



## SO WHAT ?

N° 32

Editorial



Nous avons démarré la lettre d'actualité du mois dernier en soulignant qu'il n'avait guère fallu plus de quelques semaines pour que le gouvernement de Keir Starmer rencontre ses premières difficultés. Nous pouvons démarrer celle-ci en indiquant qu'elles ne semblent pas sur le point de s'achever. Alors que le roi Charles III et son épouse sont actuellement en tournée en Océanie, entre l'Australie (où ils ont pu s'essayer à l'une des traditions locales les plus importantes, le [barbecue](#)) et les Îles Samoa, le gouvernement britannique fait face aux conséquences de ses premières décisions.

Sur le front des rapports avec l'Union européenne, c'est, une fois de plus, l'application de certaines des dispositions du Protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord qui se trouve retardée : celles relatives aux mouvements de marchandises, notamment alimentaires, entre l'île de Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord.

En dehors de ces permanentes questions post-Brexit, Keir Starmer se trouve par ailleurs héritier d'une question ancienne et non moins lancinante, liée à l'histoire coloniale du Royaume-Uni : la question de la souveraineté britannique sur les Îles Chagos. L'annonce surprise de la cession de cette souveraineté à l'Île Maurice au [tout début du mois d'octobre](#) ne cesse depuis de susciter des réactions de la part de la classe politique et juridique britannique – et, surtout, d'interroger sur le futur d'autres possessions contestées du Royaume-Uni.

Ces heurts se sont déployés dans un contexte de politique intérieure houleux, coincé entre la désignation du nouveau *leader* du parti Conservateur et [les premiers échos d'un budget présenté par la Chancelière de l'Échiquier Rachel Reeves](#) (c'est-à-dire la

ministre en charge des finances et du trésor) comme dur (« *tough* »).

### **Convergences et divergences des droits de l'UE et britannique post-Brexit : what's in a promise ?**

Si le premier ministre Keir Starmer et la présidente de la Commission Ursula Von Der Leyen se sont finalement rencontrés au tout début du mois d'octobre et ont ainsi réitéré leur [intention commune de « tourner la page du Brexit »](#), l'Union n'a pas manqué de rappeler un point essentiel de ce processus de normalisation. Avant de négocier de nouveaux accords, il s'agit d'abord de se concentrer sur [« l'application pleine et entière des Accords de sortie, du Cadre de Windsor et de l'Accord de commerce et de coopération »](#).

Ce rappel est intervenu alors que, quelques jours plus tôt, le gouvernement annonçait repousser l'entrée en vigueur de l'une des mesures phares du [Protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord](#). Si l'un des éléments les plus connus de ce Protocole reste le maintien de l'Irlande du Nord au sein du marché unique européen ainsi que l'application, sur son territoire, de toute une part du droit de l'Union européenne (dans une liste de domaines mentionnée en [annexe du Protocole](#)), il ne s'agit là que du versant européen de ce texte. Du point de vue du Royaume-Uni, il est aussi explicitement prévu dans le Protocole qu'« aucun droit de douane n'est dû pour une marchandise introduite en Irlande du Nord à partir d'une autre partie du Royaume-Uni par transport direct (...) à moins que cette marchandise ne risque d'être ensuite introduite dans l'Union, en tant que telle ou comme partie d'une autre marchandise à la suite d'un traitement »

(article 5). Les *Northern Ireland Qualifying Goods*, c'est-à-dire les produits britanniques introduits en Irlande du Nord sans intention de les voir pénétrer sous une forme ou une autre le marché de l'Union, sont donc supposés bénéficier d'une liberté de circulation et ainsi pouvoir entrer sur le territoire nord-irlandais au travers de la *green lane* déployée depuis octobre 2023 au travers du [Northern Ireland Retail Movement Scheme](#).

