-G Gagnon, A. Lecours, G. Nootens, dir., *Les nationalismes majoritaires contemporains. Identité, mémoire, pouvoir*, Montréal, Québec Amérique, 2007.

et politiques »⁵⁸. La possibilité même qu'un groupe national soit obligé de vivre en situation de minorité sur son propre territoire traditionnel comme ce fut le cas en Irlande du Nord, ne suggère-t-elle pas le besoin de redéfinir les paramètres d'exercice de la démocratie libérale? Le postulat des nationalistes libéraux selon lequel la démocratie libérale s'épanouirait parfaitement au sein du cadre politique de l'État-nation est de plus en plus difficile à défendre lorsqu'on examine l'augmentation et la longévité des appuis obtenus par les partis politiques les plus autonomistes des nations minoritaires. Comme l'expliquent Kymlicka et Straehle, il devient urgent de renoncer ou plutôt de repenser l'objectif traditionnel des nationalistes libéraux qui consiste à accorder à chaque nation son État pour le remplacer par des conceptions plus fédérales et multinationales.

Selon Michael Keating, il faut scruter avec un regard neuf les revendications autonomistes des nations minoritaires car ces dernières posent un défi et interrogent non seulement le maintien de la structure dominante des États actuels, mais plus encore l'idée même de l'État-nation en tant que conjonction rigide entre un territoire, une nation et une puissance souveraine. L'actualisation et l'intensification des revendications formulées par les nations minoritaires doivent être prises au sérieux car elles contribueraient à la restructuration de l'autorité politique⁵⁹. Il faudrait donc sauter sur l'occasion et forcer l'avènement d'une démocratie plurinationale qui partagerait la souveraineté entre les entités

⁵⁸ Will Kymlicka et Christine Straehle, « Cosmopolitanism, Nation-States and Minority Nationalism : A critical Review of Recent Literature », *op. cit.*, p. 75.

⁵⁹ Michael Keating, « Sovereignty and Plurinational Democracy : Problems in Political Science », *op. cit.*, p. 191.

infra-étatiques et les États afin d'instaurer un espace de négociation parlementaire « intercommunicatif »⁶⁰.

Les nationalismes minoritaires qui adoptent des discours plus inclusifs, plus civiques et moins ethniques acceptent de jouer le jeu de la mondialisation, qu'ils voient comme une opportunité pour redéfinir les cadres d'action de la pratique démocratique. La mondialisation semble en effet comporter la construction de nouvelles formes d'organisation sociale et politique qui forceront (ou plutôt forcent déjà) les États à revoir leur rôle et leur fonctionnement traditionnels. Dans un environnement international qui va en se complexifiant et où l'autorité se diffuse et tend à être partagée, les forces politiques des nations minoritaires cherchent à gagner des droits de souveraineté. Les élites politiques des nations minoritaires estiment en effet que la détention de leviers politiques substantiels constitue une sorte d'avantage comparatif qui leur permet de mieux promouvoir leur développement économique et culturel dans un monde où les États ne sont plus les seuls supports et promoteurs de l'ordre international.

Tout ceci implique notamment d'amorcer des réflexions théoriques normatives sur la manière appropriée de diviser les pouvoirs au sein d'un État comportant plusieurs nations qui exercent une forme modulée d'autogouvernement comme c'est le cas au Canada, au Royaume-Uni, en Espagne et en Belgique notamment. Pour ce faire, il s'agit, selon Michael Keating, Richard Bellamy, Geneviève Nootens et Martin Loughlin notamment, de délaissier les perspectives stato-centriques et d'examiner des conceptualisations plus souples et diffuses de la souveraineté, voire plus imprécises. L'intensification des revendications

⁶⁰ *Ibid.*, p. 208.

formulées par les nations minoritaires témoignent du fait qu'il est temps de trouver des solutions aux conflits persistants qui opposent le nationalisme majoritaire et le nationalisme minoritaire. Puisque le nombre d'unités politiques potentielles est plus important que la capacité du système international à les accueillir en tant qu'États (même si cela demeure extrêmement difficile à évaluer avec justesse)⁶¹, puisque l'emploi de stratégies associées au nationalisme d'État ne peut qu'envenimer la situation et créer davantage d'injustice, il semble que la théorie politique doit revoir sa conceptualisation des États et les considérer davantage comme « des fédérations de peuples s'autogouvernant ». L'unité politique pertinente cesserait d'être les États-nations pour se déplacer plutôt vers les États multinationaux⁶².

Mais qu'advient-il du concept de souveraineté dans un tel contexte? La démonstration semble faite que la souveraineté désigne un concept relationnel et socialement construit qui a joué un grand rôle dans le développement de l'histoire politique, histoire qui fut caractérisée par des luttes entre des imaginaires politiques concurrents⁶³. Envisager la souveraineté sous un angle relationnel peut permettre de proposer, comme le fait par exemple Martin Loughlin, que les phénomènes de transfert de souveraineté doivent être considérés comme des accroissements de la souveraineté plutôt que des diminutions de celle-ci⁶⁴. Le pouvoir politique est alors envisagé comme étant le produit des relations entre des nations évoluant au sein d'un système politique qui

⁶¹ Daniel Weinstock, « Vers une théorie normative du fédéralisme », *op. cit.*, p. 84.

⁶² Will Kymlicka et Christine Straehle, « Cosmopolitanism, Nation-States and Minority Nationalism: A critical Review of Recent Literature », *op. cit.*, p. 78.

⁶³ Jef Huysmans, « Discussing Sovereignty and Transnational Politics », *op. cit.*, p. 221.

⁶⁴ Martin Loughlin, « Ten Tenets of Sovereignty », *op. cit.*, p. 81.

préconise et articule la coordination aux dépens de la subordination. Une souveraineté démocratique se voudrait donc fonction d'un aménagement équitable et harmonieux qui structurerait les interactions politiques entre les divers groupes politiques évoluant dans le même univers démocratique.

L'objectif n'est pas d'accéder aux revendications des nations minoritaires en accordant le droit à toutes de faire sécession et de former leur propre État, mais plutôt de souligner la possibilité d'une structure hétérarchique dominée par des schèmes fédéraux ou plurinationaux de coexistence entre plusieurs *demoi*⁶⁵. Les principes démocratiques négociés au niveau national doivent résulter d'une délibération qui intègre les acteurs politiques provenant de l'ensemble des communautés interagissant dans l'espace juridique commun. Richard Bellamy désigne cette pratique comme la « justification publique des lois »; elle devrait donner lieu à une reconstruction ou à une actualisation de l'identité nationale⁶⁶. Ce projet républicain s'apparente à l'arène parlementaire intercommunicative que Michael Keating souhaite voir s'édifier afin que les politiques soient formulées et légitimées par tous les groupes concernés par sa mise en œuvre.

Dans ce contexte, les États multinationaux *de jure* comme le Royaume-Uni, qui s'est montré relativement tolérant envers ses minorités nationales (les quatre nations sont reconnues dans la constitution écrite et non écrite du Royaume-Uni qui a toujours prôné

⁶⁵ Voir à ce sujet : Richard Bellamy, « Sovereignty, Post-sovereignty and Pre-sovereignty : Three Models of the State, Democracy and Rights within the UE », *op. cit.*, Martin Loughlin, « Ten Tenets of Sovereignty », *op. cit.*, Stephen Tierney, « Reframing Sovereignty? Sub-State National Societies and Contemporary Challenge to the Nation-State », *op. cit.*, Michael Keating, « Sovereignty and Plurinational Democracy : Problems in Political Science » *op. cit.*, et Montserrat Guibernau (2006), « National identity, Devolution and Secession in Canada, Britain and Spain », *Nations and Nationalism*, vol. 12, no. 1.

⁶⁶ Richard Bellamy, « Sovereignty, Post-sovereignty and Pre-sovereignty : Three Models of the State, Democracy and Rights within the UE », *op. cit.*, p. 189 (traduction libre).

une sorte d'asymétrie administrative⁶⁷) malgré certains épisodes de répression et de pénalisation désastreuses, font désormais le choix d'impliquer les minorités dans le processus gouvernemental au moyen de compromis institutionnels substantiels. Dans cette optique, le projet britannique sous-tend une véritable répartition de la souveraineté au sens d'un partage et d'une division par voie de référendum. Les transferts de pouvoir aux législatures régionales représentent un saut qualitatif majeur dans l'exercice du politique (même si, comme il l'a été mentionné plus tôt, des régimes proto-fédéraux comme celui des Provinces-Unies aux Pays-Bas se sont aménagés comme des alternatives à l'évolution de l'État national dès le 16^e siècle).

C'est précisément cette « révolution constitutionnelle », laquelle renvoie à une réorganisation fondamentale des pratiques politiques, qui conditionne l'entrée en scène du fédéralisme ascendant d'Althusius et de son concept de co-souveraineté. Ce travail soutient l'idée que ce fédéralisme d'ouverture (qui fait de la participation politique une condition *sine qua non* de liberté⁶⁸) pourrait contribuer au débat sur l'actualisation de l'État et à la dynamisation des sociétés civiles⁶⁹. Althusius propose un plan fédéral de distribution de la souveraineté; c'est précisément ce qui fait la pertinence de sa théorie dans un monde où le modèle de l'État territorial souverain perd de sa mystique et de son prestige. Le modèle fédéral d'Althusius, qui préconise la communication et la négociation entre la pluralité des consociations semi-autonomes unies dans un pacte de réciprocité, semble davantage

⁶⁷ John Loughlin (2007) « Les nationalismes britanniques et français » dans *Les Nationalismes majoritaires contemporains : identité, mémoire, pouvoir*, Alain-G. Gagnon, André Lecours et Geneviève Nootens (dir.), Montréal, Québec Amérique, Collection « Débats », p. 200.

⁶⁸ Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, *op. cit.*.

⁶⁹ Michael Burgess, *The British tradition of federalism*, *op. cit.*, p. 185.

convenir à notre univers que les théories classiques de la souveraineté indivisible et concentrée dérivée des écrits de Bodin et de Hobbes.

1.3.1 LA DIMENSION EUROPÉENNE DES DÉVOLUTIONS

Le développement de l'Union européenne a eu un impact important sur l'accroissement de l'influence des entités régionales évoluant à un niveau intermédiaire. Pour Keating, il est clair que « l'Europe fournit plusieurs possibilités de projections aux nations non étatisées, certaines plutôt symboliques, d'autres plus substantielles, dans l'espace politique émergent »⁷⁰. Dans la rhétorique de Tony Blair, l'un des arguments qui militaient en faveur des dévolutions était que la création d'un gouvernement régional allait permettre au pays de Galles et à l'Écosse de devenir des régions dynamiques et prospères dans la nouvelle Europe. Il semble donc que l'essor de l'Europe ait contribué à ouvrir la voie à la quasi-fédéralisation du Royaume-Uni.

Sur le plan politique, l'adhésion du Royaume-Uni à l'Union européenne en 1973 a propulsé à l'avant-scène l'idée relativement nouvelle que la souveraineté des États puisse faire l'objet de limitations importantes. Comme l'explique Vernon Bogdanor :

L'Union européenne est fondée en partie sur la prémisse que l'État-nation n'est plus nécessairement l'unité la plus appropriée pour exécuter certaines fonctions gouvernementales, lesquelles pourraient être plus correctement mises en œuvre à l'échelle supranationale. Il serait naturel, dans ce cas, de croire que certaines fonctions de l'État puissent être mieux accomplies à un niveau infra-étatique⁷¹.

⁷⁰ Michael Keating (2001), « Par-delà la souveraineté. La démocratie plurinationale dans un monde post-souverain », dans Jocelyn Maclure et Alain-G Gagnon, *Repères en mutation : identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*, Montréal, Québec Amérique, p. 100.

⁷¹ Vernon Bogdanor (1999), *Devolution in the United Kingdom*, Oxford, Oxford University Press, p. 276 (traduction libre).

C'est ce qui explique que dans la plupart des États membres de l'UE, des « alliances » se forment entre les partisans de la décentralisation et les europhiles. En renonçant (non sans réticences) à certaines de ses compétences en faveur de l'Union européenne, le Royaume-Uni s'est vu en quelque sorte encouragé à s'engager dans une stratégie similaire de nouvelle répartition de la souveraineté avec les nations minoritaires la constituant. Celles-ci constatent la dissémination de l'autorité et en revendiquent une part pour elles. En effet, puisque d'importants domaines décisionnels s'établissent à Bruxelles, nombreux sont les citoyens de l'Écosse et du pays de Galles qui craignent d'être encore plus éloignés des foyers d'autorité européens qu'ils ne l'étaient déjà de Londres⁷². « Le centre politique à Bruxelles semblait moins ouvert, moins accessible et potentiellement plus centralisateur que Londres »⁷³.

Dans un contexte de redéploiement du politique, la nécessité de disposer d'un gouvernement régional élu avec des frontières et des ressources institutionnelles claires au sein desquelles les acteurs œuvrent et peuvent difficilement faire défection⁷⁴ s'imposait encore plus. Il apparaît difficile pour l'Écosse et le pays de Galles de faire valoir leur voix dans l'Europe sans disposer pour cela d'un gouvernement élu. La dévolution apparaît alors comme une solution toute désignée, offrant «la flexibilité d'un Parlement [...] ; la puissance

⁷² *Ibid.*, p. 126.

⁷³ Karine Cabrol (2001), «The European Challenge of Devolution in Scotland». Texte présenté dans le cadre de l'atelier « Diversity, Difference and Democracy: Political Responses to the Challenge of Identity », *Jean Monnet Center for European studies, Cardiff*, University of Wales, p. 3.

⁷⁴ Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer (2003), *Culture, Institutions and Economic Development: a Study of Eight European Regions*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 183.

des 10 votes du Royaume-Uni au Conseil des ministres; et les bénéfices de faire partie de la plus vaste zone d'échange du monde – le marché unique européen »⁷⁵.

M. Keating et L. Hooghe rappellent cependant que le régionalisme et l'intégration européenne ne constituent pas seulement des forces agissant contre l'État. Au niveau infra-étatique il s'agit de « tentatives pour créer de nouvelles arènes politiques [...] afin de reconquérir le contrôle des processus »⁷⁶ tels l'activité économique, le processus décisionnel et la dynamique identitaire, notamment, qui échappent de plus en plus à l'emprise de l'État national.

Si le pays de Galles et l'Écosse ont adopté progressivement une attitude positive envers l'intégration européenne, ce n'est donc pas sans raison. L'essor de l'Union européenne réduit le spectre des conséquences négatives associées à un éventuel « divorce » entre l'État national et la nation historique: « plusieurs mouvements nationalistes minoritaires remarquent que l'intégration européenne a réduit le coût de l'indépendance nationale »⁷⁷. L'Union européenne fournit un élan formidable au nouveau régionalisme en protégeant les régions et les États des conséquences négatives du marché. En tant que nouvel « espace discursif » transnational porteur des thèmes de modernité et de développement, l'Europe encourage la réimagination et la revalorisation des communautés

⁷⁵ Karine Cabrol, «The European Challenge of Devolution in Scotland». *op. cit.*, p. 7.

⁷⁶ Michael Keating, Liesbet Hooghe (1996), « By-passing the Nation State? Regions and the UE Policy Process » dans *European Union – Power and Policy-Making*, Jeremy Richardson (dir.), Londres, Routledge, p. 218 (traduction libre).

⁷⁷ *Ibid.*, p. 218 (traduction libre).

régionales qui deviennent moins associées à l'esprit de clocher ou au clientélisme et plus à l'accroissement de la concertation sociale⁷⁸.

C'est dans ce cadre que depuis le début des années 1990, on assisterait à « l'eupéanisation de l'autonomie » des nations minoritaires du Royaume-Uni⁷⁹. En 1988, le Parti national écossais, dans le but de moderniser son image et de renforcer la crédibilité de son projet indépendantiste en situant celui-ci dans un contexte « d'interdépendance internationale », se dote ainsi d'un nouveau leitmotiv : *Independence in Europe*⁸⁰. L'attitude pro-européenne au pays de Galles, est parfois instrumentale, fournissant l'occasion de se démarquer de l'euroscpticisme dont font preuve les Anglais⁸¹. Ces derniers ont en effet tendance à voir l'UE comme une entité faisant concurrence à la Grande-Bretagne. Lorsqu'on analyse le discours des deux grandes formations politiques nationalistes du pays de Galles et de l'Écosse, *Plaid Cymru* et le Parti national écossais, l'aspect intéressé de l'attachement à l'Europe ressort. Avant la montée en popularité du projet des dévolutions et la dévaluation de la plateforme sécessionniste qui s'opère en vertu notamment de la transformation de la souveraineté, ces formations politiques voyaient l'Europe comme un horizon d'opportunités favorable à leur indépendance. De plus, l'UE « prodigue des bénéfices économiques importants à leurs communautés et à leur pays »⁸².

⁷⁸ Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development: a Study of Eight European Regions*, *op. cit.*, p. 178-179.

⁷⁹ Karine Cabrol, «The European challenge of devolution in Scotland». *op. cit.*, p. 1 (traduction libre).

⁸⁰ *Ibid.*, p. 4.

⁸¹ Richard Heasley (2001), « Euroskeptics, Europhiles and Instrumentals Europeans: European Attachment in Scotland and Wales », *European Union Politics*, Vol. 2, no. 1, p. 82.

⁸² *Ibid.*, p. 82 (traduction libre).

Les milieux nationalistes gallois et écossais sont donc majoritairement pro-européens alors que l'euroscepticisme est ultimement associé au sentiment britannique⁸³.

Par ailleurs, les dévolutions cadrent avec les caractéristiques sociopolitiques promulguées par l'UE. Cette dernière a encouragé les gouvernements membres à incorporer des principes tels que la subsidiarité dans leurs pratiques afin notamment que les décisions soient prises le plus possible à proximité des citoyens européens⁸⁴. Le principe de subsidiarité a occupé une place souvent prépondérante dans l'action de groupes de pression à l'instar du *Parliament for Wales Campaign*, qui justifiait notamment en 1994 l'instauration d'une nouvelle démocratie sur les bases de ce principe⁸⁵. Le développement de l'UE et des valeurs politiques spécifiques qu'elle a contribué à promouvoir (particulièrement depuis le Traité de Maastricht (1991), qui a donné naissance au Comité des Régions et a officiellement introduit la doctrine de la subsidiarité) incarne indubitablement un facteur externe déterminant. En effet, la politique encadrant l'allocation des Fonds structurels européens (dont le rôle consiste à réduire les disparités territoriales produites notamment par l'intégration économique au sein de l'UE) est guidée par la notion de subsidiarité. L'approche qui est préconisée favorise la participation des intérêts locaux et régionaux, qui doivent travailler de concert avec le monde des affaires, les acteurs sociaux et les travailleurs⁸⁶ afin de circonscrire les besoins et ébaucher des solutions économiques

⁸³ Richard Heasley, « Euroskeptics, Europhiles and Instrumentals Europeans: European Attachment in Scotland and Wales », *op. cit.*, p. 95.

⁸⁴ Alice Brown (2000), « Designing the Scottish Parliament », *Parliamentary Affairs*, vol. 53, no. 3, p. 543.

⁸⁵ Paul Chaney, Tom Hall, Andrew Pithouse (2001), *New Governance – New Democracy: Post-Devolution Wales*, University of Wales Press, p. 6.

⁸⁶ Michael Keating, Liesbet Hooghe, « By-passing the nation state? Regions and the UE policy process », *op. cit.*, p. 224 (traduction libre).

appropriées. Ceci encourage l'émergence et/ou la consolidation de réseaux d'acteurs régionaux, ayant ultimement pour effet de dynamiser l'environnement régional ou de mettre en marche le processus de construction communautaire.

Ce nouveau dynamisme régional a reçu un fort stimulus de la réémergence du concept d'une « Europe des Régions ». Cette notion désigne un projet selon lequel les constituants d'une Europe fédérale ne seraient pas seulement les États-nations, mais aussi les régions dotées d'une forte identité, comme la Corse, la Bretagne, la Flandres, le Pays de Galles et l'Écosse⁸⁷. En dépit du fait que cette Europe des régions ne se soit jamais réalisée dans son intention originale et que les gouvernements nationaux demeurent les acteurs politiques centraux, il n'en demeure pas moins que dans la nouvelle Europe, les autorités régionales peuvent exercer une certaine influence sur le processus décisionnel notamment par l'entremise du Comité des Régions. John Loughlin estime ainsi que malgré ses pouvoirs constitutionnels limités (le Comité ne disposant que de pouvoirs consultatifs), celui-ci est « néanmoins en train de s'établir une importante niche dans l'architecture institutionnelle de l'UE pour représenter les intérêts des régions et des autorités locales »⁸⁸. Par exemple, les élites régionales agissent sans intermédiaire au niveau supra-étatique alors que les plus prospères d'entre elles ont décidé de nouer des liens économiques et de développer des alliances avec leurs homologues. L'Assemblée des Régions européennes et la Conférence des Régions périphériques maritimes constituent des exemples de

⁸⁷ John Loughlin (2004), *Subnational Democracy in the European Union*, Oxford University Press, p. 24.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 26 (traduction libre).

regroupements régionaux qui parviennent à exploiter avec succès les ressources présentes dans l'arène internationale.

Ainsi, « l'intensification de l'intégration européenne à travers l'Acte Unique Européen de 1987 et la révision des traités de la Communauté européenne à Maastricht et à Amsterdam a créé un nouvel environnement administratif et juridique pour les autorités locales et régionales, auquel elles ont été obligées de s'adapter »⁸⁹. Le nouvel environnement dont il est question renvoie à un système européen *sui generis* de gouvernance à plusieurs niveaux, doté d'attributs à la fois étatiques et fédéraux⁹⁰. Dans ce contexte, les acteurs politiques régionaux décident de former des coalitions, de participer à des réseaux et de prendre part au jeu politique qui se déploie à tous les niveaux pertinents afin de tirer profit des avantages procurés par chaque palier politique.

La rhétorique entourant le projet d'une Europe des régions permet à l'Écosse et au pays de Galles de participer à un forum supra-étatique en tant qu'acteurs d'une Europe engagée dans une trajectoire ouverte et réceptive à leurs aspirations. L'identité régionale se repositionne et se renforce d'autant. Les acteurs régionaux s'activent dans l'UE sans devoir systématiquement recourir à l'appareil étatique et en mettant à profit leurs propres ressources et habiletés locales. C'est ainsi que l'essor de l'Union européenne s'est accompagné d'une recomposition des velléités sécessionnistes. Comme le spécifie Michael

⁸⁹ *Ibid.*, p. 24-25 (traduction libre).

⁹⁰ Jeremy Richardson (1996), « Policy-making in the UE. Interest, Ideas and Garbage Cans of Primeval Soup », Jeremy Richardson (dir.), *European Union : Power and Policy-making*, Londres, Routledge.

Keating, «pour les partis régionalistes, [l'UE] a aussi contribué à brouiller la différence entre l'indépendance et la dévolution au sein de l'État »⁹¹.

En outre, en incarnant une forme d'organisation politique inédite et sans précédent dans l'histoire, elle prouve en quelque sorte que l'État national moderne traditionnel n'est pas le seul cadre d'organisation viable à l'intérieur duquel les démocraties peuvent s'accomplir. Les nationalistes reconnaissent de plus en plus les limites inhérentes à la souveraineté. Les nations minoritaires ne réclament pas une copie de l'État national mais plutôt l'autonomie requise pour mettre en œuvre leurs propres stratégies de développement économique. Par exemple, les Catalans représentent une nation prospère surtout en raison du fait qu'ils « se sont montrés capables de fonctionner simultanément dans plusieurs arènes politiques – les scènes locales, nationale, européenne, méditerranéenne, et même globale »⁹².

Sur le plan économique, les régions entendent tout mettre en œuvre pour bâtir des stratégies économiques qui leur permettront de capitaliser sur les énormes potentialités offertes par le partenaire européen⁹³. Les fonds structurels européens, qui comptent pour le tiers du budget de l'UE⁹⁴, figurent parmi les plus importants avantages dont souhaitent bénéficier les régions d'Europe qui souffrent de difficultés économiques ou qui ont davantage subi les contrecoups de l'intégration. Les sommes versées par ces fonds entre

⁹¹ Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development: a Study of Eight European Regions*, *op. cit.*, p. 179 (traduction libre).

⁹² Michael Keating, « Par-delà la souveraineté. La démocratie plurinationale dans un monde post-souverain », *op. cit.*, p. 100.

⁹³ Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, *op. cit.*, p. 272.

⁹⁴ Michael Keating, Liesbet Hooghe, « By-passing the nation state? Regions and the UE policy process », *op. cit.*, p. 223.

2000 et 2006 s'élevaient à 195 milliards d'euros. Le montant qui fut attribué au Royaume-Uni était de 16,596 milliards d'euros. Pour la période financière 2000-2006, environ 150 milliards d'euros (dont 6,251 milliards octroyés au Royaume-Uni), furent attribués au rattrapage économique des régions dont le PIB par habitant n'atteint pas 75 pour cent de la moyenne de l'UE (ce qui correspond à l'Objectif 1). L'Objectif 2, auquel était consenti une somme de 22,50 milliards d'euros (dont 4,695 milliards furent versés au Royaume-Uni) vise la reconversion des économies traditionnellement industrielles, peu diversifiées ou à dépendance monosectorielle⁹⁵. Comme il est facile de le constater, les sommes versées sont substantielles et constituent des moteurs de la relance économique.

Les impératifs liés à l'octroi de ces deniers voués à la « solidarité financière » exigent un partenariat serré entre le secteur public et privé. Selon Garmise, il s'agit là d'un facteur déterminant dans le processus de construction régionale. Ainsi, « l'Union européenne a encouragé l'émergence de partenariats régionaux. [...] Les conditions relatives à l'octroi des fonds offrent des incitatifs clairs pour la construction de partenariats régionaux et de coopération transfrontalière »⁹⁶. Il semblerait également que la Commission européenne préfère travailler directement avec les régions, ce qui aurait amené les autorités locales à créer et à joindre une multitude de réseaux dans le but « d'interagir plus

⁹⁵ Les Fonds structurels européens au Royaume-Uni (2000-2006), [En ligne], http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas/united_kingdom/factsheets/pdf/fact_uk11_fr.pdf, (page consultée le 21 mars 2007).

⁹⁶ Shari Garmise (1997), « The Impact of European Regional Policy on the Development of the Regional Tier in the UK », *Regional and Federal Studies*, vol. 7, no. 3, p. 3 (traduction libre).

efficacement avec la Commission »⁹⁷. Celle-ci est de plus en plus considérée par les acteurs infra-étatiques comme une alliée précieuse.

L'Europe : une compétence réservée

En regard des dévolutions, la politique étrangère est une compétence réservée exercée par Westminster. La Loi sur le gouvernement écossais prévoit cependant que les nouvelles législatures écossaise et galloise doivent « assister les ministres de la Couronne en regard des matières européennes »⁹⁸. Le gouvernement travailliste britannique a consenti à ce que les représentants des régions constitutionnelles soient présents aux rencontres du Conseil des Ministres, bien qu'ils ne puissent pas parler au nom de leur propre nation ni promouvoir des intérêts qui ne correspondent pas nécessairement à ceux de Whitehall⁹⁹. La présence des gouvernements régionaux au Conseil des ministres ne constitue donc pas un droit mais une permission accordée par Westminster¹⁰⁰.

Il est donc possible qu'existe une « disjonction entre la position constitutionnelle des nouvelles entités régionales et leurs pouvoirs actuels, qui pourrait causer des désillusions en Écosse et au pays de Galles »¹⁰¹. Autrement dit, à strictement parler, les dévolutions n'auraient pas formellement amélioré la qualité de la représentation des régions historiques au sein de l'UE. Ceci crée une situation très particulière. Les ministres écossais et gallois, responsables vis-à-vis leur parlement et leur population respective, ne détiennent

⁹⁷ *Ibid* (traduction libre).

⁹⁸ Loi sur le gouvernement écossais de 1998, Annexe 5, Partie I, paragraphe 7 (2) b.

⁹⁹ Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development: a Study of Eight European Regions*, *op. cit.*, p. 170.

¹⁰⁰ Michael Keating (2005), *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, Édinburgh, Edinburgh University Press, p. 130.

¹⁰¹ Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, *op. cit.*, p. 279 (traduction libre).

aucun droit juridiquement reconnu de participer aux négociations européennes, alors que les ministres britanniques responsables de ces négociations ne sont pas imputables devant le Parlement écossais et l'Assemblée nationale de Galles.

L'Écosse et le pays de Galles ne peuvent donc pas agir directement sur la politique européenne, à moins que le Royaume-Uni ne les y autorise. Ils ne peuvent pas saisir le Conseil des ministres sans l'accord de Westminster et ce, même pour des compétences qui font l'objet d'un partage législatif (par exemple l'agriculture et les pêcheries dans le cas de l'Écosse). Ils doivent nécessairement faire valoir leur point de vue dans les réseaux politiques de Westminster, réseaux qui s'avèrent plus ou moins perméables et dépendent de la bonne volonté des acteurs en fonction. Par conséquent, la défense des intérêts écossais s'avère fortement déterminée par les « contacts politiques et par la sensibilité du gouvernement du Royaume-Uni face à l'opinion de l'Écosse »¹⁰². La faiblesse de la dimension européenne dans le projet des dévolutions engendre par conséquent beaucoup de frustration d'autant plus que des politiciens affirment que près de 80 pour cent des politiques écossaises (agriculture, pêcheries, environnement et les fonds structurels) présentent une dimension européenne préminente¹⁰³. Ils sont en quelque sorte contraints d'agir de la même façon que des groupes de pressions faisant valoir leurs voix à Westminster et à Bruxelles. Toutefois, Vernon Bogdanor est d'avis que leur influence ne

¹⁰² Michael Keating, *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, *op. cit.*, p. 132 (traduction libre).

¹⁰³ Karine Cabrol, «The European challenge of devolution in Scotland», *op. cit.*, p. 10.

doit pas être minimisée car elle s'exercera notamment sur la Commission européenne, qui, dans les faits, dicte l'agenda de l'UE¹⁰⁴.

Considérant la superposition des compétences en matière de pêcheries et d'agriculture notamment et l'intérêt légitime qu'ont les régions pour l'UE, l'Écosse et le pays de Galles font partie d'un « concordat » sur la question. Composés de hauts fonctionnaires, les concordats tablent sur l'harmonisation des compétences qui se chevauchent. Ils assurent l'échange d'information et la coopération administrative. C'est au sein de cette instance intergouvernementale que l'Écosse et le pays de Galles sont libres d'exprimer leurs préférences à l'égard des affaires européennes. Le concordat prévoit aussi des mécanismes pour assurer le partage de l'information. En décembre 2003, un Comité ministériel mixte, qui réunit le gouvernement britannique et les législatures régionales, fut mis sur pied pour débattre des questions relatives au futur de l'Europe et examiner les politiques qui affectent directement l'Écosse et le pays de Galles. Ce forum ministériel multilatéral s'occupe d'assainir les rapports centre/régions. Il se réunit sur une base ponctuelle et est représenté par l'exécutif de chaque entité politique. Il se penche sur des questions nécessitant une approche commune. Ce comité fut décrit comme une « innovation d'une magnitude considérable dans la gouvernance politique britannique »¹⁰⁵ qui introduit un système de coordination inédit et informel qui transforme un « mécanisme

¹⁰⁴ Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, *op. cit.*, p. 283.

¹⁰⁵ J. Osmond (1998), « The Joint Ministerial Committee and the British-Irish Council », dans J. Osmond (éd.), *The National Assembly Agenda : A Handbook for the First Four Years*, Cardiff, Institute of Welsh Affairs, p. 355 (traduction libre).

gouvernemental en un mécanisme intergouvernemental »¹⁰⁶. Toutefois, cette entité ne constitue pas un corps décisionnel faisant autorité. Ce sont des arrangements informels qui n'ont pas force de loi. En somme, ces arrangements institutionnels, bien que flexibles, participeraient d'une approche de cas par cas qui entraînerait une situation hautement ambiguë¹⁰⁷.

L'Écosse et le pays de Galles sont de surcroît représentés de façon directe dans l'UE par l'intermédiaire du Comité des régions de l'Union Européenne. Cette assemblée consultative composée de 344 membres fut fondée en 1994 à la suite de la signature du traité sur l'Union européenne. Le rôle du Comité des régions consiste à faire connaître les points de vue des acteurs infra-étatiques relativement à la législation européenne. La Commission européenne et le Conseil doivent obligatoirement consulter le Comité des régions lorsqu'ils se prononcent sur des sujets (fonds structurels, transport, éducation etc.) touchant les collectivités locales. Pour tous les autres domaines, son implication demeure facultative. Puisque les régions développent des stratégies et des visions qui entrent souvent en conflit¹⁰⁸ et que l'adhésion est très variée (représentants de municipalités, de régions constitutionnelles fortes, d'États fédérés et de nations), il semble extrêmement difficile de parvenir à s'entendre sur la formulation d'objectifs communs. Les pouvoirs du Comité demeurent donc modestes¹⁰⁹. La Commission et le Conseil doivent consulter le Comité des

¹⁰⁶ G. Leicester (1998), « Devolution and Europe : Britain's Double Constitutional Problem » dans H. Elcock, M. Keating (dir.), « Remaking the Union : Devolution and British Politics in the 1990s », Numéro Spécial, *Regional and Federal Studies*, vol. 8, no. 1, p. 15 (traduction libre).

¹⁰⁷ Karine Cabrol, « The European Challenge of Devolution in Scotland », *op. cit.*, p. 11.

¹⁰⁸ Michael Keating, Liesbet Hooghe, « By-passing the Nation State? Regions and the UE Policy Process » dans *European Union – Power and Policy-Making*, *op. cit.*, p. 219-220.

¹⁰⁹ Michael Keating, *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, *op. cit.*, p. 134.

régions sur les thèmes présentant un intérêt direct pour les autorités locales et régionales, mais ils peuvent également le consulter à chaque fois qu'ils le souhaitent. Le Comité peut, pour sa part, adopter des avis de sa propre initiative et les soumettre à la Commission, au Conseil et au Parlement.

En somme, dans ce domaine et dans le processus décisionnel et politique en général, pour que les dévolutions assurent un fonctionnement politique viable efficace, il faudra, argue V. Bogdanor, que les exécutifs gallois, écossais et britanniques travaillent en étroite collaboration et fassent preuve d'un sens élevé du compromis. Il est indubitable qu'un gouvernement central qui resterait sourd aux préférences politiques des législatures écossaise et galloise courrait le risque d'attiser les aspirations à une autonomisation plus radicale. L'Écosse et le pays de Galles seront en mesure d'influencer le cours des politiques européennes par le truchement d'une représentation directe via le Comité des régions et, de façon plus indirecte et plus contingente, par l'intermédiaire du Comité ministériel mixte, qui s'occupe de trancher tous les litiges qui peuvent surgir au sein des multiples Concordats ad hoc qui sont également « dépourvus de tout statut constitutionnel »¹¹⁰. Compte tenu de l'expertise européenne développée depuis 1992 grâce à la présence de « Scotland Europa », une antenne écossaise établie à Bruxelles chargée de faciliter les opérations de lobbying et de réseautage, l'Écosse devrait exercer plus d'influence que le pays de Galles sur l'élaboration des politiques européennes. D'autant plus que les compétences législatives de première autorité dévolues à l'Écosse, comme il en sera question au chapitre trois, la

¹¹⁰ Drew Scott (2002), « Constitutional Regions and the Europe Union », *School of Law: University of Edinburgh*, Texte présenté à la Commission Richard, p. 4 (traduction libre).

placent dans une meilleure position que l'Assemblée nationale de Galles pour influencer les politiques européennes du Royaume-Uni¹¹¹.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 5 (traduction libre).

2

LA PENSÉE POLITIQUE D'ALTHUSIUS : CONTEXTE HISTORIQUE ET FONDEMENTS

2.1 LA RÉVOLTE NÉERLANDAISE : LE TERREAU RÉPUBLICAIN DU SYSTÈME FÉDÉRAL D'ALTHUSIUS

La résistance politique, philosophique et militaire qui a mené à l'abjuration du roi d'Espagne Philippe II aux Pays-Bas en 1581 constitue un moment fondateur de la pensée politique moderne. L'acte d'abjuration a en effet mené à la naissance de la République Hollandaise des Provinces Unifiées. Selon Martin van Gelderen, la théorie politique qui a servi à légitimer cette révolte, inspirée par la culture constitutionnaliste et civique des écrits qui l'ont justifié, constitue l'un des principaux fondements des idées politiques qui ont fait naître la modernité¹¹². En effet, les traités idéologiques justifiant la révolte ont agi comme des « forces créatrices qui ont soutenu le développement d'une forme d'État construit sur la liberté, la souveraineté populaire, les chartes constitutionnelles, certains droits individuels [...] et une forme républicaine de gouvernement ».¹¹³ La pensée politique des Protestants fut révolutionnaire, dans la mesure où elle a étendu la matrice des droits

¹¹² Martin van Gelderen (2002), *The Political Thought of the Dutch Revolt: 1555-1590*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 2.

¹¹³ *Ibid.*, p. 265 (traduction libre).

individuels (la liberté de conscience, la liberté d'expression et la liberté de culte) développée durant la Réforme¹¹⁴.

L'importance de ces événements pour la construction de la théorie politique de Johannes Althusius s'avère déterminante. Selon Kossmann, la pensée d'Althusius constitue même la plus brillante synthèse des théories sur la résistance développées au 16^e siècle dans les Provinces-Unies du Pays-Bas et en Espagne¹¹⁵. La révolte néerlandaise constitue en quelque sorte l'illustration empirique à partir de laquelle Althusius a pu déduire les trois principes autour desquels son modèle d'organisation politique peut s'édifier. Ces principes sont les suivants : les dirigeants doivent obligatoirement se lier à une constitution afin d'éviter qu'un prince ne dégénère en tyran; l'État doit être fondé sur, et opérer selon, une stricte observance des lois qu'il promulgue (principe de la primauté du droit); ultimement, toutes les souverainetés sont populaires¹¹⁶.

La révolte néerlandaise permit à Althusius de démontrer la valeur de son concept central, qui veut que la souveraineté soit indivisible et inaliénable, et appartienne de plein droit au peuple. Selon Weinert, le mouvement hollandais en faveur de l'émancipation explique pourquoi Althusius aurait choisi de ne pas loger la souveraineté dans les individus, « mais dans les communautés constitutives de l'État »¹¹⁷: l'indépendance hollandaise ne fut

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 262.

¹¹⁵ E.H. Kossmann (2000), *Political Thought in the Dutch Republic: Three Studies*, Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, p. 28 et 147.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 28.

¹¹⁷ Matthew S. Weinert (2007), « Bridging the Human Rights – Sovereignty divide: Theoretical Foundations of a Democratic Sovereignty », *Human rights review*, vol. 8, no. 2, p. 15 (traduction libre).

pas acquise par le travail de plusieurs individus isolés, « mais par leur union collective et par le cumul de leur puissance à résister à l'imposition d'en haut »¹¹⁸.

Si la révolte hollandaise doit être comprise avant tout comme un effort pour orienter la formation de l'État dans une direction alternative¹¹⁹, il en va de même pour le *Politica* d'Althusius. L'intention d'Althusius consiste à faire valoir sa propre conception d'un « État de droit »¹²⁰ qui accorde le plus de pouvoir possible aux entités constituantes en leur attribuant de façon incommunicable et indissociable les droits de souveraineté de sorte que ces entités retiennent un important droit de résistance.

