

Les territoires britanniques d'outre-mer : un parcours différent

Introduction

Alors qu'approche le 75^e anniversaire de la départementalisation des DOM-TOM, nous voyons également se profiler à l'horizon le 60^e anniversaire de la loi clé qui encadre encore la relation constitutionnelle qui unit la Grande-Bretagne et ses territoires d'outre-mer dans les Caraïbes. Ce texte de loi, le West Indies Act de 1962, a été adopté après la dissolution de la Fédération des Indes occidentales survenue la même année. Le parcours des territoires britanniques d'outre-mer (BOT, de l'anglais « British Overseas Territories ») dans les Caraïbes s'est, depuis lors, avéré sensiblement différent de celui suivi par les départements français d'outre-mer (DOM). Là où les DOM sont caractérisés par la centralisation, il convient plutôt de parler d'autonomie relative en ce qui concerne les BOT. Tandis que Paris continue d'abreuver les DOM de flux financiers importants, la situation est toute autre pour les BOT qui sont fortement encouragés par la Grande-Bretagne à faire preuve d'autosuffisance économique. Seul peut-être au niveau de la politique sociale des similitudes ont pu être observées, mais même dans ce domaine, l'approche des Britanniques a été plus fragmentaire et caractérisée par le « laissez faire ». Ce chapitre offre de la sorte un contraste intéressant par rapport à beaucoup d'autres chapitres contenus dans ce volume de par sa manière d'aborder l'évolution politique, économique et sociale des BOT depuis 1962. Il se penche sur les différentes étapes de l'évolution constitutionnelle et politique des BOT et aborde brièvement le débat de longue date sur la question de savoir si les BOT devraient être représentés ou non au Parlement britannique à Westminster. Il présente, par ailleurs, une analyse du développement économique des BOT et des tensions inhérentes à un modèle qui exige, dans la mesure du possible, que les territoires en assument les coûts. Enfin, le chapitre se concentre sur plusieurs réformes sociales clés, telles que l'abolition de la peine de mort et la reconnaissance du mariage homosexuel, ainsi que les dissensions nées des différences entre les coutumes locales et les normes européennes. Dans l'ensemble, cette partie met en évidence le chemin différent emprunté par les BOT et la Grande-Bretagne et propose en guise de conclusion quelques réflexions au moment de déterminer laquelle des deux approches – britannique ou française – a apporté les meilleurs résultats depuis la mise en place des modèles de gouvernance actuels. Commençons par examiner les développements constitutionnels et politiques des BOT.

Questions constitutionnelles et politiques

D'aucuns diront que l'approche des Britanniques vis-à-vis de ses territoires dans les Caraïbes a été façonnée bien avant 1962. En effet, comme l'ont fait remarquer Oostindie et Klinkers, « Selon la tradition britannique de transfert de responsabilité du centre impérial aux colonies, presque toute la région s'est vu accorder un degré d'autonomie locale assez élevé jusqu'au dernier quart du XIX^e siècle » (2003 : 17). Au cours de la dernière partie du XIX^e siècle et au début du XX^e, la Grande-Bretagne a resserré son emprise face à des niveaux grandissants de révoltes contre le régime colonial, mais cet interrègne s'est avéré relativement bref si l'on considère l'avènement rapide d'une autonomie locale plus démocratique dès les années 1930. Bien que les demandes de changement les plus fortes aient émané des territoires les plus grands, elles ont également concerné les plus petits, plus particulièrement lors de la création de la Fédération des Antilles en 1958, qui comprenait Anguilla (comme membre de Saint-Christophe-Niévès-Anguilla), les Îles Caïmans (au sein de la structure administrative de la Jamaïque), Montserrat et les Îles Turques-et-Caïques (également reliées à la Jamaïque). La création de la Fédération visait à offrir plus d'autonomie aux territoires, avec pour objectif ultime l'indépendance. Cependant, la Fédération présentait des faiblesses dès sa création et

a été dissoute dès 1962. Par la suite, les pays les plus grands ont obtenu l'indépendance sans leurs dépendances, et les plus petits ont été dotés d'un nouveau cadre juridique. Il est important de préciser que les Britanniques, en raison de la gestion précédemment déléguée de leurs colonies, n'avaient aucun intérêt à les incorporer dans l'État britannique ; pour des raisons similaires, les colonies tenaient à rompre avec la domination britannique.

Après la dissolution de la Fédération des Antilles, le Royaume-Uni a redéfini ses relations avec chacun des territoires encore officiellement liés à Londres. Le West Indies Act de 1962 (WIA, 1962) a été approuvé à cet effet. Comme Davies l'a déclaré, la loi « conférait à Sa Majesté la Reine le pouvoir de pourvoir à la gouvernance des colonies qui, au moment de l'adoption de la loi, faisaient partie de la Fédération, ainsi que des îles Vierges britanniques » (1995 : 118). Le WIA de 1962 reste aujourd'hui la première loi qui sous-tend les relations de la Grande-Bretagne avec les Îles Vierges britanniques, les Îles Caïmans, Montserrat et les Îles Turques-et-Caïques. Bien qu'initialement administrée sous l'égide du WIA de 1962, Anguilla jouit à présent d'un statut différent en vertu des dispositions de la loi d'Anguilla de 1980 (AA, 1980). Ceci est dû à la séparation d'Anguilla et de Saint-Christophe-et-Niévès. L'attitude de la Grande-Bretagne envers les BOT (connus à l'époque sous le nom de territoires dépendants) était très significative au cours de cette période. La dissolution de la Fédération et l'évolution vers l'indépendance amorcée par la plupart des territoires des Caraïbes ont suscité une indifférence manifeste de la part de la Grande-Bretagne. On peut souligner l'exemple, en janvier 1969, du *Daily Telegraph* qui demandait au Foreign and Commonwealth Office (FCO) combien il restait de territoires. S'il est vrai que le journal reçut le chiffre exact, deux heures et demie passèrent ensuite avant que le FCO révèle enfin les noms de ces territoires (Drower, 1992 : 75). Ce niveau de détachement fut à l'origine d'une série de troubles d'une grave ampleur, dont l'incidence la plus dramatique consistait en ce « niveau scandaleux d'activité liée à la drogue et de corruption » régnant dans les Îles Turques-et-Caïques à la fin des années 70 et au début des années 80 (Thorndike, 1989 : 121).