Cette libre circulation conditionnée implique cependant de pouvoir distinguer les *Northern Ireland Qualifying Goods* des marchandises ayant vocation à circuler sur le territoire de l'Union (et devant donc être soumises aux contrôles habituels instaurés aux frontières de son territoire). Cette méthode repose sur une double logique d'identification préalable et le contrôle aléatoire, [qui était d'ailleurs au cœur des négociations autour du Cadre de Windsor](#).

Du côté des contrôles, l'Union européenne a ainsi accepté de voir leur ampleur progressivement diminuer (de 10 % des marchandises aléatoirement contrôlées en octobre 2023 à 5 % en juillet 2025), sous réserve de l'identification claire de l'ensemble des *Northern Ireland Qualifying Goods* au travers de la fameuse étiquette « Not for EU ». Si l'Union ne réclamait cette mesure que pour les produits ayant vocation à être exportés sur le territoire de l'Irlande du Nord ([et elle a d'ailleurs été mise en œuvre, pour certains](#)



[produits laitiers et certains types de viande dès octobre 2023](#)), le parti unioniste démocrate irlandais (le DUP) avait quant à lui obtenu que l'ensemble des produits britanniques soit

concerné par ce marquage à partir d'octobre 2024, c'est-à-dire à partir de la deuxième étape d'entrée en vigueur des obligations de marquage. Il s'agissait de l'une des mesures [concedées par le gouvernement de Rishi Sunak](#) lors des négociations menées en janvier et février dernier avec le DUP afin de permettre le rétablissement d'un exécutif nord-irlandais (nous avons évoqué ces négociations dans la [lettre d'actualité du mois de février dernier](#)). Le parti unioniste craignait en effet que cette obligation supplémentaire imposée aux producteurs, grossistes et

fabricants ne cause une rupture d'égalité entre irlandais du Nord et britanniques, à la fois sur le plan des prix des produits concernés et sur le plan de leur disponibilité. Le fait d'imposer ce marquage à l'ensemble des produits alimentaires britanniques devait, au contraire, encourager leurs producteurs à en permettre leur circulation sur l'ensemble du territoire du Royaume-Uni.

Le gouvernement de Keir Starmer est [néanmoins revenu sur cet engagement à la toute fin du mois de septembre](#), sur la base de la consultation lancée suite à ces négociations. Tout en réitérant le fait que le Royaume-Uni s'assurerait du respect du Cadre de Windsor, le gouvernement indique que la mesure promise au DUP est, quant à elle, [repoussée sine die](#). Cette décision n'a, de fait, satisfait personne. Le DUP est, bien sûr, le [premier insatisfait](#), mais les acteurs de la grande distribution alimentaire n'ont pas accueilli la nouvelle avec plus de chaleur. Compte tenu de la tardiveté de la décision, certains d'entre eux avaient déjà pris les dispositions nécessaires pour faire apparaître la fameuse mention « Not for EU » sur leurs produits, et ils ne se sont pas privés de faire connaître [l'ampleur des coûts engendrés au gouvernement](#).

On peut d'ailleurs ajouter à cette annonce celle, à peu près simultanée, du [report de l'entrée en vigueur des contrôles douaniers](#) (eux aussi prévus par le Cadre de Windsor) appliqués aux envois postaux d'entreprise à entreprise entre l'Irlande du Nord et la Grande Bretagne d'octobre 2024 à fin mars 2025. Là encore, l'objectif est le même : protéger le marché unique européen de l'importation non contrôlée de produits britanniques, tout en garantissant la libre circulation de ceux qui n'ont pas vocation à sortir du territoire d'Irlande du Nord.

Dans ce contexte, il est clair que la page Brexit est encore loin de pouvoir être si facilement tournée pour le Royaume-Uni. Comme l'écrit le *Think Tank UK in a Changing Europe*, [« 2025 promises to be another year of 'getting Brexit done' »](#).