L'importance du droit de résistance dans la théorie d'Althusius participe de son étroite parenté avec la théorie calviniste. Le *Politica* d'Althusius incarnerait le point culminant du droit de résistance mis au point par Calvin¹²¹. Les calvinistes, qui furent en situation de minorité permanente dans différents États où ils furent souvent l'objet de persécution (les Huguenots en France et le massacre de la Saint-Barthélemy de 1572 constituant l'exemple classique), ont développé une doctrine de la résistance qui aurait influencé les Protestants en Suisse, aux Pays-Bas et en Écosse, de même que les Puritains américains. « La théorie de la résistance calviniste s'efforce de démontrer que certaines agences à l'intérieur de l'État ont l'obligation de s'opposer à leur roi légitime, ce qui revient à dire que des groupes de personnes qui se conçoivent normalement comme sujets

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 15. Kurt Schilling, dans son *Histoire des idées sociales*, abonde dans ce sens quand il écrit que la « doctrine de la souveraineté du peuple, [...] a conduit Althusius à fêter avec enthousiasme, à l'époque de l'absolutisme, la libération des Pays-Bas du joug espagnol [...] » (Kurt Schilling (1962), *Histoire des idées sociales*, Paris, Payot, p. 187.

¹¹⁹ Martin van Gelderen, *The Political Thought of the Dutch Revolt: 1555-1590*, *op. cit.*, p. 265.

¹²⁰ E.H. Kossmann, *Political Thought in the Dutch Republic: Three Studies*, *op. cit.*, p. 28.

¹²¹ Matt McCulloch (2006), « Johannes Althusius' *Politica*: The Culmination of Calvin's Right of Resistance », *The European Legacy*, vol. 11, no. 5 (traduction libre).

doivent soudainement agir comme des autorités autonomes »¹²². Dans la théorie calviniste et dans le *Politica* d'Althusius, ce sont les éphores¹²³ qui jouent ce rôle de chien de garde de la souveraineté populaire en tant que dépositaires de la volonté populaire.

Si le penseur calviniste décide de loger la souveraineté dans les consociations, c'est à cause du fonctionnement politique des Provinces-Unies des Pays-Bas. L'organe principal de la République était formé des États Généraux, au sein desquels sept provinces étaient représentées. L'importance de cet organe, selon Kossman et Gelderen, était considérable. Les États généraux agissaient en tant que représentants de l'Union, s'occupant des politiques étrangères, de la défense et de la fiscalité. Ils protégeaient la souveraineté provinciale. Lorsque le Souverain décidait de lever de nouvelles taxes, les assemblées provinciales devaient accorder leur consentement. Selon un proche conseiller de William d'Orange, les États incarnaient bien plus que les gardiens des libertés et des privilèges : ils étaient la tête et le chef du peuple, représentant du corps de la multitude sur lequel repose à la fois l'autorité légitime du prince et la prospérité du pays¹²⁴. Le prince ne devait rien mettre en œuvre sans obtenir le consentement de l'assemblée des États. C'est ce qui fut décidé finalement après l'abjuration de Philippe II. Les États Généraux ont joué, durant la révolte néerlandaise, le rôle de chien de garde de la souveraineté des associations (rôle qu'Althusius confie aux éphores), en tant que collègue élu par tout le peuple. Ce sont eux qui détenaient l'autorité nécessaire pour résister à Philippe II.

¹²² E.H. Kossmann, *Political Thought in the Dutch Republic: Three Studies*, op. cit., p. 155 (traduction libre).

¹²³ Matt McCulloch, « Johannes Althusius' *Politica*: The Culmination of Calvin's Right of Resistance », op. cit., p. 490.

¹²⁴ Martin van Gelderen, *The Political Thought of the Dutch Revolt: 1555-1590*, op. cit., p. 24.

Les plus importantes cités de l'époque ont également beaucoup inspiré la *politeuma* (ville libre affranchie de la tutelle féodale) d'Althusius en ce sens que certains historiens réfèrent aux villes les plus dynamiques comme des « républiques libres ». Les privilèges, les coutumes et le pouvoir économique des villes leur ont permis de conserver une importante partie de leur indépendance. « Les villes les plus importantes constituaient le centre de la prospérité économique et du pouvoir financier »¹²⁵. La ville incarnait à l'époque la principale source d'identification sociopolitique. Comme la tradition des révoltes urbaines le démontre, les villes n'ont jamais abandonné l'idée d'obtenir le statut de républiques indépendantes. Même si cette ambition ne s'est jamais matérialisée, il semble que les villes se soient développées comme des corporations semi-autonomes, lieu d'une vie politique distincte¹²⁶. Attachées à l'autogouvernement, les villes luttaient pour obtenir des privilèges qui garantissaient une diversité de droits et de libertés écrits. Certains privilèges constituaient ni plus ni moins que des modèles gouvernementaux, divisant le pouvoir entre les princes et les sujets, et délimitant de différentes façons l'autorité du Souverain. Les privilèges de 1477 et la « Joyeuse Entrée » de Brabant furent les principaux véhicules de formulation des droits et devoirs politiques. D'une part, des articles offraient explicitement aux citoyens des protections contre des règlements arbitraires et corrompus. D'autre part, les privilèges garantissaient certains droits civiques, dont l'égalité devant la loi, une clause de désobéissance s'appliquant dans les cas où le Prince violerait les privilèges des villes et des citoyens. En outre, la Joyeuse Entrée contenait des articles qui

¹²⁵ Thomas O. Hueglin (1979), « Johannes Althusius: Medieval Constitutionalist or Modern Federalist? », *Publius : Journal of Federalism*, vol. 9, no. 4, p. 31 (traduction libre).

¹²⁶ Martin van Gelderen, *The Political Thought of the Dutch Revolt: 1555-1590*, op. cit., p. 27.

restreignaient le pouvoir central et organisaient la participation des villes au processus décisionnel provincial. Selon Martin Van Gelderen, les privilèges de 1477 témoignent véritablement d'une conception d'un État fédéral au sein duquel les villes occupent une position enviable¹²⁷.

Quand il accède au poste de syndic de la ville allemande d'Emden (située en Frise Occidentale) en 1604, celle-ci se trouve alors à couteaux tirés avec le comte suzerain Enno. Althusius entend redonner à la ville toute l'autonomie dont une ville libre devrait disposer. « [...] À peine en fonction, il se passionne pour la cause qu'il a accepté de défendre et écrit un vigoureux mémoire où il présente tous les arguments propres à faire triompher les droits d'Emden en tant que ville libre, complètement dégagée de toute tutelle féodale »¹²⁸. La ville d'Emden a participé très activement à la révolte hollandaise. En effet, selon Matt McCulloch, celle qui fut l'une des premières villes de l'Empire à embrasser la foi réformée (1526) se trouvait au centre des activités révolutionnaires¹²⁹.

En 1617, Althusius est nommé à titre d'ancien de l'Église protestante d'Emden, une Église qui a à ce point contribué à propager la Réforme que son rôle fut reconnu par Calvin lui-même. L'autorité d'Althusius, qui s'étend sur les activités civiles et ecclésiastiques de la cité, est telle que d'aucuns la comparent à l'influence que Calvin exerçait sur Genève¹³⁰. Son poste de bourgmestre lui octroie une position sociale très prestigieuse et une influence très considérable. En effet, « le syndic assiste de droit à toutes les réunions du Conseil de la

¹²⁷ *Ibid.*, p. 28.

¹²⁸ Bernard Voyenne (1976), *Histoire de l'idée fédéraliste – Les Sources*, Paris, Presses d'Europe, p. 95.

¹²⁹ Matt McCulloch, « Johannes Althusius' *Politica*: The Culmination of Calvin's Right of Resistance », *op. cit.*, p. 495.

¹³⁰ *Idem.*

ville, qu'il administre avec de larges pouvoirs et représente à la Diète provinciale ainsi qu'auprès de la Cour impériale »¹³¹. Il exercera ses fonctions avec une autorité sans cesse grandissante jusqu'à sa mort en 1638. L'exercice de cette profession lui permet d'être l'observateur et l'acteur privilégié de combats politiques dont la portée historique est importante. Touchard dit de lui que « [r]arement penseur politique a uni aussi intimement et aussi durablement la théorie et l'action »¹³².

La pensée politique de la révolte néerlandaise qui démarre en 1555 et s'achève en 1590 lui fournira tout le corpus empirique et théorique dont il a besoin pour mettre au point ses stratégies théoriques dont le dessein consiste à émanciper Emden du comte Enno et qui finiront par faire d'Althusius « un fondateur de la science politique moderne »¹³³.

¹³¹ Bernard Voyenne, *Histoire de l'idée fédéraliste – Les Sources, op. cit.*, p. 95.

¹³² Jean Touchard (1959), *Histoire des idées politiques*, Paris, Themis, Presses Universitaires de France, p. 294.

¹³³ Bernard Voyenne, *Histoire de l'idée fédéraliste – Les Sources, op. cit.*, p. 96.

2.2 LA SOCIÉTÉ POLITIQUE D'ALTHUSIUS

L'analyse de l'objet de la science politique chez Althusius révèle sa conception de la vie politique et de la vie sociale en général. La finalité de la politique, pour Althusius, est le maintien de la vie sociale, et Althusius y réfère en recourant au terme « symbiose ». Suivant sa propre formulation, « la politique est l'art d'établir, de cultiver et de conserver entre les hommes les conditions nécessaires, essentielles et homogènes de la vie sociale »¹³⁴. Les citoyens sont appelés « convives » ou « symbiotes » et cette dénomination traduit une idée chère à Althusius selon laquelle ils sont des « participants ou des partenaires dans une vie commune »¹³⁵. Les symbiotes s'engagent les uns envers les autres à « communiquer » dans le sens de partager et de mettre en commun de façon mutuelle « tout ce qui est utile et nécessaire à la conduite harmonieuse de la vie sociale »¹³⁶. C'est l'objectif des institutions fédérales de parvenir au « bien-être commun »¹³⁷, qui est fonction de la mise en œuvre de ce qu'Althusius désigne sous le terme de « communion symbiotique universelle »¹³⁸. Comme chez Aristote, qu'Althusius cite à maintes occasions, l'être humain est un « animal politique » ou, selon ses propres termes, un « animal civil »¹³⁹: nul être humain n'est autosuffisant et ne saurait vivre sans l'assistance de ses pairs. Par conséquent, pour Althusius, la nécessité commande que les êtres humains se fédèrent et forment des associations.

¹³⁴ Alain de Benoist, « Le premier fédéraliste: Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 3.

¹³⁵ Johannes Althusius (1995), *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, Éd. Frederick S. Carney, p. 19 (traduction libre).

¹³⁶ *Ibid.*, p. 17 (traduction libre).

¹³⁷ *Ibid.*, p. 24 (traduction libre).

¹³⁸ *Ibid.*, p. 74 (traduction libre).

¹³⁹ *Ibid.*, p. 25 (traduction libre).

Les associations ou les « consociations » (terme générique employé par Althusius pour décrire toute forme de vie sociale organisée) sont au cœur de la *res publica* althusienne et c'est par une structuration appropriée de celles-ci que la liberté de chacune est préservée. L'édifice politique d'Althusius ne suit pas un mouvement de haut en bas, contrairement à ce que l'on observe chez Bodin ou Hobbes, par exemple. Le pouvoir initial qui ordonne la construction des régimes politiques est le fait de la « multitude qui s'organise spontanément à la base pour s'élargir progressivement, mais toujours sous une direction commune »¹⁴⁰. On dénombre cinq collectivités spécifiques dont deux privées (la famille et les collèges), et trois publiques (la ville, la province et le commonwealth). Comme le suggère Daniel Elazar, « c'est à travers ces structures permanentes que les individus sont capables de fonctionner, d'être représentés et de préserver leurs libertés »¹⁴¹.

Les liens de solidarité doivent, pour Althusius, s'articuler librement à tous les échelons de la vie sociale, sans faire l'objet d'un monopole étatique. En effet, la finalité de la gouvernance renvoie ici davantage à la coordination qu'au contrôle. Althusius écrit d'ailleurs que « gouverner consiste à mener ceux qui sont gouvernés à leurs fins appropriées »¹⁴². De surcroît, selon Hueglin, Althusius ne chercherait pas seulement à aménager les conditions pour que la solidarité sociale soit cultivée à l'intérieur des communautés constituant le commonwealth. Il s'évertuerait à imaginer un univers politique fédéral de pouvoir partagé qui permet l'établissement de la coopération et de liens de

¹⁴⁰ Marcel Prélot (1966), *Histoire des idées politiques*, 3^e édition, Paris, Dalloz, p. 274.

¹⁴¹ Daniel Elazar, « The Multi-Faceted Covenant : The Biblical Approach to the Problem of Organizations, Constitutions, and Liberty as Reflected in the Thought of Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 195 (traduction libre).

¹⁴² Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, *op. cit.*, p. 21 (traduction libre).

solidarité *entre et parmi* les différentes consociations du régime politique¹⁴³. C'est également cette idée fondamentale qui se trouve à l'origine des similitudes qu'il est possible d'observer entre le fédéralisme d'Althusius et le projet travailliste des dévolutions britanniques.

La politique constitue l'autorité nécessaire et légitime pour mettre en œuvre, faire appliquer et favoriser ce qu'Althusius appelle la communication, c'est-à-dire, comme je l'ai mentionné plus tôt, le partage, la mise en commun et « l'exercice mutuel du lien organique de la vie civile »¹⁴⁴. Chez Althusius, la communication « est toujours identifiée comme un processus horizontal d'interaction sociale qui désigne l'essence de la politique »¹⁴⁵. Elle désigne une propension « spécifiquement humaine », le « besoin de se rejoindre, de se parler et de s'entendre », « de vouloir vivre en commun »¹⁴⁶. Pour Pierre Mesnard, la communication althusienne comporte deux dimensions prédominantes : elle traduit « la socialisation progressive des éléments de la communauté » (sans tendre au communisme) et la « participation croissante des membres à la vie commune »¹⁴⁷.

Avec la symbiose (la coopération permanente et soutenue entre les associations), la communication constitue la pierre de touche du système politique d'Althusius. Elle exprime l'importance d'établir des relations d'entraide et de coopération systématiques et harmonieuses dans l'ensemble des associations qui composent le *commonwealth*. Ces

¹⁴³ Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, *op. cit.*, p. 4 (traduction libre).

¹⁴⁴ Alain de Benoist, « Le premier fédéraliste: Johannes Althusius », *op. cit.*, 118, p. 6.

¹⁴⁵ Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, *op. cit.*, p. 104 (traduction libre).

¹⁴⁶ Bernard Vuyenne, *Histoire de l'idée fédéraliste – Les Sources*, *op. cit.*, p. 103.

¹⁴⁷ Pierre Mesnard, *L'essor de la philosophie politique au XVI^e siècle : « Johannes Althusius et la démocratie corporative »*, *op. cit.*, p. 580.

associations sont « autonomes dans leur propre sphère »¹⁴⁸; la légitimité et l'efficacité se fondent sur le consentement mutuel et l'impératif qu'aucune association n'en domine une autre. Les différentes associations ou « forces sociopolitiques » qui composent le commonwealth, sont donc autonomes, mais cette autonomie se trouve conditionnée par leur interdépendance. L'ordre politique althusien repose ultimement sur un partenariat horizontal, ce qui fait en sorte que la loi civile est le produit d'un processus politique guidé par la communication des droits. Le fédéralisme sociétal d'Althusius conçoit la légitimité politique comme un processus de participation inclusif qui implique chaque consociation dans la prise de décision de l'unité supérieure¹⁴⁹.

Ce système politique est dit ascendant dans la mesure où « l'unité fédérative ne doit pas être imposée par le haut, mais [elle] doit plutôt être renforcée par le bas »¹⁵⁰ et s'appuyer sur l'ensemble des consociations qui composent l'État, soit la famille, les guildes, les villes et les provinces. Les rapports entretenus entre les différentes associations du royaume se déploient horizontalement, sans principes hiérarchiques, selon un processus d'interaction sociale gouverné par la répartition des biens sociaux, administratifs et matériels. Les consociations sont des partenaires qui s'engagent envers le bien du *commonwealth* tout en disposant d'une autonomie suffisante pour exprimer leurs potentialités propres. C'est le rôle de l'administration ou du politique de coordonner et de

¹⁴⁸ Daniel J. Elazar, « The Multi-Faceted Covenant : The Biblical Approach to the Problem of Organizations, Constitutions, and Liberty as Reflected in the Thought of Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 197 (traduction libre).

¹⁴⁹ Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, *op. cit.*, p. 145 (traduction libre).

¹⁵⁰ Henk E.S. Woldring (1998), « The Constitutional State in the Political Philosophy of Johannes Althusius », *European Journal of Law and Economics*, vol. 5, no. 2, p. 126 (traduction libre).

veiller à ce que les consociations cultivent les liens de solidarité qui les relient. C'est sous la bannière du « droit symbiotique », que les symbiotes remplissent leurs obligations sociétales guidés par « le consensus, le service mutuel et l'avantage commun »¹⁵¹. Le droit symbiotique est ce qui distingue la foule d'une société organisée. C'est donc dire que l'acte fondateur de l'ordre politique est le moment (fictif) où les associations s'engagent formellement les unes envers les autres à concourir, selon leur nature et attributs spécifiques, au bien collectif.

Les communautés qui forment l'entité fédérée dont la constitution est volontaire et contractuelle se voient accorder des droits politiques étendus, tels que le droit de formuler leurs lois (*leges propriae*) et règlements spécifiques¹⁵² et le droit de participer à toutes les affaires du *commonwealth* qui concernent leurs propres activités¹⁵³. Althusius écrit à ce sujet que le droit de chaque membre du *commonwealth* doit être conservé, et non pas diminué ou augmenté au détriment du droit des autres¹⁵⁴.

Le principe du consentement est au centre du fonctionnement du fédéralisme ascendant. Il participe d'un objectif d'établissement d'un processus de gouvernance légitime¹⁵⁵. Il vise à relâcher la tension entre l'autonomie des unités constituantes et l'exercice de la souveraineté. Pour Althusius, le consentement exige que les droits, les compétences et les devoirs des cités et des provinces « ne soient pas imposés par l'État

¹⁵¹ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, op. cit., p. 28 (traduction libre).

¹⁵² *Ibid.*, p. 22.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 37.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 175.

¹⁵⁵ Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, op. cit., p. 98.

mais convenus par contrat »¹⁵⁶. Étant donné que chaque association n'évolue pas en vase clos et que chacune d'entre elles possède des ressources matérielles ou intellectuelles qui profitent à l'ensemble, Althusius entend intégrer dans le processus politique la maxime romaine voulant que ce qui concerne tout le monde soit approuvé par tous¹⁵⁷. Pour Hueglin, cela signifie que « l'intérêt vital d'un membre ou de quelques-uns ne peut être battu par la majorité des autres »¹⁵⁸. Weinert partage également cette interprétation lorsqu'il écrit qu'« une confédération de membres également souverains fournit la meilleure assurance contre une autorité centrale dictatoriale ou, à l'autre extrême, un despotisme plébiscitaire dans lequel les majorités usurpent les droits des minorités »¹⁵⁹.

Ce point est important, puisque le principe de consentement se trouve au cœur des rapprochements que l'on peut établir sur le plan normatif entre la justification des dévolutions galloises et écossaises, d'une part, et le fédéralisme ascendant d'Althusius, d'autre part. Il suffit de dire pour l'instant que les Gallois et les Écossais qui défendaient les dévolutions dénonçaient une situation où la majorité anglaise imposait notamment ses choix électoraux, entre autres, à l'Écosse et au pays de Galles. C'est également dans cette optique qu'on peut affirmer que le fédéralisme ascendant d'Althusius partage les préoccupations chères au fédéralisme multinational de tradition républicaine. Le quasi-

¹⁵⁶ Henk E.S. Woldring, « The Constitutional State in the Political Philosophy of Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 130 (traduction libre).

¹⁵⁷ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, *op. cit.*, p. 37.

¹⁵⁸ Thomas O. Hueglin (1999), *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, *op. cit.*, p. 3 (traduction libre).

¹⁵⁹ Matthew S. Weinert, « Bridging the Human Rights – Sovereignty divide: Theoretical Foundations of a Democratic Sovereignty », *op. cit.*, p. 16.

fédéralisme¹⁶⁰ de type multinational qui résulte des dévolutions de 1998 vise, exactement comme le prescrit Althusius, à permettre à des minorités nationales de se gouverner librement sans subir d'interférences arbitraires du groupe majoritaire. Puisqu'en théorie les pouvoirs que détiennent depuis 1999 le pays de Galles et l'Écosse leur ont été dévolus par Westminster et que ces nouvelles compétences n'ont pas fait l'objet d'une division formelle enchâssée dans une constitution et que, de surcroît, les nouvelles législatures régionales demeurent subordonnées au Parlement Londresien, le Royaume-Uni n'est pas une fédération au sens stricte mais une « union de nations »¹⁶¹. Le quasi-fédéralisme multinational accorde aux législatures régionales la possibilité de formuler des politiques conformes à leurs traits identitaires et à leurs besoins et difficultés spécifiques. Car la prémisse fondamentale qui a donné lieu aux dévolutions est précisément qu'il existe une « volonté politique »¹⁶² distincte en Écosse et au pays de Galles dont il s'agit de permettre l'expression.

Althusius énonce clairement et très tôt cette idée lorsqu'il écrit que « gouverner consiste à mener ceux qui sont gouvernés à leur fin appropriée »¹⁶³. Pour Weinert, cela signifie que « tous les niveaux de la confédération génèrent leurs propres lois (*leges*) et droits (*jura*) pour réaliser leurs finalités particulières »¹⁶⁴. Pour Althusius, il est injuste d'un point de vue politique et normatif qu'un groupe dépende de la volonté arbitraire d'un autre

¹⁶⁰ Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, *op. cit.*, p. 3.

¹⁶¹ Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, *op. cit.*, p. 287.

¹⁶² *Ibid.*, p. 288.

¹⁶³ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, *op. cit.*, p. 21 (traduction libre).

¹⁶⁴ Matthew S. Weinert, « Bridging the Human Rights – Sovereignty divide: Theoretical Foundations of a Democratic Sovereignty », *op. cit.*, p. 15 (traduction libre).

groupe.¹⁶⁵ Pour éviter qu'une telle situation de domination ne prévale, Althusius construit un système politique fédéral accordant la préséance à la base. « Les communautés sont premières et elles demeurent libres. Si elles s'unissent, c'est qu'elles le veulent bien »¹⁶⁶. Dans ce système, les unités constituantes conservent un droit à l'autodétermination qui est modulé par l'exigence de solidarité au niveau du *commonwealth*. En effet, la *consocio symbiotica universalis* d'Althusius « exige une coopération étroite des parties »¹⁶⁷. Les communautés à vocation générale et particulière sont reliées les unes aux autres par l'intermédiaire du consensus et du consentement : « la base de la société est fondamentalement contractuelle, non pas tellement en ce sens qu'elle reposerait sur une série d'actes juridiques formels [...] mais parce qu'elle ne saurait exister, ni se développer harmonieusement, si elle n'est pas animée par un vouloir vivre en commun et son corollaire : le respect réciproque des autonomies »¹⁶⁸.

Althusius est conscient de la valeur intrinsèque des traditions et des coutumes comme en font foi ses nombreuses recommandations relatives à la promulgation des lois. En effet, il insiste beaucoup sur l'obligation pour le magistrat d'observer, de respecter et de promulguer des lois qui sont en accord avec « les coutumes, les tempéraments et les anciens droits des nations »¹⁶⁹. Il s'attarde longuement sur la nécessité pour le législateur d'établir des lois appropriées (*jus proprium*) qui sont en accord avec « la nature, l'utilité, la

¹⁶⁵ C'est précisément de cette manière que Maurizio Viroli définit l'idéal de non-domination qui sous-tend la liberté républicaine (Maurizio Viroli (2002), *Republicanism*, New York, Hill and Wang, p. 35). Dans le combat les opposant à la monarchie espagnole, les révolutionnaires hollandais ont justement fait valoir cette liberté à teneur républicaine pour soutenir leur cause.

¹⁶⁶ Bernard Voyenne, *Histoire de l'idée fédéraliste – Les Sources*, op. cit., p. 103.

¹⁶⁷ Pierre Mesnard, *L'essor de la philosophie politique au XVIe siècle*, op. cit., p. 611.

¹⁶⁸ Bernard Voyenne, *Histoire de l'idée fédéraliste – Les Sources*, op. cit., p. 103.

¹⁶⁹ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, op. cit., p. 176 (traduction libre).

condition et les autres circonstances particulières de son pays »¹⁷⁰. D'autre part, en dehors du fait qu'Althusius soit sensible au respect des caractéristiques particulières des communautés et à l'accommodement des lois avec celles-ci, il existe une raison essentielle qui explique que l'organisation politique d'Althusius soit souvent décrite comme un fédéralisme ascendant : la prémisse fondamentale sur laquelle se base l'entièreté de la construction politique d'Althusius est le principe selon lequel « le peuple est antérieur, plus important et supérieur à ses gouverneurs, exactement comme tout corps constituant est antérieur et supérieur à ce qui est constitué par lui »¹⁷¹. C'est pourquoi il confère aux cités et aux provinces un droit modulé à l'autodétermination. Car celles-ci sont collectivement les détentrices du droit de souveraineté.

Althusius sait cependant pertinemment que les consociations qui composent le *commonwealth* ont besoin les uns des autres pour subvenir aux besoins de tout un chacun. Il décrit avec clarté cette obligation de secours mutuel dans le passage suivant : « Pendant que certaines personnes pourvoient aux besoins des autres, et que certains reçoivent des autres ce qui leur manque pour eux-mêmes, tous s'associent dans un corps public donné que nous appelons le commonwealth, et par l'aide mutuelle se consacrent au bien-être général de ce corps »¹⁷².

La société d'Althusius impose par conséquent à ses membres deux obligations, l'une particulière et l'autre universelle. L'obligation particulière consiste à œuvrer à la poursuite de la finalité spécifique de sa consociation. L'obligation universelle désigne le

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 144-146 (traduction libre).

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 93 (traduction libre).

¹⁷² *Ibid.*, p. 23 (traduction libre).

fait de participer à la communauté plus vaste au sein de laquelle le lien d'interdépendance entre les citoyens est perpétuellement cultivé et entretenu. L'intention althusienne est d'harmoniser les deux projets, qui sont assumés par les citoyens de chaque *commonwealth*. Car c'est en fait la combinaison des deux engagements qui assure la prospérité de tous les membres de la société¹⁷³ de l'État. D'où l'importance attribuée par Althusius à la vie associative et symbiotique. Ces deux éléments forment d'ailleurs pour Althusius l'objet même de la science politique. Althusius reconnaît que les destins des entités constituantes sont entremêlés et par conséquent, que les citoyens « sont des participants ou des partenaires dans une vie commune »¹⁷⁴. Les plus petites consociations poursuivent des finalités plus spécifiques et (plus exclusives), alors que les consociations plus vastes « servent des finalités plus inclusives et moins particulières de la vie sociale »¹⁷⁵.

Ainsi, « les unités plus petites non seulement retiennent des droits substantiels d'auto-gouvernance, mais sont aussi représentées dans le processus législatif des unités plus vastes qui les comprennent »¹⁷⁶. Comme l'explique Thomas Hueglin, la construction politique d'Althusius repose sur « une relation dialectique entre le droit autonome à l'auto-gouvernance et une obligation universelle envers le partage mutuel et l'aide exprimée dans

¹⁷³ Althusius utilise fréquemment le terme « symbiotes » ou « convives » pour mettre en relief la relation d'étroite interdépendance qui caractérise la vie sociale des citoyens d'un *commonwealth* donné. En ce sens, comme l'interprète Alain de Benoist, les citoyens de la république althusienne sont des « participants d'une même vie commune ». Alain de Benoist (1999) « Johannes Althusius (1557-1638) », *Krisis*, no. 22.

¹⁷⁴ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, *op. cit.*, p. 19 (traduction libre).

¹⁷⁵ Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, *op. cit.*, p. 115 (traduction libre).

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 3 (traduction libre).

l'idée de subsidiarité »¹⁷⁷. Cette obligation vient tempérer le droit à l'autodétermination des entités constituantes.

Il apparaît donc exact d'affirmer, comme le fait M. Prélôt, qu'« Althusius est pleinement dans l'esprit du fédéralisme, c'est-à-dire d'un système dans lequel l'élément fédéré retient plus de pouvoir que n'en obtient l'organe fédéral »¹⁷⁸. Vu sous cet angle, l'édifice politique d'Althusius accorde clairement la préséance à la pluralité des communautés qui composent un régime et rend prioritaire la qualité de la relation que celles-ci entretiennent. Qui plus est, selon Matt McCulloch, le droit de sécession qui est accordé aux communautés constituantes par Althusius dans l'éventualité où le droit fondamental du royaume serait violé par le magistrat¹⁷⁹, serait directement lié à la « nature fédérale ascendante du *commonwealth* »¹⁸⁰. Le droit de sécession prouve encore une fois que ce sont les associations qui, ensemble, forment l'État, et sont les actrices privilégiées du régime d'Althusius. Au départ, donc, les associations inférieures créent les niveaux supérieurs afin de servir un but commun qui se trouve enchâssé dans le droit fondamental du royaume. Si ces organisations supérieures cessent de servir l'objectif original, les associations inférieures possèdent le droit d'abandonner l'ensemble afin de former un autre ordre constitutionnel.

La société politique d'Althusius est donc pluraliste dans son fond et dans sa forme. C'est notamment ce que cherche à affirmer Thomas Hueglin lorsqu'il écrit que dans le

¹⁷⁷ *Ibid* (traduction libre).

¹⁷⁸ Marcel Prélôt (1966), *Histoire des idées politiques*, 3^e édition, Paris, Dalloz, p. 274.

¹⁷⁹ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, *op. cit.*, p. 197.

¹⁸⁰ Matt McCulloch, « Johannes Althusius' *Politica*: The Culmination of Calvin's Right of Resistance », *op. cit.*, p. 494 (traduction libre).

système d'Althusius, « la forme et le contenu de la gouvernance ne peuvent pas être séparés »¹⁸¹. L'autorité politique est exercée collectivement par toutes les consociations. Elle ne fait l'objet d'aucun monopole étatique et n'est utile que dans la mesure où elle se consacre à la poursuite du bien commun de tous les membres. La culture politique qui émerge des écrits de celui qu'on présente parfois comme le « dernier monarchomaque »¹⁸² en est une qui semble hostile à la domination. L'idée centrale est que les associations du commonwealth possèdent l'autonomie requise pour être gouvernées par des lois qui reflètent leurs volontés. L'un des postulats les plus significatifs dans la théorie d'Althusius est que la poursuite du bien commun est favorisée par un régime politique au sein duquel on retrouve un « équilibre entre la souveraineté des communautés associées et la nécessaire autorité du dirigeant »¹⁸³.

¹⁸¹ Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, *op. cit.*, p. 3 (traduction libre).

¹⁸² Marcel Prélot, *Histoire des idées politiques*, *op. cit.*, p. 269.

¹⁸³ Patrick Riley, « Three 17th Century German Theorists of Federalism : Althusius, Hugo and Leibniz », *op. cit.*, p. 32 (traduction libre).

2.2 INDIVISIBLE ET PARTAGEABLE? LA SOUVERAINETÉ CHEZ ALTHUSIUS

Certains commentateurs politiques conçoivent comme une impossibilité théorique l'idée que la souveraineté soit en même temps indivisible et partageable¹⁸⁴. Plus précisément, pour Julian H. Franklin, Bodin serait l'un de ceux qui commettrait l'erreur de penser que l'indivisibilité de la souveraineté concerne les fonctions du gouvernement aussi bien que sa source. Dans la constitution ancienne (mixte), la souveraineté appartient au peuple; mais elle est partagée, relativement à l'exercice des fonctions de gouvernement¹⁸⁵. Cette apparente contradiction n'incarne pourtant pas la preuve d'une incohérence théorique ou l'expression d'un oxymore qui entacherait la validité de la théorie d'Althusius. En effet, quand Althusius explique que la souveraineté est indivisible, ce n'est pas au sens où l'entend Bodin. En réalité, Althusius renverse complètement la souveraineté bodinienne¹⁸⁶. Elle n'est plus localisée au même endroit et ne participe plus des mêmes espérances. Il est donc erroné de suggérer qu'Althusius, « pourtant connu comme un critique de Bodin, endosse ses idées sur l'indivisibilité »¹⁸⁷.

¹⁸⁴ C'est le cas par exemple de Julian H. Franklin. Voir Julian H. Franklin (1997) « La souveraineté et la constitution mixte : Bodin et ses critiques », dans *Histoire de la pensée politique moderne – 1450-1700*, Burns et Goldie dir., Paris, Presses universitaires de France, p. 283.

¹⁸⁵ Julian H. Franklin soutient que « Bodin était [...] embarrassé par l'indivisibilité, et (que) ses plus grandes difficultés venaient de ce qu'il essayait de démontrer que la souveraineté ne pouvait pas être partagée. [...] Il ne réussit pas à reconnaître la fonction législative indépendante du Sénat, qui partageait le pouvoir avec le peuple à l'époque la plus ancienne de la constitution romaine, et il méconnut les pouvoirs d'assemblées analogues dans d'autres cités-États anciennes et modernes ». Julian H. Franklin (1997) « La souveraineté et la constitution mixte : Bodin et ses critiques », *op. cit.*, p. 277.

¹⁸⁶ Pour Bodin, la stabilité et la pérennité du régime commande que la décision finale revienne à une seule personne et que la souveraineté soit concentrée dans ses mains. Chez Bodin, le pouvoir constituant et le pouvoir constitué sont deux choses identiques.

¹⁸⁷ Julian H. Franklin (1997) « La souveraineté et la constitution mixte : Bodin et ses critiques », *op. cit.*, p. 283.

Jean Bodin fait de l'État « l'attribut personnel du souverain, avec lequel il se confond et par le truchement duquel il s'exprime »¹⁸⁸. Autrement dit, la souveraineté appartient en propre et de façon incommunicable au magistrat supérieur. Celui-ci détient la licence de légiférer sans l'accord de quiconque. La division de la souveraineté est impensable: une souveraineté partagée est une souveraineté ruinée. Il ne peut conséquemment y avoir qu'une source unique d'autorité ultime. Bodin conclut dans sa *République* que tout le pouvoir qu'un État peut légitimement exercer doit être concentré en un seul individu ou groupe (voilà où, selon Franklin, Bodin se trompe). C'est pourquoi elle est classiquement définie comme étant « une et indivisible » même si dans la pratique, la souveraineté faisait à une certaine époque et dans certaines républiques l'objet d'un réel partage. Chez Bodin, l'impératif de stabilité politique n'autorise pas que les pouvoirs supérieurs soient partagés entre des agents séparés ; ils doivent être concentrés en un seul dépositaire¹⁸⁹.

Au contraire, Althusius rapporterait la souveraineté à la communauté intégrale que constitue le peuple souverain. Selon Pierre Mesnard, « c'est à cette communauté symbiotique qu'appartient nécessairement ce droit de communauté (la souveraineté): le peuple en est le propriétaire, le roi simple administrateur »¹⁹⁰. Inversement donc, pour Althusius, si les corps organisés du peuple sont les détenteurs du droit de souveraineté, ils ne peuvent logiquement s'en dessaisir sans risquer le despotisme d'un roi qui l'emploierait pour exalter ses propres desseins. « L'inaliénable et indivisible souveraineté législative que

¹⁸⁸ Alain de Benoist, « Althusius - Le premier fédéraliste », *op. cit.*, p. 17.

¹⁸⁹ Julian H. Franklin, « La souveraineté et la constitution mixte : Bodin et ses critiques », *op. cit.*, p. 270.

¹⁹⁰ Pierre Mesnard, *L'essor de la philosophie politique au XVIe siècle*, *op. cit.*, p. 325-575-599-595-596.

Bodin utilise pour légitimer la nouvelle dynamique nécessaire pour créer l'ordre dans un monde chaotique fut transformée par Althusius au cours de sa polémique contre Bodin dans un droit exercé au nom du peuple par des corps dont la *raison d'être* est d'assurer que le dirigeant ne puisse pas abuser du pouvoir »¹⁹¹.

Qui plus est, affirmer le caractère incommunicable de la souveraineté populaire signifie également que l'ensemble des associations du peuple conserve un droit de résistance qui se traduit par le pouvoir d'abroger l'office d'un roi qui n'œuvre plus pour le bien commun : « le pouvoir d'établir les conditions d'autorité (*potestas imperiandi*) réside dans le peuple et peut être retiré quand le dirigeant échoue à pourvoir au bien commun »¹⁹². Althusius exprime explicitement cette idée lorsqu'il écrit que « [...] le peuple a transféré au roi, sous des conditions et des restrictions définies, le pouvoir et l'autorité de les diriger, mais il retient pour lui-même, le pouvoir et l'autorité sur un roi dégénéré »¹⁹³. Car « chaque pouvoir est limité par les lois, le droit et l'équité [...]. Les pouvoirs civils, lorsqu'ils sont constitués par des moyens légitimes peuvent être résiliés et abolis »¹⁹⁴. C'est l'essence même du « contrat gouvernemental », qu'Althusius distingue du contrat social. Le contrat gouvernemental lie les corps organisés du peuple à ses dirigeants. Il « détermine les limites de la gouvernance mandatée »¹⁹⁵.

¹⁹¹ E.H. Kossmann, *Political Thought in the Dutch Republic: Three Studies*, op. cit., p. 150 (traduction libre).

¹⁹² Nicholas Greenwood Onuf (1994) « Civitas Maxima: Wolff, Vattel and the Fate of Republicanism », *The American Journal of International Law*, vol. 88, no. 2, p. 289.

¹⁹³ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, op. cit., p. 111 (traduction libre).

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 115 (traduction libre).

¹⁹⁵ Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, op. cit., p. 4 (traduction libre).

Le contrat social d'Althusius puise pour sa part sa raison d'être dans son analyse ontologique de l'être humain. Pour le calviniste allemand, l'homme ne devient pas ce qu'il est s'il persiste à vivre isolé des autres individus, car nul n'est autosuffisant. La nature sociale de l'être humain le pousse à joindre et à former des communautés. C'est par conséquent la « nécessité absolue » qui commande l'association. La création de l'État est conditionnelle à l'agrégation volontaire de villes et de provinces qui sont formées par les familles et les collèges qui acceptent tous de mettre en commun leurs possessions et leurs activités afin de bénéficier des avantages du regroupement. C'est leur union contractuelle qui donne naissance à l'*universitas*, la communauté politique.

On constate sans peine que ce n'est pas la sécurité ou la stabilité qui guide principalement les réflexions d'Althusius, contrairement à ce qui est manifestement le cas chez Bodin¹⁹⁶, mais plutôt la sauvegarde de l'autonomie de toutes les associations de citoyens et la détermination du bien commun en tant qu'objectif politique, un objectif que le roi ne saurait perdre de vue sans sanction.

2.3.1 Partage et limitations des droits de souveraineté

Contrairement à Bodin (qu'il critique d'ailleurs vivement dans *Politica*¹⁹⁷), Althusius est d'avis que la souveraineté est à la fois populaire et partageable. Elle est

¹⁹⁶ Il semble utile de rappeler que Jean Bodin, qui évoluait dans une époque marquée par l'ostracisme religieux, fut accusé à tort de protestantisme et qu'il a échappé de justesse au massacre de la Saint-Barthélemy. Ces idées politiques, tout comme celles de Thomas Hobbes qui vivait en Angleterre, à une époque où les guerres civiles et religieuses faisaient rage, sont fortement conditionnées par la nécessité de recréer la concorde civile et religieuse.