Un certain degré de réengagement britannique a alors été observé à partir de ce moment, mais limité à des interventions réactives et fragmentaires dans la plupart des cas. Aucun ensemble de priorités fortes et reconnaissables ne définissait et orientait la politique britannique. Ces manquements ont été résolus dans une certaine mesure après un examen des politiques en 1992, quand la Grande-Bretagne a introduit plusieurs mesures pour développer une approche plus intégrée des territoires. Cependant, même à cette époque, la situation est restée problématique et a été mise en évidence par l'éruption du volcan Soufrière Hills à Montserrat au milieu des années 1990. La réponse britannique a été critiquée pour sa lenteur et la faiblesse au niveau de sa coordination à la fois entre le gouverneur britannique à Montserrat et à Londres et au sein de Whitehall (Comité de développement international, 1997 ; 1998). En outre, la crise a mis en exergue que « [les Montserratiens] pouvaient se rendre au Royaume-Uni sans toutefois jouir du droit légal d'y entrer et devaient à plusieurs reprises demander un congé spécial pour être autorisés à y rester » (Skelton, 2000 : 109). En bref, les citoyens des Territoires ne pouvaient prétendre en aucune manière à la citoyenneté britannique même si la Grande-Bretagne en avait toujours la responsabilité ultime ; leurs droits restants ont été abolis à la suite de la promulgation de la loi de 1971 sur l'immigration.

L'élection en 1997 du « nouveau » gouvernement travailliste en Grande-Bretagne a conduit à des changements importants. Premièrement, un livre blanc intitulé « Partenariat pour le progrès et la prospérité » (FCO, 1999) a tenté de restaurer et de redynamiser les relations. Guidées par le Livre blanc, les structures bureaucratiques ont été rationalisées ; la nomenclature de « territoire dépendant » a évolué pour devenir « territoire d'outre-mer » ; et la citoyenneté britannique, et donc le droit de séjour, ont de nouveau été offerts aux citoyens

des Territoires. Un processus de révision constitutionnelle a également été engagé. Bien que le Livre blanc ait souligné la volonté claire de la part des Territoires de préserver leurs liens avec la Grande-Bretagne, et de ne pas évoluer vers l'indépendance, il a été convenu qu'un processus de révision constitutionnelle serait mené pour tenter d'actualiser les dispositions existantes. Une fois encore, l'intégration des territoires dans l'État britannique n'était toujours pas envisagée comme une option. Les négociations qui ont suivi ont abouti à une réaffirmation de l'équilibre général des responsabilités entre les BOT (économie, éducation, santé, sécurité sociale et immigration) et la Grande-Bretagne (défense, affaires extérieures, sécurité intérieure et police, et service public), tout en octroyant une plus grande autonomie aux territoires. Des conseils de sécurité nationale ont, par exemple, été mis en place aux Îles Vierges britanniques et aux Îles Caïmans pour conseiller le gouverneur sur les questions de sécurité intérieure et de police. Des dispositions ont également été prises pour le transfert de nouveaux pouvoirs aux gouvernements des Îles Vierges britanniques, des Îles Caïmans et de Montserrat dans le domaine des affaires internationales.

Malgré cette ample révision et la restauration des relations, une autre flambée sérieuse de corruption au sein des Îles Turques-et-Caïques est venue envenimer les liens entre les BOT et la Grande-Bretagne. La Grande-Bretagne a été contrainte de suspendre certains aspects de la Constitution des Îles Turques-et-Caïques et d'imposer un régime direct depuis Westminster (Clegg, 2012). C'est à contrecœur que les Britanniques ont pris cette décision car ils avaient toujours été peu enclins à s'interpoler trop fortement dans les territoires. L'ombre de ce qui s'est passé dans les Îles Turques-et-Caïques plane encore aujourd'hui, dans une certaine mesure, sur la politique britannique en la matière. Malgré la publication d'un nouveau livre blanc en 2012 (« Sécurité, succès et durabilité »), qui mettait l'accent sur le « partenariat apprécié au sein du royaume » (FCO, 2012 : 8) et les avantages mutuels tirés de la relation, un manque de confiance subsiste de la part de la Grande-Bretagne envers les BOT dans les Caraïbes ; Londres ne souhaite pas porter atteinte de manière significative à l'autonomie des BOT mais ressent le besoin d'intervenir lorsqu'elle l'estime nécessaire. D'autres parts, les Territoires sont frustrés par cette approche discordante ; l'attitude de la Grande-Bretagne leur donne l'impression d'être dépourvue de clarté et de ne pas se conformer à l'esprit, et parfois à la lettre, de leur accord constitutionnel. Plusieurs événements et problèmes de ces récentes années ont nui à la confiance et au respect mutuels. La décision de la Grande-Bretagne de quitter l'Union européenne (UE) était significative, car aucun des territoires n'était en faveur (Clegg, 2016). La Grande-Bretagne a ensuite été critiquée pour sa réponse insuffisante suite à l'ouragan Irma, qui avait gravement affecté Anguilla et les Îles Vierges britanniques. Plus tard, de nouvelles inquiétudes sont nées de la décision du Parlement britannique de forcer les BOT dans les Caraïbes, mais pas les dépendances de la Couronne, à introduire des lois anti-blanchiment. On peut également épingler ce rapport controversé du Comité des affaires étrangères de la Chambre des communes, publié en 2019 (FAC, 2019a), appelant à des changements dans des domaines tels que le mariage homosexuel et la réforme de la citoyenneté locale dans les BOT. En conséquence, les appels se multiplient pour que la relation constitutionnelle fasse l'objet d'un nouvel examen. Le premier ministre des Îles Vierges britanniques, Andrew Fahie, a, par exemple, fait valoir qu'une révision était nécessaire afin d'éliminer toute « zone grise » présente dans la Constitution, en particulier en ce qui concerne la responsabilité « à tous les niveaux » au sein du gouvernement (Kampa, 2020).

