

LE BREXIT ET L'IMBROGLIO FRONTALIER IRLANDAIS

Aziliz Gouez | *anthropologue, ancienne plume du Président irlandais (2013-2017)*



La frontière sur Killeen School Road © geograph.org.uk, Oliver Dixon

RÉSUMÉ

L'avenir de la frontière irlandaise s'est progressivement imposé comme le problème le plus ardu de la première phase des négociations sur le retrait britannique de l'Union européenne au titre de l'article 50 TUE. À la veille du Conseil européen des 14 et 15 décembre 2017, les Vingt-sept ont obtenu de Londres un engagement ferme à protéger le processus de paix en Irlande du Nord et à éviter tout durcissement de la frontière irlandaise. Ces engagements ont été consignés dans le « Rapport conjoint » du 8 décembre 2017, marquant l'accomplissement de progrès suffisants dans le premier cycle de négociations et donc le démarrage des discussions sur les futures relations commerciales entre l'Union et le Royaume-Uni. S'il constitue une victoire politique et diplomatique pour l'Union européenne, ce rapport ne fait pourtant qu'ajourner le moment des décisions cruciales sur la frontière irlandaise.

Le gouvernement britannique reste tiraillé entre les termes contradictoires d'une équation insoluble. Londres devra trancher entre les impératifs politiques qui procèdent du référendum sur le Brexit et ceux qui découlent de l'architecture du processus de paix en Irlande du Nord. Les premiers ont jusqu'ici été interprétés par le gouvernement conservateur comme requérant que la sortie de l'union douanière et du marché intérieur européens soit érigée en une position non-négociable, et que l'intégrité formelle de l'Union britannique soit défendue à tout prix. La seconde catégorie d'impératifs nécessite quant à elle d'empêcher à tout prix la réapparition d'une frontière physique sur l'île verte. L'Irlande présente donc une première et intransigeante « épreuve du réel » pour les desseins britanniques à l'heure du Brexit. Car c'est assurément sur ce terrain irlandais que le pari du Brexit se révèle dans toute l'ampleur de ses implications les plus crues, et les plus indigestes, sur le plan politique, diplomatique, social, économique, sécuritaire, mais aussi symbolique et identitaire.

Ce Policy Paper examine successivement chacun des trois grands défis que le Brexit soulève pour l'Irlande, à savoir, (1) l'avenir de la « Zone de voyage commune » entre l'Irlande et le Royaume-Uni, (2) les risques pesant sur le processus de paix et l'Accord du Vendredi Saint, et (3) l'épineuse question de la frontière entre la République et l'Irlande du Nord. Ce faisant, Aziliz Gouez s'applique à clarifier les termes du débat, à apporter les éléments d'éclairage historique et politique nécessaires à la compréhension des réalités irlandaises, et à distinguer les chapitres sur lesquels un vrai accord a été trouvé entre le Royaume-Uni et l'UE de ceux qui ne manqueront pas de ressurgir dans la seconde phase des négociations. Selon elle, le démêlage de l'imbroglio frontalier irlandais participe d'un long processus maïeutique qui amène les Britanniques à prendre progressivement conscience du caractère intenable et contradictoire de leur appétit pour un Brexit « dur ».

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. Retour à la Zone de voyage commune	5
1.1. Histoire et fonctionnement	5
1.2. Les conséquences du Brexit pour l'avenir de la Zone de voyage commune	6
2. Menaces sur la paix et la coopération en Irlande	8
2.1. Les racines historiques du conflit irlandais	8
2.1.1. Le poison de la partition	8
2.1.2. Le rôle de l'Union européenne dans le processus de paix	9
2.2. Les conséquences du Brexit pour l'avenir du processus de paix	11
2.2.1. Citoyenneté et financement des programmes de paix	11
2.2.2. Les risques pour la coopération Nord-Sud et pour la stabilité politique au Nord	12
3. L'imbroglio frontalier irlandais	13
3.1. Les gageures « soft » et « hard » du Brexit	13
3.1.1. Régression symbolique	13
3.1.2. Expansion des coûts	14
3.2. Où faire passer la frontière entre l'Irlande et le Royaume-Uni ?	15
3.2.1. La fiction d'une frontière sans frictions	15
3.2.2. Frontière maritime et « statut particulier » pour l'Irlande du Nord	17
3.3. Fumée blanche au Berlaymont	18
3.3.1. Obstructions politiques	18
3.3.2. Ajournement des arbitrages ultimes	19
CONCLUSION	20
SUR LES MÊMES THÈMES	22