¹⁹⁷ Il est intéressant de mentionner néanmoins que selon Friedrich, Althusius serait le disciple le plus profond et le plus conséquent que Bodin n'ait jamais eu. Hypothèse que partage Pierre Mesnard dans le chapitre qu'il consacre à Althusius dans *L'Essor de la Philosophie politique au XVIe siècle*, dans lequel il dénote des

populaire parce qu'elle appartient au peuple et que ce sont les associations publiques formées des associations privées qui ont donné naissance à la république. Elle est partageable entre plusieurs agents et agences politiques: les magistrats inférieurs, les éphores (qui représentent les consociations du royaume et qui sont collectivement supérieurs au monarque), et le magistrat supérieur, le roi. Autrement dit, les droits de souveraineté sont administrés de façon limitée par des hommes politiques, cependant que les associations populaires demeurent de façon inaliénable les seuls propriétaires de ces droits. Pour Althusius, « moins le pouvoir de ceux qui dirigent est important, plus le royaume est et demeurera durable et stable »¹⁹⁸. On voit ici clairement ce qui l'oppose à Bodin.

Ce partage qui s'accomplit entre la pluralité des constituants du royaume (cités, provinces, régions, familles, guildes et corporations) a un triple but : installer un système fédéral de freins et contrepoids, rendre impossible pour quiconque de s'arroger la « plénitude des pouvoirs », et, ultimement, refléter les particularismes et la diversité présents dans le *commonwealth*.

Au contraire de Bodin qui confie la souveraineté à un monarque absolu, donc, Althusius l'investit dans les « corps organisés du peuple », c'est-à-dire dans les « symbiotes », les associations publiques qui sont unifiées par l'intermédiaire de pactes sociaux ascendants et se trouvent en situation d'obligations mutuelles par le truchement de l'organisation fédérale. En situant la souveraineté dans le peuple pris collectivement,

« identités capitales de tempérament et de méthode », (p. 582). Le conflit entre Bodin et Althusius s'exprime essentiellement sur la question de la souveraineté.

¹⁹⁸ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, op. cit., p. 98 (traduction libre).

Althusius se range dans le camp des promoteurs de la souveraineté populaire, à l'inverse de Bodin qui défend la souveraineté absolue et perpétuelle du dirigeant.

Mais si elle est partageable, cette souveraineté n'est pas divisible: les corps organisés du peuple demeurent *collectivement* les détenteurs de la souveraineté¹⁹⁹. Les corps organisés du *commonwealth* sont antérieurs et plus importants que le prince, puisqu'ils incarnent le pouvoir constituant et que sans eux, il n'y aurait pas de république et pas de roi²⁰⁰. « Le peuple, ou les membres associés du royaume, possèdent le pouvoir (*potestas*) d'établir le droit de souveraineté et de se lier à lui »²⁰¹. Le principe d'indivisibilité avancé par Althusius se rattache par conséquent à la qualification de la souveraineté populaire tandis que le partage est lié à la notion de contrat gouvernemental et au principe de freins et contrepoids.

Le droit du peuple est donc indivisible et inaliénable. Althusius écrit à ce sujet et sans ambiguïté que « contrairement à l'opinion communément admise par les jurisconsultes, le droit de majesté ne peut être cédé, abandonné ni aliéné par celui qui en est le propriétaire. C'est là un droit indivisible, incommunicable, imprescriptible [...]. Ce droit de majesté a été établi par tous ceux qui font partie du royaume et par chacun d'eux »²⁰². Les porteurs de ce droit ne sont pas des individualités, mais des collectivités, des *consociations*, des groupes, des associations et des corporations publiques²⁰³. Le droit du

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 97.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 93.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 70 (traduction libre).

²⁰² *Ibid.*, p. 13 (traduction libre).

²⁰³ Harro Höpfl et Martyn Thompson (1979) « The History of Contract as a Motif in Political Thought », *The American Historical Review*, vol. 84, no. 4, p. 936.

peuple, qui est permanent, constitue une propriété « incommunicable »²⁰⁴ puisque le pouvoir constituant ne peut changer de main. « Non seulement le souverain n'est pas possesseur de la souveraineté, mais il n'en est même pas usufruitier. [...] La propriété, aussi bien dans son fond que dans son usage, appartient au peuple »²⁰⁵.

Le droit du roi, qui est assujéti au droit du peuple, est limité dans le temps (de nouveau, Althusius s'oppose ici à Bodin). Lorsque le roi meurt ou excède les limites de ses fonctions, les droits du roi (ce droit temporel et personnel « consiste dans l'administration et la garde diligente et fidèle du *commonwealth* qui lui est confiée par le peuple »²⁰⁶) retournent à celui qui n'a jamais cessé d'en être propriétaire, le peuple. Selon la nature et les limitations inhérentes à son mandat, le roi exerce seulement les prérogatives découlant des pouvoirs qui lui furent « concédés » lors de son « intronisation ». Pour le reste, il laisse les compétences qui ne lui furent pas attribuées aux magistrats inférieurs; il ne saurait violer cette règle sans engager un processus de destitution²⁰⁷. Le magistrat suprême ne saurait donc s'arroger la plénitude des pouvoirs prescrite par Bodin. Le magistrat suprême ou le prince « n'est pas « le souverain », et s'il s'empare de fait de la souveraineté, c'est la mort de la République dans la tyrannie ou l'anarchie, les sujets n'étant plus tenus d'obéir »²⁰⁸.

²⁰⁴ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, op. cit., p. 115.

²⁰⁵ Pierre Mesnard, *L'essor de la philosophie politique au XVI^e siècle* : « Johannes Althusius et la démocratie corporative », op. cit., p. 612.

²⁰⁶ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, op. cit., p. 114 (traduction libre).

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 113.

²⁰⁸ Philippe Brault, Guillaume Renaudineau et François Sicard (2005), *Le principe de subsidiarité*, Études de la Documentation Française, no. 5214, p. 14.

Plusieurs individus peuvent administrer le pouvoir du royaume, le *potesta regni*. Les fonctions sont partagées de sorte que nul ne puisse exercer une autorité absolue. « Ces droits (le *postestas regni*) peuvent être légalement délégués, de sorte que quelqu'un d'autre que leur propriétaire puisse s'acquitter des tâches dévolues au magistrat suprême »²⁰⁹.

L'empereur « reconnaît être lui-même tenu par la loi »²¹⁰; en fait, il serait « l'incarnation vivante »²¹¹ de celle-ci. Althusius rejette donc avec véhémence le *Princeps legibus solutus*, la formulation romaine endossée par Bodin qui signifie que le prince se situe au-dessus de la loi puisque le pouvoir suprême ne dépend que de lui-même, l'État représentant, en quelque sorte, la seule réalité politique véritablement existante.

La souveraineté est par conséquent, ici, indivisible et incommunicable en ce sens qu'elle vise avant tout l'avantage, la préservation et le bien-être de l'ordre collectif²¹². Le droit de souveraineté constitue le moyen politique par le truchement duquel tous les membres du royaume sont associés et liés les uns aux autres comme un seul peuple, en un seul corps et sous une seule tête. Les origines populaires de la souveraineté délimitent l'administration du pouvoir, « qui est exercé seulement comme une concession conditionnelle »²¹³. Les magistrats (qui sont les agents de l'administration politique) ne peuvent avoir que le bien commun du peuple comme visée. La légitimité d'un régime politique dépend de l'atteinte du bien commun : « Une administration considérée comme

²⁰⁹ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, *op. cit.*, p. 71 (traduction libre).

²¹⁰ *Ibid.*, p. 202 (traduction libre).

²¹¹ *Ibid.*, p. 177 (traduction libre).

²¹² Weinert s'approprié cette idée d'une souveraineté dissociée de ses agents afin de proposer sa thèse sur la base démocratique de la souveraineté qu'il formule comme suit : « la souveraineté émerge des peuples dans leur association collective pour leur bénéfice mutuel ». Voir Matthew S. Weinert, « Bridging the Human Rights – Sovereignty divide: Theoretical Foundations of a Democratic Sovereignty », *op. cit.*, p. 15.

²¹³ *Ibid.*, p. 16 (traduction libre).

juste, légitime et salubre est celle qui vise et obtient la prospérité et les avantages pour les membres du royaume, individuellement et collectivement [...] »²¹⁴. La poursuite de tout ce qui est utile et nécessaire à la vie sociale est la raison pour laquelle les magistrats ont été institués et les motifs pour lesquels ils pourraient être sanctionnés²¹⁵.

L'exercice de la souveraineté est donc délégué par le peuple, par le truchement du contrat gouvernemental qui circonscrit le mandat du monarque. Les fonctions relatives à la conduite des affaires de l'État sont ensuite partagées parmi ses représentants. Il en existe deux types : le magistrat en chef, le *summus magistratus* qui est le mandataire du peuple; les magistrats inférieurs, ceux qu'Althusius nomment les éphores et qui sont, ensemble, supérieurs au monarque et représentent tout le peuple. En clair, la relation qui prévaut entre les gouvernés et les gouvernants correspond à un rapport du peuple à ses agents. Ceux-ci ont pour tâche de suivre et de faire respecter la loi qui incarne, ou est l'expression vivante, de la volonté du peuple souverain.

L'ensemble des consociations du *commonwealth* (qu'elles soient publiques ou privées) se trouvent unies par un ensemble de pactes ascendants de réciprocité. Elles sont intégrées dans le plan fédéral dans la mesure où elles y participent activement et jouissent d'une véritable autonomie et liberté politique. Tous les membres sont tenus de participer selon leurs aptitudes et leurs moyens à la « logique d'approvisionnement des biens mutuels

²¹⁴ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, *op. cit.*, p. 98 (traduction libre).

²¹⁵ Comme l'étaye Matthew Weinert qui comprend la *majestas* d'Althusius comme une souveraineté confédérative. Weinert fait d'ailleurs de ce principe une condition *sine qua non* attachée à son projet de fonder une théorie démocratique de la souveraineté qui concilierait les défenseurs de la souveraineté et les promoteurs des droits humains. Il s'agit pour lui de la thèse relative à la « souveraineté pour le bien commun ». Matthew S. Weinert, « Bridging the Human Rights – Sovereignty Divide: Theoretical Foundations of a Democratic Sovereignty », *op. cit.*, p. 15.

(*subsidia*) dans un monde interdépendant »²¹⁶. Ce dessein économique, qui vise à répondre aux impératifs de la coopération dans un monde fragmenté, désigne chez Althusius le processus de « communion symbiotique universelle »²¹⁷.

2.3.2 Althusius contre Rousseau et Bodin

Il paraît donc correct d'affirmer, comme le fait K. Endo, que si l'indivisibilité de la souveraineté d'Althusius semble incompréhensible en regard du fait qu'elle est également partageable, c'est que les concepts de souveraineté développés par Bodin et Rousseau font ombrage à la dimension pluraliste présente dans le système d'Althusius. « La souveraineté dans sa conception est indivisible. Par conséquent, elle n'est pas la propriété d'un seul être humain, ni de quelques-uns, mais elle est la propriété de l'entière de la communauté de l'État »²¹⁸.

La souveraineté abstraite de Rousseau qui fut le catalyseur de la prise de conscience de l'existence des nations et du rabattement de la souveraineté sur le peuple, devrait être « dénaturalisée » afin de faire place à une conceptualisation d'un peuple, indivisible soit, mais entendu comme « l'amalgame des communautés concrètes et particulières et non comme une construction abstraite »²¹⁹. Ce point mérite néanmoins éclaircissement.

²¹⁶ Ken Endo, « Subsidiarity and its Enemies: To What Extent is Sovereignty Contested in Europe, *op. cit.*, p. 17 (traduction libre).

²¹⁷ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples, op. cit.*, p. 74 (traduction libre).

²¹⁸ Henk E.S. Woldring, « The Constitutional State in the Political Philosophy of Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 125 (traduction libre).

²¹⁹ Ken Endo, « Subsidiarity and its Enemies: To What Extent is Sovereignty Contested in Europe, *op. cit.*, p. 16 (traduction libre).

Ce qui est suggéré, c'est que la tradition du contractualisme philosophique qui se consolide avec Hobbes et Rousseau²²⁰, sans oublier l'apport de Presses universitaires de Franceendorf, Spinoza, Thomasius, Wolff et Vattel²²¹, procède d'un acte de sujétion volontaire au cours duquel la diversité s'aliène pour faire naître la volonté générale, la nouvelle « religion civile » identifiée par Camus²²².

Althusius conçoit la naissance de l'État par l'entremise d'un contrat gouvernemental qui ne détruit pas la diversité mais table sur les avantages de l'association. Le peuple souverain, comme catégorie politique, « n'est pas une collection d'individus mais une agrégation de communautés »²²³. Il comprend l'entière des types de consociations sans égard à leur poids quantitatif et qualitatif²²⁴. Cette conceptualisation s'avère résolument inclusive puisqu'elle « englobe sociologiquement tous les membres de la consociation universelle [...] »²²⁵, de l'État.

Il semble par conséquent légitime d'affirmer que la conception homogénéisante caractéristique de Bodin et de Rousseau fait place, chez Althusius, à une vision fédérale

²²⁰ Il semble pertinent de mentionner qu'au sujet des affinités entre Rousseau et Althusius, des avis divergents ont souvent été formulés. Robert Derathé écrit qu'« à cent cinquante ans de distance, Althusius et Rousseau ont soutenu l'un et l'autre la même lutte pour le triomphe des idées démocratiques. C'est au nom du même idéal politique que l'un s'est mesuré à Bodin et que l'autre a lutté contre l'absolutisme de Hobbes. Robert Derathé (1970), *Jean-Jacques Rousseau et la science politique de son temps*, Paris, Vrin, p. 99. Or, pour E.H. Kossman, il semble parfaitement clair que Gierke, Derathé et Beerling sont aveugles aux divergences conceptuelle qui prévalent entre la notion du peuple chez Althusius et celle avancée par Rousseau. Si Rousseau s'était inspiré d'Althusius, ce serait sur la base d'une incompréhension. E.H. Kossmann, *Political Thought in the Dutch Republic: Three Studies*, op. cit., p. 136.

²²¹ Hopfl et Thompson, « The History of Contract as a Motif in Political Thought », op. cit., p. 941.

²²² Albert Camus (2000) *L'homme révolté*, Paris, Folio essais, p. 152

²²³ Philippe Brault, Guillaume Renaudineau et François Sicard, *Le principe de subsidiarité*, op. cit., p. 14.

²²⁴ Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, op. cit., p. 181. Voir aussi: Ken Endo, « Subsidiarity and its Enemies: To What Extent is Sovereignty Contested in Europe », op. cit., p. 16-17.

²²⁵ Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, op. cit., p. 181 (traduction libre).

hétérogène en vertu de laquelle les groupes minoritaires ne sont pas forcés d'intégrer la société civile en perdant de ce fait leurs attributs distincts, ni ne sont obligés d'abdiquer leur droit à la dissension devant une majorité que Rousseau juge infaillible²²⁶. Pour Althusius, le passage de l'état de nature à l'état de société s'accomplit sans l'aliénation et la dilution des collectivités minoritaires. Althusius se distingue ainsi non seulement de Bodin mais aussi de penseurs ultérieurs de la souveraineté populaire. Pour Rousseau par exemple, c'est l'absence de sociétés partielles qui se porte garant de la concorde. Pour Althusius, c'est la confiance qui fait naître la concorde et la confiance est édifiée à partir de la communication et de la promulgation de lois justes qui doivent s'harmoniser avec les spécificités de chaque consociation²²⁷.

Les communautés conservent par conséquent, chez Althusius, une autonomie politique importante car ce sont elles qui, en se regroupant, sont à l'origine de la création de l'État. « La liberté au sein de la société ne vient donc pas de la souveraineté à la tête, mais de l'autonomie à tous les niveaux »²²⁸. En effet, son fédéralisme sociétal ou ascendant aménage les conditions politiques et constitutionnelles pour que les associations de toutes tailles continuent à œuvrer à leurs desseins spécifiques en misant sur leur personnalité particulière et qu'en même temps, elles échangent leurs biens et services et contribuent de

²²⁶ Rousseau écrit par exemple que « le droit que chaque particulier a sur son propre fond est toujours subordonné au droit que la communauté a sur tous » (Rousseau; 2001, IX, p. 64). Chez Rousseau, afin de devenir citoyen, le sujet doit abandonner l'entièreté de ses droits « afin que le pacte social ne soit pas un vain formulaire. [...] [Q]uiconque refusera d'obéir à la volonté générale y sera contraint par tout le corps ». (Rousseau; 2001, VII, p. 60). Il serait par conséquent erroné d'affirmer, comme le fait Gierke, que la conception de la souveraineté populaire avancée par Althusius est comparable à celle de Rousseau. Henk E.S Woldring, « The Constitutional State in the Political Philosophy of Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 126.

²²⁷ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, *op. cit.*, p. 67.

²²⁸ Alain de Benoist (1999), « Le premier fédéraliste: Johannes Althusius », *op. cit.*, 118, p. 7.

ce fait à la prospérité de la république. Althusius « préserve la pluralité des règles internes en la stabilisant constitutionnellement dans un processus organisé de partage du pouvoir et de gestion des conflits (plutôt que résolution) basé sur le consentement et la solidarité »²²⁹. C'est ce qui permet à Hueglin de présenter la souveraineté d'Althusius comme une sorte de co-souveraineté qui serait partagée parmi l'ensemble des communautés politiques qui font partie du *commonwealth*²³⁰. Pour Althusius, ce partage de la souveraineté n'est pas seulement une question de liberté mais également d'efficacité. C'est précisément ce qu'il soutient lorsqu'il écrit que « le pouvoir est plus utile quand il est déployé parmi un grand nombre, et les affaires du *commonwealth* sont plus promptement expédiées quand elles sont communiquées entre plusieurs »²³¹. C'est en quelque sorte l'objectif pragmatique de la subsidiarité. Althusius aurait ainsi été le premier penseur à fournir une présentation systématique de ce principe²³².

Le pouvoir ne doit jamais être exercé de façon à permettre à qui que ce soit, même la majorité, d'imposer ses volontés aux communautés délibératives inférieures. Dans l'éventualité où le souverain conduirait les rennes du politique en se comportant en propriétaire de la souveraineté (s'il se mettait par exemple à exercer des pouvoirs non prévus dans le contrat gouvernemental), il usurperait le droit du peuple et deviendrait un tyran. Le magistrat suprême agit en despote lorsqu'il excède les limites définies par le contrat gouvernemental et s'arroge le droit du peuple. Le serment d'obéissance des sujets

²²⁹ Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, op. cit., p. 5 (traduction libre).

²³⁰ *Ibid.*, p. 4 (traduction libre).

²³¹ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, op. cit., p. 105 (traduction libre).

²³² Philippe Brault, Guillaume Renaudineau, François Sicard, *Le principe de subsidiarité*, op. cit., p. 11.

« est conditionnel. [...] Les sujets ne s'engagent d'abord qu'envers un prince juste et loyal, ensuite ils ne s'engagent à lui obéir que dans des limites déterminées »²³³. En réalité, ce sont les impératifs liés à l'administration de la communauté et à la communication qui forcent les symbiotes à disposer d'une partie de leurs droits en fonction du statut que tous et chacun acceptent. L'indivisibilité de la souveraineté assure que la politique ne puisse viser autre chose que la poursuite du bien-être de tous.

La souveraineté est transférée ou concédée au souverain par l'intermédiaire d'un pacte dont les contours sont circonscrits par la loi divine, la loi naturelle et « la loi fondamentale du royaume »²³⁴ à laquelle le magistrat fait serment d'allégeance. Cette loi incarne la constitution de la république. Parce que la souveraineté est assujettie à ces lois, elle ne saurait être remise à l'autorité politique suprême²³⁵. Le roi est institué dans ses fonctions par l'ensemble des corps organisés du peuple. Il n'est pas le détenteur de la souveraineté, il n'en est que le « curateur » ou l'administrateur. Le même principe vaut pour les magistrats inférieurs : « De tels gouverneurs ne détiennent nullement la propriété de ces droits. Ces droits demeurent sous le contrôle du corps politique de cette association »²³⁶. Les éphores agissent au nom des associations qu'ils représentent et jamais en leur propre nom : « Ces individus ne sont pas eux-mêmes en possession du pouvoir suprême. Ils reconnaissent conjointement un tel pouvoir avec le consentement et l'accord

²³³ Pierre Mesnard, *L'essor de la philosophie politique au XVI^e siècle* : « Johannes Althusius et la démocratie corporative », *op. cit.*, p. 603.

²³⁴ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, *op. cit.*, p. 119 (traduction libre).

²³⁵ Henk E.S. Woldring, « The Constitutional State in the Political Philosophy of Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 125.

²³⁶ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, *op. cit.*, p. 97 (traduction libre).

des corps associés »²³⁷. Ils sont les courroies de transmission et les gardiens de la volonté souveraine du peuple²³⁸. Le *corpus consociatum*, le corps organisé du peuple, ne renonce jamais à sa souveraineté²³⁹.

Autrement dit, « c'est seulement dans un sens formel que le prince acquiert ses pouvoirs par le moyen d'un contrat. En réalité, les activités politiques du magistrat sont circonscrites par un mandat temporaire et révocable »²⁴⁰. En d'autres termes, c'est uniquement « l'administration » du pouvoir constituant qui est transférée aux deux types de magistrats du royaume et pas le pouvoir constituant lui-même. Ce dernier demeure l'apanage exclusif des corps organisés du peuple et le moyen par lequel ceux-ci créent les dirigeants et « font les lois »²⁴¹.

2.3.3 Le droit de souveraineté : un droit détenu par tout le peuple

En se positionnant en faveur de l'indivisibilité de la souveraineté, Althusius poursuit un autre objectif tout aussi fondamental qui consiste à s'assurer que toutes les composantes de la société sans exception jouissent du droit de participer à la conduite des affaires du *commonwealth*. L'indivisibilité de la souveraineté d'Althusius revêt donc une deuxième signification tout aussi primordiale qui semble avoir été occultée ou ignorée par de nombreux chercheurs, ce qui expliquerait notamment pourquoi ceux-ci comprennent mal pourquoi la souveraineté althusienne est à la fois indivisible et partageable.

²³⁷ *Ibid.*, p. 71 (traduction libre).

²³⁸ W. A. Dunning (1904) « The Monarchomachs », *Political Science Quarterly*, vol. 19, no. 2, p. 291.

²³⁹ E.H. Kossmann, *Political Thought in the Dutch Republic: Three Studies*, *op. cit.*, p. 118.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 150 (traduction libre).

²⁴¹ *Idem.*

Elle est contenue dans l'idée que le magistrat suprême accède à ses fonctions par le truchement d'un contrat établi avec tout le peuple et non avec une portion de celui-ci. Autrement dit, le magistrat suprême occupe les fonctions de chef de l'État avec le consentement et l'accord de toutes les consociations du royaume quelle que soit leur importance. Le droit du peuple appartient inséparablement à toutes les associations publiques, à tous les corps organisés du peuple, puisque c'est ce dernier dans son entier qui est concerné par l'élection du magistrat suprême et par ce que ce dernier accomplira comme action politique. Aucune consociation ne saurait être écartée sans porter atteinte à l'autonomie des communautés publiques qui, rappelons-le, ont donné naissance à l'État. Comme la souveraineté, droit inaliénable du peuple, est portée par l'intégralité des corps organisés du peuple, elle doit également être « exercée » par toutes les associations publiques qui composent le *commonwealth*. Toutes les associations, entendues comme détenant collectivement la *majesté réelle*, doivent participer à la « création » du magistrat suprême par l'élection des éphores. La majesté réelle désigne le « pouvoir constituant du peuple » et la majesté personnelle renvoie au « pouvoir ordinaire du dirigeant »²⁴². Julian H. Franklin estime d'ailleurs que la distinction entre les deux formes de majesté, qui fut mise de l'avant par Althusius, « représentait un progrès dans la théorie de la souveraineté »²⁴³. En effet, la distinction permet d'établir clairement en philosophie politique la différence qui existe entre le pouvoir constituant du peuple et le pouvoir

²⁴² Julian H. Franklin, « La souveraineté et la constitution mixte: Bodin et ses critiques », *op. cit.*, p. 283.

²⁴³ *Idem.*

concédié au gouvernement, et qui est entendu comme un pouvoir administratif exercé au nom du peuple (qui demeure la source de toute autorité).

Cette distinction traduit l'idée selon laquelle le corps organisé du peuple est collectivement le propriétaire de la souveraineté alors que le prince n'en est que le curateur. Le prince est autorisé à se prévaloir du pouvoir suprême aussi longtemps qu'il agit suivant la volonté des corps organisés du peuple, la loi (dont il est l'incarnation) et les limites de son mandat. Comme le mandat est placé sous la surveillance des éphores qui collectivement parlent au nom du peuple entier, le prince ne peut formuler les intérêts du peuple comme il le souhaite. D'autant plus que le système de gouvernance à niveaux multiples d'Althusius²⁴⁴ prévoit que chaque consociation inférieure soit obligatoirement représentée dans l'exercice de la procédure législative de l'unité politique qui l'englobe²⁴⁵. C'est par ce moyen que les communautés politiques plus petites (les corporations et les villes) peuvent retenir des droits substantiels à l'autodétermination; elles conservent une autonomie relative et participent aux décisions qui les affectent.

En résumé, ce qu'il faut absolument retenir de la souveraineté d'Althusius afin de mieux saisir les rapprochements qu'il est possible d'établir entre celle-ci et les dévolutions britanniques, c'est que la majesté pour Althusius est avant tout l'affaire des communautés qui ont créé l'État. « Althusius préconise sans doute une souveraineté contractuelle, mais

²⁴⁴ Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, op. cit., p. 3.

²⁴⁵ *Idem*.

celle-ci est faite non d'une poussière d'individus mais de l'adhésion de groupes s'imbriquant les uns dans les autres et constituant finalement l'État »²⁴⁶.

Aussi, en directe opposition avec Bodin qui rejette toute forme de partage de la souveraineté, Althusius affirme que le pouvoir absolu en soi est indéfendable et contre nature. « Tout pouvoir est limité par des lois et des frontières définies. Aucun pouvoir n'est absolu, infini, débridé, arbitraire et sans loi. Tous les pouvoirs sont liés par les lois, le droit et l'équité »²⁴⁷. En somme, c'est pour éviter le despotisme et pour permettre aux « intérêts vitaux » propres à chaque communauté de pouvoir être exprimés et entendus qu'Althusius imagine une souveraineté qui soit à la fois partageable et indivisible.

²⁴⁶ Marcel Prélot, *Histoire des idées politiques*, op. cit., p. 271.

²⁴⁷ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, op. cit., p. 115 (traduction libre).

2.4 LA COMMUNICATION, ENGAGEMENT NORMATIF ENVERS LA SOLIDARITÉ SOCIALE

La notion cardinale dans la politique althusienne est l'idée de symbiose. Cette dernière est inextricablement liée à l'idée de communication qui, comme on l'a expliqué précédemment, est synonyme de partage et de mise en commun. La « communication » constitue le principe directeur du fédéralisme sociétal d'Althusius²⁴⁸.

La communication des biens désigne le processus de mise en commun, par le travail des consociations et de leurs membres, des biens utiles et nécessaires dont la circulation vise ultimement « l'avantage commun des symbiotes individuellement et collectivement »²⁴⁹. La communication des fonctions ou des services est le moyen par lequel tous les convives contribuent à la vie sociale par le travail que chacun accomplit conformément à ses talents et à ses aptitudes. Il semble important de mentionner à ce stade que peu importe la contribution d'un individu, chacun reçoit une portion égale du résultat de la communication de toutes les choses nécessaires à la vie sociale. Enfin, la communication des droits renvoie au « processus par lequel les symbiotes vivent et sont dirigés par des lois justes dans une vie commune »²⁵⁰. La communication des droits, aussi appelée « droit symbiotique » ou *lex consociationis et symbiosis*, est celle qui consacre l'unité politique du *commonwealth*. L'autosuffisance, le bon ordre et la discipline appropriée représentent ses principales qualités.

²⁴⁸ Daniel J. Elazar, « The Multi-Faceted Covenant : The Biblical Approach to the Problem of Organizations, Constitutions, and Liberty as Reflected in the Thought of Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 196.

²⁴⁹ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, *op.cit.*, p. 19 (traduction libre).

²⁵⁰ *Ibid* (traduction libre).

La communication des droits garantit la préservation de l'autonomie de chaque consociation. Les consociations sont toutes, en un sens, politiques. Chacune peut prendre part au processus politique et promouvoir sa propre conception du bien commun. Il s'agit là pour Althusius d'un impératif de justice.

La communication peut être interprétée comme une forme de péréquation qui répartit les fardeaux et les ressources naturelles, humaines et politiques, entre l'ensemble des consociations du *commonwealth*. Son but ultime consiste à instaurer une situation d'égalité entre tous les membres du *commonwealth*. L'intention sous-jacente à cette approche politique est que tous les sujets de la loi se sentent responsables les uns des autres.

Les liens de proximité et de dépendance qui doivent s'établir entre les communautés particulières et les associations symbiotiques du *commonwealth* ne s'avèrent pas seulement fonctionnels, mais vitaux. La sauvegarde, le maintien et l'entretien de cet attachement symbiotique correspondent d'ailleurs à l'objet de la science politique selon Althusius, comme on l'a relevé dans une section précédente²⁵¹. Cette intention serait au cœur de tout projet fédéral. La science politique est l'art d'associer symbiotiquement les consociations (familles, collèges, cités, provinces) qui sont créées par l'incapacité de l'homme de réaliser seul ses propres fins. Si la science politique est comprise de cette manière, c'est qu'elle poursuit des visées intrinsèquement normatives.

La communication est donc affaire de partage et de réciprocité. Elle désigne un « engagement normatif envers la solidarité sociale »²⁵². La communication est l'âme de tout

²⁵¹ *Idem.*

²⁵² Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, *op. cit.*, p. 3 (traduction libre).

le système fédéral; elle lui confère ses orientations normatives, puisqu'elle commande l'institution d'une structure de réciprocité et de partage sociétal. Selon Carney, le principe fédéral aurait comme mandat « l'ordonnancement effectif de toutes les communications »²⁵³. La *communicatio* incarne le moyen dynamique par lequel tous les symbiotes, les membres de la consociation universelle, communiquent les biens économiques, sociaux et politiques nécessaires au bien-être de toutes les associations du *commonwealth* et de leurs membres. « Par cette communication, les avantages et les responsabilités sont assumés et maintenus conformément à la nature de chaque consociation particulière »²⁵⁴.

Privé de ce lien d'interdépendance, le peuple n'est rien de plus qu'une foule désorganisée. Pour Althusius, la société et le peuple cessent d'exister comme tels lorsque le droit symbiotique, c'est-à-dire la « loi de l'association »²⁵⁵ qui commande une répartition équitable et permanente des droits et des devoirs, n'est plus cultivée. Puisque le droit symbiotique traduit un engagement normatif envers la réciprocité et l'entraide mutuelle, on peut comprendre que pour Althusius, un peuple se constitue en tant que tel seulement lorsque ses différentes associations s'engagent solidairement les unes envers les autres. La dialectique qui dérive du rapport étroit entre le droit à l'autonomie prescrit par la communication des droits et l'obligation universelle de partage mutuel s'exprime et s'articule autour du concept de subsidiarité. Ce rapport étroit entre l'autonomie et la

²⁵³ Frederick S. Carney (1995) « Translator's Introduction », dans, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, p. xvi (traduction libre).

²⁵⁴ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, *op. cit.*, p. 19 (traduction libre).

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 19 et 39.

solidarité se situe au cœur de la vision althusienne du politique; je suggérerai plus loin qu'elles sont conciliées dans le projet britannique de dévolutions.

On peut par conséquent avancer l'idée que *l'indivisibilité* de la souveraineté traduit le contexte d'interdépendance dans lequel se trouvent les consociations, alors que son *partage* instaure la logique d'horizontalité qui permet à chaque membre de mettre en œuvre ses propres initiatives. Le fédéralisme apparaît ici moins comme une technique de gouvernance que comme un processus d'organisation de la pluralité dans une voie coopérative légitimée par le consentement et la solidarité (deux conditions normatives *sine qua non*)²⁵⁶.

Le premier devoir des institutions politiques fédérales consiste à « ordonner et favoriser la communication ou le partage dans une situation où le consentement est le fondement du *commonwealth* »²⁵⁷. La mission de l'État consiste « à promouvoir une chance pour tous de mener une vie juste et heureuse »²⁵⁸. La communication incarne le mécanisme dynamique qui permet l'accomplissement de cette fonction. Le partage de la souveraineté, c'est-à-dire l'autonomie accordée aux communautés du *commonwealth*, permet à tous les acteurs engagés dans le processus de communication de détenir les leviers politiques nécessaires à l'accomplissement de leur tâche économique et sociale.

²⁵⁶ Woldring abonde dans le même sens lorsqu'il soutient que l'État dans le *Politica* d'Althusius, « est nécessaire parce que et aussi longtemps qu'il contribue au bien-être humain ». Voir Henk E.S Woldring, « The Constitutional State in the Political Philosophy of Johannes Althusius », *op.cit.*, p. 126 (traduction libre).

²⁵⁷ Daniel J. Elazar, « The Multi-Faceted Covenant : The Biblical Approach to the Problem of Organizations, Constitutions, and Liberty as Reflected in the Thought of Johannes Althusius », *op.cit.*, p. 203 (traduction libre).

²⁵⁸ Henk E.S Woldring, « The Constitutional State in the Political Philosophy of Johannes Althusius », *op.cit.*, p. 125.

Mais en quels termes Althusius lui-même exprime-t-il la légitimité d'un régime politique? « Une administration juste, légitime et salubre est celle qui vise et obtient la prospérité et les avantages des membres du royaume, autant individuellement que collectivement et [...] entreprend toutes les actions de son administration conformément à la loi »²⁵⁹. Comment le magistrat doit-il s'y prendre concrètement pour administrer et promouvoir la justice ? « Il devrait promulguer des lois qui sont équitables et utiles » car « l'équité fait des lois efficaces, augustes et inviolables » et l'utilité assure que les lois soient appréciées et respectées²⁶⁰. De façon encore plus précise, Althusius estime que « le droit de chaque membre du *commonwealth* est conservé, et non pas diminué ou augmenté au détriment d'un autre »²⁶¹.

Selon Woldring, cette prescription fondamentale entraîne deux conséquences importantes. D'une part, « le gouvernement doit reconnaître la compétence propre et les droits appropriés des associations privées afin de prévenir qu'une association n'en domine une autre »²⁶². D'autre part, afin de défendre les droits susmentionnés, « le gouvernement doit restreindre les activités des citoyens et des associations privées par l'intermédiaire de la loi [...] »²⁶³. L'autre tâche, tout aussi essentielle, qui échoit aux administrateurs politiques consiste à aménager, à travers les lois et les politiques, les conditions permettant

²⁵⁹ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, *op.cit.*, p. 98 (traduction libre).

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 176 (traduction libre).

²⁶¹ *Ibid.*, p. 175 (traduction libre).

²⁶² Henk E.S. Woldring, « The Constitutional State in the Political Philosophy of Johannes Althusius », *op.cit.*, p. 131 (traduction libre). Cette interprétation des arrangements politiques préconisés par Althusius traduit avec force l'espace que la pensée républicaine occupe dans sa construction fédérale ascendante. En effet, Althusius promeut une organisation politique susceptible d'assurer que les diverses consociations jouissent d'un droit modulé à l'autodétermination et qu'aucune d'entre elles ne puissent dépendre de la volonté arbitraire d'un individu (le prince) ou d'un autre groupe.

²⁶³ *Ibid.*, p. 131 (traduction libre).

aux groupes organisés de réaliser le plus possible leurs propres compétences et leurs propres droits. Althusius mériterait donc, selon Woldring, d'être considéré comme l'un des pères fondateurs de l'État libéral constitutionnel, en vertu du fait que, d'une part, il défend l'idée que la compétence et la loi de l'État sont régies par des « principes légaux surhumains », et que d'autre part, il restreint la puissance légale de l'État en regard des associations non étatiques²⁶⁴.

Tout indique donc qu'Althusius reconnaît aux associations constituantes un droit inhérent à l'autodétermination. Le peuple est le pouvoir constituant puisqu'il demeure en tout temps le propriétaire de la souveraineté. Il choisit de s'associer et « d'établir pour lui-même les droits nécessaires et utiles à cette association »²⁶⁵ car il ne saurait s'administrer lui-même sans compromettre la poursuite harmonieuse du projet social. Comme on l'a vu précédemment, la création du *commonwealth* est un « acte volontaire »²⁶⁶ qui n'entraîne aucune aliénation des parties contractantes, qui circonscrivent par elles-mêmes les limites du mandat politique.

En définitive, Althusius entend le droit à l'autonomie et formule le principe de subsidiarité (négative) en des termes très évocateurs lorsqu'il énonce que la pérennité et la prospérité d'un régime politique dépendent de l'autonomie consentie aux entités constituantes et de la limitation du pouvoir détenu par les autorités politiques. Le principe de subsidiarité négative signifie que la liberté des groupes politiques infra-étatiques doit être protégée des intrusions répétées d'un État qui se ferait ainsi trop envahissant et

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 132.

²⁶⁵ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples, op.cit.*, p. 93 (traduction libre).

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 95.

centralisateur. C'est précisément ce qu'il préconise lorsqu'il écrit que « l'*imperium* du roi ne devrait pas être étendu de telle sorte que la liberté du peuple soit supprimée »²⁶⁷.

Ultimement, le respect de l'autonomie des consociations garantit la mise en commun de toutes les ressources essentielles au bien-être de tous les membres. En clair, si la communication est le but à atteindre, l'autonomie est le droit politique qui aménage les conditions propices au succès de l'entreprise sociale. C'est précisément ce que veut dire Althusius lorsqu'il met l'accent sur l'importance de la confiance et du consensus²⁶⁸. Corrélativement, la subsidiarité incarnerait le mécanisme fédéral par le moyen duquel les devoirs et responsabilités qui échoient à chaque consociation sont dévolus au niveau le plus approprié, de sorte que la circulation de tout ce qui conditionne la prospérité et le bien-être de tous les citoyens soit maximisée.

Ainsi, si on assume à l'instar d'Althusius que l'être humain est un « animal civil »²⁶⁹ par nécessité, il apparaît tout à fait logique que l'autonomie des consociations soit balisée par les raisons mêmes qui encouragent les individus à s'associer, à savoir la « communication de tout ce qui est utile et nécessaire à l'exercice harmonieux de la vie sociale »²⁷⁰. Cette communication mutuelle dictée par la nécessité, lie tous les partenaires dans un projet commun. Car comme tient à le spécifier Althusius, cet engagement fondateur « n'empêche pas des provinces séparées du même *commonwealth* d'utiliser des lois spéciales différentes »²⁷¹.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 175 (traduction libre).

²⁶⁸ *Ibid.*, 67.

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 25.

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 17 (traduction libre).

²⁷¹ *Ibid.*, p. 67 (traduction libre).