Représentativité des BOT à Westminster

Outre la demande croissante de changements supplémentaires d'ordre constitutionnel, des discussions ont eu lieu sur la question de savoir si, au terme du Brexit, les BOT devraient

acquérir une représentativité au Parlement britannique, que ce soit à la Chambre des lords ou à la Chambre des communes. Si tel était le cas pour les BOT, ce système de représentativité s'inscrirait dans une approche comparable à celle suivie pour les DOM. Les appels les plus forts pour que les territoires bénéficient d'une représentativité parlementaire provenaient des médias britanniques de droite, en particulier de *The Telegraph* et de *l'Express*. Dans un article de *l'Express*, Anthony Webber, ancien membre des États de Guernesey, le Parlement de l'île, a formulé des plans pour créer neuf circonscriptions parlementaires en faveur des territoires et des dépendances de la Couronne. Il a également suggéré des désignations immédiates à la Chambre des lords (*Express en ligne*, 2020). Des idées similaires ont été émises par John Penrose, un député conservateur et ancien ministre dans un entretien accordé à *The House Magazine*, la publication interne des Chambres du Parlement, bien qu'il ait suggéré un niveau d'intégration plus élevé (*The House Magazine*, 2020).

Il convient cependant de faire remarquer que ces discussions ne revêtent pas un caractère particulièrement nouveau. La question de la représentativité parlementaire des territoires fait parler d'elle depuis plusieurs décennies, mais elle ne s'est jamais véritablement concrétisée. Le Comité des affaires étrangères de la Chambre des communes s'est ainsi penché sur son cas en 1998. Dans son deuxième rapport, le Comité a reconnu l'existence d'un « déficit démocratique » au niveau des relations du Royaume-Uni avec les territoires, et a pointé la « représentativité directe » comme une option possible en vue d'améliorer cette situation. Cependant, le Comité a déclaré que cela « soulève un certain nombre de questions constitutionnelles substantielles étayées par une quantité insuffisante de preuves. Nous ne proposons donc pas d'émettre un avis [...] à ce stade » (FAC, 1998a : paragraphe 62). Le Comité a cependant exprimé un avis plus tard dans l'année. Dans son troisième rapport spécial, le Comité a indiqué que « la suggestion selon laquelle les territoires d'outre-mer devraient être représentés directement au Parlement pose un certain nombre de difficultés... » (FAC, 1998b : paragraphe 19). Il a ensuite fait valoir ceci :

Il ne serait ni réalisable ni équitable en termes démocratiques pour chaque territoire d'outre-mer, aussi petit soit-il, de disposer de son propre représentant à Westminster ; de même, le FCO [ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth] entrevoit des difficultés considérables pour que les territoires d'outre-mer parviennent à un consensus selon lequel un représentant unique pourrait défendre collectivement leurs intérêts à Westminster. Les représentants des territoires qui ont des cabinets au Royaume-Uni à Londres ont clairement fait savoir au FCO qu'ils préféreraient s'appuyer sur leurs mécanismes existants, lesquels consistent à compter sur leurs partisans et avocats à Westminster pour faire part de leurs préoccupations (FAC, 1998 : paragraphe 19).

Dans son livre blanc de 1999, le gouvernement affirmait : « Nous avons conclu que ni l'intégration au Royaume-Uni, ni le statut de dépendance de la Couronne n'offrent des alternatives plus appropriées aux dispositions actuelles » (FCO, 1999 : 13). En conséquence, le Comité des affaires étrangères s'est concentré sur les travaux de la Commission royale d'enquête relatifs à l'avenir de la Chambre des lords : « Nous pensons que la Commission royale [...] serait susceptible d'examiner si Gibraltar [l'un des BOT] devrait être représenté dans cette Chambre, et nous porterons ce point de vue à l'attention de la Commission » (FAC,

1999 : point 104). Cependant, lorsque la Commission royale d'enquête sur la réforme de la Chambre des lords a présenté son rapport, elle a fait valoir que :

Tous les territoires d'outre-mer disposent de leur propre gouvernement : aucun n'est représenté à la Chambre des communes. Bien que Gibraltar fasse partie de l'UE, il ne fait pas partie du Royaume-Uni : ses citoyens sont des ressortissants du Royaume-Uni, uniquement dans le cadre des relations entretenues avec l'UE. Il est dès lors difficile à l'heure actuelle de concevoir comment l'un ou l'autre des territoires d'outre-mer pourrait être officiellement représenté ou avoir voix au chapitre dans la deuxième Chambre du Parlement britannique (Commission royale d'enquête sur la réforme de la Chambre des lords, 2000 : 66).