### *Troubles in Paradise*

Comme la plupart des anciens empires coloniaux, le Royaume-Uni n'a pas réglé l'ensemble des problématiques issues de son

maintien dans certains territoires extramarins. Le conflit qui l'oppose à l'Argentine concernant les [Îles Malouines](#) et les difficultés rencontrées dans la négociation d'un accord post-Brexit spécifique à [Gibraltar](#) avec l'Espagne en étaient, jusqu'à présent, les manifestations les plus connues outre-Manche. Du point de vue britannique, il y a néanmoins un autre archipel qui soulève, depuis plusieurs décennies, des questionnements non moins importants : l'Archipel des Chagos, ou, plus officiellement, le Territoire britannique de l'Océan Indien.

Au niveau international, c'est à Philippe Sands ([avocat de l'Île Maurice](#) dans les différents contentieux internationaux menés depuis quinze ans) et à son ouvrage [La dernière colonie](#) que l'on doit la relative notoriété de l'archipel et de son histoire unique. L'Archipel des Chagos a en effet connu une histoire coloniale complexe, comme la plupart des territoires de la région. D'abord possession française où de grands propriétaires de l'Île de France (actuelle Île Maurice) en exploitaient les ressources, l'archipel est passé sous souveraineté britannique avec le traité de Paris et a été intégré à la colonie de Maurice au début du XXe siècle avant d'en être séparé peu de temps avant l'indépendance de l'Île Maurice. Si le principal intérêt de l'archipel est longtemps resté sa zone maritime, c'est sa localisation qui est devenue son atout principal à partir des années 1960. Dans le contexte de la Guerre Froide et du développement des voies maritimes de l'Océan indien, les États-Unis ont rapidement exprimé leur intérêt pour les îles Chagos. Ils ont ainsi rapidement obtenu du Royaume-Uni la mise à disposition exclusive et principalement militaire de Diego Garcia, son atoll principal, pour cinquante ans ainsi que l'expulsion de l'ensemble de la population de l'archipel (qui s'est finalement déroulée entre 1965 et 1973).

Cette situation a généré deux problématiques complémentaires ; la première a trait aux

anciens habitants de l'archipel, les Chagossiens, qui réclament encore aujourd'hui de pouvoir retourner y vivre. Cette revendication a conduit à un long contentieux, dont la décision la plus connue reste celle de la Chambre des Lords de 2008, [R v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, ex parte Bancoult \(No 2\) \[2008\] UKHL 61](#), qui a entériné l'impossibilité d'un quelconque retour de cette population semi-autochtone (puisque non originaire de ces îles) sur l'archipel. La Cour Suprême a d'ailleurs refusé de revenir sur cette décision dans une décision plus récente [R \(on the application of Bancoult \(No 2\)\) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs \[2016\] UKSC 35](#).

La seconde problématique est d'ordre internationale. Depuis son indépendance en 1965, l'Île Maurice n'a jamais cessé de revendiquer une souveraineté sur l'archipel et de contester celle qu'a conservé le Royaume-



Uni lors de la scission de la colonie de Maurice peu de temps avant son indépendance. À cet égard, l'Assemblée Générale des Nations Unies avait [reconnu quelques mois après les faits](#) que cette scission avait été réalisée *contre* la Déclaration sur

l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux. Ce conflit territorial n'a jamais cessé d'opposer l'Île Maurice et le Royaume-Uni et a culminé en 2018, lorsque, saisie par l'Assemblée Générale des Nations Unies, la Cour Internationale de Justice [s'est prononcée en faveur de l'Île Maurice et d'un retrait immédiat du Royaume-Uni de l'archipel](#). Il a fallu attendre la [fin 2022](#) pour que les gouvernement mauricien et britannique démarrent des négociations, évidemment supervisées par les États-Unis qui ont imposé la condition ferme que leur base militaire puisse, dans tous les cas, demeurer sur Diego Garcia.