Les dévolutions ouvrent la porte à une ère où la politique est synonyme de négociation et de discussion. La communication d'Althusius, qui incarne l'essence de son plan fédéral, est susceptible de nous fournir des outils conceptuels qui nous font entrevoir avec plus d'acuité cette restructuration qui comporte l'avènement d'une co-souveraineté ou d'une codétermination. La communication rend compte de l'interdépendance qui caractérise avec plus de force aujourd'hui, compte tenu du surgissement des enjeux d'envergure planétaire notamment, les sociétés politiques qui coexistent au sein d'espaces juridiques multipliés.

3

**LES DÉVOLUTIONS ÉCOSSAISE ET GALLOISE : ENJEUX
DÉBATS, PERSPECTIVES**

Dans un contexte de contestation de la souveraineté étatique et de remise en cause du nationalisme majoritaire²⁷², de nouvelles possibilités se présentent aux sociétés plurinationales, c'est-à-dire aux pays qui, à l'instar du Canada, de l'Espagne, de la Belgique et du Royaume-Uni, comprennent plusieurs nations qui revendiquent un certain degré d'autodétermination. À l'époque contemporaine, « la politique est [...] fortement structurée par ces mouvements qui contestent les termes de leur intégration à l'État central [...] »²⁷³. Le nationalisme minoritaire et les changements politiques et constitutionnels que les mouvements nationalistes basque, catalan, flamand, écossais, gallois et québécois réclament constituent, actuellement, un enjeu crucial pour les démocraties libérales.

La plurinationalité pose en effet des défis immenses. Non seulement constitue-t-elle une catégorie politique récente qui donne du mal à la science politique moderne, encore largement structurée autour du paradigme de l'État territorial souverain; elle révèle aussi des rapports de forces complexes enchevêtrés dans une longue histoire et qui ne se

²⁷² Voir à ce sujet : A-G Gagnon, A. Lecours, G. Nootens, dir., (2007) *Les nationalismes majoritaires contemporains. Identité, mémoire, pouvoir*, Montréal, Québec Amérique.

²⁷³ André Lecours et Geneviève Nootens (2007) « Comprendre le nationalisme majoritaire », dans A-G Gagnon, A. Lecours, G. Nootens, (dir.), *Les nationalismes majoritaires contemporains. Identité, mémoire, pouvoir*, Montréal, Québec Amérique. p. 21.

dénouent pas facilement. Néanmoins, les aménagements politiques de type (quasi)fédéral, les mouvements de décentralisation administrative ainsi que les réformes constitutionnelles enclenchées dans plusieurs pays européens multinationaux montrent que le *statu quo* est de moins en moins soutenable. En Espagne par exemple, après des années de centralisation et de clientélisme franquistes qui ont échoué à décomposer les communautés nationales distinctes comme la Catalogne et le Pays basque, « il fallait créer une organisation du pouvoir capable d'intégrer les nationalités historiques dans un espace constitutionnel commun et qui soit en mesure de répondre aux demandes d'autonomie ainsi que de reconnaître les identités nationales distinctes »²⁷⁴. Le défi était de taille; et pourtant la Constitution de 1978 prévoyait la naissance de 17 communautés autonomes²⁷⁵. Aujourd'hui, l'État espagnol est considéré comme le plus décentralisé de toute l'Europe de l'Ouest²⁷⁶.

3.1 De nouveaux cadres d'action régionaux

Dans le cas de l'Europe, on assiste à une situation où des régions à « fort différentiel identitaire »²⁷⁷ tirent profit de la tendance décentralisatrice européenne et s'affirment

²⁷⁴ Enric Fossas (2007), « Autonomie et plurinationalité en Espagne : vingt-cinq ans d'expérience constitutionnelle », dans A-G Gagnon, A. Lecours, G. Nootens, dir., *Les nationalismes majoritaires contemporains. Identité, mémoire, pouvoir*, Montréal, Québec Amérique, p. 292.

²⁷⁵ Cette stratégie politique visant à opérer une certaine décentralisation sans remettre en cause l'unité de la nation espagnole a été surnommée « café para todos ». Benito Giordano, Élixa Roller (2004), « Té para todos? A Comparison of the Process of Devolution in Spain and the UK », *Environment and Planning A*, vol. 36, no. 12.

²⁷⁶ Andrés Rodriguez-Pose, Nicholas Gill (2003), « The Global Trend Toward Devolution and its Implications », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 21, no. 3, p. 337.

²⁷⁷ Alain Dieckhoff (2007) « Rapprochement et différence : le paradoxe du nationalisme contemporain », dans A-G Gagnon, A. Lecours, G. Nootens, dir., *Les nationalismes majoritaires contemporains. Identité, mémoire, pouvoir*, Montréal, Québec Amérique, p. 72.

comme arènes démocratiques de délibération politique. L'expression « nouveau régionalisme » renvoie à cette situation. Afin de bien mesurer l'ampleur de cette tendance, il suffit de mentionner qu'en 2002, huit des 15 membres que comptait l'UE à l'époque, ce qui représente 87 pour cent de la population européenne, avaient expérimenté des mesures de décentralisation significatives²⁷⁸. Ainsi, désireuses de profiter des ressources politiques et économiques qui se multiplient à l'échelle supranationale, les nations minoritaires s'efforcent de se réseauter et de devenir des acteurs au niveau supra-étatique, ce qui force les États à aller plus loin que la seule décentralisation administrative. L'objectif poursuivi par les États consiste à équiper les régions de leviers institutionnels permettant à ces dernières de se démarquer dans l'arène internationale. Ainsi, les gouvernements centraux, soucieux de voir leurs régions se démarquer à l'échelle internationale et craignant l'implosion²⁷⁹, répondent de façon différenciée à leurs requêtes en faveur de plus d'autonomie. Comme l'explique Michael Keating, « la restructuration économique assume à la fois une forme globale et locale, poussant les territoires contenus à l'intérieur d'un État à s'engager dans la concurrence sur les marchés mondiaux et continentaux »²⁸⁰. Dans ce

²⁷⁸ Andrés Rodriguez-Pose, Nicholas Gill, « The Global Trend Toward Devolution and its Implication », *op. cit.*, p. 337.

²⁷⁹ Vernon Bogdanor (2005), « Constitutional Reform in Britain: The Quiet Revolution », *Annual Review of Political Science*, vol. 8, p. 83.

²⁸⁰ Michael Keating (2001), « Par-delà la souveraineté. La démocratie plurinationale dans un monde post-souverain », dans Jocelyn Maclure et Alain-G Gagnon, *Repères en mutation : identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*, Québec Amérique, p. 70 (traduction libre). C'est précisément ce que le concept de « globalisation » indique, à savoir un processus multidirectionnel qui engage réflexivement le local dans le global et qui aménage les conditions pour que les entités politiques locales s'autonomisent de leur État respectif et s'arriment au marché continental ou mondial en « court-circuitant » l'État national.

contexte, « la concurrence internationale de plus en plus acharnée accroît le sentiment qu'il est optimal de fonctionner dans des cadres territoriaux plus compacts »²⁸¹.

Cette nouvelle forme de politique territoriale met l'accent sur l'héritage culturel de chaque région, héritage qui est mis en valeur afin de constituer un outil positif et reconnu de développement économique²⁸². Le sociologue Michael Storper insiste sur le fait que les politiques de développement mettent dorénavant l'accent moins sur les incitatifs à l'investissement des États centraux que sur la croissance endogène ou l'attraction des capitaux étrangers par des particularités régionales (par exemple la qualité de vie, l'expertise de la main-d'œuvre, la vigueur de la réciprocité sociale²⁸³ etc.)²⁸⁴. Ainsi, « la position des régions dans le marché international est gouvernée, non pas par les canaux politiques de représentation, mais par leurs avantages comparatifs et le succès avec lequel elles exploitent ces avantages »²⁸⁵. Par exemple, la Flandre a fait valoir et instrumentalisé avec succès de multiples qualités régionales, « infrastructures modernes, main-d'œuvre qualifiée, *ethos* du travail »²⁸⁶, ce qui lui aura finalement valu d'attirer, dans le Nord de la Belgique, des entreprises internationales prospères comme Mazda, Volvo et Pioneer, notamment.

²⁸¹ Alain Dieckhoff, « Rapprochement et différence : le paradoxe du nationalisme contemporain », *op. cit.*, p. 71.

²⁸² John Loughlin, *Subnational Democracy in the European Union*, *op. cit.*, p. 26.

²⁸³ Robert D. Putnam (1993), *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.

²⁸⁴ Michael Storper (1997), *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. Londres et New York, Guilford Press.

²⁸⁵ Michael Keating (1998), *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 78 (traduction libre).

²⁸⁶ Alain Dieckhoff, « Rapprochement et différence : le paradoxe du nationalisme contemporain », *op. cit.*, p. 73.

Par ailleurs, avec les nouvelles ressources politiques, économiques et légales qui sont fournies par l'Union Européenne, les partis nationalistes aspirent à pouvoir négocier eux-mêmes leur position à l'échelle transétatique « en tant que sujet plutôt qu'objet du débat constitutionnel »²⁸⁷. Autrement dit, les nations minoritaires luttent pour exprimer directement leurs préférences politiques et économiques au sein des arènes délibératives supra-étatiques et ainsi, aller au-delà de la paradiplomatie²⁸⁸.

Le rôle joué par les institutions délibératives

Dans ce contexte, les institutions délibératives jouent un rôle prépondérant. Les régions pourraient effectivement mieux exploiter et tabler sur leurs qualités spécifiques lorsqu'elles peuvent elles-mêmes promulguer les politiques qui les concernent. Comme l'explique Michael Keating :

Il est nécessaire à une nation/région de disposer d'institutions autonomes (*self government*) qui lui permettent de créer un lieu de débat et de décisions, d'élaborer des politiques, de conférer une légitimité aux décisions et de défendre l'intérêt de la collectivité au niveau de l'État et au plan international²⁸⁹.

Les recherches menées par Michael Keating, John Loughlin et Kris Deschouwer suggèrent que les régions qui disposent d'une structure institutionnelle et démocratique endogène sont celles qui connaîtraient le plus de succès dans l'économie mondiale. En effet, la présence,

²⁸⁷ Michael Keating, « Par-delà la souveraineté. La démocratie plurinationale dans un monde post-souverain », *op. cit.*, p. 96.

²⁸⁸ Cette dernière réfère à la mise en œuvre d'une « politique étrangère » sur le plan infra-étatique qui vise le rayonnement de la nation minoritaire dans le cadre d'un pays multinational. L'objectif consiste à se faire reconnaître comme nation à l'échelle internationale. Stéphane Paquin (2002), « Globalization, European Integration and the Rise of Neo-nationalism in Scotland », *Nationalism and Ethnic Politics*, vol. 8, no. 1, p. 55-81.

²⁸⁹ Michael Keating (1997), *Les défis du nationalisme moderne. Québec, Catalogne, Écosse*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal/Presses interuniversitaires européennes, p. 71 (traduction libre).

le degré d'enracinement et l'étendue des capacités d'un gouvernement élu doteraient la région de la légitimité requise pour se constituer en tant que structure de référence symbolique et incontournable pour l'identité. Ceci aurait pour effet d'encourager le « renforcement des identités et des cadres d'action régionaux »²⁹⁰. Les régions comme l'Écosse, qui jouissent d'une assise institutionnelle forte, « possèdent les ressources et le pouvoir permettant de contraindre les acteurs à évoluer à l'intérieur de la structure régionale »²⁹¹.

Cette faculté favorise la mobilisation des différents acteurs et forces sociales dans un projet régional rassembleur et surtout endogène, et anime le processus de construction régionale (*region-building*) ou communautaire. Autrement dit, le fait que les acteurs évoluant dans des sphères économiques, culturelles et sociales soient forcés ou encouragés à agir dans un environnement régional autonome, favoriserait une meilleure exploitation et utilisation des ressources endogènes et entraînerait une implication locale accrue. Ce qui mènerait en retour à l'accroissement de la capacité à résoudre des problèmes locaux et à la multiplication de stratégies créatives et unificatrices portées par des acteurs qui emploient les ressources régionales à leur avantage.

Sans constituer une panacée, les institutions démocratiques joueraient donc un rôle déterminant dans le développement des collectivités régionales. Pour M. Keating, J. Loughlin et K. Deschouwer, elles feraient partie des sept conditions de la réussite régionale. En vertu de cet ancrage institutionnel qui départage les régions qui connaissent

²⁹⁰ Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development: a Study of Eight European Regions*, op. cit., p. 183 (traduction libre).

²⁹¹ *Ibid.*, p. 183 (traduction libre).

plus de succès des régions qui sont moins bien loties, l'Écosse est retenue comme une « région forte » et le pays de Galles comme une « région faible »²⁹².

3.2 L'autonomie n'a plus le même sens

Les raisons qui motivent les États centraux à revoir leur fonctionnement politique et à accorder davantage d'autonomie aux nations minoritaires sont ainsi nombreuses et variées. Quant au nationalisme, plusieurs soulignent que « l'autonomie n'a plus le même sens »²⁹³ : dans le contexte actuel, il ne s'agit plus simplement de faire sécession ou de rejoindre le club des États souverains, l'État régalien cédant sa place à un État plus régulateur. Ce serait le cas pour le Royaume-Uni après les dévolutions de pouvoir aux régions écossaise et galloise²⁹⁴. Les nations minoritaires sont conscientes de la transformation des capacités traditionnelles de l'État engendrée principalement par la montée en importance des régimes internationaux. « [...] Les sociétés nationales infra-étatiques situent leurs propres aspirations constitutionnelles au sein de cet environnement »²⁹⁵. En effet, comme le soutient Stephen Tierney, « les sociétés nationales infra-étatiques présentent des revendications très complexes à une plus grande autonomie et à une amélioration de la reconnaissance à l'intérieur de l'État »²⁹⁶. Dans la mesure où les mouvements nationalistes adoptent des plateformes plus autonomistes que sécessionnistes

²⁹² *Ibid.*, p. 4.

²⁹³ Michael Keating, *Les défis du nationalisme moderne : Québec, Catalogne, Écosse*, *op. cit.*, p. 71.

²⁹⁴ Andrew Gamble (2006), « The Constitutional Revolution in the United Kingdom », *Publius : the Journal of Federalism*, vol. 36, no. 1, p. 33.

²⁹⁵ Stephen Tierney, « Reframing Sovereignty? Sub-State National Societies and Contemporary Challenge to the Nation-State », *op. cit.*, p. 163 (traduction libre).

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 162 (traduction libre).

(et plus civiques qu'ethniques), leurs projets deviennent plus difficiles à discréditer par les États centraux en cette époque libérale²⁹⁷.

Les dévolutions écossaise et galloise

Les dévolutions de pouvoirs exécutifs et législatifs aux régions écossaise et galloise s'inscrivent dans la foulée du nouveau régionalisme²⁹⁸ et de la refonte des stratégies et des visées nationalistes. C'est le cas pour *Plaid Cymru-the Party of Wales* et le *Scottish National Party*, qui « réclament autre chose que l'État-nation traditionnel »²⁹⁹ et qui font tout ce qui est en leur pouvoir pour « dé-ethniser » leur discours. Pour la première fois depuis leur fondation au cours des années 1920, ces deux partis émergent en tant que forces électorales qui aspirent au pouvoir³⁰⁰.

Le terme britannique de dévolution, inventé au 19^e siècle³⁰¹, désigne le transfert de pouvoirs politiques vers les législatures régionales de l'Écosse et du pays de Galles. « L'exercice de différentes attributions décentralisées (beaucoup plus étendues en Écosse qu'au pays de Galles) par un exécutif responsable devant une assemblée élue »³⁰² constitue le programme mis en œuvre par le gouvernement travailliste de Tony Blair pour répondre à la diversité nationale au sein de la Grande-Bretagne.

²⁹⁷ Michael Keating, « Par-delà la souveraineté. La démocratie plurinationale dans un monde post-souverain », *op. cit.*, p. 72. Voir aussi Stephen Tierney, « Reframing Sovereignty? Sub-State National Societies and Contemporary Challenge to the Nation-State », *op. cit.*

²⁹⁸ Michael Keating, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, *op. cit.*

²⁹⁹ Michael Keating, « Par-delà la souveraineté. La démocratie plurinationale dans un monde post-souverain », *op. cit.*, p. 84.

³⁰⁰ Andrew Gamble, « The Constitutional Revolution in the United Kingdom », *op. cit.*, p. 25.

³⁰¹ Michael Keating, *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, *op. cit.*, p. 19.

³⁰² L'État du monde (1999), *Annuaire économique et géopolitique mondiale*, Montréal, La découverte/Boréal, p. 479.

Pour remédier au déficit démocratique dénoncé par les nationalistes écossais et gallois, c'est la formule des dévolutions qui fut privilégiée, plutôt qu'une fédéralisation ou un authentique autogouvernement³⁰³. Le raz-de-marée électoral ayant porté les Travailleurs au pouvoir le 1^{er} mai 1997 a autorisé ces derniers à mettre en œuvre des réformes dont les risques politiques étaient pourtant élevés. Le domaine où l'activité gouvernementale a été la plus forte et la plus significative a été la réforme constitutionnelle³⁰⁴.

Il est indéniable que la 'résolution' du problème irlandais - qui s'est finalement concrétisée le 21 mai 1998 par l'accord du Vendredi Saint sur l'Irlande du Nord - a contribué à préparer la table pour le développement et l'extension de rapports semi-fédéraux au sein du pays³⁰⁵. L'essor du nationalisme écossais et, dans une moindre mesure, du nationalisme gallois dans le jeu électoral britannique et dans la société civile a aussi obligé le gouvernement à prendre des mesures pour répondre à leurs revendications et désamorcer certaines aspirations sécessionnistes. La logique émergente des

³⁰³ Andrew Gamble, « The Constitutional Revolution in the United Kingdom », *op. cit.*, p. 10.

³⁰⁴ Parmi les plus importantes réformes constitutionnelles qui figurent dans les réalisations du Parti travailliste de Tony Blair, on dénombre notamment l'indépendance accordée à la Banque d'Angleterre (en ce qui concerne la fixation des taux d'intérêt), la tenue d'un référendum sur l'organisation politique de Londres (maire élu), la réforme du mode de scrutin pour les élections européennes (introduction de la représentation proportionnelle), la réforme de la Chambre des lords (suppression des prérogatives héréditaires) et enfin la promulgation d'une loi encadrant plus rigoureusement le financement des partis politiques. Il ne faut pas oublier non plus l'incorporation de la Convention européenne sur les droits humains. En fait, seulement au cours de la première session du mandat travailliste (1997-1998), douze lois constitutionnelles furent introduites et onze d'entre elles ont fait l'objet d'une promulgation ce qui aurait notamment eu pour effet de rapprocher le Royaume-Uni d'une constitution écrite. Robert Hazell (1999), « Shape of Things to Come », *The World Today*, vol. 55, no. 4, p. 1.

³⁰⁵ Martin Laffin (2000), « Constitutional Design: A Framework for Analysis », *Journal of Parliamentary Affairs*, vol. 53, no. 3, p. 533.

dévolutions britanniques et le *momentum* qui y est associé auraient entraîné la dévolution au pays de Galles dans le sillage du projet de dévolution en Écosse³⁰⁶.

Les raisons qui sont au cœur de la décision de procéder à des dévolutions de compétences plutôt qu'à une division fédérale du pouvoir sont nombreuses et variées. Michael Burgess et V. Bogdanor attribuent principalement cette décision au fait que « la majorité anglaise du Royaume-Uni s'est toujours opposée au fédéralisme »³⁰⁷. Selon M. Burgess, la conception développée au 19^e siècle par le célèbre constitutionnaliste A.V. Dicey, selon laquelle le fédéralisme est un mode d'organisation « querelleur » qui dérive inévitablement vers le « légalisme » continuerait de hanter les débats d'aujourd'hui³⁰⁸. L'option fédérale est également discréditée par les conservateurs et les unionistes qui estiment que de céder des parcelles de souveraineté dans le cadre d'un fédéralisme « mènerait rapidement à la dissolution du Royaume-Uni et à l'éviction de formes institutionnelles qui ont très bien servi la Grande-Bretagne au cours des 200 années précédentes »³⁰⁹. De plus, étant donné la faiblesse du nationalisme anglais (*the dog that never barked*³¹⁰) un fédéralisme territorial ne constituait pas une alternative viable. Ainsi, quinze pour cent seulement de la population britannique vit au sein des nouvelles régions constitutionnelles³¹¹. En raison de la très grande divergence des revendications

³⁰⁶ L. McAllister (1999) « The Road to Cardiff Bay : The Process of Establishing the National Assembly for Wales », *Parliamentary Affairs*, vol. 52, no. 4, (traduction libre).

³⁰⁷ Vernon Bogdanor (2005), « Constitutional Reform in Britain: The Quiet Revolution », *Annual Review of Political Science*, vol. 8, p. 83.

³⁰⁸ Michael Burgess, *The British Tradition of Federalism*, *op. cit.*, p. 18.

³⁰⁹ Andrew Gamble, « The Constitutional Revolution in the United Kingdom », *Publius : The Journal of Federalism*, *op. cit.*, p. 24 (traduction libre).

³¹⁰ John Tomaney (2000), « End of the Empire State? New Labour and Devolution in the United Kingdom », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, no. 3, p. 680.

³¹¹ Martin Laffin, « Constitutional Design: A Framework for Analysis », *op. cit.*, p. 533.

constitutionnelles, il fallait donc selon le gouvernement travailliste, opter pour des modifications asymétriques plus aisées à accomplir dans le cadre d'une dévolution différenciée.

3.3 Un nouveau régime politique asymétrique

Pour nombre d'observateurs, l'asymétrie des arrangements politiques figure comme l'une des caractéristiques les plus discutées et les plus controversées du nouveau système politique mis en œuvre. Comme s'en étonne Michael Keating :

La caractéristique la plus remarquable de l'expérience du Royaume-Uni est peut-être la facilité avec laquelle le transfert des pouvoirs écossais et gallois s'est effectué, après vingt ans au cours desquels l'asymétrie a été présentée comme le principal obstacle aux schèmes de l'autonomie gouvernementale³¹².

Étant donné que chaque nation sans État affiche des aspirations de nature diverse à l'autodétermination et qui ne reposent pas sur les mêmes assises historiques, il ne faut pas s'étonner de voir les arrangements constitutionnels évoluer dans un sens de plus en plus asymétrique. Par exemple, toutes les nations ne disposent pas d'une société civile aussi dense et unie que celle de l'Écosse qui se distingue par le fait qu'elle n'a jamais été conquise par les Anglais. Par ailleurs, les nations non étatisées ne craignent pas toutes pour la survie de leur culture, crainte pourtant répandue au pays de Galles. Les entités nationales régionales doivent donc surmonter des problèmes sociaux, économiques ou culturels différents et c'est précisément ce qui commanderait le pluralisme des arrangements institutionnels : « l'ordre politique deviendra de plus en plus asymétrique, car les

³¹² Michael Keating, « Par-delà la souveraineté. La démocratie plurinationale dans un monde post-souverain », *op. cit.*, p. 96-97.

revendications d'autodétermination et les différents ordres normatifs ne pourront être arrangés selon une hiérarchie ou réduits à un modèle commun »³¹³.

En revanche, il est vrai que l'asymétrie soulève des problèmes qui passent parfois pour être insolubles. Ainsi, en Grande-Bretagne, la question qui préoccupe le plus les intellectuels et que l'on a baptisée la *West Lothian Question*³¹⁴ est liée au droit de vote des députés des nouveaux gouvernements régionaux. La question se formule généralement de cette façon : est-ce justifiable que les députés écossais continuent de voter pour les affaires intérieures de l'Angleterre alors que l'on sait que les députés anglais ne peuvent plus voter pour soutenir ou rejeter une réforme avancée par le Parlement écossais par exemple? La question, on s'en rend compte, soulève des inquiétudes profondes.

Michael Keating estime cependant que ce débat traduit une ambiguïté propre à une certaine attitude conservatrice caractérisée par une méfiance générale envers les nations minoritaires et toute la question des modifications constitutionnelles.

Cette question soulève évidemment celle de la participation démocratique et de l'imputabilité, mais elle est basée sur une prémisse douteuse, qui précise que des changements constitutionnels peuvent être obtenus, mais qu'ils ne doivent pas, en aucune façon, nuire au fonctionnement du Parlement national³¹⁵.

Ainsi, pourquoi les intellectuels qui déplorent l'asymétrie des nouveaux arrangements conduisent-ils une réflexion similaire sur le fonctionnement des chambres hautes du Canada et du Royaume-Uni? Celles-ci ne souffrent-elles pas d'un manque de

³¹³ *Ibid.*, p. 96.

³¹⁴ En rapport avec le nom de la circonscription du député qui l'a soulevé en premier.

³¹⁵ Michael Keating, « Par-delà la souveraineté. La démocratie plurinationale dans un monde post-souverain », *op. cit.*, p. 97-98.

représentativité puisqu'elles ne se sont pas encore transformées en chambres de représentation territoriale? Par conséquent, « l'attitude conservatrice face aux réformes constitutionnelles, qui refuse de corriger les anomalies tout en se concentrant sur la représentation des nations minoritaires, est plutôt curieuse »³¹⁶.

Vernon Bogdanor affirme pour sa part que la question est mal posée puisqu'elle postule à tort que les affaires intérieures de l'Angleterre affectent peu la conduite de la politique écossaise; elle ne rend donc pas compte de l'interdépendance qui prévaut entre les niveaux d'autorité. « Les députés anglais ont peu d'intérêt dans les affaires intérieures écossaises, alors que la position dominante de l'Angleterre dans le Royaume-Uni signifie qu'il n'existe à peu près pas de questions intérieures anglaises qui ne concernent pas les députés de l'Écosse et du pays de Galles »³¹⁷. Par exemple, dans l'éventualité où Westminster déciderait d'augmenter les dépenses dans le secteur de l'éducation en Angleterre, il est clair que les représentants écossais s'y opposeraient puisque l'enveloppe budgétaire qui est attribuée à l'Écosse est fonction de l'ensemble des dépenses du Royaume-Uni. Le fait de verser plus de subsides à un département anglais pourrait donc avoir comme conséquence de diminuer l'allocation totale destinée à l'Écosse. Encore plus fondamentalement peut-être, « il serait injuste que l'Écosse soit taxée par Westminster sans y être représentée »³¹⁸. De même, ce serait également un formidable recul démocratique également que les députés écossais soient exclus du jeu démocratique de Westminster alors que celui-ci demeure responsable en matière de compétences réservées. Par conséquent, les

³¹⁶ *Ibid.*, p. 98.

³¹⁷ Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, *op. cit.*, p. 234 (traduction libre).

³¹⁸ *Ibid.*, p. 229 (traduction libre).

députés écossais et gallois doivent continuer à voter sur les affaires intérieures anglaises et ce, même si seulement 15 pour cent de la population totale du Royaume-Uni vit dans les régions où on a procédé à des dévolutions³¹⁹.

En somme, la *West Lothian Question* attire l'attention sur le fait que les dévolutions transforment « Westminster en un parlement quasi-fédéral d'un État quasi-fédéral »³²⁰.

3.4 La raison d'être des dévolutions britanniques

Les transferts asymétriques de pouvoirs aux régions écossaise et galloise furent dès le départ envisagés comme un « renouveau démocratique »³²¹, comme un projet politique exploitant l'émergence de « nouveaux espaces fonctionnels »³²², comme un moyen d'ouvrir le processus politique et de mettre fin à un déficit de légitimité. Pour le Parti travailliste, les dévolutions étaient légitimes et nécessaires puisqu'elles renversaient une situation d'injustice en ce sens que le pays de Galles et l'Écosse, à l'intérieur du Royaume-Uni, sont toujours susceptibles d'être mis en minorité par rapport à l'Angleterre. « C'est la reconnaissance de cela, déclarait Tony Blair, qui fait que les dévolutions constituent un arrangement plus juste pour le futur »³²³. Il s'agit en fait d'une formulation de l'argument en faveur de l'équité que résume Daniel Weinstock. Selon celui-ci, dans les États multinationaux « l'équité exige que les membres de minorités nationales ou ethniques

³¹⁹ Martin Laffin, « Constitutional Design: A Framework for Analysis », *op. cit.*, p. 533 (traduction libre).

³²⁰ Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, *op. cit.*, p. 235.

³²¹ Charlie Jeffery (2006), « Devolution and Local Government », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 36, no. 1, p. 57 (traduction libre).

³²² Michael Keating, « Par-delà la souveraineté. La démocratie plurinationale dans un monde post-souverain », *op. cit.*, p. 70 (traduction libre).

³²³ Cité dans Paul Chaney, Tom Hall, Andrew Pithouse, *New Governance – New Democracy: Post-Devolution Wales*, *op. cit.*, p. 8 (traduction libre).

territorialement concentrées puissent exercer un certain contrôle de leur destinée politique »³²⁴. De cette façon, les dévolutions furent explicitement avancées comme un « mécanisme de protection des droits des minorités »³²⁵. Les Travailleurs ont donc fait valoir des raisons relevant de la justice sociale afin de justifier l'octroi de pouvoirs décisionnels au pays de Galles et à l'Écosse.

Sur le plan de la philosophie politique, l'autonomisation engendrée par les dévolutions de compétences entraînerait un accroissement de la justice et résulterait également en un gain démocratique associé à cette forme tempérée d'autogouvernement. Michael Keating résume bien cette idée lorsqu'il soutient qu'«[o]bliger les citoyens d'un espace politique constitué démocratiquement à accepter les décisions prises dans un autre espace où ils ne peuvent jamais former la majorité peut ainsi constituer une violation de la démocratie »³²⁶. Notons au passage qu'Althusius expose des arguments équivalents dans son *Politica*. Il en sera question plus loin.

Les dévolutions visaient ultimement l'amélioration de la qualité de la législation³²⁷ s'appliquant au pays de Galles et en Écosse, dans l'idée que les deux nations seraient plus à

³²⁴ Daniel Weinstock, « Vers une théorie normative du fédéralisme », dans *La Revue internationale des sciences sociales*, *op. cit.*, p. 83.

³²⁵ Paul Chaney, Tom Hall, Andrew Pithouse, *New Governance – New Democracy: Post-Devolution Wales*, *op. cit.*, p. 8 (traduction libre).

³²⁶ Michael Keating, « Par-delà la souveraineté. La démocratie plurinationale dans un monde post-souverain », *op. cit.*, p. 74.

³²⁷ Réduire le fardeau législatif de Westminster figurait également parmi les arguments présentés par la Commission Kilbrandon, sur les changements constitutionnels. Mise sur pied en 1968 par Harold Wilson, son mandat consistait à enquêter sur le futur constitutionnel du pays de Galles et de l'Écosse en regard de l'émergence d'un vigoureux sentiment nationaliste à travers la périphérie celtique. La Commission alla même jusqu'à recommander l'instauration d'une assemblée régionale dotée de compétences législatives.

même de résoudre leurs problèmes spécifiques par la promulgation de législations et de mesures correspondant à leurs intérêts propres ³²⁸.

Les dévolutions écossaise et galloise représentent un changement politique et constitutionnel majeur, un « tournant décisif » dans l'histoire du Royaume-Uni. La constitution du pays s'engage en effet dès lors dans une « direction fédérale »³²⁹. D'après plusieurs commentateurs, le projet des dévolutions du gouvernement travailliste incarnerait le « plus gros changement dans la structure de l'État britannique depuis l'Acte d'Union de 1707 »³³⁰. V. Bogdanor parle même de « révolution tranquille »³³¹. Avant les dévolutions, explique-t-il, tous les membres du Parlement avaient pour rôle d'examiner les affaires intérieures et non intérieures de toutes les composantes du Royaume-Uni. Après l'inauguration des Parlements écossais et de l'Assemblée nationale de Galles, les députés œuvrant à Westminster ne légifèrent plus pour l'Écosse et ne scrutent pas les législations secondaires issues du pays de Galles :

Westminster, qui était un parlement dédié aux affaires intérieures et non intérieures de tout le Royaume-Uni, est transformé en un parlement intérieur pour l'Angleterre, en une partie de parlement intérieur pour le pays de Galles et en un parlement fédéral pour l'Irlande du Nord et l'Écosse³³².

Il est intéressant de souligner que même si le Royaume-Uni a ainsi apporté des modifications profondes à sa structure politique, les dévolutions se situeraient en continuité,

³²⁸ Robert Hazell (2007), « Westminster as a Three-in-One Legislature for the United Kingdom and its Devolved Territories », *The Journal of Legislative Studies*, vol. 13, no. 2.

³²⁹ Andrew Gamble, « The Constitutional Revolution in the United Kingdom », *op. cit.*, p. 33 (traduction libre).

³³⁰ Mark Goodwin, Martin Jones, Rhys Jones (2006), « Devolution and Economic Governance in the UK: Rescaling Territories and Organizations », *European Planning Studies*, vol. 14, no. 7, p. 979 (traduction libre).

³³¹ Vernon Bogdanor, « Constitutional Reform in Britain: The Quiet Revolution », *op. cit.* (traduction libre).

³³² Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, *op. cit.*, p. 235 (traduction libre).

et non en rupture, avec l'histoire de la politique britannique. En effet, même si la plupart des commentateurs sont d'avis que « la doctrine de la souveraineté absolue du Parlement est une caractéristique axiomatique de la vie politique britannique »³³³, il n'en demeure pas moins que l'État qui a résulté de la réunion de quatre nations, soit l'Irlande (1801), l'Écosse (1707) le pays de Galles et l'Angleterre (1536), « n'est pas un État unitaire mais un État d'union »³³⁴. Le modèle de Westminster serait beaucoup trop inflexible et monolithique pour refléter la nature diverse et complexe des caractéristiques du système politique britannique. Ce modèle aurait été « employé souvent comme une perspective normative qui fait le portrait d'une image particulière du système politique britannique, plutôt qu'un modèle théorique bien développé expliquant réellement le fonctionnement de la politique de la Grande-Bretagne »³³⁵. Comme le spécifie Michael Keating, bien que l'autorité constitutionnelle était éminemment unitaire et centralisée, en pratique, « un large degré de diversité à travers les diverses sociétés civiles nationales » prévalait alors que chacune d'entre elles était « reliée au centre de façon distincte et possédait sa propre société, culture politique et administration »³³⁶. Avant les dévolutions, le système politique britannique reconnaissait la diversité au « moyen d'organes communs du gouvernement général » mais n'offrait pas de possibilité d'autonomie régionale par le truchement d'une véritable double

³³³ John Tomaney (2000), « End of the Empire State? New Labour and Devolution in the United Kingdom », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, no. 3, p. 675 (traduction libre).

³³⁴ Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, *op. cit.*, p. 14 (traduction libre).

³³⁵ David Marsh, David Richards, Martin Smith (2003), « Unequal Plurality: Towards an Asymmetrical Power Model of British Politics », *Government and Opposition*, vol. 38, no. 3, p. 306 (traduction libre).

³³⁶ Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development: a Study of Eight European Regions*, *op. cit.*, p. 142 (traduction libre).

structure gouvernementale³³⁷. Himsworth se range aussi derrière cet avis lorsqu'il écrit qu'avant les dévolutions de 1998, « le Royaume-Uni était déjà un État au sein duquel une diversité considérable de droits était encouragée ou au moins tolérée »³³⁸. Ainsi, le Royaume-Uni serait mieux dépeint comme un « État multinational au sein duquel la complexité et le pluralisme culturel aurait toujours reçu au moins une reconnaissance symbolique »³³⁹.

Par conséquent, placer le Royaume-Uni dans la catégorie des États unitaires rigides et centralisés est réducteur³⁴⁰. Selon Andrew Gamble, « la Grande-Bretagne n'a jamais été l'exemple parfait d'un système unitaire dans lequel tous les pouvoirs sont concentrés et centralisés »³⁴¹. Bien sûr, les tendances centralisatrices de l'État britannique ne sauraient être tues. Ainsi, après 1945, alors que l'État-providence est en plein essor et se dirige vers son apogée, autant les gouvernements de droite que les gouvernements de gauche entament les pouvoirs régionaux et locaux³⁴². La période keynésienne a été synonyme

³³⁷ Ronald Watts (2001) « Les modèles de partage fédéral des compétences », dans *La Revue internationale des sciences sociales : Le fédéralisme*, no. 167, p. 26.

³³⁸ C. M. G. Himsworth (2007), « Devolution and its Jurisdictional Asymmetries », *The Modern Law Review*, vol. 70, no. 1, p. 37 (traduction libre).

³³⁹ Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development: a Study of Eight European Regions*, *op. cit.*, p. 174 (traduction libre).

³⁴⁰ Le régime politique de la Grande-Bretagne se caractérise, selon Rhodes, depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, par « une tension persistante entre la volonté d'engager une action autoritaire et la dépendance envers l'acceptation des autres » nations historiques. Pour Rhodes, la Grande-Bretagne tend à devenir un régime différencié au sein duquel la fragmentation et la centralisation cohabitent. R. Rhodes (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance and Accountability*, Buckingham, Open University Press, p. 15, p. 200 (traduction libre).

³⁴¹ Andrew Gamble, « The Constitutional Revolution in the United Kingdom », *op. cit.*, p. 21 (traduction libre).

³⁴² John Loughlin (2007), « Les nationalismes britanniques et français face aux défis de l'europanisation et de la mondialisation », dans A-G Gagnon, A. Lecours, G. Nootens, dirs., *Les nationalismes majoritaires contemporains. Identité, mémoire, pouvoir*, Montréal, Québec Amérique. p. 210-211.

d'uniformisation dans la plupart des États occidentaux³⁴³. De plus, les débats sur les questions intérieures de l'époque, avec l'émergence des Travailleurs et l'introduction du suffrage universel, étaient largement monopolisés par la bataille entre le socialisme et le capitalisme, ce qui aurait relégué en arrière-plan les questions constitutionnelles concernant la répartition des pouvoirs³⁴⁴. Néanmoins, les Écossais ont conservé leurs institutions civiles d'avant l'Acte d'Union de 1707 et les Gallois ont préservé, (quoique non sans peine) leur langue et « leur version du protestantisme non conformiste »³⁴⁵.

La transformation du système politique britannique

Comme les dévolutions ne constituent pas des processus très répandus dans la pratique politique, il semble nécessaire d'en présenter une définition détaillée puisque la précision des concepts importe si l'on veut évaluer la pertinence du parallèle entre le fédéralisme sociétal d'Althusius et le Royaume-Uni d'après les dévolutions qui revêt les caractéristiques d'une structure quasi-fédérale³⁴⁶.

Pour nombre de politologues et de constitutionnalistes, les dévolutions incarneraient une voie médiane, distincte du fédéralisme, entre le modèle de l'État unitaire rigide et l'indépendance³⁴⁷. Pour Vernon Bogdanor, les dévolutions désignent un transfert de pouvoirs consenti par une autorité politique supérieure à une entité politique inférieure. Il précise que « [...] les dévolutions peuvent être définies comme comprenant trois éléments :

³⁴³ Michael Keating, *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, *op. cit.*, p. 18.

³⁴⁴ Andrew Gamble, « The Constitutional Revolution in the United Kingdom », *op. cit.*, p. 25.

³⁴⁵ John Loughlin, « Les nationalismes britanniques et français face aux défis de l'eupéanisation et de la mondialisation », *op. cit.*, p. 201.

³⁴⁶ Ian Bache et Matthew Flinders (2004), « Multi-level Governance and the Study of the British State », *Public Policy and Administration*, vol. 19, no. 1, p. 10.