Au terme de cette série de discussions assez intenses, mais finalement improductives, la question de la représentativité parlementaire des territoires est restée à l'ordre du jour, mais à un niveau plutôt accessoire. Elle a été brièvement soulignée par le Comité des affaires étrangères dans son rapport de 2008 sur les territoires d'outre-mer, précisant que « les chefs de gouvernement des territoires avaient des opinions partagées ». On peut citer l'exemple du représentant des Îles Falkland qui s'est dit « satisfait du groupe parlementaire multipartis des Îles Falkland en tant que lien avec le Parlement ». En revanche, le premier ministre des Îles Turques-et-Caïques, Michael Misick du Parti national progressiste, a déclaré : « Si nous souhaitons que notre relation se fasse sur le long terme, le moment est venu d'envisager une représentativité directe des territoires d'outre-mer à la Chambre des communes. » Quant au Ministre en chef de Gibraltar, il exprimait son souhait « que Gibraltar dispose d'une certaine représentativité au Parlement », mais que cet objectif devait être atteint « d'une manière qui ne compromette pas la capacité de Gibraltar à être économiquement et juridiquement distinct et indépendant du Royaume-Uni dans le cadre juridique de l'UE » (FAC, 2008 : 50). Ce manque de clarté émanant de la part des territoires a poussé le Comité des affaires étrangères à recommander de manière plutôt insouciant aux parties intéressées d'examiner « si d'éventuelles améliorations étaient à envisager quant à la manière dont les points de vue des résidents des territoires d'outre-mer étaient communiqués au Parlement britannique » (FAC, 2008 : 51).

Puis, en 2012, le député conservateur Andrew Rosindell a demandé un débat d'arrière-ban sur la question, arguant que les territoires « n'avaient aucun moyen de faire entendre leur voix dans ce Parlement, n'élisant aucun représentant et n'y disposant d'aucune représentativité », laissant de la sorte un véritable « vide démocratique ». Et d'ajouter : « Dans un certain nombre de domaines, bien que [...] les territoires d'outre-mer ne font pas partie du Royaume-Uni, ils sont considérablement influencés et, en fin de compte, gouvernés par ce Parlement. Il apparaît, dès lors, injuste qu'ils n'y disposent d'aucune voix du tout » (Chambre des communes, 2012 : 7-8). La même année, la question est revenue au Comité des affaires étrangères. Interrogé par les membres du Comité, le Ministre des territoires d'outre-mer de l'époque, Mark Simmonds, a déclaré : « Je ne pense pas les Territoires aient la moindre ambition d'obtenir une représentativité directe au Parlement britannique. Si ces intentions sont dotées d'une force motrice, cette dernière est, selon mon expérience, activée par le Parlement britannique et non l'inverse. Nous devons respecter les souhaits de ceux qui vivent dans les territoires d'outre-mer » (FAC, 2012 : Ev 5). Le ministre a poursuivi en donnant plus de détails sur sa pensée :

La peur comporte plusieurs éléments. Le premier concerne le point de vue fiscal – leur appréhension ne provient pas nécessairement du fait que leurs impôts soient perçus par le Royaume-Uni, mais que les taux d'imposition en vigueur au Royaume-Uni leur soient aussi appliqués. Deuxièmement, ils craignent que l'autonomie dont ils disposent dans un éventail de domaines politiques très importants ne soit englobée dans l'élaboration de la politique nationale et l'architecture politique du Royaume-Uni, sur lesquelles ils n'auraient que peu, voire aucun contrôle, car, bien sûr, notre structure de partis politiques ne correspond pas nécessairement à celle qui existe sur leur territoire. Le troisième souci qui les préoccupe réside dans l'imposition, tel qu'ils la perçoivent, de structures législatives inutiles qui auraient un impact préjudiciable et négatif sur certains de leurs secteurs d'activité (FAC, 2012 : Ev 6).

Ce dernier a réitéré le même type de message l'année suivante (AEC, 2013). Tout ceci nous amène au débat actuel. Fin 2018, le Comité des affaires étrangères a entrepris une enquête détaillée sur les Territoires et leurs relations avec la Grande-Bretagne, dans le contexte du Brexit et de la décision controversée du Parlement de Westminster d'adopter la loi sur les sanctions et la lutte contre le blanchiment d'argent (SAMLA), qui exigeait des Territoires qu'ils divulguent les registres des propriétaires bénéficiaires effectifs au niveau de leurs services financiers. La question de la représentativité parlementaire a de nouveau été abordée. Le Premier ministre de Montserrat, Donaldson Romeo, a déclaré qu'un « point de vue communément admis » sur l'île était qu'« une représentativité directe des Territoires, collective ou individuelle, serait préférable au Parlement britannique » (FAC, 2019a : 16). Ce point de vue était partagé par le Ministre en chef d'Anguilla, Victor Banks : « Il est nécessaire pour nous de disposer d'une voix à la Chambre des communes afin d'y être représentés par une ou plusieurs personnes qui nous comprennent » (FAC, 2019a : 17). Cependant, d'autres montraient leur désaccord à cet égard. Ainsi, la Premier ministre des Îles Turques-et-Caïques, Sharlene Cartwright-Robinson, du Mouvement démocratique populaire, a déclaré que « l'engouement pour un tel concept n'existait pas aux Îles Turques-et-Caïques » (FAC, 2019a : 17), tandis que Teslyn Barkman, membre de l'Assemblée législative des Îles Falkland a expliqué : « Là où nous pouvons actuellement faire appel à 650 députés, nous risquerions de regrouper et de condenser les problèmes d'un grand nombre de nos [territoires d'outre-mer], voire d'un territoire en particulier, en un seul » (FAC, 2019a : 17). Le Comité des affaires étrangères en a donc conclu : « Les territoires d'outre-mer ont exprimé peu d'engouement pour un changement majeur » (FAC, 2019a : 3).