L'essentiel de ces négociations s'est donc tenu sous les différents gouvernements conservateurs qui se sont succédé depuis fin 2022. C'est pourtant bien Keir Starmer qui a annoncé au tout début du mois d'octobre que

le Royaume-Uni [renonçait à sa souveraineté](#) sur l'Archipel des Chagos au bénéfice de l'Île Maurice (sans remettre en cause la base américaine située sur Diego Garcia, condition *sine qua non* imposée par les États-Unis à toute négociation). La nouvelle, soudaine et assez inattendue, a fait l'effet d'une bombe outre-Manche. Les [réactions à cette annonce](#) sont plus que [mitigées](#), et les commentateurs [ne sont pas tous convaincus](#) par la justification avancée par le gouvernement – [la pacification des relations internationales du Royaume-Uni et la sauvegarde de ses intérêts sur le long terme](#). Si la mise en œuvre de cette annonce devra attendre la signature et la ratification d'un traité international en bonne et due forme dans le courant de l'année 2025, les mesures transitoires mises en œuvre d'ici là commencent à être connues.

Une fois de plus, ces mesures visent à répondre à un enjeu migratoire. Diego Garcia a en effet été le point d'arrivée principal de réfugiés sri lankais entre les années 2020 et 2022 – y compris celui d'un groupe de [soixante réfugiés qui voyageaient, à l'origine, vers le Canada avant de couler au large de l'Archipel](#) et, encore aujourd'hui, détenus sur l'atol.

Quand bien même aucun nouveau réfugié n'est arrivé sur l'Archipel depuis 2022, le Royaume-Uni et l'Île Sainte-Hélène ont annoncé, [le 16 octobre](#), la mise en place d'un partenariat migratoire. [En échange de six millions de livres](#), le gouvernement de Sainte-Hélène a accepté de se voir transférer tout nouveau réfugié qui arriverait sur l'Archipel des Chagos jusqu'au transfert de souveraineté. Le [Memorandum of Understanding](#) conclu par les deux parties précise que le Royaume-Uni reste en charge du financement des infrastructures nécessaire pour permettre la gestion de ces réfugiés et de leur demande d'asile par l'Île Sainte-Hélène. Même si on peut difficilement comparer ce partenariat avec celui conclu avec le Rwanda ([ce que ne se privent pourtant pas de faire les commentateurs les plus critiques](#)), il faut admettre que la mesure a de quoi surprendre. L'Île Sainte-Hélène, connue des français puisque c'est là que Napoléon a été exilé de 1815 à son décès, est l'un des *British Overseas Territories* les plus isolés – et elle se situe surtout de l'autre côté de l'Afrique, au large de l'Angola et du Brésil. Elle est aussi l'un des

moins peuplés, avec un peu plus de quatre mille habitants. La mesure n'est donc pas d'une [grande popularité sur l'Île elle-même](#).

La décision a, en outre, réveillé les ambitions d'autres États qui réclament, eux aussi, la souveraineté de certains des territoires contrôlés par le Royaume-Uni. L'Argentine [n'a ainsi pas manqué de rappeler sa détermination à « récupérer » les Îles Malouines](#) (ou Falkland), ce qui a, en retour, contraint le gouvernement britannique à [clarifier sa position vis-à-vis de ses possessions disputées](#).

### Une course au *leadership* conservateur

Cette nouvelle intervient dans un climat politique tendu par la présentation du budget ([sur le contenu duquel](#) nous reviendrons plus en détail dans la lettre du mois prochain) par le gouvernement travailliste et, surtout, par l'élection du nouveau *leader* du parti Conservateur. L'enjeu est de taille, puisque le parti est à la croisée des chemins. Sa défaite de juillet dernier [est la pire de son histoire](#) et ses derniers mois à la tête du Royaume-Uni ont été largement gangrenés par la saga du [partenariat migratoire rwandais](#) (largement couvert par les précédentes éditions de cette lettre). Le parti doit désormais se recomposer autour d'une nouvelle figure et, surtout, autour d'un nouveau projet.