³⁴⁷ Vernon Bogdanor, « Constitutional Reform in Britain: The Quiet Revolution », *op. cit.*, p. 82.

le **transfert** à un corps élu **subordonné**, sur une base géographique, de **fonctions** qui sont présentement exercées par les ministres et le Parlement »³⁴⁸. Les fonctions dévolues peuvent être législatives, c'est-à-dire que les entités politiques inférieures obtiennent la possibilité de faire des lois; elles peuvent aussi être exécutives, c'est-à-dire que les nouveaux foyers d'autorité détiennent uniquement le pouvoir de promulguer des lois secondaires. Les dévolutions entraînent donc une décentralisation de l'autorité politique vers des groupes nationaux qui peuvent aspirer à exercer une forme modulée d'autodétermination.

Avec le *Scotland Act* et le *Government of Wales Act*, tous deux promulgués en 1998, des pouvoirs décisionnels étendus ont été transférés, ou plus précisément délégués de façon différenciée, par Westminster aux nouvelles législatures écossaise et galloise. Depuis lors, l'Écosse et, dans une moindre mesure, le pays de Galles peuvent élaborer de façon plus autonome leur propre agenda politique: « l'Écosse et le pays de Galles jouissent maintenant de pouvoirs considérables particulièrement pour tout ce qui concerne les services de santé, l'éducation et la politique sociale, le gouvernement local et le développement économique »³⁴⁹. Les fonctions réservées par le Parlement britannique concernent surtout les activités « macroéconomiques, les questions internationales et le processus législatif de première autorité »³⁵⁰.

³⁴⁸ Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, *op. cit.*, p. 2 (traduction libre) (je souligne).

³⁴⁹ Martin Laffin, Alys Thomas (1999), « The United Kingdom: Federalism in Denial? », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 29, no. 3, p. 94 (traduction libre).

³⁵⁰ Mike Marinetto (2001), « The Settlement and Process of Devolution: Territorial Politics and Governance under the Welsh Assembly », *Political Studies*, vol. 49, no. 2, p. 310 (traduction libre).

Ainsi, même si la Grande-Bretagne devient plus unie qu'unitaire, elle n'incarne pas une fédération au sens strict puisque les régions demeurent clairement subordonnées au gouvernement central. Contrairement aux fédérations classiques, « les limites constitutionnelles s'appliquent seulement à l'Écosse et non pas à Westminster, qui conserve même le droit de légiférer dans les sphères dévolues, bien qu'en vertu de la convention Sewel, cela ne puisse survenir qu'avec le consentement du Parlement écossais »³⁵¹.

Le Royaume-Uni appartiendrait par conséquent aujourd'hui à la catégorie des unions constitutionnellement décentralisées³⁵², bien que la structure politique issue des dévolutions possède nombre de caractéristiques propres à une fédération. Trois sont particulièrement frappantes. Premièrement, l'État multinational présente une combinaison de règles communes et d'autogouvernement territorial évoluant sur deux ordres normatifs distincts mais liés, donc une combinaison de gouvernement partagé (*shared rule*) et d'autogouvernement (*self-rule*). Deuxièmement, les dévolutions ont entraîné une distribution constitutionnelle de l'autorité exécutive et législative et de l'allocation des revenus. Aussi, le Royaume-Uni bénéficie d'une Cour constitutionnelle, le Comité judiciaire du Conseil privé s'étant vu confier le mandat de trancher les litiges opposant les différents paliers politiques. Enfin, la structure politique issue des dévolutions prévoit des processus (Conventions) et des institutions (Concordats) dont le mandat est de faciliter la collaboration intergouvernementale en matière de compétences partagées et concurrentes.

³⁵¹ Michael Keating, *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, op. cit., p. 20 (traduction libre).

³⁵² Ronald Watts (2001), « Les modèles de partage fédéral des compétences », dans *La Revue internationale des sciences sociales; Le fédéralisme*, no. 167, p. 29.

D'un point de vue plus formel en revanche, le Royaume-Uni n'entre pas dans la catégorie des fédérations. Alors que le fédéralisme prévoit un partage juridique des pouvoirs, la dévolution prévoit une transmission verticale des pouvoirs qui peut être révoquée³⁵³. La Grande-Bretagne ne dispose pas d'une Constitution écrite qui ne soit pas unilatéralement amendable par un niveau de gouvernement seul et qui nécessite le consentement formel des gouvernements régionaux, par voie de législatures ou de référendum, ou par une proportion significative des unités constituantes³⁵⁴. Le degré d'autonomie financière de l'Écosse et du pays de Galles n'est pas suffisamment significatif. Qui plus est, le système de gestion des relations intergouvernementales souffre d'un manque de formalisation.

Enfin, pour que la Grande-Bretagne soit considérée comme une véritable fédération, il faudrait instaurer un partage plus équitable des compétences entre les paliers gouvernementaux, partage qui ne mettrait pas le centre en position de suprématie. Cependant, la distinction n'est pas si nette dans le cas du Royaume-Uni (surtout en regard de l'adoption de la convention Sewel) qui aurait édifié une construction politique *sui generis*³⁵⁵. Il en sera question plus loin. Examinons maintenant la nature des débats et des enjeux qui ont accompagné la création du Parlement écossais.

3.5 Le Parlement écossais

³⁵³ Vernon Bogdanor, « Constitutional Reform in Britain: The Quiet Revolution », *op. cit.*, p. 84.

³⁵⁴ Ronald Watts, « Les modèles de partage fédéral des compétences », *op. cit.*, p. 29.

³⁵⁵ Vernon Bogdanor, « Constitutional Reform in Britain: The Quiet Revolution », *op. cit.*.

Depuis 1999, l'Écosse possède son propre Parlement. Ce 'nouveau'³⁵⁶ gouvernement régional détient des pouvoirs législatifs et exécutifs sur toutes les matières qui ne sont pas expressément réservées par Westminster. Le système législatif comprend, comme c'est le cas dans les systèmes fédéraux, des compétences réservées, des compétences partagées ou concurrentes et des compétences déléguées. Le transport, par exemple est un domaine partagé. Le transport aérien et ferroviaire demeure de la compétence de Westminster alors que l'entretien des routes est dévolu au Parlement écossais. Le processus décisionnel se scinderait donc en deux catégories : « les matières que l'Écosse peut régler par elle-même; et les questions pour lesquelles la coopération intergouvernementale est nécessaire »³⁵⁷. Cette interdépendance législative du gouvernement régional et du gouvernement national rejoint les prescriptions d'Althusius sur la collaboration entre les différentes communautés autonomes; j'y reviendrai.

La Loi sur le Parlement écossais de 1998 prévoit la création d'un Parlement écossais possédant des compétences générales sur toutes les questions qui ne sont pas réservées à Westminster. Le Parlement écossais compte 129 membres (*Members of the Scottish Parliament*), élus à date fixe au suffrage universel pour quatre ans. Parmi les 129 députés, 73 sont élus dans des circonscriptions uninominales à un tour. Les 56 autres sont élus à la proportionnelle dans huit régions électorales différentes.

³⁵⁶ Avant l'Union parlementaire de 1707 au cours de laquelle les parlements anglais et écossais furent dissous afin de permettre la création d'un nouveau Parlement pour la Grande-Bretagne, l'Écosse possédait sa propre assemblée délibérative. Serait-il donc plus avisé de parler de la « restauration » du Parlement d'Écosse?

³⁵⁷ Michael Keating, *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, op. cit., p. 23 (traduction libre).

Dans la Loi, ce ne sont donc pas les compétences dévolues à l'Écosse qui sont énoncées, mais l'ensemble des pouvoirs que retient le gouvernement central. Westminster conserve ainsi l'autorité sur la défense, la politique étrangère, la sécurité nationale, et sur tout ce qui concerne la protection du libre-échange et le marché intérieur britannique. Westminster a également autorité sur tout ce qui concerne le « maintien des critères de justice sociale et la répartition du fardeau des paiements de sécurité sociale »³⁵⁸ ainsi que sur des catégories résiduelles telles que la régulation de la diffusion médiatique et la gestion de certaines professions traditionnellement gérées par les pouvoirs britanniques. Le pouvoir de taxation est réservé à Westminster, à l'exception du fait que le Parlement écossais est autorisé à varier le taux de l'impôt sur le revenu de trois pences par tranche de 1 livre.

En outre, plusieurs « fonctions importantes, notamment l'agriculture, les pêcheries et la politique environnementale sont aussi partagées avec l'Union Européenne, créant davantage de complexité »³⁵⁹. De surcroît, la terminologie est variable. C'est pourquoi la complexité de l'action législative constitue une dimension souvent pointée du doigt. « Certains domaines comme l'éducation sont pleinement dévolus alors que d'autres comme le développement économique, sont en partie réservés »³⁶⁰.

Les ministres écossais ont obtenu le droit de légiférer dans les matières suivantes : agriculture, forêt et pêche, éducation et formation, environnement, gaélique, santé, logement, droit et affaires internes, administration locale, héritage naturel et patrimoine historique, planification, police et sapeurs-pompiers, assistance sociale, sports et arts,

³⁵⁸ *Ibid.*, p. 20 (traduction libre).

³⁵⁹ *Ibid.*, p. 21 (traduction libre).

³⁶⁰ *Idem.*

statistiques et archives de l'Écosse, transport, tourisme et développement économique. Les pouvoirs dévolus ne sont cependant pas énumérés dans la loi sur le gouvernement de l'Écosse. En effet, on ne voulait pas reproduire l'erreur de l'Acte de 1978, qui spécifiait en détails tous les pouvoirs dévolus au Parlement écossais et fut rejeté³⁶¹. Cette fois, ce sont les compétences réservées à Westminster qui ont été énumérées, comme si le fait de taire les compétences dévolues à l'Écosse contribuait à sauvegarder la souveraineté parlementaire du gouvernement central³⁶².

Comme le soutient Mark Goodwin, « l'une des caractéristiques les plus significatives de la dévolution britannique est qu'elle est habilitante plutôt que prescriptive »³⁶³. L'étendue des compétences dévolues à la législature régionale, qui dispose en fait des « pouvoirs de légiférer dans la plupart des domaines de la politique intérieure écossaise »³⁶⁴, permet au gouvernement de démarquer la politique écossaise de la politique britannique ou anglaise. Par exemple, les frais de scolarité pour les étudiants écossais ont été abolis en Écosse, mais maintenus en Angleterre. Une loi plus libérale sur l'accès à l'information a été promulguée, le système moyenâgeux du métayage a été aboli

³⁶¹ Arthur Aughey (2001), *Nationalism, Devolution and the Challenge to the United Kingdom State*, Londres, Pluto Press, p. 142.

³⁶² En outre, si les réformes constitutionnelles mises en œuvre par le Parti travailliste ne sont pas explicitement liées les unes aux autres par une vision cohérente, c'est que le gouvernement souhaitait éviter de soulever la réticence des ministres moins enthousiastes en décidant plutôt de présenter chaque législation sur la base de circonstances particulières. Martin Laffin, Alys Thomas, « The United Kingdom: Federalism in Denial? », *op. cit.*, p. 96.

³⁶³ Mark Goodwin, Martin Jones, Rhys Jones, « Devolution and Economic Governance in the UK: Rescaling Territories and Organizations », *op. cit.*, p. 983 (traduction libre).

³⁶⁴ Peter Jones, « Quelques développements récents dans l'histoire constitutionnelle de la Grande-Bretagne », dans Michel Seymour (dir.) (2002) *États-nations, multinationales et organisations supranationales*, Montréal, Liber, p. 322.

et une stratégie culturelle pour l'Écosse a été formulée³⁶⁵. La générosité du soutien aux étudiants et la gratuité des soins aux personnes âgées à domicile sont quelques exemples de mesures différentes de celles préconisées en Angleterre³⁶⁶.

La formation du Parlement écossais : débats et enjeux

Lorsqu'ils ont présenté leur Livre Blanc sur les dévolutions en 1997, les travaillistes de Tony Blair devaient prendre acte des recommandations qui leur avaient été soumises par un vaste mouvement en faveur du *home rule*, mouvement formé par des représentants de la société civile, des politiciens, des membres de la fonction publique et des associations féminines, notamment. Une kyrielle de groupes organisés à l'instar de la Campagne pour un Parlement écossais, de l'Assemblée civique, de la Démocratie pour l'Écosse et de la Convention constitutionnelle écossaise ont en effet été mis sur pied au lendemain de l'échec du premier référendum sur les dévolutions en 1979 (qui fut suivi par l'élection du gouvernement conservateur). Dans le cas de l'Écosse, les dévolutions peuvent donc être vues comme le fruit d'une vaste mobilisation des acteurs de la société civile. Le débat entourant la création/restauration d'un parlement écossais ne fut pas monopolisé par les partis politiques et ni par des intérêts particuliers mais plutôt ouvert et porté par une vaste participation publique. Des organisations communautaires, des associations civiles ainsi que des citoyens représentant un large spectre de la société civile écossaise ont pris part au projet qui a de cette façon pu gagner en légitimité et en soutien. Selon Peter Jones,

³⁶⁵ *Ibid.*, p. 323.

³⁶⁶ Il n'y aurait rien de très surprenant dans ces mesures selon Alice Brown puisque l'objectif des architectes de la dévolution écossaise consistait à trouver de nouvelles façons de « faire de la politique », de construire une « culture politique différente en Écosse ». Alice Brown (2000), « Designing the Scottish Parliament », *Parliamentary Affairs*, vol. 53, no. 3, p. 554 (traduction libre).

« [l]’histoire du changement constitutionnel en Écosse tend vraiment à démontrer que celui-ci survient uniquement lorsque les institutions civiques – l’Église, le système de justice, les établissements d’enseignement, le gouvernement local, les syndicats et les médias – concluent à sa nécessité »³⁶⁷. Comme le précise Alice Brown, « [c]eux qui se sont impliqués dans le processus ont aidé à légitimer le projet et à récolter plus d’appuis : ils revendiquent aussi la propriété du projet »³⁶⁸, auquel ils s’identifient nécessairement davantage.

Une instance civile telle que la Convention constitutionnelle a joué un rôle de fer de lance dans la formulation d’une approche commune des dévolutions en réunissant autour d’un même objectif tous les partisans de la restauration de l’autonomie écossaise : le Parti travailliste, les Libéraux démocrates, des représentants des syndicats, du mouvement féministe, des hommes d’affaire, des conseillers locaux et des représentants des Églises. La Convention a notamment étayé des principes qui ont contribué à légitimer le projet de création du Parlement écossais. En effet, dans le document intitulé *Claim of Right*, la Convention s’est positionnée en faveur du « droit souverain du peuple écossais de déterminer la forme de gouvernement la mieux adaptée à ses besoins »³⁶⁹. En logeant la souveraineté dans le peuple écossais plutôt que dans le Parlement de Westminster et en postulant que l’autodétermination de l’Écosse est un droit inhérent, la Convention a établi une distinction décisive entre les pensées constitutionnelles britannique et écossaise.

³⁶⁷ Peter Jones, « Quelques développements récents dans l’histoire constitutionnelle de la Grande-Bretagne », *op. cit.*, p. 319.

³⁶⁸ Alice Brown, « Designing the Scottish Parliament », *op. cit.*, p. 547 (traduction libre).

³⁶⁹ *Ibid.*, p. 544 (traduction libre).

Tout au long de son activité, le travail de la Convention s'est articulé autour de cinq grands axes directeurs : l'imputabilité, l'équilibre, l'efficacité, la participation et la subsidiarité³⁷⁰. Depuis le début de son mandat, la Convention ne s'est pas seulement attachée à promouvoir la création d'un simple organe législatif. Elle s'est battue pour permettre la naissance d'une entité politique « qui aurait un *ethos* et des méthodes de fonctionnement spécifiques »³⁷¹. Cet *ethos* renvoie à une longue et vivante tradition civique démocratique. Dans l'un des derniers rapports que la Convention a publié en 1995, intitulé « le Parlement de l'Écosse, le droit de l'Écosse », l'accent était mis sur l'élaboration d'un modèle diamétralement opposé à celui de Westminster et qui devait favoriser la participation de la société civile écossaise³⁷².

Le rapport final de la Convention, déposé en 1995, résume bien les motivations profondes qui sont à l'origine de la volonté populaire de doter l'Écosse d'un parlement autonome :

Nous émergeons avec le puissant espoir que la venue du Parlement écossais va introduire des méthodes politiques qui sont radicalement différentes des rituels de Westminster; plus participative, plus créative, moins conflictuelle...une culture d'ouverture qui va permettre au peuple de voir comment les décisions sont prises en leur nom et pourquoi. Le Parlement que nous proposons est beaucoup plus qu'un ajustement institutionnel³⁷³.

La modernisation constitutionnelle enclenchée par le gouvernement travailliste suit de très près les recommandations de la Convention, qui récolte par le fait même les fruits de ses

³⁷⁰ *Idem.*

³⁷¹ *Ibid.*, p. 545 (traduction libre).

³⁷² L'une des conséquences associées aux dévolutions administratives en effet était la formation d'une élite qui n'avait pas à rendre des comptes aux citoyens de l'Écosse.

³⁷³ *Ibid.*, p. 542 (traduction libre).

intenses efforts de construction d'un consensus qui consistaient à « aligner l'opinion populaire avec les visées de la société civile »³⁷⁴.

3.5.1 Nouveau parlement : nouvelle démocratie

Le processus démocratique et le futur système de gouvernance écossais dépendent largement du *modus vivendi* parlementaire qui fut choisi. Les débats qui ont précédé la création de la nouvelle législature régionale étaient sous-tendus par des principes directeurs et par les façons de faire susceptibles de les mettre en œuvre. Ce n'était pas seulement une nouvelle institution qui fut appelée à voir le jour, mais une démocratie revitalisée et spécifique à l'*ethos* écossais. Autant les pro-dévoctionnistes que le Parti travailliste étaient d'accord sur ce point. Dans un discours prononcé le 28 mars 2000, le Premier ministre Tony Blair affirmait vouloir « laisser l'Écosse et le pays de Galles faire ce qu'ils peuvent faire le mieux localement »³⁷⁵.

Les propositions relatives au fonctionnement concernaient la création d'un parlement de 129 membres détenant la capacité de varier la taxation (afin d'assurer un degré d'indépendance financière³⁷⁶) et la mise en place d'un système électoral mixte qui permettrait aux partis plus modestes et aux candidats indépendants de se faire valoir. La représentativité se trouvait alors au cœur de la bonne marche du nouveau Parlement. Si les architectes de la nouvelle arène politique ont opté pour un système électoral basé sur la représentation proportionnelle, c'était pour s'assurer qu'aucun parti n'arrive à dominer la

³⁷⁴ Arthur Aughey, *Nationalism, Devolution and the Challenge to the United Kingdom State*, op. cit., p. 140 (traduction libre).

³⁷⁵ Cité dans Paul Chaney, Tom Hall, Andrew Pithouse, *New Governance – New Democracy: Post-Devolution Wales*, op. cit., p. 8 (traduction libre).

³⁷⁶ Arthur Aughey, *Nationalism, Devolution and the Challenge to the United Kingdom State*, op. cit., p. 141.

nouvelle législature. Le principe du « *winner takes all* » et le « majoritarisme » (qui veut qu'une simple majorité à la Chambre des Communes confère la pleine autorité sur l'exécutif) qui a dominé le fonctionnement de Westminster pendant des siècles³⁷⁷ ne devait pas trouver leur équivalent dans le système électoral de l'Écosse. Il n'était pas question d'aménager les conditions pour que le Parti travailliste devienne le « parti permanent au pouvoir »³⁷⁸. Pour limiter le rôle des partis les plus puissants et promouvoir une représentation la plus diversifiée possible, la représentation proportionnelle fut instaurée, « ce qui a pour effet d'assurer que le gouvernement en Écosse prendra presque toujours la forme d'une coalition et que l'Exécutif ne sera pas toujours capable de prévaloir »³⁷⁹.

Les architectes du parlement de l'Écosse étaient préoccupés par l'importance d'imaginer un jeu parlementaire qui, par la présence de nombreux contre-pouvoirs, par une représentativité fidèle à la diversité écossaise et par la transparence de ses activités, restreigne les possibilités qu'un groupe ou qu'une fonction (l'exécutif notamment) en vienne à affirmer son ascendant sur un autre. Le point de départ de la démarche étant de rompre avec le modèle rigide et vétuste du parlement britannique. La critique la plus vive adressée traditionnellement à Westminster est sa propension à faire confiance à des exécutifs omniscients. Par conséquent, la nouvelle institution, dans le souci de s'en démarquer, a opté pour un modèle parlementaire qui favorise la branche législative³⁸⁰. Par exemple, les députés d'arrière-banc bénéficient de plus de pouvoir et d'influence.

³⁷⁷ Andrew Gamble, « The Constitutional Revolution in the United Kingdom », *op. cit.*, p. 22 (traduction libre).

³⁷⁸ Martin Laffin, « Constitutional Design: A Framework for Analysis », *op. cit.*, p. 537.

³⁷⁹ Michael Keating, *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, *op. cit.*, p. 17 (traduction libre).

³⁸⁰ Martin Laffin, « Constitutional Design: A Framework for Analysis », *op. cit.*, p. 538.

Également, les divers comités législatifs constituent de véritables freins et contrepoids à un exécutif qui s'avèrerait gourmand en raison du fait que ces comités sont composés en fonction du nombre de députés que les partis ont réussi à faire élire. Des mesures pour faire la promotion d'une présence égale des femmes et des hommes au Parlement ont également été mises en place. En outre, et de façon symbolique, contrairement à la traditionnelle séparation qui fait que le gouvernement et l'opposition sont vis-à-vis, il fut décidé que le Parlement prendrait la forme d'un hémicycle.

L'aliénation associée à la domination politique des Conservateurs (1979-1997) avait démontré de façon éloquente les limites du système centraliste et majoritaire de Westminster. La majorité des Écossais refusent de voter pour le Parti conservateur et accordent plutôt leur appui à des partis régionaux (tel le Parti national écossais) qui correspondent davantage à leurs aspirations, ou encore au Parti travailliste. Les Écossais pouvaient difficilement faire valoir leur identité politique distincte à travers un parti politique qui reflète leurs volontés spécifiques en vertu d'un mode de scrutin qui favorise le bipartisme. Les questions et enjeux de l'Écosse étaient déterminés par un parti, le Parti Conservateur, pour lequel très peu d'électeurs écossais votent et dans lequel très peu se reconnaissent. Ainsi, lorsque Margaret Thatcher a instrumentalisé le mythe d'une Écosse appréciée comme le lieu de naissance du capitalisme de marché en vertu du rayonnement d'Adam Smith, elle s'est butée à une opposition très vive car le mythe était incompatible avec le sentiment écossais de l'époque³⁸¹. Lorsqu'elle décida de réduire l'autonomie des institutions de la société civile écossaise (les universités, les syndicats et le système des

³⁸¹ Michael Keating, *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, op. cit., p. 32.

gouvernements locaux), elle « brisa le vieux modèle de consensus politique et de négociation en faveur d'une approche partisane et unilatérale de la prise de décision »³⁸². C'est toute la question de l'autonomie territoriale qui fut compromise, dans une approche incompatible avec les principes d'imputabilité et de contrôle démocratique. En effet, l'Écosse, qui détient moins de 12 pour cent des sièges, devait rendre des comptes à Westminster et non pas à sa propre structure politique. La question qui se posait de plus en plus fréquemment à l'époque se formule de la façon suivante : « Est-ce que la loyauté des députés écossais va à l'État britannique ou au peuple de l'Écosse? »³⁸³.

L'intention de bâtir une démocratie plus participative était au cœur du projet, comme en fait foi son insertion officielle dans le Livre blanc des Travailleurs. Le « nouveau projet travailliste », fortement inspiré de la Troisième voie³⁸⁴, annonçait ambitieusement que les réformes constitutionnelles allaient « redessiner les frontières entre ce qui est fait au nom du peuple et ce qui est fait par le peuple lui-même. Elles ont pour dessein de créer une nouvelle relation entre le gouvernement et le peuple, basée sur la confiance, la liberté, le

³⁸² Michael Keating, *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, op. cit., p. 11 (traduction libre).

³⁸³ Arthur Aughey, *Nationalism, Devolution and the Challenge to the United Kingdom State*, op. cit., p. 140 (traduction libre).

³⁸⁴ Théorisée par Anthony Giddens et popularisée par Tony Blair et Gérard Schroeder, la Troisième voie, en plus d'être précurseur d'une nouvelle gauche, « cherche, sur le plan idéologique mais surtout politique, à refonder une stratégie social-démocrate dans un contexte mondial marqué par l'effondrement du mur de Berlin et l'accélération du processus de mondialisation ». (Zaki Laïdi, « Qu'est-ce que la troisième voie? », [En ligne], <http://www.laidi.com/papiers/esprit251.pdf>, page consultée le 14 mars 2007). Elle présenterait selon lui trois avantages : « celui de relancer le débat sur l'avenir de la social-démocratie en l'arrachant à la nostalgie du passé, celui de placer le combat face au néolibéralisme sur un terrain offensif plutôt que purement défensif, celui enfin de nous inviter à réfléchir aux différentes modalités nationales de la troisième voie ». (*Ibid*).

choix et la responsabilité [...] »³⁸⁵. C'est ni plus ni moins qu'un nouveau contrat social fondé sur l'inclusion et sur une démocratie de proximité qui était proposé.

Les résultats du référendum tenu en septembre 1997 indiquent que la création du Parlement écossais faisait alors l'objet d'un consensus national³⁸⁶ clair. Pour la question concernant la création du Parlement écossais, 74,3 pour cent des 60,4 pour cent d'Écossais qui sont allés aux urnes ont affirmé être en faveur. En ce qui a trait à la question sur les pouvoirs de taxation, 63,5 pour cent des électeurs ont endossé la proposition³⁸⁷. Selon David Denver, « l'ampleur du Oui suggère que le désir d'un Parlement écossais représentait effectivement la volonté organisée du peuple écossais »³⁸⁸.

À ce stade, il semble essentiel de préciser qu'une société civile distincte fut préservée en Écosse en vertu du maintien du droit privé écossais, d'un système d'éducation distinct et d'une Église réformée. Les Écossais se percevaient eux-mêmes comme plus égalitaristes que les Anglais et plus prompts à favoriser l'égalité des chances³⁸⁹. Le penchant des Écossais pour la démocratie puiserait sa source dans le fonctionnement même de l'Église d'Écosse, caractérisée par la faiblesse de sa hiérarchie. Le sentiment national écossais tendrait à concevoir plus favorablement l'État-providence que les Anglais, ce qui les aurait conduit à rejeter en bloc les mesures néolibérales de Margaret Thatcher - qui ont creusé le fossé entre l'État et la société, dont la fameuse *poll tax* à laquelle l'opposition a pris la

³⁸⁵ Discours de Tony Blair prononcé en 1996 et cité dans Paul Chaney, Tom Hall, Andrew Pithouse, *New Governance – New Democracy: Post-Devolution Wales*, op. cit., p. 7 (traduction libre).

³⁸⁶ Norman Bonney (2002), « Scottish Devolution: What Lies Beneath? », *The Political Quarterly*, p. 135.

³⁸⁷ David Denver (2002), « Voting in the 1997 Scottish and Welsh devolution referendums: Information, interests and opinions », *European Journal of Political Research*, vol. 41, no. 6, p. 829.

³⁸⁸ *Idem* (traduction libre).

³⁸⁹ Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development: a Study of Eight European Regions*, op. cit., p. 146.

forme d'un *boycott* des contribuables en 1990. L'opposition à cet impôt locatif par tête s'est cristallisée en Écosse autour de l'argument selon lequel l'imposition de cette taxe était contraire à la volonté du peuple écossais. La question de la légitimité politique aurait donc joué un rôle unique dans la campagne écossaise contre le paiement de cette taxe³⁹⁰. Cette sensibilité à la justice sociale serait aussi en partie expliquée par la force du mouvement syndicaliste écossais. Ainsi, « l'État providence qui fut précédemment un instrument de la construction nationale britannique, pourrait devenir un élément dans la construction nationale écossaise »³⁹¹.

Il est cependant difficile de savoir, comme le souligne M. Keating, si ces traits de caractère renvoient davantage à des mythes ou à des stéréotypes qui ont fait l'objet d'une instrumentalisation politique et qui, finalement, ne résistent pas à l'épreuve des faits. Par exemple, on aurait pu s'attendre à ce que l'Écosse développe une forme distincte de capitalisme tournée vers l'associationalisme ou le collectivisme mais ça ne semble pas être le cas, du moins jusqu'à présent³⁹². Cependant, dans d'autres domaines, des attitudes distinctes se manifestent. Par exemple, une importante enquête d'opinion menée à travers la Grande-Bretagne en 2001 suggère que l'Écosse aurait une vision moins négative de l'immigration que l'Angleterre³⁹³.

³⁹⁰ Arthur Aughey, *Nationalism, Devolution and the Challenge to the United Kingdom State*, op. cit., p. 139.

³⁹¹ Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development: a Study of Eight European Regions*, op. cit., p. 148.

³⁹² *Ibid.*, p. 155.

³⁹³ Le nationalisme civique dont est imprégné l'Écosse expliquerait la relative aisance avec laquelle celle-ci intègre ses immigrants bien que contrairement à l'Angleterre, elle ne représente pas une terre d'accueil de prédilection. En somme, cette culture civique particulière devrait donc logiquement donner naissance à une culture politique différente originale. Michael Keating, *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, op. cit., p. 34.

Dans le but d'expliquer les ressorts historiques de cette volonté, il semble utile de rappeler quelques faits concernant l'histoire institutionnelle de l'Écosse. L'unification des parlements anglais et écossais scellée par l'Acte d'Union de 1707, et motivée par la volonté des Écossais d'avoir accès au marché économique anglais en expansion, n'a pas forcé l'Écosse à tirer un trait sur ses institutions civiques et religieuses (son système légal et éducationnel de même que sa propre Église). Or, selon l'expression de Tomaney, l'Écosse constituait à l'époque une « anomalie constitutionnelle », en ce sens que la région détenait une juridiction législative réelle sans toutefois disposer d'un parlement pour permettre à cette juridiction d'être exercée. En conséquence de quoi, « [v]ers la fin du 19^e siècle, des inquiétudes étaient exprimées à l'effet que la législation touchant l'Écosse recevait une attention insuffisante de la part de Westminster »³⁹⁴. Pour remédier à ce déficit de représentation, la fonction de Secrétaire d'État écossais fut mise sur pied en 1885. Responsable de la totalité des questions intérieures qui concernaient l'Écosse, le Secrétaire d'État ne pouvait pas, à lui seul, exécuter avec autant de transparence et d'efficacité ce qu'une dizaine de départements accomplissait pour l'Angleterre. Ce qui veut dire qu'avant les dévolutions de 1998, l'ordre du jour politique écossais était, à toutes fins utiles, contrôlé par des politiciens britanniques qui n'avaient pas les intérêts spécifiques de l'Écosse comme priorité.

3.6 L'Assemblée nationale de Galles

³⁹⁴ John Tomaney, « End of the Empire State? New Labour and Devolution in the United Kingdom », *op. cit.*, p. 678 (traduction libre).

En ce qui concerne le pays de Galles, la *Loi sur le gouvernement du pays de Galles* (1998), instaure une forme de dévolution très différente de celle qui fut implantée en Écosse. La nation galloise peut désormais compter sur de véritables institutions politiques et démocratiques. Cependant, la Loi confère à l'Assemblée nationale galloise des fonctions administratives et législatives secondaires, ce qui signifie que « les décrets ordonnant l'application de la législation primaire, naguère votés par des ministres britanniques, sont maintenant votés par l'Assemblée elle-même »³⁹⁵.

La nouvelle législature galloise compte 60 membres, nommés AMs pour *Assembly Member* ou députés de l'Assemblée. Parmi ce nombre, 40 membres représentent les circonscriptions électorales et 20 sont élus à la proportionnelle. Le nombre limité de députés traduirait l'ambivalence des travaillistes à l'égard de la dévolution galloise, ainsi que l'ambivalence populaire³⁹⁶. La taille de l'Assemblée aurait beaucoup à voir avec une méfiance historique présente dans la population du pays de Galles à l'égard de l'appareil politique, longtemps synonyme de domination et de mise en tutelle. Pour éviter de s'aliéner les Gallois de toutes allégeances, il était nécessaire, selon Arthur Aughey, de procéder à la création d'une Assemblée qui ne prêterait pas le flanc aux critiques adressées à une superstructure³⁹⁷. Le nombre limité de membres de la législature produit néanmoins un aspect très positif puisque dans le but de combler le manque de personnel politique, les 2000 fonctionnaires et les 60 députés de l'Assemblée quémandent le concours des réseaux d'acteurs formels et informels (universités, gouvernements locaux et autres communautés

³⁹⁵ Peter Jones, « Quelques développements récents dans l'histoire constitutionnelle de la Grande-Bretagne », *op. cit.*, p. 322.

³⁹⁶ Arthur Aughey, *Nationalism, Devolution and the Challenge to the United Kingdom State*, *op. cit.*, p. 150.

³⁹⁷ *Ibid.*, p. 150.

d'acteurs économiques notamment) pour mener à bien leur mandat, ce qui contribue à renforcer et à stimuler la participation du milieu. Nous y reviendrons.

La *Loi sur le gouvernement du pays de Galles* prévoit le transfert de quelque 17 champs de compétences, incluant le développement économique, la culture, l'éducation et la santé. L'Assemblée nationale galloise est « investie de pouvoirs administratifs sur l'éducation, la santé, le gouvernement local, l'environnement et l'agriculture, mais l'essentiel du pouvoir législatif demeure entre les mains de Westminster »³⁹⁸. L'Assemblée nationale galloise ne dispose pas de pouvoir législatif réservé: elle « contrôle l'implantation de la législation secondaire et l'applique au pays de Galles. C'est donc dire que chaque loi de Westminster est une loi de dévolution »³⁹⁹.

L'Assemblée est une créature constitutionnelle singulière. Tout comme Westminster, elle dispose de son propre cabinet. Toutefois, contrairement au Parlement de Westminster, son fonctionnement repose sur une multitude de comités multifonctionnels chargés de développer des politiques, de surveiller leur implantation et d'évaluer les agissements de l'exécutif. Au pays de Galles, la dévolution aurait ainsi engendré un divorce entre l'exécution des politiques et le processus décisionnel lui-même⁴⁰⁰.

Si le « pouvoir général de l'initiative politique »⁴⁰¹ demeure fermement dans les mains du gouvernement central, l'Assemblée jouit néanmoins d'une sorte de droit de veto sur la législation primaire provenant de Westminster. Ce qui fait dire à plusieurs que

³⁹⁸ Peter Jones, « Quelques développements récents dans l'histoire constitutionnelle de la Grande-Bretagne », *op. cit.*, p. 322.

³⁹⁹ Adrian Kay (2003), « Evaluating Devolution in Wales », *Political Studies*, vol. 51, no. 1, p. 62 (traduction libre).

⁴⁰⁰ Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, *op. cit.*, p. 161.

⁴⁰¹ Adrian Kay, « Evaluating Devolution in Wales », *op. cit.*, p. 62.

« même si les pouvoirs de l'Assemblée sont modestes, ils ne sont pas insignifiants »⁴⁰². Comme le soutient Alistair Cole, qui a mené plus de 100 entrevues au pays de Galles, il n'y a aucun doute que l'Assemblée a su s'imposer. Selon l'analyse de Mike Marinetto, les politiciens œuvrant au niveau régional ont cessé d'agir comme « les interlocuteurs territoriaux du gouvernement central » et s'efforcent de construire « une trajectoire politique distincte »⁴⁰³. L'impact de l'Assemblée se serait surtout fait sentir dans les sphères de l'éducation et de la santé par le truchement de la pratique des *Statutory Instruments*, la forme la plus connue de législation déléguée ou subordonnée au Royaume-Uni. Les *Statutory Instruments* désignent les législations qui se soustraient à l'évaluation par les membres du Parlement britannique. Elles investissent l'Assemblée nationale galloise de l'autorité de formuler des politiques distinctes *intra vires*, c'est-à-dire conformes aux champs de compétences qui ne sont pas réservés par le Parlement de Westminster. En vertu de ces mécanismes, qui font que l'Assemblée est en mesure de promulguer des « législations de première autorité à l'intérieur des législations secondaires »⁴⁰⁴, l'Assemblée a pu rejeter des mesures britanniques et adopter les siennes propres. Le pays de Galles a par exemple refusé le projet de Tony Blair de créer des écoles spécialisées et décidé de ne pas permettre l'introduction du financement privé dans les écoles. L'Assemblée a aussi procédé à la création d'une nouvelle agence chargée de contrôler l'éducation des jeunes de plus de 16 ans. En revanche, les limites imposées à la

⁴⁰² Arthur Aughey, *Nationalism, Devolution and the Challenge to the United Kingdom State*, *op. cit.*, p. 151 (traduction libre).

⁴⁰³ Mike Marinetto (2001), « The Settlement and Process of Devolution: Territorial Politics and Governance under the Welsh Assembly », *op. cit.*, p. 307 (traduction libre).

⁴⁰⁴ Alistair Cole (2004), « Devolution and Decentralization in Wales and Brittany: A Framework for Evaluation », *International of Urban and Regional Research*, vol. 28, no. 2, p. 356 (traduction libre).

législature galloise en matière d'éducation font par exemple que celle-ci ne pourrait pas choisir de modifier le salaire des professeurs⁴⁰⁵. Les 7 milliards alloués annuellement à l'Assemblée nationale ont notamment encouragé la création d'un poste de Commissaire à la jeunesse (un précédent britannique), ainsi que la mise sur pied de 22 dispensaires locaux, d'une Commission chargée de venir en aide aux sans abris et d'un fond d'investissement orienté vers l'aide au démarrage des petites entreprises.

Par ailleurs, l'Assemblée ne détient pas de « pouvoirs réservés mais seulement des pouvoirs délégués »⁴⁰⁶. Or, comme la volonté de déléguer des pouvoirs fluctue d'un ministère britannique à l'autre, l'Assemblée dispose de pouvoirs qui ne présentent pas de frontières fixes : « Il n'y a pas de divisions constitutionnelles précises, comme c'est le cas dans les systèmes fédéraux authentiques »⁴⁰⁷. Néanmoins, cette situation ne serait pas inquiétante outre mesure, si l'on se fie à la pratique législative actuelle : « Ces pouvoirs législatifs secondaires peuvent paraître très limités, mais dans la pratique, ils sont considérables, étant donné la tendance de la législation britannique à accroître la discrétion des ministres de promulguer des législations secondaires »⁴⁰⁸.

La plupart de ces compétences font l'objet d'une responsabilité partagée, ce qui signifie que l'Assemblée nationale de Galles doit obtenir l'assentiment de Westminster pour permettre l'entrée en vigueur de ses projets politiques. Le pays de Galles évolue donc

⁴⁰⁵ *Ibid.*, p. 356.

⁴⁰⁶ Martin Laffin, Alys Thomas, « The United Kingdom: Federalism in Denial? », *op. cit.*, p. 94 (traduction libre).

⁴⁰⁷ Alistair Cole, « Devolution and Decentralization in Wales and Brittany: A Framework for Evaluation », *op. cit.*, p. 356 (traduction libre).

⁴⁰⁸ Martin Laffin, Alys Thomas, « The United Kingdom: Federalism in Denial? », *op. cit.*, p. 94 (traduction libre).

dans un quasi-fédéralisme coopératif⁴⁰⁹ dans le cadre duquel Westminster agit comme superviseur des législations galloises pour s'assurer que celles-ci ne compromettent pas la « cohésion nationale » et ne suscitent pas de compétition interrégionale.