Dès lors, nous nous demandons quelle place est laissée à une éventuelle représentativité parlementaire pour les territoires d'outre-mer. Il est clair que depuis le référendum sur l'adhésion de la Grande-Bretagne à l'UE, et plus récemment la demande du Parlement de Westminster pour que la loi SAMLA soit adoptée dans les territoires, l'inquiétude s'est accrue quant à l'équilibre actuel des pouvoirs régissant leurs relations et au fait que la voix du Territoires n'est pas toujours entendue au sujet de questions clés. Cependant, même si le gouvernement britannique actuel admet que « le Royaume-Uni, les territoires d'outre-mer et les dépendances de la Couronne forment un seul royaume indivis, qui est indépendant des autres États dont Sa Majesté la Reine est monarque » (FAC 2019b : 3), des obstacles majeurs subsistent avant de parvenir à une représentativité parlementaire des Territoires.

Un obstacle important se situe au niveau du manque de consensus de la part des Territoires sur ce thème. À aucun moment au cours des 25 dernières années, un accord ne s'est dégagé. Y compris au sein même des Territoires, comme c'est le cas dans les Îles Turques-et-Caïques, on constate des divergences d'opinion. Les risques qu'une question constitutionnelle prenne une tournure politique sont donc bien réels. De plus, pour des raisons de cohérence, il est difficile de concevoir que certains territoires disposent d'une représentativité et d'autres non. En outre, il est clair que bien souvent, lorsque les représentants d'un territoire revendiquent une représentativité au Parlement britannique, cela s'apparente plus à une simple figure de rhétorique qu'à une déclaration d'intention sérieusement réfléchiée et planifiée. Les efforts récents des politiciens britanniques pour élaborer des propositions plus détaillées constituent un bon point de départ, mais sans implication de la part des territoires concernés, leur influence restera limitée. Il est également regrettable que de nombreux partisans du changement adoptent une attitude plutôt paternaliste. Anthony Webber a, par exemple, déclaré : « Il ne s'agit pas de quelque chose qui est censé être décidé par les zones locales ou les territoires dépendants (sic), c'est quelque chose qui est décidé par le Parlement national britannique. Il est de la responsabilité du Parlement britannique, et de personne d'autre, d'y parvenir » (*Express Online*, 2020). Ce point de vue est juridiquement vrai, mais il va plutôt à l'encontre de la logique consistant à accorder aux territoires une représentativité au sein du Parlement – si l'on souhaite vraiment renforcer leur voix et rendre l'élaboration des politiques plus efficace. Leurs arguments comportent une autre faiblesse qui tient au fait que la représentation ne modifierait pas l'équilibre général des relations entre la Grande-Bretagne et les territoires. Bien que Penrose reconnaisse que certains changements apparaissent comme nécessaires, d'autres suggèrent de ne pas en apporter. *L'Express Online* (2020) a relevé : « M. Rosindell a souligné qu'aucun des territoires ne perdrait d'autonomie en raison de l'obtention d'une représentativité à Westminster. » Cependant, il existe un risque important qu'un lien plus formel entre les Territoires et le Parlement britannique renforce au fil du temps l'activisme politique du second au sein du premier.

Les problèmes évoqués ci-dessus par Mark Simmonds sont certainement des considérations pertinentes. Les Territoires, en dépit des tensions sporadiques avec la Grande-Bretagne, jouissent d'une autonomie significative dans un large éventail de domaines politiques dont ils sont très protecteurs. Un domaine, mentionné par Simmonds, concerne la fiscalité. De nombreux territoires n'ont pas d'impôt sur le revenu, la propriété, les successions ou les gains de capital. Pour les Îles Caïmans, par exemple, il a été avancé que l'introduction d'impôts directs serait « extrêmement néfaste » pour le secteur-clé des services financiers du pays (Ioannides et Tymowski, 2017 : 172). Dans l'éventualité d'un renforcement des liens, des amendements à la politique fiscale seraient probablement indispensables. C'est pourquoi de nombreux territoires se prononcent en faveur d'un maintien de la situation actuelle, ou d'une adaptation modérée de cette dernière. Les territoires disposent de nombreux moyens pour influencer la politique et la réflexion britanniques via chacun des députés parlementaires, le Comité des affaires étrangères, les groupes multipartites d'arrière-ban, ainsi que le Directeur des territoires d'outre-mer (OTD) au sein du Comité des affaires étrangères. Au fil des années, tel qu'évoqué plus tôt, la structure qui sous-tend la relation des territoires avec la Grande-Bretagne a fait l'objet de réformes. Cependant, étant donné, d'une part, l'absence à l'ordre du jour d'une incorporation complète des territoires dans l'État britannique, laquelle s'accompagnerait d'une représentativité automatique à la Chambre des communes ; et, d'autre part, du manque d'engouement ou de réflexion détaillée concernant une éventuelle

représentativité à la Chambre des lords, il semble que l'on s'avance pour le moment vers un maintien assez généralisé des structures et des approches.