Cette recomposition s'est officiellement enclenchée avec la désignation de son nouveau *leader*. Six candidats s'étaient originellement présentés : Kemi Badenoch, Robert Jenrick, James Clerverly, Tom Tugendhat, Priti Patel et Mel Stride. Après quatre vagues de vote des *MPs* conservateurs qui ont, successivement, écarté Mel Stride, Priti Patel, Tom

Tugendhat et, finalement, un [James Clerverly pourtant grand favori](#), l'ultime vote



© Nicola Jennings, Guardian

de l'ensemble des sympathisants du parti ont donc dû départager Kemi Badenoch, actuelle *Shadow* secrétaire d'État au logement et ancienne secrétaire d'État aux Affaires et au



Commerce du gouvernement Sunak, et Robert Jenrick, actuel *backbencher* conservateur et ancien secrétaire d'État à l'Immigration du même gouvernement Sunak. Même si ce dernier était, [jusqu'à sa démission surprise de ce gouvernement](#), considéré comme un centriste, les deux impétrants représentaient [l'aile droite du parti](#). [Ni l'un ni l'autre ne semblait véritablement enthousiasmer](#) les électeurs conservateurs – et il faut dire que leurs idées ne sont pas exactement nouvelles. [Robert Jenrick a ainsi réveillé le vieil hydre](#) de la dénonciation de la Convention EDH. Même si Kemi Badenoch n'est pas aussi claire sur les mesures qu'elles souhaitent mettre en œuvre, elle était donnée favorite du scrutin et [l'a effectivement remporté le 2 novembre](#). Elle est ainsi devenue la première *leader* noire du Parti conservateur – juste après, donc, le premier Premier ministre d'origine indienne.

Les défis seront de taille pour la nouvelle *leader* du *shadow government* – qui n'a, de fait, obtenu le soutien explicite que d'un peu plus d'un tiers des MPs du parti qu'elle dirige désormais.

### Le (jeu de) mot de la fin

Le début du mois d'octobre a vu l'entrée en vigueur d'une nouvelle mesure imposant à l'ensemble des propriétaires de gallinacées des obligations de déclaration (qui n'existaient, auparavant, que [pour les propriétaires de cheptel de plus de cinquante individus](#)). Ces obligations, à visée sanitaire, font suite à une consultation menée l'année passée afin [d'enrayer la propagation de la grippe aviaire](#) sur le territoire britannique.

La mesure a cependant été reçue avec une relative fraîcheur – et une certaine dose de mauvaise foi. La plateforme déployée pour permettre aux propriétaires de poules de déclarer leur élevage a en effet été surchargée par les demandes d'enregistrement... de [poulets rôtis](#). L'humour anglais a une fois de plus frappé ! Cette interprétation de l'obligation a en tout cas de quoi faire sourire, même si elle a ensuite été reprise par des [médias et commentateurs conservateurs](#) qui en ont profité pour contester une mesure bureaucratique.

## À LIRE SUR LES THEMATIQUES ABORDEES

### Sur le Protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord et le Cadre de Windsor

L'Observatoire a publié plusieurs articles concernant le contenu de ces textes. Le plus récent, rédigé à quatre mains par la Professeure Marie-Claire Considère-Charon et le Professeur Aurélien Antoine, peut être retrouvé [ici](#).

De même, le contenu de l'accord négocié par le gouvernement de Rishi Sunak et le DUP l'année passée a fait l'objet d'une analyse de la Professeure Marie-Claire Considère-Charon, publiée par [l'Observatoire en février dernier](#).

### Sur l'Archipel des Chagos

Le contentieux relatifs aux réfugiés chagossiens a fait l'objet de nombreuses analyses. Parmi elles, on peut renvoyer à un papier de Tom Frost et Colin Murray, « The Chagos Islands cases: the empire strikes back », publié à la [Northern Ireland Legal Quarterly](#). Une conférence sera par ailleurs organisée par Sciences Po Paris à ce sujet le [4 novembre prochain](#).

Le *Guardian* met aussi à disposition une frise chronologique de l'histoire de [l'Archipel des Chagos depuis](#) 1783.