Selon Adrian Kay, l'instauration de compétences partagées participe d'une volonté délibérée d'établir un partenariat entre les deux niveaux d'autorité afin que l'Assemblée gagne de la maturité politique tout au long de sa collaboration obligée avec Westminster et éventuellement, puisse réclamer plus d'autonomie. Ce qui fait dire à plusieurs que les dévolutions représentent un processus et non un aboutissement⁴¹⁰.

Néanmoins, des commentateurs de la nouvelle politique galloise s'en inquiètent. « Le manque chronique de clarté dans le partage des pouvoirs entre l'Assemblée nationale et Westminster/Whitehall rend très difficile pour un citoyen de savoir quel organe est responsable de quoi et qui doit leur rendre des comptes »⁴¹¹. Dans un contexte de désillusion et d'apathie politique où la participation du citoyen n'est pas gagnée d'avance (50,1% des Gallois se sont rendus aux urnes lors du référendum et seulement 46% des Gallois ont voté lors de la première élection post-dévolution), la complexité peut incarner un facteur décourageant⁴¹².

⁴⁰⁹ Martin Laffin, « Constitutional Design: A Framework for Analysis », *op. cit.*, p. 532.

⁴¹⁰ Robert Hazell (1999), « Shape of things to come », *The World Today*, vol. 55, no. 4, p. 24.

⁴¹¹ Paul Chaney, Tom Hall, Andrew Pithouse, *New Governance – New Democracy: Post-Devolution Wales*, *op. cit.*, p. 25 (traduction libre).

⁴¹² En revanche, si l'apathie des Gallois est indubitable, elle participe d'un phénomène international. En effet, la très grande majorité des pays sont aux prises avec des taux de participation très inférieur à ce qu'il est souhaité. Par ailleurs, des stratégies pour augmenter la participation citoyenne ont été intégrées dans la pratique politique du nouveau forum politique. La décision de privilégier un mode de scrutin proportionnel participe de cette volonté d'encourager la participation en « réduisant le nombre de votes perdus et le risque de domination d'un parti ». *Ibid.*, p. 25 (traduction libre).

Ces préoccupations ont d'ailleurs mené, au mois d'août 2002, à l'établissement de la Commission Richard sur les pouvoirs de l'Assemblée. Son mandat consistait à formuler des recommandations quant à une éventuelle révision des compétences de l'Assemblée⁴¹³. La Commission conseillait d'accorder à la législature galloise des pouvoirs législatifs similaires à ceux dont dispose le Parlement écossais ainsi que de faire passer le nombre de députés de 60 à 80 afin de composer plus efficacement avec la charge administrative. Westminster a donné suite à ces recommandations mais de façon très édulcorée et progressive. Les pouvoirs de l'Assemblée ont été consolidés et sont aujourd'hui comparables à ceux du Parlement écossais bien que la parité ne soit pas encore atteinte.

La formation de l'Assemblée nationale galloise : débats et enjeux

Si l'Assemblée nationale de Galles constitue « une institution unique au sein du Royaume-Uni »⁴¹⁴, c'est notamment en raison du fait que ses penseurs ont évolué dans un contexte où la population était plutôt sceptique et divisée sur la pertinence de procéder à des dévolutions de compétences. Les Travailleurs étaient eux-aussi divisés sur la question, ce qui a contribué à envoyer des signaux confus à la base militante du parti. Il n'y a pas eu, au pays de Galles, de mobilisation populaire comparable à celle qui s'est formée en Écosse.

Les architectes de l'Assemblée ont dû imaginer un compromis entre le parlementarisme de Westminster (dont nul ne souhaitait reproduire les principaux schèmes) et le modèle des gouvernements locaux réputé pour son caractère fermé, élitiste et peu

⁴¹³ Jonathan Bradbury, Neil McGarvey (2003), « Devolution: Problems, Politics and Prospects », *Parliamentary Affairs*, vol. 56, no. 2, p. 227.

⁴¹⁴ Martin Laffin, Alys Thomas (2000), « Designing the National Assembly for Wales », *Journal of Parliamentary Affairs*, vol. 53, no. 3, p. 557 (traduction libre).

démocratique. « Le défi auquel ils (les constructeurs) faisaient face [...] était de construire une nouvelle institution qui devrait être à la fois efficiente et efficace et aussi démocratique et réceptive »⁴¹⁵. La dévolution représenta pour ses principaux promoteurs une opportunité unique de revivifier la démocratie et de s'engager dans une relation plus ouverte et directe avec la société galloise, afin de « libérer les énergies, étendre la prospérité économique et améliorer la qualité de vie »⁴¹⁶.

Pour une large portion de la population, la régionalisation des leviers institutionnels avait sa raison d'être surtout après des années de thachérisme où les partis politiques soutenus par les Gallois étaient éloignés du pouvoir. « Une assemblée galloise était maintenant considérée comme un futur rempart contre une éventuelle domination au pays de Galles d'un parti politique hostile en Angleterre »⁴¹⁷.

Pour nombre de nationalistes gallois, l'État britannique souffre d'un important déficit démocratique en tant qu'il est dominé par un exécutif auquel nul ne peut espérer s'opposer et qui a tendance à centraliser tous les pouvoirs. En outre, il s'agissait d'une occasion en or de démocratiser les *quangos* (des organismes non gouvernementaux qui possèdent une autonomie relative) de l'administration publique en subordonnant ces entités non élues à un pouvoir politique légitime. En effet, au pays de Galles, le processus de construction institutionnelle s'est effectué, historiquement, surtout sur le plan administratif. La décentralisation administrative a aménagé les conditions pour que des organisations

⁴¹⁵ *Ibid.*, p. 558 (traduction libre).

⁴¹⁶ Paul Chaney, Tom Hall, Andrew Pithouse, *New Governance – New Democracy: Post-Devolution Wales*, *op. cit.*, p. 5.

⁴¹⁷ Martin Laffin, Alys Thomas, « Designing the National Assembly for Wales », *op. cit.*, p. 558 (traduction libre).

comme l'Agence de développement de Galles ou encore le Conseil rural de Galles soient à même d'influencer considérablement les affaires galloises. Or, « leur rôle a mené à un mécontentement généralisé en vertu du manque de transparence et de responsabilité de leurs membres et de leurs activités »⁴¹⁸. Les dévolutions devaient introduire une forme de gouvernement plus démocratique et souffler la bougie d'un appareil administratif non élu et critiqué pour ses pratiques favorisant le patronage⁴¹⁹ et le népotisme.

Sur le plan économique deux arguments reviennent souvent. Le fait de concevoir et de livrer des politiques qui sont en accord avec les besoins immédiats du pays de Galles, au lieu d'être adaptées à ceux de Westminster est susceptible d'augmenter les chances de pallier les difficultés économiques en capitalisant sur le potentiel d'innovation de la culture galloise. En second lieu, le besoin de mieux profiter des possibilités d'aide financière et de représentation accordées par l'Union Européenne est aussi en jeu. La livraison des deniers associés au Fonds Structurel européen exige notamment un partenariat accru au niveau régional entre tous les acteurs de la société civile.

Au niveau de la performance économique, il semblerait que l'Assemblée nationale de Galles et les mesures économiques qu'elle a instaurées aient largement rencontré les objectifs attendus. Depuis la création de l'Assemblée en 1999, le chômage aurait diminué de 42,2 pour cent contre seulement 18 pour cent pour le reste du Royaume-Uni⁴²⁰. En 1999, le pays de Galles se classait onzième parmi les régions et nations britanniques en terme de

⁴¹⁸ Graham Day (2006), « Chasing the Dragon? Devolution and the Ambiguities of Civil Society in Wales », *Critical Social Policy*, vol. 26, no. 3, p. 646 (traduction libre).

⁴¹⁹ *Ibid.*, p. 646.

⁴²⁰ Mark Drakeford (2005), « Wales and a Third Term of New Labour : Devolution and the Development of Difference », *Critical Social Policy*, vol. 25, no. 4, p. 500.

chômage. En 2004, elle s'était hissée au cinquième rang⁴²¹. De plus, le taux d'activité a bondi de dix pour cent depuis 1999, alors qu'il a connu une hausse globale de cinq pour cent dans l'économie britannique. Au niveau de la croissance économique, le pays de Galles se tiendrait dans le peloton de tête, aux côtés de l'Irlande du Nord⁴²².

3.6.1 Complexité de la situation identitaire au pays de Galles

Les efforts de construction d'une nouvelle institution devaient composer avec une société civile désunie et polarisée autour de trois identités principales : une Galles anglophone, une Galles bilingue et une Galles plus industrielle. La situation identitaire ne se réduit toutefois pas à ces trois pôles. En fait, l'étagement et l'imbrication du sentiment britannique et du sentiment gallois ont fortement complexifié et problématisé l'identité galloise. Avec les guerres napoléoniennes, le sentiment identitaire nationaliste s'était superposé à la fierté de faire partie de l'empire britannique, dont l'aire de rayonnement était considérable. À cette époque, Cardiff, la capitale du pays de Galles, jouissait de l'enviable réputation d'être la capitale mondiale du charbon, alors que les vallées septentrionales galloises incarnaient des centres industriels dynamiques. La participation du pays de Galles à la grandeur de l'empire britannique a résulté dans le développement d'un sentiment identitaire britannique ou, pour parler le langage des néo-fonctionnalistes, dans un

⁴²¹ *Ibid.*, p. 500.

⁴²² *Idem.*

« transfert de loyauté qui s'est effectué en premier lieu parmi l'élite et ensuite parmi le public »⁴²³.

Tirer le portrait des identités galloises n'est donc pas chose aisée. Comme en fait foi une enquête réalisée en 2001⁴²⁴ (soit deux années après les dévolutions) le pays de Galles présenterait cinq profils identitaires dominants. Ceux qui se sentent exclusivement gallois représentaient 24,6% de la population totale (qui atteignait en 2001 les 2 903 085 d'individus). Ceux qui se sentent plus gallois que britanniques constituent 23,5% de la population du pays de Galles alors que ceux qui se disent autant gallois que britanniques composent 29,4% de la population. Le pourcentage de la population qui se sent plus britannique que galloise s'élève à 11,2% alors que ceux qui s'affichent comme étant exclusivement britanniques forment 11,3% du pays de Galles.

Ces résultats démontrent la polarisation des identités dans le cadre d'une cohabitation qui a mené à l'assimilation⁴²⁵ du pays de Galles et à la problématisation de la question linguistique. La langue a effectivement fait l'objet de plusieurs politiques pénalisant son emploi au cours du 19^e siècle, notamment par l'entrée en vigueur d'un

⁴²³ Jonathan Bradbury (2003), « The Political Dynamics of Sub-state Regionalisation: a Neo-functionalist Perspective and the Case of Devolution in the UK », *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 5, no. 4, p. 551 (traduction libre).

⁴²⁴ Richard Wyn, Roger Scully (2003), *Public Opinion, National Identity and Devolution*, Institute of Welsh Politics, Cardiff, University of Wales, p. 16-17.

⁴²⁵ Le préambule de la loi de 1536 était à ce sujet on ne peut plus explicite : « Le Dominion, la principauté et le pays de Galles sont incorporés, annexés, unis et soumis à et sous la Couronne impériale de ce Royaume [...] parce que dans ledit pays, principauté et dominion existent divers droits, usages, lois et coutumes très différents des lois et coutumes de ce Royaume et aussi parce que le peuple dudit Dominion possède un langage quotidien utilisé dans ledit Dominion ne ressemblant pas et n'ayant pas la même euphonie que la langue maternelle utilisée dans le Royaume [...]. Son Altesse, en conséquence, manifeste l'intention de les réduire à l'ordre parfait et à la connaissance des lois du Royaume et d'extirper complètement les coutumes et usages singuliers et sinistres différant de ce qui est en ce Royaume [...]. Elle a ordonné que ledit pays et Dominion de Galles sera à l'avenir, pour toujours et dorénavant incorporé et annexé au Royaume d'Angleterre » (italiques ajoutées).

nouveau système national d'éducation qui a aussi réprimé l'usage du gaélique en Écosse. Pendant longtemps, la langue galloise fut perçue très négativement comme un trait identitaire folklorique révolu faisant obstacle à la modernité. Durant la période keynésienne, alors que l'interventionnisme étatique entraînait la centralisation et l'uniformisation, l'avancement social et la réussite économique semblaient davantage à la portée des anglophones. Dans ce contexte, plusieurs locuteurs gallois ont choisi, non sans difficulté, de délaissier leur langue maternelle et de faire l'apprentissage de la *lingua franca*. Le gaélique a donc été relégué au statut de langue minoritaire. Alors que le pays de Galles comptait, selon le recensement de 2001, 2,9 millions d'habitants, seulement 18,8 % de ceux-ci (soit 538 000 locuteurs) affirmaient pouvoir s'exprimer en gallois. Les locuteurs gallois ne comptent donc que pour 1 % de la population totale du Royaume-Uni. Parmi ceux qui parlent le Gallois, 94,3 % se disent bilingues et affirment l'utiliser comme langue seconde. Ainsi, seulement 5,6 % de locuteurs gallois sont unilingues et emploient cette langue en tant que langue maternelle⁴²⁶.

Le statut du Gallois s'est grandement amélioré avec l'entrée en vigueur en 1998 de la *Loi sur l'administration du pays de Galles*, bien que des progrès considérables aient été réalisés dès 1993⁴²⁷. L'article 47 de la loi de 1998 déclare que les langues anglaise et

⁴²⁶ La réhabilitation de cette langue indo-européenne celte est toute récente et la nouvelle assemblée y a consacré beaucoup de temps et d'énergie. Les politiques gouvernementales en matière linguistique assurent de plus en plus que le fait de parler le gallois ne constitue plus un obstacle mais plutôt un instrument important entrant dans l'édification du « capital humain ». (Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development: a Study of Eight European Regions*, op. cit., p.181.)

⁴²⁷ La Loi sur la langue galloise de 1993 a institué l'égalité du gallois et de l'anglais dans tous les domaines de la vie publique. Elle garantit également aux personnes de langue galloise le droit d'utiliser le gallois devant les tribunaux. De façon importante, la loi fonde le *Welsh Language Board*, le Conseil de la langue galloise, qui est devenu aujourd'hui l'un des principaux instruments d'aménagement linguistique. La force coercitive de

galloise doivent être traitées sur un pied d'égalité à l'Assemblée galloise, que l'Assemblée doit respecter l'esprit des directives de la *Loi sur la langue galloise de 1993* et enfin que tous les règlements se doivent d'être rédigés dans les deux langues. En somme, l'anglais et le gallois sont depuis 1998 reconnus comme les deux langues officielles du pays de Galles dans les domaines de la législature, de la justice et de l'affichage.

Ces ressorts historiques se manifestent dans la difficile cohabitation des élites politiques et dans la profonde division de la population qui rendent tout aussi malaisée la mobilisation autour d'un projet commun. Il est en effet difficile de s'entendre quand la majorité des anglophones conçoivent le pays de Galles comme n'étant qu'une région britannique alors que les nationalistes (qui, dans une large proportion, correspondent aux gallophones) perçoivent le pays de Galles comme une nation sans État qui doit lutter pour obtenir une forme d'autodétermination. Autrement dit, parmi la population galloise, « le clivage oppose les nationalistes aux régionalistes »⁴²⁸.

Par ailleurs, contrairement au nationalisme écossais, qui a toujours été plus sécessionniste, « le nationalisme gallois était moins préoccupé par son indépendance politique que par la défense et la préservation d'une culture et d'un mode de vie qui semblait menacés »⁴²⁹. Il cherchait avant toute chose la reconnaissance plutôt que la séparation. Selon Himsworth, le pays de Galles transporterait sur son dos depuis de

cette loi est par ailleurs limitée en ce sens qu'elle ne prévoit aucune disposition accordant au gallois le statut de langue officielle.

⁴²⁸ Arthur Aughey, « Nationalism, Devolution, and the Challenge to the United Kingdom State », *op. cit.*, p. 118 (traduction libre).

⁴²⁹ Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, *op. cit.*, p. 7 (traduction libre).

nombreuses années « le fardeau de la non-reconnaissance »⁴³⁰. Le terme « Angleterre » ne désignait-il pas, jusqu'à l'entrée en vigueur de la *Loi sur la langue galloise* de 1967, indifféremment ce que nous appelons aujourd'hui le pays de Galles et l'Angleterre? Il faut également préciser que pour la majorité des anglophones vivant au pays de Galles, le nationalisme gallois (qui s'exprime notamment dans le radicalisme industriel des vallées du sud) était et demeure nuisible car il met en péril la «liaison vitale»⁴³¹ instituée avec Londres. Tout ceci explique pourquoi l'option des dévolutions a gagné par une marge très minime, lors du référendum de 1998 en obtenant seulement 50,3 % de la faveur populaire.

La réalité identitaire du pays de Galles commandait donc la mise en place de règles particulières. La protection des minorités galloises (notamment les gallophones qui constituent 20 pour cent de la population régionale) a fait l'objet de mesures considérables parce que la légitimité commande que les droits des minorités soient protégés⁴³². La configuration de l'Assemblée contient des garanties concrètes qui visent à permettre l'expression des intérêts plus spécifiques des minorités afin que le jeu ne soit pas accaparé par le groupe majoritaire. L'introduction d'un système électoral plus proportionnel vise à refléter le plus fidèlement possible la diversité de la société civile galloise dans la composition de l'assemblée, en encourageant le multipartisme. La structure des comités de l'assemblée est configurée de telle sorte que tous ses membres, même les députés de moindre envergure, seront appelés à jouer un rôle appréciable dans le processus

⁴³⁰ C. M. G. Himsworth, « Devolution and its Jurisdictional Asymmetries », *op. cit.*, p. 35 (traduction libre).

⁴³¹ Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development: a Study of Eight European Regions*, *op. cit.*, p.166 (traduction libre).

⁴³² Martin Laffin, « Constitutional Design: A Framework for Analysis », *op. cit.*, p. 538.

décisionnel⁴³³. En effet, « la distribution de certains postes clés et l'adhésion aux comités doit refléter la composition des partis de la législature »⁴³⁴. Ce qui veut dire dans les faits que le comité chargé de développer des politiques économiques comprend obligatoirement des membres de tous les partis du pays de Galles qui ont obtenu des sièges à l'Assemblée.

3.7 L'Écosse et le pays de Galles : deux nationalismes, deux dévolutions

L'analyse succincte de la réalité sociologique, politique et historique du pays de Galles montre que son nationalisme ethnolinguistique s'avère en partie responsable de la faiblesse des pouvoirs qui lui ont été dévolus. Il semble légitime d'établir une corrélation entre le degré élevé de polarisation de la société civile galloise et la pauvreté de l'enthousiasme social vis-à-vis la dévolution. Le manque de cohésion et la profonde division de la société civile galloise a commandé l'attribution de pouvoirs restreints à la nouvelle Assemblée de Galles. Il n'a jamais été question que les dévolutions de pouvoirs législatifs au pays de Galles soient « moins désirables et moins faisables que dans les autres parties du Royaume-Uni »⁴³⁵. Les facteurs qui sont à l'origine de la dévolution exécutive seraient beaucoup plus liés à « la perception du faible enthousiasme de la population au pays de Galles »⁴³⁶.

L'Écosse, quant à elle, présente une réalité nationaliste résolument plus civique et dynamique. Selon les résultats de cette étude, il existerait une corrélation entre la densité de la société civile écossaise, qui résulte du maintien de ses institutions, et la mobilisation de

⁴³³ Paul Chaney, Tom Hall, Andrew Pithouse, *New Governance – New Democracy: Post-Devolution Wales*, *op. cit.*, p. 24.

⁴³⁴ Martin Laffin, « Constitutional Design: A Framework for Analysis », *op. cit.*, p. 538 (traduction libre).

⁴³⁵ C. M. G. Himsworth, « Devolution and its Jurisdictional Asymmetries », *op. cit.*, p. 41 (traduction libre).

⁴³⁶ *Ibid.*, p. 41 (traduction libre).

l'ensemble des acteurs sociaux qui a facilité la construction du consensus. La conjugaison de ces éléments (sans oublier la vigueur permanente de la volonté d'indépendance en Écosse) a favorisé le transfert de pouvoirs législatifs considérables : « L'Écosse, avec sa société civile continue basée sur des institutions et des souvenirs plutôt que sur de fortes solidarités ethniques, possède un réseau d'acteurs plus fort que celui du pays de Galles, où les divisions internes sont plus importantes »⁴³⁷.

Contrairement au pays de Galles, où le débat entourant la création de la nouvelle Assemblée fut animé principalement par les partis politiques (*top down*)⁴³⁸, en Écosse le mouvement pro-dévolution a pris son envol à partir d'une pléthore de forces politiques ascendantes émanant directement de la société civile (*bottom up*)⁴³⁹ comme je l'ai expliqué plus haut. Au pays de Galles, des membres de la société civile ont participé à la consultation mais seulement en tant qu'invités du gouvernement. Il est d'ailleurs souvent suggéré que « la société civile galloise n'est pas vue comme le précurseur de la dévolution galloise, mais parmi ses progénitures potentielles »⁴⁴⁰. En clair, ce n'est pas la société civile qui a créé l'Assemblée de Galles mais la nouvelle législature qui devra contribuer à y créer une culture civique. En Écosse, le dynamisme de la société civile s'est manifesté dans le travail colossal accompli par la Convention constitutionnelle. Au pays de Galles, la désunion et la faiblesse de sa société civile⁴⁴¹ se sont ajoutées comme facteurs négatifs à

⁴³⁷ Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development: a Study of Eight European Regions*, *op. cit.*, p.182.

⁴³⁸ Graham Day, « Chasing the Dragon? Devolution and the Ambiguities of Civil Society in Wales », *op. cit.*, p. 644.

⁴³⁹ *Ibid.*, p. 644.

⁴⁴⁰ *Ibid.*, (traduction libre).

⁴⁴¹ *Ibid.*

l'ambiguïté du Parti travailliste qui exerce le leadership politique au pays de Galles de façon hégémonique depuis les années 1920⁴⁴².

Plusieurs éléments de taille manquent à la société civile du pays de Galles et expliquent sa relative fragilité. Contrairement à l'Écosse, le pays de Galles a été attaché politiquement à l'Angleterre sans pouvoir sauvegarder une structure légale séparée et sans jouir d'une autonomie étendue en matière d'éducation. De surcroît, les médias au pays de Galles, jusqu'au début des années 1990, étaient dominés par les questions britanniques et par la langue anglaise. Ainsi, la société civile galloise a évolué et fut desservie par des institutions dominées par un vocabulaire et des schémas de valeurs britanniques. L'environnement identitaire qui prévalait était largement imposé par la majorité anglaise. Ce qui a eu pour effet de nouer le sentiment gallois à des fondements religieux (non conformisme) et linguistiques (survie du gallois). Le nationalisme gallois s'avère donc nécessairement plus ethnoculturel que civique⁴⁴³. « L'existence d'une identité nationale nationaliste en Écosse et l'absence d'une telle identité en Galles suggèrent que l'Écosse et le pays de Galles représentent des environnements politiques très différents »⁴⁴⁴.

⁴⁴² Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development: a Study of Eight European Regions*, *op. cit.*, p.165.

⁴⁴³ Aux yeux de la loi privée internationale, l'Écosse, à l'instar de l'Irlande du Nord par exemple, est considérée comme un pays séparé. Des spécialistes à l'instar d'Himsworth sont aussi d'avis que la structure des tribunaux en Écosse s'avère « très différente de la structure du système judiciaire en Angleterre et au pays de Galles ». (C. M. G. Himsworth, « Devolution and its Jurisdictional Asymmetries », *op. cit.*, p. 36 (traduction libre)). Les origines civiles du système légal de l'Écosse ne sont d'ailleurs pas les mêmes qu'en Angleterre et résulteraient des nombreux rapports entretenus aux 17^e et 18^e siècles entre les juristes hollandais et écossais. La loi criminelle, la loi sur la famille, la loi successorale et la loi sur la propriété auraient toutes évolué et seraient toutes conduites fort différemment en Écosse. Ces divergences institutionnelles constituent autant de lieux d'expression et de sauvegarde de l'identité civique et distincte écossaise. À l'aide de ces leviers institutionnels, l'Écosse détenait la licence de façonner son propre schéma de valeurs et son propre vocabulaire identitaire.

⁴⁴⁴ Richard Heasley (2005), « Identifying Scotland and Wales: Types of Scottish and Welsh National Identities », *Nations and Nationalism*, vol. 11, no. 2, p. 260 (traduction libre).

De surcroît, l'abolition des lois coutumières et du Parlement de Cardiff et l'abrogation de l'usage de la langue galloise qui furent scellées par les lois d'Union de 1536 et de 1543 ont créé des conditions propices au développement du clientélisme. En effet, la nature limitée des structures politiques galloises serait à l'origine de la montée en importance d'acteurs intermédiaires appelés en renfort pour remplir des rôles qui ne sont pas joués par des institutions formelles. « En même temps, les traditions de relations sociales et politiques personalistes ont habitué la population à obtenir des faveurs par l'entremise de l'intervention des patrons »⁴⁴⁵. Avant la dévolution, la région ne disposait pas de l'autonomie politique nécessaire pour pourvoir de son propre chef à l'allocation légitime des ressources et à la gestion de ses relations avec l'État. En Écosse, « la réciprocité immédiate des échanges clientélistes est remplacée par la réciprocité plus diffuse caractéristique des sociétés à haute confiance »⁴⁴⁶.

Ce qui amène des politologues comme Richard Heasley à affirmer que « la nature contestée de ce qu'est la nation galloise et de qui est Gallois limite les composantes sur lesquelles tous les citoyens gallois peuvent se mettre d'accord »⁴⁴⁷. Le riche legs de souvenirs des Écossais renvoie à une imagerie précise : une histoire riche en héros, en batailles épiques et ponctuée d'intrigues royales. Le sentiment identitaire des Gallois s'est construit beaucoup par la négative et est fortement imbu d'un ressentiment envers les Anglais. Ce qui signifie corrélativement que l'absence de mythes unificateurs capables de

⁴⁴⁵ Michael Keating, John Loughlin, Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development: a Study of Eight European Regions*, *op. cit.*, p.180 (traduction libre).

⁴⁴⁶ *Ibid.*, p.180 (traduction libre).

⁴⁴⁷ Richard Heasley, « Identifying Scotland and Wales: types of Scottish and Welsh National Identities », *op. cit.*, p. 258 (traduction libre).

transcender les divisions sociétales rend la construction d'une véritable communauté nationale malaisée au pays de Galles.

4

**LE FÉDÉRALISME ASCENDANT D'ALTHUSIUS COMME
FONDEMENT NORMATIF DES DÉVOLUTIONS BRITANNIQUES**

Certains des points de vue normatifs les plus importants d'Althusius figurent implicitement dans la rhétorique du Parti travailliste (alors dirigé par Tony Blair) et dans les justifications formulées par les penseurs et acteurs de la nouvelle politique britannique à propos des dévolutions. Mais ils sont également présents dans les écrits et l'activité des mouvements citoyens en faveur des dévolutions, mouvements qui se sont constitués surtout en Écosse, et dans la construction quasi-fédérale qui a résulté des transferts de pouvoir. Le *Politica* d'Althusius n'a évidemment pas été le livre de chevet de Tony Blair, ni n'a inspiré directement les campagnes citoyennes en faveur de la création des deux législatures régionales. Néanmoins, le projet des dévolutions contient un certain nombre de fondements normatifs qui sont proches du système politique élaboré par Althusius.

Il faut donc maintenant rendre compte de ces rapprochements en saisissant les concepts phares qui organisent la théorie d'Althusius, à savoir la souveraineté partagée et la codétermination, la pluralisation de la gouvernance, la politique entendue comme un processus de construction communautaire et enfin, le principe de subsidiarité. Rappelons d'abord brièvement qu'Althusius aménage la diversité dans un projet fédéral ascendant et pluraliste. Le système politique est ascendant en ce sens que « l'unité fédérative ne doit pas

être imposée par le haut, mais doit plutôt être renforcée par le bas »⁴⁴⁸ et s'appuyer sur l'ensemble des « communautés symbiotiques »⁴⁴⁹ qui composent l'État. Chaque niveau génère ses propres lois et droits afin de réaliser des finalités qui lui sont propres⁴⁵⁰. Dans le modèle élaboré par Althusius, les associations fonctionnelles, les villes, les régions et les provinces sont antérieures et supérieures à l'État : ce sont elles qui lui donnent naissance et qui produisent et engendrent tout ce qui est utile et nécessaire à la vie sociale. Ceci ne signifie pas qu'Althusius endosse l'idée organiciste propre à la pensée médiévale selon laquelle l'autonomie des groupes serait fermement ordonnée à une unité globale ou à un principe de totalité. En réalité, dans le fédéralisme d'Althusius, « chacun des groupes a sa cause finale et se suffit en partie par le déploiement de sa propre perfection »⁴⁵¹. Ainsi, les « droits des communautés et leur subordination à une unité globale sont posés en même temps »⁴⁵² alors que le principe du consentement intervient à tous les niveaux associatifs.

4.1 Indivisibilité, partage et codétermination

Cette section s'attachera à étayer l'hypothèse selon laquelle les dévolutions auraient entraîné une nouvelle répartition de la souveraineté qui va dans le sens des principes politiques avancés par Althusius. La construction fédérale d'Althusius repose, comme je l'ai souligné, sur le postulat que la souveraineté est indivisible mais partageable : elle n'est pas « la propriété d'une poignée d'individus, ni de quelque tyran, mais (...) la propriété de

⁴⁴⁸ Henk E.S. Woldring, « The Constitutional State in the Political Philosophy of Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 126 (traduction libre).

⁴⁴⁹ Philippe Brault, Guillaume Renaudineau, François Sicard, *Le principe de subsidiarité*, *op. cit.*, p. 11.

⁴⁵⁰ Matthew S. Weinert, « Bridging the Human Rights – Sovereignty Divide: Theoretical Foundations of a Democratic Sovereignty », *op. cit.*, p. 15.

⁴⁵¹ Chantal Millon-Delsol (1992), *L'État subsidiaire*, Paris, Presses universitaires de France, p. 51.

⁴⁵² Philippe Brault, Guillaume Renaudineau, François Sicard, *Le principe de subsidiarité*, *op. cit.*, p. 12.

la coalescence des communautés qui donnent naissance à l'État »⁴⁵³. Althusius reconnaît que c'est la vie symbiotique de tous les membres du *commonwealth*, la mise en commun harmonieuse des potentialités de chacun, qui est la plus à même d'assurer le bien-être général : « C'est parce qu'aucune communauté n'est adéquate à toutes les finalités que les membres d'un type de communauté vont se tourner vers une communauté d'un autre type pour atteindre certains buts »⁴⁵⁴. L'activité politique doit s'articuler librement à *l'intérieur* et à *travers* tous les échelons de la vie sociale, sans faire l'objet d'aucun monopole étatique. C'est cet environnement politique particulier qui favorise la prospérité. C'est pour cette raison que « dans le système fédéral d'Althusius, la gouvernance prend place seulement comme un processus continu et politiquement organisé d'interaction parmi les communautés »⁴⁵⁵. Les relations ne se font pas sur une base purement intergouvernementale et sporadique; elles font l'objet d'une négociation perpétuelle.

Le parallèle qu'on peut établir entre le système d'Althusius et le régime politique britannique d'après les dévolutions se rapporte à la répartition de la souveraineté et aux desseins particuliers de ce partage. En effet, selon M. Weinert, la construction d'Althusius est « significative parce qu'elle s'assure que l'activité politique ait une pertinence et une responsabilité directe sur le peuple en permettant à chaque association d'attribuer un effet direct et immédiat sur leurs propres finalités »⁴⁵⁶. La situation qui prévalait avant les

⁴⁵³ Henk E.S. Woldring, « The Constitutional State in the Political Philosophy of Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 125 (traduction libre).

⁴⁵⁴ Philippe Brault, Guillaume Renaudineau, François Sicard, *Le principe de subsidiarité*, *op. cit.*, p. 13.

⁴⁵⁵ Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, *op. cit.*, p. 162 (traduction libre).

⁴⁵⁶ Matthew S. Weinert, « Bridging the Human Rights – Sovereignty divide: Theoretical Foundations of a Democratic Sovereignty », *op. cit.*, p. 15 (traduction libre).

dévolutions était tout autre. En effet, les législations s'appliquant en Écosse et au pays de Galles étaient décidées par les représentants du groupe majoritaire de la Grande-Bretagne, à savoir l'Angleterre.

Or, le partage et l'indivisibilité de la souveraineté suggèrent plutôt chez Althusius qu'aucune communauté politique ne peut être exclue du fonctionnement politique sans entraîner une importante violation qui s'exprime sous la forme d'une imposition induite par l'autorité centrale. C'est cette situation d'injustice que les dévolutions sont venues renverser en permettant aux peuples écossais et gallois de formuler leurs propres politiques en accédant à une forme modulée d'autodétermination. Dans son effort pour rassembler les perspectives normatives qui ont été employées pour justifier les dévolutions, Adrian Kay souligne d'ailleurs que le concept déontologique central qui fut le plus souvent évoqué dans les débats est l'autonomie⁴⁵⁷. La crise de légitimité résulte en effet d'une situation où l'autorité politique n'est pas répartie et partagée également parmi les nations constituantes qui, de cette façon, ne dispose pas d'un niveau d'autonomie proportionnel à leur engagement⁴⁵⁸. En attribuant des pouvoirs législatifs considérables au pays de Galles et à l'Écosse, le gouvernement travailliste a opéré une nouvelle répartition de la souveraineté qui permet dorénavant à chaque communauté historique « de réaliser son essence sociale sous ses diverses formes possibles »⁴⁵⁹.

Le partage et l'incommunicabilité de la souveraineté se portent donc ultimement garants de la liberté des communautés politiques du *commonwealth*. En effet, Althusius

⁴⁵⁷ Adrian Kay (2003), « Evaluating Devolution in Wales », *Political Studies*, vol. 51, no. 1, p. 51 (traduction libre).

⁴⁵⁸ *Ibid.*, p. 58.

⁴⁵⁹ Philippe Brault, Guillaume Renaudineau, François Sicard, *Le principe de subsidiarité, op. cit.*, p. 13.

estime que le droit de chaque membre du *commonwealth* doit être préservé, et non pas diminué ou augmenté au détriment d'un autre. Selon Henk Woldring, cette directive suggère que « le gouvernement doit reconnaître la compétence propre et les droits appropriés des associations publiques afin de prévenir qu'une association n'en domine une autre »⁴⁶⁰. Dans le cas qui nous occupe, c'est la majorité anglaise qui dictait, jusqu'en 1999, ses choix électoraux et ses préférences politiques au pays de Galles et à l'Écosse. Évidemment, on ne doit pas négliger les liens qui existaient au sein même de la famille travailliste en provenance de ces deux régions et celle du centre. Que l'Écosse et le pays de Galles puissent être constamment sous la domination de l'Angleterre aurait été injustifiable pour Althusius. En effet, pour Althusius, « l'essence de la tyrannie consiste dans la violation du principe de consentement sur lequel tout le processus politique de gouvernance repose »⁴⁶¹.

Par ailleurs chez Althusius, « l'existence de sources concurrentes de création du droit est également admise comme un meilleur garant des libertés »⁴⁶². La création de deux nouveaux paliers en Grande-Bretagne participe résolument de cette conception. Pour Althusius comme pour les promoteurs des dévolutions, la reconnaissance de la diversité et l'octroi des moyens institutionnels permettant de mettre en œuvre l'autonomie des unités constituantes représentent des modalités de la liberté. Althusius résume cet impératif en ces termes : « C'est un aspect de la liberté qu'une entreprise puisse être administrée avec le

⁴⁶⁰ Henk E.S Woldring, « The Constitutional State in the Political Philosophy of Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 131 (traduction libre).

⁴⁶¹ Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, *op. cit.*, p. 145 (traduction libre).

⁴⁶² Alain de Benoist, « Le premier fédéraliste: Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 23.

conseil et l'autorité de ceux qui en supportent le danger et qui fournissent les aptitudes, le support, les biens et l'esprit à celle-ci »⁴⁶³.

Des justifications normatives de nature similaire furent avancées par le parti de Tony Blair pour appuyer le projet des dévolutions. Le « nouveau projet travailliste » annonçait que les réformes constitutionnelles allaient « redessiner les frontières entre ce qui est fait au nom du peuple et ce qui est fait par le peuple lui-même. Elles vont créer une nouvelle relation entre le gouvernement et le peuple, basée sur la confiance, la liberté, le choix et la responsabilité [...] »⁴⁶⁴. Pour le Parti travailliste, les dévolutions étaient légitimes et nécessaires puisqu'elles renversaient une situation d'injustice produite par une mise en minorité permanente de certains groupes : le pays de Galles et l'Écosse, dans le Royaume-Uni, étaient toujours susceptibles d'être soumis à la volonté de la majorité anglaise, qui représente 80 pour cent de la population du Royaume-Uni. « C'est la reconnaissance de cela, déclarait Tony Blair, qui fait que les dévolutions constituent un arrangement plus juste pour le futur »⁴⁶⁵. Ainsi, les transferts de pouvoirs furent explicitement avancés comme un « mécanisme de protection des droits des minorités »⁴⁶⁶.

De façon similaire, pour Althusius, une « confédération de membres également souverains fournit la meilleure assurance contre une autorité centrale centraliste, ou, dans un autre scénario, contre un despotisme plébiscitaire au sein duquel les majorités usurpent

⁴⁶³ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, op. cit., p. 185-186 (traduction libre).

⁴⁶⁴ Discours de Tony Blair prononcé en 1996 et cité dans Paul Chaney, Tom Hall, Andrew Pithouse, *New Governance – New Democracy: Post-Devolution Wales*, op. cit., p. 7 (traduction libre).

⁴⁶⁵ *Ibid.*, p. 8 (traduction libre).

⁴⁶⁶ *Ibid.* (traduction libre).

les droits des minorités »⁴⁶⁷. Thomas Hueglin défend également l'interprétation selon laquelle la construction fédérale d'Althusius aménage les conditions propices à la reconnaissance des droits des groupes minoritaires qui apparaissent sacrifiés dans une construction étatique unitaire⁴⁶⁸. Pour que les groupes minoritaires puissent maîtriser les circonstances de leur sort, ils doivent pouvoir exprimer et matérialiser des résolutions parfois contraires à la volonté de la majorité, ce qui nécessite selon Althusius, l'instauration d'une co-souveraineté.

Dans cette optique, les dévolutions peuvent se comprendre comme étant la réalisation de la *lex propriae* d'Althusius. La définition de cette « loi appropriée » s'avère particulièrement éclairante car elle met en lumière l'importance qu'Althusius attache au respect de la diversité ainsi qu'à l'expression et à la reconnaissance politique de celle-ci. Selon M. Weinert, Althusius reconnaît effectivement une « valeur intrinsèque aux traditions et aux coutumes »⁴⁶⁹, ce qui expliquerait aussi pourquoi il préconise la coexistence de divers paliers normatifs. « Les lois appropriées sont des promulgations par lesquelles les associations particulières sont régies. Elles diffèrent selon chaque espèce d'association conformément à la nature que chacune requiert »⁴⁷⁰. Chaque association formule ses propres lois conformément à ses finalités et à ses caractéristiques sociologiques spécifiques. Car (et il s'agit d'une idée importante associée à la notion de subsidiarité) il y a

⁴⁶⁷ Matthew S. Weinert, « Bridging the Human Rights – Sovereignty divide: Theoretical Foundations of a Democratic Sovereignty », *op. cit.*, p. 16 (traduction libre).