Difficultés économiques et financières

À l'instar du modèle politique et constitutionnel, les BOT ont suivi un parcours différent aux DOM. À l'exception de Montserrat, ils sont économiquement autonomes, et ce depuis un certain temps. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et pendant les deux décennies qui ont suivi, les Territoires sont restés relativement sous-développés, se concentrant principalement sur l'agriculture, la pêche, quelques industries légères et l'extraction de sel. La conjoncture a toutefois évolué depuis les années 60, en particulier aux Îles Caïmans. À partir du milieu des années 1960, les Caïmans ont adopté une série de nouvelles lois bancaires et réalisé de vastes investissements infrastructurels (Cichon 1989). Soutenues par la City de Londres, entre autres, ces transformations ont abouti à l'accroissement d'un immense secteur financier offshore dépourvu d'impôt sur le revenu, la propriété, les successions ou les gains de capital. C'est à cette époque également que le secteur du tourisme s'est développé. Un scénario similaire a été observé aux Îles Vierges britanniques après la promulgation en 1984 de l'International Business Companies Act, qui a vu l'incorporation d'environ 3 000 entreprises sur le territoire entre juillet 1984 et décembre 1986 (Cichon 1989 : 503). Les autres territoires ont également assisté à l'essor de leur économie à partir des années 1980, même s'il dépendait largement du tourisme et de la construction plutôt que de la finance offshore. Les Îles Turques-et-Caïques, par exemple, ont bénéficié de l'achèvement en 1983 d'un aéroport international à Providenciales. Néanmoins, il faut signaler que l'économie de Montserrat a considérablement souffert des répercussions des éruptions du volcan de la Soufrière Hills à la fin des années 1990, et que ce BOT reste le seul des Caraïbes à recevoir une aide budgétaire de la Grande-Bretagne. Le profil de ces économies reste semblable aujourd'hui. Ainsi, aux Îles Caïmans, les services financiers contribuent pour environ 50 % du PIB. Il s'agit de l'un des plus importants centres bancaires du monde et du plus grand lieu d'hébergement des fonds d'investissement spéculatifs. Le tourisme et les services financiers constituent les secteurs-clés des Îles Vierges britanniques, véritable leader mondial pour ce qui a trait à la constitution de sociétés. Les deux présentent un PIB par habitant élevé : les Îles Caïmans avec 85 474 \$ US et les Îles Vierges britanniques avec 48 511 \$ US en 2020, selon les Nations Unies. Anguilla et les Îles Turques-et-Caïques bénéficient également d'une prospérité relative ; Montserrat fait, quant à elle, figure d'exception. Son PIB par habitant s'élève à peine à 12 754 \$ US.

Les BOT semblent donc, à première vue, se porter relativement bien économiquement et financièrement, s'étant imposés comme des centres de services financiers et des destinations touristiques prisées. Cependant, des problèmes sous-jacents sont à signaler. Comme indiqué précédemment, un objectif à long terme du gouvernement britannique – à la fois sous les administrations conservatrice et travailliste – visait à réduire le montant du financement britannique destiné aux territoires. S'il est exact qu'un financement britannique est consacré à des projets tels que la promotion d'une bonne gouvernance, les sommes engagées n'en demeurent pas moins relativement faibles. La position de la Grande-Bretagne peut se résumer dans la citation suivante de William Hague, alors ministre des Affaires étrangères, sur le lancement du Livre blanc de 2012 : « Nous attendons de ces territoires qu'ils fassent tout ce qui est nécessaire pour réduire [...] leur dépendance aux subventions du contribuable britannique ; et nous attendons de tous les gouvernements des Territoires qu'ils gèrent

durablement leurs finances publiques » (FCO, 2012 : 2). En bref, l'autosuffisance est importante et c'est la responsabilité première des Territoires de la préserver.

La volonté de la Grande-Bretagne de veiller à l'autosuffisance des Territoires s'étend aux temps de crise. C'était notamment le cas, pendant et après le ralentissement économique de 2007-2008, lorsque la Grande-Bretagne s'est attachée à veiller au maintien de l'autonomie des BOT. Elle a, dès lors, accompli deux choses. Premièrement, elle a défendu les industries offshore. Ainsi, par exemple, comme le soulignait le Livre blanc de 2012, le Royaume-Uni « continuera à représenter les intérêts des Territoires qui se conforment [aux normes internationales] et soutiendra fermement leur droit de rivaliser librement sur les marchés internationaux » (FCO, 2012 : 57). La deuxième intervention de la Grande-Bretagne a consisté à accroître sa surveillance au niveau du budget des BOT, bien qu'elle ne demeure aucunement responsable du fonctionnement quotidien de leurs économies. Londres a estimé qu'une action corrective forte était nécessaire pour rendre une assise plus durable aux budgets. C'est ainsi qu'Anguilla et les Îles Caïmans ont été contraintes de réviser les budgets locaux pour réduire les dépenses et augmenter les recettes en retenant l'assentiment requis des budgets des territoires jusqu'à ce que les changements nécessaires soient apportés. La Grande-Bretagne a, par la suite, insisté pour mettre en œuvre des cadres de responsabilité fiscale (FFR, de l'anglais « Frameworks for Fiscal Responsibility »). Ces mesures visaient à engager les gouvernements des Territoires à faire preuve de prudence et de transparence en matière de gestion des finances et de la dette. Cette loi a dû faire face à une vive opposition de la part des Territoires, mais un accord a finalement été trouvé pour introduire les FFR, après la menace brandie par le Royaume-Uni de l'imposer via un décret en conseil – un mécanisme qui permet à la Grande-Bretagne de légiférer pour les BOT. Plus récemment, le gouvernement britannique a suivi des approches similaires pour garantir le maintien de l'autosuffisance, y compris dans les circonstances extrêmement difficiles. Lorsque l'ouragan Irma a dévasté les Îles Vierges britanniques, les Britanniques ont refusé de fournir une aide à la reconstruction, mais des prêts ont été consentis à certaines conditions. Un législateur des Îles Vierges britanniques a comparé ces exigences à un « esclavage économique » (Silva, 2018). De plus, suite à la pandémie de COVID-19, la Grande-Bretagne a fortement limité son aide financière et a également refusé d'augmenter les limites d'emprunt des BOT. Un journaliste a imploré la Grande-Bretagne de « faire preuve de flexibilité » (Wheatley, 2020), mais la Grande-Bretagne est peu encline à changer son approche consistant à tenir les BOT en laisse financièrement.