⁴⁶⁸ Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, *op. cit.*, p. 184-185.

⁴⁶⁹ Matthew S. Weinert, « Bridging the Human Rights – Sovereignty divide: Theoretical Foundations of a Democratic Sovereignty », *op. cit.*, p. 15 (traduction libre).

⁴⁷⁰ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, *op. cit.*, p. 21-22 (traduction libre).

certaines fonctions que les entités constituantes remplissent mieux et plus efficacement lorsque ce sont elles-mêmes qui les mettent en œuvre. Cette idée était présente dans la rhétorique du Parti travailliste lorsque celui-ci faisait valoir que les nouvelles législatures écossaise et galloise allaient insuffler une dynamique de prospérité en Écosse et au pays de Galles. Dans la rhétorique de Tony Blair, l'un des arguments qui militaient ainsi en faveur des dévolutions était que la création d'un gouvernement régional allait permettre au pays de Galles et à l'Écosse de devenir des régions dynamiques et prospères dans la nouvelle Europe. Des justifications associées à des gains d'efficacité furent ainsi mises de l'avant par le nouveau parti travailliste. Or, pour Althusius, le partage de la souveraineté est un gage non seulement de liberté, mais également d'efficacité. En effet, écrit Althusius (qui fournit par le fait même une définition limpide de la subsidiarité) « le pouvoir est plus utile quand il est déployé parmi un grand nombre, et les affaires du *commonwealth* sont plus promptement expédiées quand elles sont communiquées entre plusieurs»⁴⁷¹.

Les nouveaux pouvoirs décisionnels dont disposent les nations écossaise et galloise devraient leur permettre d'exploiter plus efficacement le savoir local⁴⁷². C'est exactement l'idée qui est exprimée dans le discours prononcé par Tony Blair le 28 mars 2000 alors qu'il avait affirmé vouloir « laisser l'Écosse et le pays de Galles faire ce qu'ils peuvent faire le mieux localement »⁴⁷³. L'une des principales fonctions des gouvernements, pour Althusius, consiste à instaurer un environnement politique approprié de sorte que les associations publiques puissent faire valoir le plus possible leurs compétences et leurs

⁴⁷¹ *Ibid.*, p. 105 (traduction libre).

⁴⁷² Paul Chaney, Tom Hall, Andrew Pithouse, *New Governance – New Democracy: Post-Devolution Wales*, *op. cit.*, p. 129 (traduction libre).

⁴⁷³ *Ibid.*, p. 8 (traduction libre).

droits⁴⁷⁴. Car la gouvernance est, pour Althusius, affaire d'interaction plus que de direction. Le gouvernement a comme priorité de faciliter la codétermination du processus politique par les différentes communautés⁴⁷⁵. Ces prescriptions se retrouvent explicitement dans les recommandations formulées par les principaux acteurs de la naissance des législatures écossaise et galloise. En effet, les architectes du Parlement de l'Écosse et de l'Assemblée nationale de Galles, y compris les mouvements citoyens, étaient préoccupés par l'importance d'imaginer un jeu parlementaire qui, par la présence de nombreux contrepouvoirs, par une représentativité fidèle à la diversité écossaise et galloise et par la transparence de ses activités, restreigne les possibilités qu'un groupe ou une fonction en vienne à imposer son ascendant sur un autre. Ces justifications normatives rejoignent clairement les instructions d'Althusius, pour qui la codétermination doit aussi s'instaurer à l'intérieur même des communautés qui constituent l'État. En effet, selon la lecture de Thomas Hueglin, la théorie politique d'Althusius serait sociétale en ce sens que les organisations professionnelles ou fonctionnelles autant que les communautés politiques territoriales y sont copropriétaires de la souveraineté. La contribution de ces organisations à la vie politique, sociale et économique de la société est reconnue et enchâssée constitutionnellement. Comme le suggère Daniel Elazar, dans la théorie politique d'Althusius, l'individu n'est pas le seul atome à partir duquel nous pouvons analyser ou

⁴⁷⁴ Henk E.S. Woldring, « The Constitutional State in the Political Philosophy of Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 131.

⁴⁷⁵ Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, *op. cit.*, p. 91 (traduction libre).

commencer la construction de la société civile⁴⁷⁶. Bien au contraire : on n'a qu'à observer la réalité pour constater qu'une association publique ne peut pas exister sans les associations privées qui la constituent. L'une des leçons les plus importantes à retenir du travail d'Althusius est que « les humains sont organisés au sein de différentes communautés morales ce qui fait que les droits de chacune doivent être traités d'une manière appropriée »⁴⁷⁷. Les associations fondamentales de la communauté politique, qu'elles soient publiques ou privées, « sont des moyens par lesquels la justice peut s'accomplir »⁴⁷⁸.

Les relations qu'établissent entre elles l'ensemble des associations politiques et privées importent ainsi beaucoup dans la poursuite du bien-être de la communauté. Par exemple, les gouvernements locaux, en Écosse et au pays de Galles, auraient beaucoup profité des dévolutions par la multiplication et la régularisation des interactions entre les autorités locales et les nouvelles législatures. Une culture de la consultation aurait émergé, alors que le processus décisionnel régional serait plus inclusif et codéterminé⁴⁷⁹ que jamais. Par exemple, au pays de Galles, l'Assemblée aurait développé, particulièrement en santé, des « rapports inhabituellement denses avec les gouvernements locaux qui suggèrent un haut niveau de pénétration des intérêts locaux dans le processus décisionnel gallois »⁴⁸⁰.

On peut donc affirmer que les prescriptions d'Althusius convergent avec les motifs qui ont milité en faveur des dévolutions en ce sens que les transferts significatifs de

⁴⁷⁶ Daniel J. Elazar, *The Multi-Faceted Covenant : The Biblical Approach to the Problem of Organizations, Constitutions, and Liberty as Reflected in the Thought of Johannes Althusius*, *op. cit.*, p. 195.

⁴⁷⁷ *Ibid.*, p. 204 (traduction libre).

⁴⁷⁸ *Ibid.*, p. 204 (traduction libre).

⁴⁷⁹ Charlie Jeffery (2006), « Devolution and Local Government », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 36, no. 1, p. 63.

⁴⁸⁰ *Ibid.*, p. 61 (traduction libre).

pouvoirs délibératifs auraient engendré une nouvelle logique de codétermination entre les associations, alors que le processus décisionnel régional se perméabilise et qu'il s'accomplit maintenant avec le concours des gouvernements et nombreuses associations locales dont l'expertise est reconnue et mise à profit. Ne perdons pas de vue que pour Althusius, ce sont ces groupements organisés qui sont collectivement les propriétaires de la souveraineté.

4.2 La pluralisation de la gouvernance

L'un des principes phares de la politique d'Althusius réside selon T. Hueglin dans la pluralisation de la gouvernance, c'est-à-dire un processus de gouvernance à plusieurs niveaux dans lequel interagissent une multitude de collectivités spatiales et sociales⁴⁸¹. Dans ce processus, « les unités plus petites non seulement retiennent des droits substantiels d'autogouvernement, mais sont aussi représentées dans le processus législatif des unités plus vastes »⁴⁸². Or, dans le cas des dévolutions britanniques, la Grande-Bretagne a consenti à des réformes qui vont dans le sens de l'idée centrale d'Althusius selon laquelle la souveraineté est exercée de façon légitime et complète seulement lorsque l'ensemble des constituants du pays sont autorisés à formuler leurs propres politiques. Le processus décisionnel est dorénavant codéterminé, puisque l'Écosse et le pays de Galles formulent leurs propres politiques tout en conservant le droit de participer à l'élaboration des politiques britanniques.

⁴⁸¹ Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism, op. cit.*, p. 3 (traduction libre).

⁴⁸² *Ibid.* (traduction libre).

Dans le modèle politique imaginé par Althusius, la coordination entre les entités fédérées et le gouvernement central l'emporte sur la subordination. Cette dynamique horizontale présente certaines affinités avec le fédéralisme de coopération (les fonctions sont partagées au lieu d'être divisées entre Westminster et Cardiff) et de coordination (les fonctions régionales et centrales sont coordonnées entre les gouvernements séparés de Westminster et d'Édimbourg) issu des dévolutions. Les régions écossaise et galloise se sont vues accorder une place constitutionnelle spécifique et importante au sein du système politique britannique. Dans ce contexte, le rôle et l'autorité de Westminster ont subi des modifications compatibles avec les idées d'Althusius.

En effet, la structure politique de la Grande-Bretagne s'est fédéralisée et a intégré des institutions et des procédures qui permettent aux deux nations celtiques de « réaliser leurs finalités appropriées »⁴⁸³, selon l'expression d'Althusius, tout en continuant à œuvrer au bien-être de la communauté plus vaste, en l'occurrence, la Grande-Bretagne. Les deux projets doivent absolument être conciliés, dans l'optique du système élaboré par Althusius. Comme le soutient V. Bogdanor, « parce qu'il crée des rapports gouvernementaux complexes, le quasi-fédéralisme requiert un plus grand sens de la loyauté envers le Royaume-Uni que celui qui est nécessaire dans un État unitaire »⁴⁸⁴. Le pays de Galles négocie avec Westminster les législations qu'il veut voir appliquer, tandis que l'Écosse utilise son influence et ses nouveaux pouvoirs pour s'assurer de recueillir une plus grande

⁴⁸³ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, *op. cit.*, p. 21 (traduction libre).

⁴⁸⁴ Vernon Bogdanor, « Devolution : Decentralisation or Disintegration ? », *op. cit.*, p. 193 (traduction libre).

part des ressources britanniques. L'union aurait remplacé l'unité⁴⁸⁵. Même si des tensions considérables, ainsi que des exigences de cohésion et d'unité, continuent de prévaloir, la relation entre les communautés particulières et le gouvernement central s'est en quelque sorte équilibrée. Bien qu'en théorie la suprématie du Parlement britannique n'ait pas été altérée, dans les faits la souveraineté s'est vue partagée : « la situation du Royaume-Uni est exemplaire, puisqu'on y est passé d'un État où un principe rigide d'autorité unitaire tentait de s'intégrer à une réalité diversifiée et multinationale, à un État où l'autorité politique a été divisée [...] »⁴⁸⁶. Les transferts de pouvoir consentis aux régions écossaise et galloise par les travaillistes de Tony Blair, s'ils ne mettent pas fin à l'axiome de la souveraineté parlementaire, l'ont toutefois « sévèrement qualifié »⁴⁸⁷. Comme l'explique Bogdanor, la souveraineté du Parlement central ne signifie pas la même chose pour Westminster, pour l'Écosse et pour le pays de Galles. « En Écosse, elle commence à ne signifier rien de plus qu'un vague droit de supervision sur le Parlement écossais »⁴⁸⁸. Par exemple, on voit mal comment Westminster pourrait décider d'abolir unilatéralement le Parlement écossais et l'Assemblée nationale de Galles sans tenir un référendum sur la question et sans risquer d'exacerber les nationalismes écossais et gallois. De surcroît, étant donné que la création des législatures écossaise et galloise est le fruit de référendums, elles sont investies d'une légitimité quasi constitutionnelle qui immuniserait contre toute tentative d'abolition⁴⁸⁹. Le

⁴⁸⁵ *Ibid.*

⁴⁸⁶ Michael Keating, « Par-delà la souveraineté. La démocratie plurinationale dans un monde post-souverain », *op. cit.*, p. 96.

⁴⁸⁷ Vernon Bogdanor, « Constitutional Reform in Britain: The Quiet Revolution », *op. cit.*, p. 84.

⁴⁸⁸ *Ibid.*, p. 84 (traduction libre).

⁴⁸⁹ Martin Laffin, Alys Thomas, « The United Kingdom: Federalism in Denial? », *Publius: The Journal of Federalism*, *op. cit.*, p. 94.

référendum constitue en effet un acte fondateur légitime car il exprime le consentement des peuples concernés. Bogdanor estime d'ailleurs que le terme dévolution s'avère à la fois trompeur et réducteur car il ne rend pas compte de la portée réelle des changements qui sont survenus dans l'architecture politique britannique. Les dévolutions opèrent une délégation des pouvoirs, mais, en divisant le « pouvoir de légiférer », elles créent des « rapports quasi-fédéraux entre les entités qui ont obtenu des pouvoirs importants et Westminster »⁴⁹⁰. Pour R. Hazell, V. Bogdanor, A. Gamble et J. Tomaney, avec le *Government of Wales Act* et le *Scotland Act*, on assiste à une véritable révolution qui résulte dans la codification progressive et délibérative de la constitution britannique. Par-dessus tout, les lois créent deux nouvelles institutions démocratiques qui ont pour tâche de représenter leur population respective et de servir leurs aspirations. Le pouvoir le plus important concédé à l'Écosse et au pays de Galles réside dans le fait que ces deux nouvelles structures « représentent en toute légitimité et de plein droit les peuples écossais et gallois »⁴⁹¹. L'Écosse et dans une certaine mesure, le pays de Galles peuvent formuler leurs propres politiques, établir leurs priorités et définir leur propre agenda. Des études menées par le centre de recherche sur les dévolutions et les changements constitutionnels⁴⁹² démontrent d'ailleurs que c'est dans l'Assemblée nationale de Galles et dans le Parlement écossais que les citoyens des deux nations placent aujourd'hui leur confiance et leurs espérances. La portée des dévolutions ne saurait donc être minimisée.

⁴⁹⁰ Vernon Bogdanor, « Constitutional Reform in Britain: The Quiet Revolution », *op. cit.*, p. 85.

⁴⁹¹ Vernon Bogdanor, « Devolution: Decentralisation or Disintegration? », *op. cit.*, p. 185 (traduction libre).

⁴⁹² Centre de recherche sur les dévolutions et les changements constitutionnels, [En ligne], <http://www.devolution.ac.uk/index.htm>, page consultée le 5 janvier 2008.

Ainsi, en l'absence d'une véritable et réelle suprématie politique, la souveraineté parlementaire formelle devient presque une coquille vide puisque « l'autorité politique dépend ultimement de son exercice régulier et continu »⁴⁹³. Par conséquent, même si la distinction entre le fédéralisme et la dévolution se conçoit sans peine d'un point de vue théorique, dans la vie politique, les deux catégories se mélangent presque en Grande-Bretagne. D'autant plus qu'avec la présence du Comité judiciaire du Conseil Privé, le Royaume-Uni est d'ores et déjà pourvu, comme c'est le cas dans tous les États fédéraux, d'un organe judiciaire chargé d'arbitrer les disputes constitutionnelles.

Il semble donc clair que la souveraineté détenue par Westminster a été érodée par le déclenchement du processus des dévolutions. La décentralisation des responsabilités politiques consentie par Westminster à l'endroit des législatures régionales s'avère compatible avec l'une des plus importantes recommandations d'Althusius. Dans l'une de ses phrases les plus éloquentes, ce dernier affirmait que « moins le pouvoir de ceux qui dirigent est important, plus le royaume est et sera stable et durable »⁴⁹⁴. La stabilité et la pérennité de l'État britannique préoccupaient très certainement le Parti travailliste, surtout devant l'exacerbation du nationalisme sécessionniste écossais et le problème non résolu de l'Irlande du Nord. On trouve ici la justification pragmatique des dévolutions britanniques. Les circonstances commandaient un partage de la souveraineté entre les communautés qui constituent l'État, comme le conseillait Althusius. Althusius estimait que les compétences, les droits et responsabilités des entités fédérées ne doivent pas être imposés par l'État mais

⁴⁹³ Vernon Bogdanor (1999), « Devolution: Decentralisation or Disintegration? », *op. cit.*, p. 187 (traduction libre).

⁴⁹⁴ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, *op. cit.*, p. 98 (traduction libre).

consentis par contrats. Dans cette optique, le *Scotland Act* et le *Government of Wales Act* de 1998 peuvent être considérés comme des contrats présidant à une réallocation horizontale de la souveraineté.

Cependant, l'un des rapprochements les plus saisissants entre le modèle d'Althusius et les dévolutions britanniques concerne la dynamique fédérale *sui generis* qui résulte de la création des deux nouvelles législatures écossaise et galloise. En effet, selon une analyse réalisée par Bache et Flinders, l'État britannique d'après les dévolutions est un État dans lequel les différentes arènes politiques apparaissent intimement liées et sont appelées à interagir fréquemment. À l'intérieur des multiples concordats *ad hoc* et du Comité ministériel mixte, les gouvernements du pays de Galles, de l'Écosse et du Royaume-Uni harmonisent leurs politiques et négocient la marge de manœuvre de chacun. Des formes de relations intergouvernementales fluides ont vu le jour et multiplient les rapports entretenus entre les exécutifs. « Dans le contexte des dévolutions, plusieurs facteurs prouvent que l'exécutif est en constante négociation plutôt qu'en position de force, que l'interdépendance entre les différentes organisations prévaut sur la hiérarchie, que l'État est quasi-fédéral plutôt qu'unitaire »⁴⁹⁵.

Pour V. Bogdanor, les dévolutions, bien qu'elles semblent créer des « strates » autonomes de pouvoir, feraient plutôt naître de nouveaux paliers gouvernementaux qui entretiennent des rapports d'interdépendance. Ce serait surtout vrai de la dévolution galloise.

⁴⁹⁵ Ian Bache, Matthew Flinders, « Multi-level Governance and the Study of the British State », *op. cit.*, p. 47 (traduction libre).

Dans le monde moderne, c'est difficilement possible dans n'importe quelle démocratie de maintenir une ligne de démarcation rigide entre différents niveaux de gouvernement. C'est pourquoi, dans la plupart des États fédéraux modernes, le « fédéralisme dualiste », caractérisé par deux niveaux de gouvernement possédant chacun une sphère d'action définie, est remplacé par un fédéralisme plus coopératif, marqué par une relation d'interdépendance entre le gouvernement central et les provinces⁴⁹⁶.

Cette analyse de la nouvelle politique britannique est compatible avec la lecture faite par Thomas Hueglin de l'État althusien, qui serait un « État négocié »⁴⁹⁷. À chaque niveau de gouvernement, tous ceux qui sont affectés par les décisions qui sont prises doivent être entendus et lorsque l'intérêt d'un groupe est en jeu, « le consentement de ce groupe est requis »⁴⁹⁸. C'est une pyramide de pouvoirs « qui se superposent sans se confondre »⁴⁹⁹. Sur le plan procédural, si l'on veut que la souveraineté appartienne effectivement aux corps organisés du peuple, cela exige de rompre avec le modèle de représentation classique. Les représentants des régions écossaise et galloise doivent par exemple pouvoir participer sur une base régulière au processus décisionnel du gouvernement central. C'est le cas présentement, et cette procédure soulève bien des contestations (on l'a vu par exemple avec la *West Lothian question*⁵⁰⁰). Althusius répond aux défis posés par la fragmentation des sociétés féodales en organisant l'action collective sur la base du consentement, de la coopération et du bien commun. En Grande-Bretagne, le gouvernement travailliste a décidé de mettre en œuvre des réformes constitutionnelles qui

⁴⁹⁶ Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, op. cit., p. 283.

⁴⁹⁷ Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, op. cit., p. 185 (traduction libre).

⁴⁹⁸ *Ibid.*, (traduction libre).

⁴⁹⁹ Philippe Brault, Guillaume Renaudineau, François Sicard, *Le principe de subsidiarité*, op. cit., p. 13.

⁵⁰⁰ Celle-ci serait éludée par Althusius qui formule ce qui est souvent appelé aujourd'hui le « principe de tous les intérêts concernés ».

organisent plus démocratiquement l'hétérogénéité du pays de sorte que chaque société puisse élaborer des solutions à ses problèmes spécifiques tout en continuant d'exercer une influence sur les politiques concernant la Grande-Bretagne tout entière.

En somme, chez Althusius, pour que chaque entité politique puisse bénéficier d'une autonomie étendue permettant de mettre en œuvre avec plus d'efficacité la communication de tout ce qui est utile à la vie sociale, il faut que la souveraineté soit partagée. Ce partage qui s'accomplit entre la pluralité des constituants du pays a pour triple but l'installation d'un système fédéral de freins et contrepoids, l'impossibilité pour quiconque de s'arroger la « plénitude des pouvoirs » et finalement, de refléter les particularismes et la diversité présente dans le pays afin de permettre à celle-ci de s'exprimer. À ce chapitre, les exigences politiques d'Althusius semblent en partie réalisées dans l'État multinational britannique.

4.3 La politique: un processus de construction communautaire

Un autre dénominateur commun des dévolutions et de la pensée politique d'Althusius est que dans un cas comme dans l'autre, la politique renvoie à un processus social de construction communautaire⁵⁰¹. L'État arme les différentes forces sociopolitiques, ou consociations, qui constituent sa base dans le but de permettre à chacune d'entre elles de réaliser ses potentialités, ce qui devrait ultimement influencer positivement le bien-être de l'ensemble.

⁵⁰¹ Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism, op. cit.*, p. 86 (traduction libre).

Pour Althusius, cela signifie que les instances politiques ne doivent pas monopoliser toutes les fonctions politiques et administratives. Les compétences administratives doivent être décentralisées et les associations de la société civile doivent pouvoir assumer des responsabilités de façon autonome et en coopération avec l'appareil étatique. Althusius soutenait que certains droits appartiennent de façon incommunicable à la sphère de la société⁵⁰². Le gouvernement doit défendre les droits des communautés politiques qui le constituent en vertu du principe selon lequel « gouverner consiste à mener ceux qui sont gouvernés à leur fin appropriée »⁵⁰³. Il ne travaille pas à réaliser ses propres fins mais le bien-être général de ses commettants⁵⁰⁴. Les administrateurs emploient et exercent le pouvoir seulement pour le bénéfice des communautés constituantes. La souveraineté est ainsi inextricablement liée et conceptualisée en termes de bien commun⁵⁰⁵. La finalité première de la politique est le bien commun car, comme l'écrit Althusius, « le pouvoir est établi pour l'utilité de ceux qui sont gouvernés et non de ceux qui gouvernent »⁵⁰⁶.

La tâche première de la politique consiste donc à maximiser les liens de solidarité et à faciliter la coopération entre les différentes forces sociopolitiques, ces *symbiotes* qui se trouvent en situation d'interdépendance. La politique devient une sphère fédéralisée autant au niveau infra-étatique qu'au niveau étatique. Elle s'occupe de l'harmonisation et de la coordination des intérêts sociaux. Dans cette optique, le processus politique est horizontal

⁵⁰² Henk E.S. Woldring, « The Constitutional State in the Political Philosophy of Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 131.

⁵⁰³ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, *op. cit.*, p. 21 (traduction libre).

⁵⁰⁴ Matthew S. Weinert, « Bridging the Human Rights – Sovereignty Divide: Theoretical Foundations of a Democratic Sovereignty », *op. cit.*.

⁵⁰⁵ *Ibid.*, p. 14.

⁵⁰⁶ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, *op. cit.*, p. 122 (traduction libre).

plutôt que hiérarchisé et sa légitimité est fonction de sa capacité à mobiliser l'ensemble des consociations dans le processus de communication mutuelle des ressources économiques, humaines et politiques. Parce que le bien-être de tous les citoyens nécessite la coopération de tous les symbiotes et la libre expression de leurs aptitudes, l'État (qui est le produit de l'association des consociations) doit encourager et faciliter la participation de toutes les associations et attribuer une cohérence à l'action collective. Comme l'écrit Hueglin, « Althusius établit une tradition alternative dans laquelle la politique elle-même devient une sphère fédéralisée qui se consacre à accommoder et à coordonner les intérêts sociaux divers. La tâche première de la politique est de rendre possible et d'organiser la vie sociale en tant que processus de construction communautaire plurielle »⁵⁰⁷. En somme, l'État agit comme un important vecteur de dynamisation de la société civile. Il établit, cultive et conserve les relations de réciprocité entre les groupes. Il est important de nuancer cette idée en affirmant que ce dernier ne se situe pas pour autant au-dessus de la vie sociale.

Comme le croient Morgan et Rees, les dévolutions ont fait naître au pays de Galles un nouveau système de gouvernance qui renforce le savoir local et rend le processus politique plus transparent et plus participatif, et l'économie plus innovante et dynamique. Mais surtout, le système politique est plus perméable aux contributions des associations de la société civile à cause des nouveaux mécanismes organisationnels et des nouveaux principes de représentativité. Par exemple, selon le principe du tiers⁵⁰⁸, chaque organe

⁵⁰⁷ Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, *op. cit.*, p. 106 (traduction libre).

⁵⁰⁸ Paul Chaney, Tom Hall, Andrew Pithouse, *New Governance – New Democracy: Post-Devolution Wales*, *op. cit.*, p. 165.

consultatif doit être composé au tiers par le secteur public, au tiers par le secteur privé et au tiers par les organismes caritatifs.

Plusieurs commentateurs, à l'instar de M. Guibernau, estiment aussi que les dévolutions renforcent de façon substantielle les diverses associations régionales. Plusieurs raisons justifient d'affirmer que les délégations de pouvoir consenties aux régions écossaise et galloise dynamisent la société civile et les associations politiques, économiques et sociales de ces deux nations. L'hypothèse de Guibernau est que l'inauguration des nouvelles institutions démocratiques régionales accentue la capacité des deux nations minoritaires à maîtriser les circonstances de leur destinée puisque les problèmes se trouvent identifiés, analysés et résolus au lieu de leur émergence. Dans ce contexte, l'initiative des Travailleurs rappelle un objectif proprement althusien qui a été mentionné précédemment selon lequel « gouverner consiste à mener ceux qui sont gouvernés à leur finalité particulière » : les institutions galloises et écossaises sont dans une meilleure position pour répondre aux intérêts de leur population puisque ces groupes organisés sont « plus près des problèmes de leurs citoyens qu'une autorité centrale ne pourra jamais l'être »⁵⁰⁹. Les dévolutions, à l'instar de la construction politique d'Althusius, aménagent les conditions propices à ce que les unités constituantes utilisent leur autonomie pour réaliser des buts qui leurs sont spécifiques par des solutions et des capacités qui le sont tout autant.

Les nations minoritaires se servent de leurs pouvoirs législatifs pour formuler des politiques spécifiques à leurs caractéristiques sociologiques et qui leur permettent

⁵⁰⁹ Thomas O. Hueglin, « Johannes Althusius : Medieval Constitutionalist or Modern Federalist? », *op. cit.*, p. 36 (traduction libre).

d'exploiter plus efficacement leurs particularités culturelles pour devenir des véritables vecteurs de mobilisation collective. L'impact positif associé aux dévolutions renvoie au développement d'une élite politique régionale qui s'avère plus en mesure de formuler une vision régionale mobilisatrice⁵¹⁰. Les citoyens et associations civiques partagent davantage le sentiment de former une communauté de destin et, comme l'explique Guibernau, préfèrent et estiment être mieux représentés par des leaders qui sont issus des mêmes espaces vécus.

Les ressources politiques plus limitées de l'Écosse et du pays de Galles font en sorte que les exécutifs sont forcés de coopérer avec des groupes civils et avec les gouvernements locaux. Au pays de Galles, afin de combler le manque de personnel politique, les 2000 fonctionnaires et les 60 députés de l'Assemblée demandent le concours des réseaux d'acteurs formels et informels (universités, gouvernements locaux et autres communautés d'acteurs économiques notamment) pour mener à bien leur mandat, ce qui contribue à renforcer et à stimuler la participation du milieu. Par conséquent, « le processus décisionnel tend à être plus négocié, graduel et à bien des égards, consensuel »⁵¹¹. Cette extension de la participation au processus politique fait en sorte que les associations publiques sont plus respectées et reconnues comme des partenaires légitimes.

La politique peut ainsi devenir progressivement, comme Althusius l'envisageait, un processus de construction communautaire inclusif et horizontal, dans le cadre duquel les diverses collectivités territoriales sont partenaires d'un projet commun. La régionalisation

⁵¹⁰ Michael Keating, Paul Cairney (2006), « A New Elite? Politicians and Civil Servants in Scotland after Devolution », *Parliamentary Affairs*, vol. 59, no. 1.

⁵¹¹ Michael Keating, *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, op. cit., p. 216 (traduction libre).

des ressources politiques et budgétaires incarnent des vecteurs de dynamisation de la société civile puisqu'elle a favorisé l'émergence d'initiatives locales et régionales et a encouragé la formation de projets d'affaires régionaux et l'édification d'une élite politique régionale.

4.4 La subsidiarité et la communication des droits

C'est en mettant l'accent sur la subsidiarité entendue comme un processus de partage de la souveraineté qui oriente l'allocation de l'autorité vers le niveau infra-étatique⁵¹² qu'il est également possible d'avancer l'hypothèse que la construction politique althusienne se trouve investie de motivations comparables à celles qui ont présidé aux dévolutions britanniques. Pour Althusius, autant que pour le Parti travailliste⁵¹³, l'objectif est de confier les décisions à ceux qui sont directement concernés par elles et qui assument les répercussions de leur mise en œuvre. Dans cette section, la subsidiarité sera comprise comme un vecteur normatif revêtant des dimensions qui sont présentes dans le quasi-fédéralisme britannique. Si la subsidiarité s'entend comme un vecteur normatif, c'est qu'Althusius la charge d'une fonction très précise : donner « le maximum d'autonomie possible aux communautés constituantes »⁵¹⁴, de sorte que celles-ci puissent réaliser les finalités qui leur sont propres et ainsi contribuer plus efficacement au bien-être de l'ensemble du *commonwealth*.

⁵¹² Andreas Føllesdal, « Survey Article: Subsidiarity », *op. cit.*, p. 190.

⁵¹³ Paul Chaney, Tom Hall, Andrew Pithouse, *New Governance – New Democracy: Post-Devolution Wales*, *op. cit.*, p. 24.

⁵¹⁴ Philippe Brault, Guillaume Renaudineau et François Sicard, *Le principe de subsidiarité*, *op. cit.*, p. 13.

La subsidiarité, qui se comprend d'abord comme un principe de limitation du pouvoir politique, occupe une place prépondérante dans le système politique d'Althusius. Elle incarne le « principe directeur de l'organisation de la société »⁵¹⁵. Alain de Benoist résume bien le sens du concept: c'est un « principe d'équilibre et de régulation qui vise à maintenir vivantes les initiatives de la base et à empêcher que celles-ci ne soient étouffées par le sommet »⁵¹⁶. En clair, la subsidiarité suggère que l'intervention gouvernementale est légitime seulement lorsqu'il s'agit de pallier les carences de la société civile. C'est en réalité la communication des droits d'Althusius qui se trouve accomplie par la subsidiarité⁵¹⁷.

Selon Alain de Benoist, « en posant clairement la question du partage des compétences et en affirmant qu'à tous les niveaux de la vie publique, l'État ne doit effectuer que les seules tâches que les collectivités de moindre niveau ne peuvent accomplir, Althusius s'affirme comme le premier défenseur postmédiéval du principe d'autorité subsidiaire »⁵¹⁸. D'après M. Weinert, « l'attrait de la souveraineté confédérative d'Althusius repose sur ce qu'on peut appeler la subsidiarité, sur ce principe qui énonce que les décisions affectant des communautés particulières soient préférablement laissées à ces communautés »⁵¹⁹. Dans le système fédéral althusien, la subsidiarité anime le principe de souveraineté en y ajoutant une qualité dynamique absente dans le modèle des États

⁵¹⁵ *Ibid.*

⁵¹⁶ Alain de Benoist, « Le premier fédéraliste: Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 24.

⁵¹⁷ Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, *op. cit.*, p. 154.

⁵¹⁸ Alain de Benoist, « Le premier fédéraliste: Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 24.

⁵¹⁹ Matthew S. Weinert, « Bridging the Human Rights – Sovereignty Divide: Theoretical Foundations of a Democratic Sovereignty », *op. cit.*, p. 16 (traduction libre).

unitaires. Elle permet en effet de préserver ou de redonner l'autonomie aux unités inférieures. Cette forme de subsidiarité réfère à ce que Føllesdal désigne sous la formule de conception « prohibitive »⁵²⁰. Cette subsidiarité négative protège l'autonomie des unités inférieures en interdisant les interventions indues de l'autorité centrale dont le rôle consiste davantage à assurer la coordination du *commonwealth* et la réalisation du plan fédéral qui est l'organisation efficiente de « la communication symbiotique des biens, des fonctions et des droits ». Les interventions gouvernementales doivent, pour Althusius, faire l'objet d'une négociation parmi les entités constituantes qui déterminent conjointement le rôle et les objectifs de l'État⁵²¹. Car aux yeux d'Althusius, le rôle des associations se doit d'être renforcé: ces institutions ou « unités sociopolitiques sont susceptibles d'établir, de maintenir et d'intensifier avec succès la communication entre les individus et l'ensemble de l'organisation étatique »⁵²².

Or, les penseurs de la nouvelle politique écossaise et galloise étaient justement préoccupés par cette idée selon laquelle l'octroi de pouvoirs étendus aux institutions régionales allait insuffler un vent de prospérité et de dynamisme grâce à une implication plus importante et directe des acteurs locaux dans la politique qui les concerne. Comme l'explique Føllesdal, « le rôle de l'État n'est pas de réguler une sphère politique séparée des communautés sociales mais de *coordonner* et de sécuriser leurs objets communs dans une symbiose »⁵²³. Ainsi, les consociations s'engagent les unes envers les autres sans se

⁵²⁰ Andreas Føllesdal, « Survey Article: Subsidiarity », *op. cit.*, p. 202.

⁵²¹ *Ibid.*

⁵²² Thomas O. Hueglin, « Johannes Althusius : Medieval Constitutionalist or Modern Federalist? », *op. cit.*, p. 21 (traduction libre).

⁵²³ Andreas Føllesdal, « Survey Article: Subsidiarity », *op. cit.*, p. 201.

dessaisir de leur autonomie tout en continuant à œuvrer au niveau étatique, car certaines questions ne peuvent être résolues qu'à ce niveau. Althusius exprime le droit à l'autonomie et formule le principe de subsidiarité négative en des termes très évocateurs : « moins le pouvoir de ceux qui dirigent est important, plus durable et stable sera le *commonwealth* »⁵²⁴. Autrement dit, il semble légitime d'interpréter ce principe comme une évaluation faite par Althusius selon laquelle le respect de l'autonomie des consociations se porte ultimement garant de la mise en commun de toutes les formes de ressources essentielles au bien-être de tous les membres.

En clair, si la communication de tout ce qui est utile et nécessaire à la vie sociale est le but à atteindre, l'autonomie est le droit politique qui aménage les conditions propices au succès de l'entreprise sociale. C'est précisément ce que veut dire Althusius lorsqu'il met l'accent sur l'importance d'établir la confiance et le consensus par le biais de lois justes et appropriées. « Le lien de ce corps et de cette association est le consensus, de pair avec la confiance étendue et acceptée parmi les membres du *commonwealth* »⁵²⁵. Comme le spécifie Althusius, bien que tout un chacun soit obligé d'œuvrer à la communication, cela ne veut pas dire que des communautés historiques séparées ne peuvent pas promulguer et utiliser des lois différentes⁵²⁶.

La subsidiarité résout la tension entre les obligations universelles et les obligations particulières. La dialectique qui dérive de ce rapport allie le droit inhérent à l'autonomie

⁵²⁴ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, op. cit., p. 98.

⁵²⁵ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, op. cit., p. 67 (traduction libre).

⁵²⁶ *Idem.*

des unités constituantes et une obligation universelle de partage mutuel et d'aide, obligation exprimée dans l'idée de subsidiarité. Ce rapport étroit entre l'autonomie et la solidarité forme le cœur de la politique althusienne⁵²⁷ et s'avère être au cœur du projet des dévolutions. Le partage de la souveraineté qui s'est accompli par le truchement des dévolutions permet à tous les acteurs engagés dans le processus de communication de détenir les leviers politiques nécessaires à l'accomplissement de leur tâche économique et sociale. Si le principe de subsidiarité a pour conséquence, comme le pense M. Raco, de rendre les frontières administratives et institutionnelles plus conformes avec l'imaginaire des populations locales de sorte que celles-ci puissent agir plus efficacement sur elles-mêmes⁵²⁸, alors les dévolutions sont implicitement sous-tendues par le principe de subsidiarité. Ainsi, le quasi-fédéralisme dans lequel s'est engagé le Royaume-Uni suit à bien des égards les schèmes de l'organisation politique althusienne notamment en ce qui concerne l'établissement d'une sorte de partenariat horizontal scellé par des conventions. La convention la plus importante qui fut adoptée est celle qui stipule que Westminster cesse de légiférer pour l'Écosse et d'intervenir dans ses affaires intérieures⁵²⁹ alors que pour le pays de Galles, Westminster s'en remet aux politiques promulguées par les représentants élus de l'Assemblée nationale de Galles. Le fédéralisme de convention d'Althusius incarne un ensemble de principes normatifs qui lie les partenaires dans une sorte de contrat moral ou de convention de confiance basée sur la reconnaissance et la responsabilité mutuelle.

⁵²⁷ Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, *op. cit.*, p. 153.

⁵²⁸ Mike Raco (2003), « Governmentality, Subject-building, and the Discourses and Practices of Devolution in the UK », *Royal Geographical Society*, p. 75.

⁵²⁹ Vernon Bogdanor, « Devolution : Decentralisation or Disintegration ? », *op. cit.*, p. 186.

Par exemple, la convention Sewel présente dans la Loi de 1998 cadre bien avec cette idée de subsidiarité négative et l'exigence du consentement qui est incontournable dans la pensée politique d'Althusius. Celle-ci stipule que Westminster, par souci de cohésion, s'arroge ponctuellement le droit de légiférer dans les compétences dévolues à l'Écosse si et seulement si le Parlement écossais y consent. Ce qui veut dire en somme, que si la législation ne semble pas appropriée à l'opinion des ministres écossais, ces derniers possèdent le droit de la rejeter. Si les ministres britanniques désirent fermement faire passer leur législation, des négociations s'établiront et des compromis devront être réalisés. En clair, le processus décisionnel est négocié et reflète l'interdépendance des niveaux d'autorité britanniques. Ce qui signifie que les paliers politiques qui forment la structure de la gouvernance britannique n'évoluent pas en vase clos mais interagissent sur une base régulière.

La dimension négative attachée à la subsidiarité met donc en relief sa valeur prohibitive, c'est-à-dire que pour Althusius, elle protège les groupes politiques infra-étatiques des interventions indues d'un État qui se ferait trop envahissant et centralisateur. Les entités politiques infra-étatiques, en l'occurrence le pays de Galles et l'Écosse, exercent, en vertu des pouvoirs qui leur ont été conférés par le Royaume-Uni, des compétences législatives substantielles. Par ce fait même, l'État britannique reconnaît le pluralisme national qui le caractérise et met en œuvre des arrangements constitutionnels permettant la représentation de cette diversité bien qu'une tension demeure entre la reconnaissance et l'unité du Parlement.