Problèmes sociaux et culturels

Enfin, nous examinons la manière dont les problèmes sociaux et culturels sont traités et les tensions qui surgissent au beau milieu de l'application des droits de l'homme européens dans le contexte des Caraïbes. La proposition d'abolition de la peine de mort fait partie de ces enjeux. En 1991, le gouvernement britannique a mis en œuvre le Caribbean Order (ordonnance d'abolition de la peine de mort pour meurtre). Jusqu'à ce que cette ordonnance soit adoptée, la peine de mort était la condamnation obligatoire pour meurtre dans chacun des BOT. Aucune exécution n'avait toutefois eu lieu depuis de nombreuses années. Le changement a été effectué via un instrument statutaire, ce qui signifie que ni le Parlement britannique ni les parlements des BOT n'ont dû être consultés. Le secrétaire d'État des Affaires étrangères et du Commonwealth, Douglas Hurd, a déclaré : « Afin d'être cohérent avec la position du Royaume-Uni où le Parlement a exprimé une opinion claire [contre le

rétablissement de la peine de mort], le gouvernement britannique considère que la peine de mort pour meurtre devrait être abolie dans les territoires dépendants qui choisissent de rester fidèles à la Couronne » (Hansard, 1991 : colonne 502). En outre, le Comité des affaires étrangères a suggéré qu'un tel changement s'imposait pour permettre à la Grande-Bretagne de respecter ses obligations internationales. Les réactions immédiates de nombreux habitants des territoires dépendants furent l'indignation et l'appel au rétablissement de la peine de mort, estimant (1) que la peine de mort avait encore un rôle à jouer dans leur système de justice pénale, et (2) que les Britanniques commettaient une erreur en ordonnant une telle modification contre la volonté des législateurs locaux.

Une décennie plus tard, la question de dépénaliser les actes homosexuels commis en privé par des adultes consentants s'est affirmée comme un autre point critique. En dépit de longues consultations avec les BOT, lesquelles ont impliqué les gouvernements, les chefs religieux et sociaux, les médias et le grand public, la résistance à l'égard de la dépénalisation des relations homosexuelles demeure importante. De nombreux habitants des territoires estimaient que ce point relevait du niveau local et que les opinions et prédispositions locales devaient primer sur les exigences britanniques. Cependant, au début de 2001, malgré une vaste polémique, le gouvernement britannique a forcé les territoires à accepter de modifier la loi. L'action britannique a mis en évidence sa détermination à faire respecter les normes fondamentales des droits de l'homme. Il est toutefois intéressant de constater que, bien que la loi ait été modifiée, l'opinion de nombreux membres des BOT n'a pas évolué. Ce constat s'est vérifié très récemment au travers du débat houleux sur le mariage homosexuel. Dans ses recommandations de 2019, le Comité des affaires étrangères déclarait : « Il est temps que tous les territoires d'outre-mer légalisent le mariage homosexuel et que le gouvernement britannique ne se limite plus seulement à le soutenir par principe. Ce dernier doit se tenir prêt à intervenir, comme il l'a fait en 2001 lorsqu'un décret en conseil a dépénalisé l'homosexualité dans les Territoires qui refusaient de le faire (FAC, 2019a : 25). Cependant, dans ce cas précis, le gouvernement britannique a fait valoir que « la politique sur le droit du mariage est un domaine de responsabilité dévolue pour lequel il devrait [donc] appartenir aux Territoires de décider et de légiférer », et que les BOT devraient « disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour examiner ces questions » (FAC, 2019b : 5). Pourtant, aux Îles Caïmans, en septembre 2020, le gouverneur britannique, soutenu par le gouvernement de Londres, a fait usage de ses pouvoirs réservés pour promulguer des lois reconnaissant les partenariats civils entre personnes de même sexe (Ragoonath, 2020). La décision a été prise après que la Cour d'appel des Îles Caïmans a décidé qu'un tel amendement devait être apporté, mais la législation subséquente a été rejetée par l'Assemblée législative. Pour l'instant, les autres BOT des Caraïbes ne reconnaissent ni l'union civile ni le mariage homosexuel.

Conclusion : le parcours emprunté était-il meilleur ?

Pouvons-nous affirmer que la voie suivie par les BOT depuis le milieu du XXe siècle était la plus appropriée ? Bien sûr, il est impossible de vraiment rendre justice à cette question ici, mais nous pouvons proposer un aperçu de certains des arguments qui pourraient être importants pour atteindre un tel verdict. En apparence, nous aurions tendance à affirmer que les BOT occupent une position de force. Ils disposent d'un haut niveau d'autonomie, qui a augmenté ces dernières années de manière générale. Ils ne sont pas liés à l'État britannique et aux obligations indésirables que cela sous-entend, par exemple en matière de fiscalité directe. En effet, les relations constitutionnelles avec la Grande-Bretagne sont distinctes pour

chacun d'eux, ce qui permet de tenir compte des spécificités locales. Ils sont autonomes sur le plan économique (à l'exception de Montserrat), comptent des industries de premier plan au monde et affichent un PIB par habitant élevé (par rapport à une grande partie du reste des Caraïbes). Ils peuvent s'appuyer sur la Grande-Bretagne en tant qu'ultime garant en matière de défense, d'affaires étrangères et de bonne gouvernance, mais aussi sur une certaine autonomie au moment de travailler en étroite collaboration avec leurs voisins proches au sein d'organisations telles que l'Organisation des États de la Caraïbe orientale (OECO). D'aucuns peuvent estimer également que cette approche flexible a été dans une certaine mesure adoptée par la France à la fois dans la gestion de ses territoires d'outre-mer et dans le rôle que jouent désormais les Territoires dans les affaires régionales. Mais comme nous l'avons vu, des tensions et des faiblesses subsistent au niveau des relations entre la Grande-Bretagne et les BOT. Le niveau d'activisme politique et, dans une moindre mesure, constitutionnel de la part de la Grande-Bretagne est une source de discorde ; de même que la rhétorique du « partenariat » n'est pas pleinement respectée. Cela est lié au manque apparent de marge de manœuvre pour de nouvelles réformes constitutionnelles, qui implique peut-être un certain immobilisme en dépit du mécontentement croissant de la part des BOT, ou l'accès à l'indépendance, dont ils ne veulent pas vraiment. Sur le plan économique, les chiffres du PIB par habitant cachent des inégalités importantes et une grande vulnérabilité. On ne peut nier que les importants flux financiers de Paris et de Bruxelles à destination des territoires français ont engendré des problèmes structurels importants ; mais la vulnérabilité accrue des BOT, laquelle trouve sa source dans la réticence des Britanniques à offrir un soutien similaire en cas de catastrophe naturelle ou de crise économique, ne retrouve pas nécessairement son pendant dans les territoires français. Enfin, il convient de pointer les ressentiments profonds lorsque la Grande-Bretagne exige l'apport de certains changements d'ordre social. Il est certes vrai que des frustrations semblables trouvent sans doute leur reflet dans les territoires français, mais l'approche fragmentaire et ad hoc des Britanniques tend toutefois à jeter de l'huile sur le feu. Ainsi, s'il apparaît clair que les BOT ont clairement emprunté une voie différente, il semble, par contre, moins évident de savoir si elle était plus appropriée.

Bibliographie

- Cichon, D. (1989) British Dependencies: The Cayman Islands and the Turks and Caicos Islands. In *Islands of the Commonwealth Caribbean*. Washington, D.C.: US Department of the Army, pp. 561–584.
- Clegg, P. (2012) The Turks and Caicos Islands: Why Does the Cloud Still Hang?, *Social and Economic Studies*. 61, 1, pp. 23–48.
- Clegg, P. (2016) Brexit and the overseas territories: Repercussions for the periphery. *The Round Table: Commonwealth Journal of International Affairs*, 105, 5, pp. 543–556.
- Davies, E. (1995) *The Legal Status of British Dependent Territories: The West Indies and North Atlantic Region*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Drower, G. (1992) *Britain's Dependent Territories: A Fistful of Islands*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company.

Express Online (2020) Gibraltar, Falklands and other overseas territories MUST get own MPs, says campaigner, 9 February. <https://www.express.co.uk/news/world/1239754/gibraltar-falklands-british-overseas-territories-jersey-guernsey-isle-of-man-parliament>.

Foreign Affairs Committee (1998a) *Second Report*, 3 February. London: The Stationary Office.

Foreign Affairs Committee (1998b) *Third Special Report*, 26 November. London: The Stationary Office.

Foreign Affairs Committee (1999) *Fourth Report*, 22 June. London: The Stationary Office.

Foreign Affairs Committee (2008) *Overseas Territories*, Seventh Report of Session 2007-08, HC 147-I, House of Commons. London: The Stationary Office.

Foreign Affairs Committee (2012) *Overseas Territories: Oral and Written Evidence*, HC 752-I, House of Commons. London: The Stationary Office.

Foreign Affairs Committee (2013) *Oral Evidence: Overseas Territories update*, HC 921, Tuesday 17 December. London: The Stationary Office.

Foreign Affairs Committee (2019a) *Global Britain and the British Overseas Territories: Re-setting the relationship*, Fifteenth Report of Session 2017-19, House of Commons, HC 1464. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcaff/1464/1464.pdf>.

Foreign Affairs Committee (2019b) *Global Britain and the British Overseas Territories: Re-setting the relationship: Government response to the Committee's Fifteenth Report*, HC 2174. London: House of Commons.

Foreign and Commonwealth Office (1999) *Partnership for Progress and Prosperity: Britain and the Overseas Territories*, Cm 4264, March. London: The Stationary Office.

Foreign and Commonwealth Office (2012) *The Overseas Territories: Security, Success and Sustainability*, CM8374, June. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/14929/ot-wp-0612.pdf.

Hansard (1991) House of Commons Debate, in reply to a parliamentary question, 28 March, Column 502.

House of Commons (2012) Representations taken before the Backbench Business Committee, Backbench Debates, Tuesday 10 January. London: Houses of Parliament.

International Development Committee (1997) *Montserrat: First Report*, House of Commons, 18 November. London: The Stationary Office.

International Development Committee (1998) *Montserrat: Further Developments*, Sixth Report, House of Commons, 28 July. London: The Stationary Office.

Ioannides, I. & Tymowski (2017) *Tax evasion, money laundering and tax transparency in the EU Overseas Countries and Territories: Ex-Post Impact Assessment*. Brussels: European Parliamentary Research Service.

Kampa, D. (2020) Government forces ahead to review Constitution, *The BVI Beacon*, 18 June. <https://www.bvibeacon.com/government-forges-ahead-to-review-constitution/>.

Oostindie, G. & Klinkers, I. (2003) *Decolonising the Caribbean: Dutch Policies in a Comparative Perspective*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Ragoonath, R. (2000) Governor approves same-sex partnerships law, *Cayman Compass*, 4 September. <https://www.caymancompass.com/2020/09/04/governor-approves-same-sex-partnerships-law/>.

Royal Commission on the Reform of the House of Lords (2000) *A House for the Future*, CM 4534. London: The Stationary Office.

Silva, K. (2018). BVI still reeling from 2017 hurricane season, *Cayman Compass*. 11 April. <https://www.caymancompass.com/2018/04/11/bvi-still-reeling-from-2017-hurricane-season/>.

Skelton, T. (2000) Political uncertainties and natural disasters: Montserratian identity and colonial status, *Interventions: International Journal of Post-Colonial Studies*. 2, 1, pp. 103-17.

The House Magazine (2020) Overseas Territories should join UK and send MPs to Westminster, says former minister, 15 January.

Thorndike, T. (1989) The Future of the British Caribbean Dependencies, *Journal of Interamerican Studies*. 31, pp. 117–140.

Wheatley, B. (2020) Commentary – Covid-19 compared to hurricanes, *The BVI Beacon*. 3 June. <https://www.bvibeacon.com/commentary-covid-19-compared-to-hurricanes/>.