D'autre part, la dimension positive de la subsidiarité illumine sa fonction fondamentale qui consiste à permettre aux unités politiques infra-étatiques de posséder les ressources politiques nécessaires pour que celles-ci soient autorisées à accomplir ce qu'elles peuvent faire de mieux avec le moins d'interférences possible. Pour Althusius autant que pour les promoteurs des dévolutions, la reconnaissance de la diversité et l'octroi des moyens de mettre en œuvre l'autonomie des nations minoritaires représentent des gages de liberté. La communication accentuerait donc la priorité de la coordination sur la subordination⁵³⁰. Or, une caractéristique souvent identifiée comme étant le résultat de la fédéralisation du Royaume-Uni est précisément l'instauration d'une logique de coordination et de coopération entre les nouvelles législatures régionales et Westminster⁵³¹. On pourrait identifier la primauté de la coordination sur la subordination comme étant la résultante ultime d'un plan fédéral animé par le principe de subsidiarité tel que conceptualisé par Althusius. La politique y étant comprise comme un processus permanent de communication qui ne centre pas son action sur l'autorité ou le pouvoir gouvernemental, mais sur la coopération et la confiance⁵³² qui doivent guider l'interaction entre l'ensemble des communautés politiques qui vivent ensemble et promouvoir le bien commun. Pour comprendre cette notion déterminante dans la pensée d'Althusius, il faut prendre en considération, selon Thomas O. Hueglin, « le fort degré d'identité qui prévaut entre les

⁵³⁰ Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, *op. cit.*, p. 25.

⁵³¹ Martin Laffin, « Constitutional Design: A Framework for Analysis », *op. cit.*, p. 532.

⁵³² Thomas O. Hueglin, « Johannes Althusius : Medieval Constitutionalist or Modern Federalist? », *op. cit.*, p. 25 (traduction libre).

individus, les associations et les intérêts régionaux »⁵³³ et ne pas la juger « avec les instruments de la démocratie parlementaire traditionnelle »⁵³⁴. La vie politique s'attache de façon primordiale à cultiver les liens de réciprocité qui existent entre les associations publiques et privées de sorte que chacune puisse profiter des avantages et des ressources d'autrui et réciproquement pour remédier aux inégalités contingentes⁵³⁵ tout en gardant « l'admirable diversité »⁵³⁶ bien vivante.

Pour Althusius, une société assure la concorde et la paix sociale lorsque le politique veille à organiser symbiotiquement la diversité dans une construction fédérale qui répartit l'autonomie et partage la souveraineté. À la question de savoir comment la société tient ensemble, « la réponse britannique traditionnelle fut de concentrer les responsabilités et l'autorité politique dans un parlement indivisible »⁵³⁷. Or, avec les dévolutions, une réponse alternative émerge reposant sur l'idée que la paix sociale est plus susceptible de s'édifier dans un pays qui reconnaît les qualités distinctives des nations qui le constituent et qui partagent la souveraineté.

⁵³³ *Ibid.*, p. 37 (traduction libre).

⁵³⁴ *Ibid.* (traduction libre).

⁵³⁵ Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, *op. cit.*, p. 23.

⁵³⁶ *Ibid.*, p. 25 (traduction libre).

⁵³⁷ Vernon Bogdanor, « Devolution : Decentralisation or Disintegration ? », *op. cit.*, p. 194 (traduction libre).

Conclusion

Sur le plan théorique, le présent travail est parti de l'idée que l'intensification des réseaux transnationaux et la recomposition de l'espace sont des manifestations de la mondialisation qui implique à la fois la fragmentation et l'intégration. Loin de signifier la fin du territoire, la mondialisation a entraîné une nouvelle articulation du particulier et de l'universel de sorte que le local et le global semblent plus interdépendants que jamais. C'est dans cet esprit que se situe le nouveau régionalisme, cette forme inédite de politique territoriale qui s'exprime dans l'activité des nations infra-étatiques qui aspirent dorénavant à négocier elles-mêmes leur position à l'échelle supra-étatique.

Ces processus hétérogènes interrogent l'association et l'enracinement quasi exclusif des principes et pratiques fondamentaux de la démocratie libérale dans l'État national. Dans ce contexte, la souveraineté, principe structurant de la politique moderne, ne serait pas condamnée à disparaître mais plutôt forcée de s'actualiser dans le cadre d'une organisation plus démocratique de l'autorité politique. Le postulat qui fut défendu dans ce mémoire est que la souveraineté de tradition westphalienne, théorisée principalement par Jean Bodin et Thomas Hobbes, n'est pas adéquatement outillée pour répondre aux revendications normatives à l'autorité qui se multiplient à des échelons autres qu'étatiques, à l'heure actuelle. Il semble donc pertinent de se tourner vers des traditions de pensée alternatives qui pourraient contribuer à renouveler le concept de souveraineté pour que celui-ci soit mieux adapté à des sociétés interdépendantes parmi lesquelles l'État national demeure un acteur certes important, mais dans une architecture politique comportant plusieurs niveaux.

Dans ce travail, il a été argumenté que chez Althusius, la souveraineté est exercée de façon légitime et entière seulement lorsque l'ensemble des constituants disposent d'une autonomie suffisante pour leur permettre de formuler leurs propres politiques. C'est pourquoi la souveraineté est ici comprise comme étant à la fois partageable et indivisible. La discussion de la *lex propriae* a illustré cette idée selon laquelle les associations sont mues par des coutumes et des traditions singulières qui doivent pouvoir se refléter dans l'activité législative. Ainsi, puisque les droits de souveraineté appartiennent inséparablement à toutes les associations publiques, la souveraineté est à la fois partagée et indivisible. Plusieurs auteurs spécialisés dans l'analyse de l'évolution du nationalisme arguent d'ailleurs que les théories de la souveraineté doivent, de nos jours, admettre la possibilité que la puissance souveraine puisse faire l'objet d'un partage. Dans le cas contraire, les revendications des groupes minoritaires qui réclament plus d'autonomie demeureront sans réponse et la démocratie échouera à aménager la plurinationalité. Ceux qui étaient en faveur des dévolutions croyaient justement que ces arrangements allaient renforcer, et non affaiblir, l'Union dans la mesure où la Grande-Bretagne doit prendre en compte les revendications autonomistes de l'Écosse et du pays de Galles si elle ne veut pas que l'option sécessionniste gagne en popularité ⁵³⁸.

Le concept de co-souveraineté proposé par Althusius constitue par conséquent un outil théorique à même d'apporter un éclairage neuf sur le processus de redistribution de l'autorité britannique. Rappelons que le lien entre la tradition fédéraliste britannique et la

⁵³⁸ John Curtice (2006), « A Stronger or Weaker Union? Public Reactions to Asymmetric Devolution in the United Kingdom », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 36, no. 1, p. 96.

pensée d'Althusius, qui s'exprime principalement à travers les écrits de l'école pluraliste anglaise, a été établi par Michael Burgess. Cette restructuration, qui s'est accomplie sous la forme de dévolutions asymétriques, semble mieux comprise comme un transfert de compétences créant des niveaux interdépendants d'autorité plutôt que des ordres d'autorité complètement autonomes. Dans la nouvelle structure politique britannique, les responsabilités politiques sont partagées, ce qui a pour effet d'entretenir le dialogue et la négociation. Les dévolutions inaugurent une ère où la politique constitue un processus négocié, alors que le centre et les régions doivent collaborer pour satisfaire aux exigences spécifiques des législatures et de leurs représentants. Si l'État d'Althusius est un État négocié, il en va de même pour le régime politique britannique, dans la mesure où les législations britanniques sont décidées par l'ensemble des nations du pays, qui sont autorisées à promulguer leurs propres politiques mais en collaboration avec Westminster. La souveraineté est désormais exercée en copropriété par l'ensemble des nations de la Grande-Bretagne, comme le recommandait Althusius à propos du *commonwealth*. La souveraineté s'applique maintenant dans le régime britannique dans un plus grand respect des autonomies; « la société se définit comme un continuum politique d'organisations créatrices de droit »;⁵³⁹ et l'existence de plusieurs sources concurrentes de droit est dans les deux cas perçue comme un meilleur garant des libertés.

Althusius défendait une conception subsidiaire du politique dans laquelle les niveaux de pouvoir s'engagent les uns envers les autres sans se dessaisir de leur autonomie. De même, les transferts de compétences vers les régions constitutionnelles britanniques

⁵³⁹ Alain de Benoist, « Le premier fédéraliste: Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 23.

visaient à remettre aux acteurs régionaux les décisions qui les concernent et ainsi, à aménager les conditions permettant que les décisions politiques soient prises à proximité de ceux qu'elles concernent. Le postulat ici est que des institutions politiques plus proches des populations qu'elles desservent seront nécessairement plus sensibles à leurs besoins et circonstances particulières, rendant par le fait même le processus gouvernemental plus efficace et plus imputable⁵⁴⁰. Les liens entre le régime britannique issu des dévolutions et la construction fédérale d'Althusius se manifestent dans l'idée que l'État central ne doit effectuer que les tâches que les collectivités évoluant à un niveau infra-étatique ne peuvent accomplir. En outre, les dévolutions et le fédéralisme sociétal d'Althusius sont orientés normativement par la maxime romaine voulant que ce qui concerne une population donnée soit approuvé par les groupements qui la constituent; la justice est fonction de l'autonomie dont disposent tous ceux qui œuvrent au projet national.

La pertinence actuelle d'Althusius réside donc dans le fait que son système politique fait de l'interdépendance des destinées et l'organisation de celle-ci sa préoccupation principale. Le régime fédéral d'Althusius est une république mixte structurée en fonction du fait que les sphères de la vie sont enchevêtrées et qu'il devient dès lors malaisé de placer notre confiance dans des ordres politiques isolés. Le processus de construction nationale fait place au processus de construction communautaire et le fédéralisme gouvernemental à un fédéralisme sociétal ascendant et inclusif au sein duquel la souveraineté est attribuée aux collectivités qui œuvrent au développement de l'État.

⁵⁴⁰ John Curtice, « A Stronger or Weaker Union? Public Reactions to Asymmetric Devolution in the United Kingdom », *op. cit.*, p. 96.

Bien entendu, il reste bien des questions à explorer. Par exemple, est-il permis de croire que les dévolutions vont entraîner un recul du nationalisme, ou bien sont-elles le prélude à des changements plus radicaux? Le Royaume-Uni décidera-t-il de poursuivre la fédéralisation du pays? L'Écosse et le pays de Galles prendront-ils suffisamment goût à leur autonomie pour souhaiter accéder à l'indépendance? Rappelons par exemple que les expériences de décentralisation dans d'autres parties de l'Europe, en Catalogne et au pays Basque notamment, montrent que les transferts de pouvoir ont affaibli les aspirations à l'indépendance⁵⁴¹. Les sondages d'opinion montrent que l'option sécessionniste est en perte de vitesse au pays de Galles et qu'elle n'a pas bougé en Écosse, mais aussi, que les nouvelles législatures ont acquis une légitimité substantielle⁵⁴². Les citoyens du pays de Galles désirent bénéficier de pouvoirs comparables à ceux du Parlement de l'Écosse alors que les citoyens écossais aspirent à contrôler davantage la fiscalité.

Jusqu'à présent, d'après les conclusions du « Programme de recherche sur les dévolutions et les changements constitutionnels », les transferts de pouvoir n'auraient pas déstabilisé le jeu politique britannique. Ils auraient plutôt créé un environnement constitutionnel passablement stable. Cependant, advenant le cas, par exemple, où des formations politiques diamétralement opposées sur le spectre idéologique se trouveraient à évoluer simultanément en Écosse, au pays de Galles et en Angleterre, les antagonismes pourraient bien se multiplier. Ce serait l'ultime test que devraient subir les dévolutions⁵⁴³.

⁵⁴¹ Vernon Bogdanor, « Devolution : Decentralisation or Disintegration ? », *op. cit.*, p. 193.

⁵⁴² John Curtice, « A Stronger or Weaker Union? Public Reactions to Asymmetric Devolution in the United Kingdom », *op. cit.*, p. 109.

⁵⁴³ Vernon Bogdanor, « Constitutional Reform in Britain: The Quiet Revolution », *op. cit.*, p. 83.

Pour l'instant, la domination des Travailleurs, qui forment des gouvernements de coalition avec les Libéraux démocrates à l'Assemblée nationale de Galles ainsi qu'au Parlement écossais, confère un climat de bonne entente et d'objectifs partagés. Cependant, un Parlement britannique qui révoquerait les projets de lois des nouvelles législatures et adopterait une attitude de fermeture à leur égard attirerait l'hostilité des Écossais et des Gallois et conséquemment, serait susceptible d'attiser bien malgré lui les aspirations à une autonomisation plus radicale. Comme notre analyse le suggère, cette prudence politique constitue en quelque sorte le contre-pouvoir le plus formidable à de nouvelles tentatives de centralisation.

Le processus politique s'est considérablement ouvert et pluralisé en Grande-Bretagne avec l'avènement de deux nouveaux gouvernements régionaux en Écosse et au pays de Galles. Les dévolutions inaugurent une ère où le processus décisionnel est largement négocié et où les initiatives s'inscrivent dans un système politique à plusieurs paliers interdépendants, fondé sur le partenariat et la conciliation des intérêts. C'est cette idée de négociation qui présente des similitudes marquées avec le système d'Althusius. Autrement dit, il serait possible de conclure que le politique, chez Althusius et en vertu des transformations entraînées par les transferts de pouvoir asymétriques, habilite davantage les peuples qu'elle ne les contraint. Elle leur donnerait du pouvoir, plutôt que de les contenir⁵⁴⁴, ouvrant de nouvelles possibilités de démocratisation.

⁵⁴⁴ Klaus von Beyme (2005), « Asymmetric Federalism Between Globalization and Regionalization », *Journal of European Public Policy*, vol. 12, no. 3, p. 433.

BIBLIOGRAPHIE

- ALBI, Anneli (2003) « Postmodern Versus Retrospective Sovereignty : Two Different Discourses in the UE and the Candidate Countries? », dans *Sovereignty in transition*, Neil Walker éditeur, Oxford, Hart Publishing.
- ALTHUSIUS, Johannes (1995), *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, Frederick S. Carney éd., Indianapolis, Liberty Fund.
- AUGHEY, Arthur (2001), *Nationalism, Devolution and the Challenge to the United Kingdom State*, London, Pluto Press.
- BACHE, Ian, FLINDERS, Matthew (2004), « Multi-level Governance and the Study of the British State », *Public Policy and Administration*, vol. 19, no. 1, pp. 31-51.
- BACHE, Ian, BRISTOW, Gillian (2003), « Devolution and the Gatekeeping Role of the Core Executive: the Struggle for European Funds », *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 5, no. 3, pp. 405-427.
- BADIE, Bertrand (1997), *Les deux États – Pouvoir et société en Occident et en terre d’Islam*, Paris, Seuil.
- BAKER, J. Wayne (2000), « Faces of Federalism : From Bullinger to Jefferson », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 30, no. 4, pp. 25-41.
- BECK, Ulrich (2006), *Cosmopolitan Vision*, Cambridge, Polity Press.
- BELLAMY, Richard (2003), « Sovereignty, Post-sovereignty and Pre-sovereignty : Three Models of the State, Democracy and Rights within the UE », dans *Sovereignty in Transition*, Neil Walker éditeur, Oxford, Hart Publishing.
- BENOIST, Alain de (1999), « Le premier fédéraliste: Johannes Althusius », *Telos*, no. 118.
- BENOIST, Alain de (1999) « Johannes Althusius (1557-1638) », *Krisis*, No. 22.
- BEYME, Klaus von (2005), « Asymmetric Federalism Between Globalization and Regionalization », *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 3, pp. 432-447.
- BOGDANOR, Vernon (1999), *Devolution in the United Kingdom*, Oxford, Oxford University Press.

BOGDANOR, Vernon (2005), « Constitutional Reform in Britain: The Quiet Revolution », *Annual Review of Political Science*, vol. 8, pp. 73-98.

BOGDANOR, Vernon (1999), « Devolution : Decentralisation or Disintegration ? », *The Political Quarterly*, pp. 185-194.

BONNEY, Norman (2002), « Scottish Devolution: What Lies Beneath? », *The Political Quarterly*, pp. 135-143.

BRADBURY, Jonathan (2006), « Territory and Power Revisited: Theorising Territorial Politics in the United Kingdom after Devolution », *Political Studies*, vol. 54, pp. 559-582.

BRADBURY, Jonathan (2003), « The Political Dynamics of Sub-state Regionalisation : a Neo-functionalist Perspective and the Case of Devolution in the UK », *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 5, no. 4, pp. 543-575.

BRADBURY, Jonathan, McGARVEY, Neil (2003), « Devolution : Problems, Politics and Prospects », *Parliamentary Affairs*, vol. 56, pp. 219-236.

BRAULT, Philippe, RENAUDINEAU, Guillaume, SICARD, François (2005), *Le principe de subsidiarité*, Études de la Documentation Française, no. 5214, pp. 7-18.

BROWN, Alice (2000), « Designing the Scottish Parliament », *Parliamentary Affairs*, vol. 53, no. 3, pp. 542-556.

BROWN, Archie (1998), « Asymmetrical Devolution: The Scottish Case », *The Political Quarterly Publishing*, vol. 69, no. 3, pp. 215-223.

BUBER, Martin (1977), *Utopie et socialisme*, Paris, Aubier Montaigne.

BUIJIS, Govert (2003), « Que les Latins appellent *maiestatem* » : An Exploration into the Theological Background of the Concept of Sovereignty », dans *Sovereignty in Transition*, Neil Walker éditeur, Oxford, Hart Publishing.

BULMER, Simon BIRCH, Martin, HOGWOOD, Patricia, SCOTT, Andrew (2006), « UK Devolution and the European Union: A Tale of Cooperative Asymmetry? », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 36, no. 1, pp. 75-93.

BURGESS, Michael (2000), *Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950-2000*, Londres, Routledge.

BURGESS, Michael (1995), *The British Tradition of Federalism*, Londres, Fairleigh Dickinson University Press.

BURGESS, Michael (1986), *Federalism and Federation in Western Europe*, Londres, Croom Helm.

CABROL, Karine (2001), «The European Challenge of Devolution in Scotland», Texte présenté dans le cadre de l'atelier « Diversity, Difference and Democracy: Political Responses to the Challenge of Identity », *Jean Monnet Center for European studies, University of Wales*.

CAIRNEY, Paul (2007), « Using Devolution to Set the Agenda? Venue Shift and the Smoking Ban in Scotland », *Political Studies Association*, vol. 9, no. 1, pp. 73-89.

CARL, Jenny (2003), « European Integration and Multiple Identities: Changing Allegiances in Post-Devolution UK? », *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 4, no. 3, pp. 475-500.

CHANEY, Paul, HALL, Tom, PITHOUSE, Andrew (2001), *New Governance – New Democracy: Post-Devolution Wales*, Cardiff, University of Wales Press.

COLE, Alistair (2004), « Devolution and Decentralization in Wales and Brittany : A Framework for Evaluation », *International of Urban and Regional Research*, vol. 28, no. 2, pp. 354-368.

CONNOLLY, William E. (1991) « Democracy and Territoriality », *Millenium, Journal of International Studies*, vol. 20, no. 3, pp. 463-484.

CURTICE, John (2006), « A Stronger or Weaker Union? Public Reactions to Asymmetrical Devolution in the United Kingdom », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 36, no. 1, pp. 95-113.

DAY, Graham (2006), « Chasing the dragon? Devolution and the Ambiguities of Civil Society in Wales », *Critical Social Policy*, vol. 26, no. 3, pp. 642-655.

DENVER, David (2002), « Voting in the 1997 Scottish and Welsh Devolution Referendums: Information, Interests and Opinions », *European Journal of Political Research*, vol. 41, no. 6, pp. 827-843.

DERATHÉ, Robert (1970), *Jean-Jacques Rousseau et la science politique de son temps*, 2^e édition, Paris, Presses universitaires de France.

DRAKEFORD, Mark, (2005), « Wales and a Third Term of New Labour: Devolution and the Development of Difference », *Critical Social Policy*, vol. 25, no. 4, pp. 497-506.

DUNNING, Wm. A. (1904), « The Monarchomachs », *Political Science Quarterly*, vol. 19, no. 2, pp. 277-301.

DUPONT, Louis (2007), « Où suis-je? Exploration du champ des possibles et des moyens de la (re)composition du « vivre ensemble », préalable à toute construction nationale majoritaire », dans *Les Nationalismes majoritaires contemporains : identité, mémoire, pouvoir*, Alain-G. Gagnon, André Lecours et Geneviève Nootens (dirs.), Montréal, Québec Amérique, pp. 127-154.

EHRlich, Stanislaw (1982), *Pluralism on and off Course*, Oxford, Pergamon Press.

ELAZAR, Daniel J. (2001), « Diversité religieuse et fédéralisme », dans *La Revue internationale des sciences sociales*, numéro spécial sur le fédéralisme, no. 167, pp. 65-69.

ELAZAR, Daniel J. (1991), « The Multi-Faceted Covenant : The Biblical Approach to the Problem of Organizations, Constitutions, and Liberty as Reflected in the thought of Johannes Althusius », *Constitutional Political Economy*, vol. 2, no. 2, pp. 187-208.

ELAZAR, Daniel J. (1995), « Althusius' Grand Design for a Federal Commonwealth », dans Johannes Althusius, *Politica : An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, Éd. Frederick S. Carney.

ELCOCK, Elrich (2003), « Regionalism and Regionalisation in Britain and North America », *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 5, no. 1, pp. 74-101.

ENDO, Ken (2003), « Subsidiarity and its Enemies: To What Extent is Sovereignty Contested in Europe », Résumé de la communication présentée dans le cadre de l'*International Political Science Association*, pp. 1-49.

FIGGIS, John Neville (1960), *Political Thought from Gerson to Grotius – 1414-1625*, New York, Harper et Brothers.

FLEINER, Thomas (2001), « Gérer la diversité », dans *La Revue internationale des sciences sociales*, numéro spécial sur le fédéralisme, no. 167, pp. 35-42.

FØLLESDAL, Andreas (2001), « Federal Inequality Among Equals : A Contractualist Defense », *Metaphilosophy*, vol. 32, no. 1, pp. 190-218.

FØLLESDAL, Andreas (1998), « Survey Article: Subsidiarity », *The Journal of Political Philosophy*, vol. 6, no. 2, pp. 190-218.

- FRANKLIN, Julian H. (1997), « La souveraineté et la constitution mixte : Bodin et ses critiques », dans *Histoire de la pensée politique moderne – 1450-1700*, Burns et Goldie dirs., Paris, Presses universitaires de France.
- GAMBLE, Andrew (2006), « The Constitutional Revolution in the United Kingdom », *Publius : the Journal of Federalism*, vol. 36, no. 1, pp. 19-35.
- GARMISE, Shari (1997), « The Impact of European Regional Policy on the Development of the Regional Tier in the UK », *Regional and Federal Studies*, vol. 7, no. 3, pp. 1-24.
- GELDEREN, Martin van (2002), *The Political Thought of the Dutch Revolt: 1555-1590*, Cambridge, Cambridge University Press.
- GIDDENS, Anthony (1990), *The Consequences of Modernity*, Stanford, Stanford University Press.
- GIORDANO, Benito, ROLLER, Elisa (2004), « Té para todos? A Comparison of the Process of Devolution in Spain and the UK », *Environment and Planning A*, vol. 36, no. 12, pp. 2163-2181.
- GOODWIN, Mark, JONES, Martin, JONES, Rhys (2006), « Devolution and Economic Governance in the UK: Rescaling Territories and Organizations », *European Planning Studies*, vol. 14, no. 7, pp. 979-995.
- GOUGH, J.W. (1963), « The Social Contract: a Critical Study of its Development », 2^e éd., Oxford, Clarendon Press.
- GUIBERNAU, Montserrat (2006), « National Identity, Devolution and Secession in Canada, Britain and Spain », *Nations and Nationalism*, vol. 12, no. 1, pp. 51-76.
- HABERMAS, Jürgen (2000), *Après l'État-nation – Une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard.
- HASSAN, Gerry (2002), « A Case of Study of Scottish Labour: Devolution and the Politics of Multilevel Governance », *The Political Quarterly Publishing*, vol. 73, no. 2, pp. 144-157.
- HAZELL, Robert (2006), « The English Question », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 36, no. 1, pp. 37-56.
- HEASLEY, Richard (2001), « Euroskeptics, Europhiles and Instrumentals Europeans: European Attachment in Scotland and Wales », *European Union Politics*, vol. 2, no. 1.

HEASLEY, Richard (2005), « Identifying Scotland and Wales: Types of Scottish and Welsh National Identities », *Nations and Nationalism*, vol. 11, no. 2, pp. 243-263.

HELD, David Held, MCGREW Anthony (2002), *Globalization/Anti-Globalization*, Cambridge, Polity Press.

HÉRITIER, Adrienne, KNILL Cristopher, MINGERS, Suzanne (1996), *Ringing the Changes in Europe – Regulatory Competition and the Transformation of the State – Britain, France, Germany*, Berlin, New York, Walter de Gruyter.

HIMSWORTH, C. M. G. (2007), « Devolution and its Jurisdictional Asymmetries », *The Modern Law Review*, vol. 70, no. 1, pp. 31-58.

HINSLEY, F.H (1986), *Sovereignty*, Cambridge, Cambridge University Press.

HIRST, Paul Q. (1989), *The Pluralist Theory of the State*, Londres, Routledge.

HIRST, Paul Q. (1994), *Associative Democracy*, Amherst, The University of Massachusetts Press.

HÖPFL, Harro, THOMPSON Martyn P. (1979), « The History of Contract as a Motif in Political Thought », *The American Historical Review*, vol. 84, no. 4, pp. 919-944.

HOPKIN, Jonathan, BRADBURY, Jonathan (2006), « British Statewide Parties and Multilevel Politics », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 36, no. 1, pp. 135-152.

HOOGHE, L., MARKS, G. (2001), *Multilevel Governance and European Integration*, Londres, Rowman and Littlefield.

HUEGLIN, Thomas O. (1979), « Johannes Althusius : Medieval Constitutionalist or Modern Federalist? », *Publius : Journal of Federalism*, vol. 9, no. 4, pp. 9-41.

HUEGLIN, Thomas O. (1999), *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press.

HUEGLIN, Thomas O. (2003), « Federalism at the Crossroads: Old Meanings, New Significance », *Revue canadienne de science politique*, vol. 36, no. 2, pp. 275-294.

HUYSMANS, Jef (2003), « Discussing Sovereignty and Transnational Politics », dans *Sovereignty in transition*, Neil Walker éditeur, Hart Publishing.

IMBERT, J. MOREL, H. et DUPUY, R.-J (1969), *La pensée politique des origines à nos jours*, Thémis, Presses universitaires de France, pp. 164-167.

JEFFERY, Charlie (2006), « Devolution and Local Government », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 36, no. 1, pp. 57-73.

JEFFERY, Charlie, WINCOTT, Daniel (2006) « Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 36, no. 1, pp. 3-18.

JONES, Peter (2002), « Quelques développements récents dans l'histoire constitutionnelle de la Grande-Bretagne », dans Michel Seymour (dir.) *États-nations, multinationales et organisations supranationales*, Montréal, Liber, pp. 317-326.

KAY, Adrian (2005), « Territorial Justice and Devolution », *Political Studies Association*, vol. 7, no. 4, pp. 544-560.

KAY, Adrian (2003), « Evaluating devolution in Wales », *Political Studies*, vol. 51, no. 1, pp. 51-66.

KEATING, Michael (2007), « Sovereignty and Plurinational Democracy : Problems in Political Science », dans *Sovereignty in Transition*, Oxford, Neil Walker éditeur, Hart Publishing.

KEATING, Michael, CAIRNEY, Paul (2006), « A New Elite? Politicians and Civil Servants in Scotland after Devolution », *Parliamentary Affairs*, vol. 59, no. 1, pp. 43-59.

KEATING, Michael (2005), *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, Édimbourg, Edinburgh University Press.

KEATING, Michael, LOUGHLIN, John, DESCHOUWER, Kris (2003), *Culture, Institutions and Economic Development: a Study of Eight European Regions*, Cheltenham, Edwar Elgar.

KEATING, Michael (2003), « Social Inclusion, Devolution and Policy Divergence », *The Political Quarterly publishing*, vol. 74, no. 4, pp. 429-438.

KEATING, Michael (2001), « Par-delà la souveraineté. La démocratie plurinationale dans un monde post-souverain », dans Jocelyn Maclure et Alain-G Gagnon, *Repères en mutation : identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*, Montréal, Québec Amérique.

KEATING, Michael (1998), *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Edwar Elgar.

KEATING, Michael (1997), *Les défis du nationalisme moderne : Québec, Catalogne, Écosse*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal/Presses interuniversitaires européennes.

KING, Loren A. (2005), « The Federal Structure of a Republic of Reasons », *Political Theory*, vol. 33, no. 5, pp. 629-653.

KOCH, Bettina (2002), « On Althusius's Federalist Knowledge: Historical Experience and Classic Texts », Communication présentée lors du congrès annuel de l'*American Political Science Association*, pp. 1-17.

KOSSMANN, E.H. (2000), *Political Thought in the Dutch Republic: Three Studies*, Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences.

KYMLICKA, Will, STRAEHLE, Christine (1999), « Cosmopolitanism, Nation-States and Minority Nationalism : A Critical Review of Recent Literature », *European Journal of Philosophy*, vol. 7, no. 1, pp. 65-88.

LAFFIN, Martin, SHAW, Eric (2007), « British Devolution and the Labour Party: How a National Party Adapts to Devolution », *Political Studies Association*, vol. 9, no. 1, pp. 55-72.

LAFFIN, Martin, SHAW, Éric, TAYLOR, Gerald (2007), « The New Sub-National Politics of the British Labour Party », *Party Politics*, vol. 13, no. 1, pp. 88-108.

LAFFIN, Martin, THOMAS, Alys, WEBB, Adrian (2000), « Intergovernmental Relations after Devolution: The National Assembly for Wales », *The Political Quarterly Publishing*, vol. 71, no. 2, pp. 223-233.

LAFFIN, Martin (2000), « Constitutional Design: A Framework for Analysis », *Journal of Parliamentary Affairs*, vol. 53, no. 3, pp. 532-541.

LAFFIN, Martin, THOMAS, Alys (2000), « Designing the National Assembly for Wales », *Journal of Parliamentary Affairs*, vol. 53, no. 3, pp. 557-576.

LAFFIN, Martin, THOMAS, Alys (1999), « The United Kingdom: Federalism in Denial? », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 29, no. 3, pp. 89-107.

LAKOFF, Sanford (1994), « Between Either/or and More or Less: Sovereignty versus Autonomy under Federalism », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 24, no. 1, pp. 63-78.

LASKI, Harold J. (1930), *A Grammar of Politics*, Londres, Allen et Unwin.

LAURSEN, John Christian (2002), « Althusius, Federalism and the Christian Social Contract », Communication présentée au Congrès annuel de l'*American Political Science Association*, pp. 1-12.

LECOURS, André, NOOTENS, Geneviève (2007), « Comprendre le nationalisme majoritaire », dans *Les Nationalismes majoritaires contemporains : identité, mémoire, pouvoir*, Alain-G. Gagnon, André Lecours et Geneviève Nootens (dirs.), Montréal, Québec Amérique.

LEICESTER, G. (1998), « Devolution and Europe : Britain's Double Constitutional Problem » dans H. Elcock, M. Keating (éd.), « Remaking the Union : Devolution and British Politics in the 1990s », Numéro Spécial, *Regional and Federal Studies*, vol. 8, no. 1.

LOUGHLIN, John (2007), « Les nationalismes britanniques et français », dans *Les Nationalismes majoritaires contemporains : identité, mémoire, pouvoir*, Alain-G. Gagnon, André Lecours et Geneviève Nootens (dirs.), Montréal, Québec Amérique.

LOUGHLIN, John (2004), *Subnational Democracy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.

LOUGHLIN, Martin (2003), « Ten Tenets of Sovereignty », dans *Sovereignty in Transition*, Neil Walker éditeur, Oxford, Hart Publishing.

MARCHETTI, Raffaele (2005), « Consequentialist Cosmopolitanism and Global Political Agency », dans *Global Ethics and Civil Society*, Londres, John Eade et Darren O'Byrne édés., Ashgate.

MARKS, Gary (1993), « Structural Policy and Multilevel Governance in the EC », dans Cafruny et Rosenthal édés., *The State of the European Community : the Maastricht debate and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner.

MARINETTO, Mike (2001), « The Settlement and Process of Devolution: Territorial Politics and Governance under the Welsh Assembly », *Political Studies*, vol. 49, no. 2, pp. 306-322.

MARSH, David, RICHARDS, David, SMITH, Martin (2003), « Unequal Plurality: Towards and Asymmetrical Power Model of British Politics », *Government and Opposition*, vol. 38, no. 3, pp. 306-332.

McCONNEL, Allan (2006), « Central-local government relations in Scotland », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 72, no. 1, pp. 73-84.

- McCULLOCK, Matt (2006), « Johannes Althusius' *Politica*: The Culmination of Calvin's Right of Resistance », *The European Legacy*, vol. 11, no. 5, pp. 485-499.
- McMILLAN, Joyce (2001), « Will Scottish Devolution Make a Difference? », *The Political Quarterly*, vol. 72, no. 1, pp. 37-46.
- McRAE, Kenneth D. (1979), « The Plural Society and the Western Political Tradition », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 12, no. 4, pp. 675-688.
- MESNARD, Pierre (1936) *L'essor de la philosophie politique au XVI^e siècle* : « Johannes Althusius et la démocratie corporative », Paris, Boivin et Cie.
- MILLON-DELSOL, Chantal (1993), *Le principe de subsidiarité*, Paris, Presses universitaires de France, Que sais-je?.
- MILLON-DELSOL, Chantal (1992), *L'État subsidiaire*, Paris, Presses universitaires de France.
- MITCHELL, James (2006), « Evolution and Devolution: Citizenship, Institutions, and Public Policy », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 36, no. 1, pp. 153-168.
- MITCHELL, James (2006), « Devolution's Unfinished Business », *The Political Quarterly*, vol. 77, no. 4, pp. 465-474.
- MITCHELL, James (2000), « Devolution and the End of Britain? », *Contemporary British History*, vol. 14, no. 3, pp. 61-82.
- MORGAN, Kevin (2006), « Devolution and Development: Territorial Justice and the North-South Divide », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 36, no. 1, pp. 189-206.
- NOOTENS, Geneviève (2004), *Désenclaver la démocratie : des huguenots à la paix des Braves*, Montréal, Québec Amérique.
- O'BRIAN, Robert, GOETZ, Anne Marie, SCHOLTE, Jan Aart, WILLIAMS, Marc (2000), *Contesting Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ONUF, Nicholas Greenwood (1994), « Civitas Maxima: Wolff, Vattel and the Fate of Republicanism », *The American Journal of International Law*, vol. 88, no. 2, pp. 280-303.
- OSMOND, J. (1998), « The Joint Ministerial Committee and the British-Irish Council » dans J. Osmond (éd.), *The National Assembly Agenda : A Handbook for the First Four Years*, Cardiff, Institute of Welsh Affairs.

PAQUIN, Stéphane (2002), « Globalization, European Integration and the Rise of Neo-nationalism in Scotland », *Nationalism and Ethnic Politics*, vol. 8, no. 1.

PRÉLOT, Marcel (1966), *Histoire des idées politiques*, 3^e éd., Paris, Dalloz.

RACO, Mike (2003), « Governmentality, Subject-building, and the Discourses and Practices of Devolution in the UK », *Royal Geographical Society* (with The Institute of British Geographers).

REDDEL, Tim (2004), « Third Way Social Governance : Where is the State? », *Australian Journal of Social Issues*, vol. 39, no. 2.

RICHARDSON, Jeremy (1996) « Policy-making in the UE : Interests, Ideas and Garbage Cans of Primeval Soup » dans *European Union – Power and Policy-Making*, Richardson éd., Londres, Routledge.

RILEY, Patrick (1976), « Three 17th Century German Theorists of Federalism: Althusius, Hugo and Leibniz », *Publius : the Journal of Federalism*, vol. 6, no. 3, pp. 7-41.

RODRÍGUEZ-POSE, Andrés, GILL, Nicholas (2003), « The Global Trend Toward Devolution and its Implication », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 21, no. 3, pp. 333-351.

ROERMUND, Bert Van (2003), « Sovereignty: Unpopular and Popular », dans *Sovereignty in transition*, Neil Walker éditeur, Oxford, Hart Publishing.

SCHILLING, Kurt (1962), *Histoires des idées sociales*, Paris, Payot.

SCHOLTE, Jan Aart (2000), *Globalization. A critical Introduction*, Londres, Macmillan.

SCOTT, Drew (2002), « Constitutional Regions and the Europe Union », *School of Law: University of Edinburgh*, Texte présenté à la Commission Richard.

SHAW, David, SYKES, Olivier (2005), « European Spatial Development Policy and Evolving Forms of Territorial Mobilisation in the United Kingdom », *Planning, Practice & Research*, vol. 20, no. 2, pp. 183-199.

SKINNER, Quentin (2005) *The Foundations of the Modern Political Thought – The Age of Reformation*, Cambridge, Cambridge University Press.

STERN, Jill (2004), « The Rhetoric of Popular Orangism », *Historical Research*, vol. 77, no. 96, pp. 202-224.

- STORPER, Michael (1997), *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, Londres et New York, Guilford Press.
- STORPER, Michael (1995), « The Resurgence of Regional Economies, Ten Years Later: The Region as a Nexus of Untraded Interdependencies », *European Urban and Regional Studies*, vol. 2, no. 3, pp. 191-221.
- TIERNEY, Stephen (2005), « Reframing Sovereignty? Sub-State National Societies and Contemporary Challenge to the Nation-State », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 54, no. 1, pp. 161-183.
- TOMANEY, John (2000), « End of the Empire State? New Labour and Devolution in the United Kingdom », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, no. 3, pp. 675-688.
- TOUCHARD, Jean (1959), *Histoire des idées politiques : Tome 1, Des origines au XVIII^e siècle*, Presses universitaires de France, Thémis.
- VOYENNE, Bernard (1976), *Histoire de l'idée fédéraliste : Tome 1, les sources*, Paris, Presses d'Europe.
- WALKER, Neil (2003), « Late Sovereignty in the European Union », dans *Sovereignty in Transition*, Neil Walker éditeur, Oxford, Hart Publishing.
- WATTS, Ronald (2001), « Les modèles de partage fédéral des compétences », dans *La Revue internationale des sciences sociales*, numéro spécial sur le fédéralisme, no. 167, pp. 25-34.
- WEINERT, Matthew S. (2007), « Bridging the Human Rights – Sovereignty Divide: Theoretical Foundations of a Democratic Sovereignty », *Human rights review*, vol. 8, no. 2, pp. 5-32.
- WEINSTOCK, Daniel (2001), « Vers une théorie normative du fédéralisme », dans *La Revue internationale des sciences sociales*, numéro spécial sur le fédéralisme, no. 167, pp. 79-87.
- WOLDRING, Henk E.S (1998), « The Constitutional State in the Political Philosophy of Johannes Althusius », *European Journal of Law and Economics*, vol. 5, no. 2, pp. 123-132.
- WRIGHT, Alex (2002), « The Scottish Parliament and the UE : Is Territorial Empowerment in the UE Froth or Substance? », *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 3, no. 1, pp. 43-66.

WYN, Richard, SCULLY, Roger (2003), *Public Opinion, National Identity and Devolution*, Institute of Welsh Politics, Cardiff, University of Wales.

WYN JONES, Richard, BETHAN, Lewis (1999), « The Welsh Devolution Referendum », *Politics*, vol. 19, no. 1, pp. 37-46.