INTRODUCTION

Le discours sur le Brexit est semé de chausse-trappes sémantiques. « Souveraineté », « frontière ouverte », « commerce sans entrave » sont quelques-uns de ces mots qui ont été abondamment invoqués pour fonder arguments d'autorité et ruses de la persuasion dans les discussions sur le retrait britannique de l'Union européenne, mais dont le rapport à la réalité est pour le moins équivoque. De façon peut-être surprenante, l'un des termes qui a été au cœur de la première phase des négociations au titre de l'article 50 des Traités européens, et dont l'apparente simplicité recèle un enchevêtrement sibyllin, est le nom d'un pays : l'Irlande. Le mot d'Irlande est communément employé pour désigner l'État irlandais, *Éire* en gaélique, également appelé « la République d'Irlande » (*Poblacht na hÉireann*). Mais l'Irlande est aussi l'île d'Irlande, territoire fracturé qui comprend à la fois la République d'Irlande et l'Irlande du Nord, laquelle est l'une des quatre « nations » constitutives du Royaume-Uni, recouvrant six des neuf comtés de l'ancienne province d'Ulster. La perspective du Brexit soulève donc un faisceau de difficultés complexes et interconnectées qui touchent aussi bien à la relation « Est-Ouest » entre l'Irlande et la Grande-Bretagne qu'aux liens « Nord-Sud » entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord, ainsi qu'aux précaires équilibres sociaux, politiques et identitaires internes à l'Irlande du Nord.

Cet enchevêtrement politico-territorial, fruit de la proximité géographique et d'une longue histoire commune, place l'Irlande dans l'œil du cyclone soulevé par le Brexit. Les conséquences de la décision britannique de quitter l'Union européenne sont en effet plus graves et plus profondes pour l'Irlande dans son ensemble que pour tout autre pays membre de l'Union. Ces conséquences sont multiples. Le retrait annoncé du Royaume-Uni de l'union douanière et du marché intérieur européens représente bien sûr une sérieuse menace pour l'économie irlandaise et pour les échanges commerciaux entre les deux îles. S'il est vrai que la part des exportations irlandaises vers le Royaume-Uni a considérablement diminué au fil des quatre dernières décennies – passant de 50% en 1973, date de l'adhésion des deux États à la Communauté économique européenne, à 17% aujourd'hui – l'Irlande n'en demeure pas moins très dépendante du voisin britannique en matière commerciale. Plusieurs secteurs-clés de l'économie irlandaise sont particulièrement exposés, à commencer par le secteur agro-alimentaire, dont 40% des produits sont exportés vers le Royaume-Uni et dont 47% des importations sont d'origine britannique. Le risque est également grand pour le tissu des petites et moyennes entreprises irlandaises, qui sont essentielles à l'emploi, y compris en milieu rural, et qui sont mal armées pour conquérir de nouveaux marchés, moins proches du point de vue géographique, linguistique et culturel que celui de la grande île voisine. Qui plus est, la perspective de voir la frontière terrestre irlandaise, aujourd'hui quasi-imperceptible, être érigée en frontière externe de l'Union européenne – selon une implacable logique que tous les subterfuges et finesses de l'art politique britannique ne suffisent pas à conjurer – est du plus mauvais augure pour le commerce transfrontalier entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord.

Cette frontière est le nœud gordien du Brexit tel qu'il affecte l'Irlande. Car l'écheveau frontalier irlandais engage bien plus que des questions de commerce, de régulation des produits ou de tarifs douaniers. Le défi économique est certes d'une échelle plus importante pour les entreprises irlandaises, mais il n'est pas d'une nature différente de celui auquel font face, par exemple, les agriculteurs français, ou l'industrie automobile allemande. Ce qui véritablement distingue la mauvaise fortune de l'Irlande dans le chambardement du Brexit tient à ce que tout durcissement de la frontière entre le Nord et le Sud de l'île aurait aussi d'inévitables et périlleuses retombées politiques et sociales. Non seulement est-il à craindre que ne soit ravivé l'antagonisme entre nationalistes et unionistes – entre ceux dont l'horizon politique est la réunification de l'Irlande et ceux qui sont viscéralement attachés au maintien de l'Irlande du Nord dans le giron de la couronne britannique – mais la restauration d'une frontière tangible en Irlande viendrait aussi tailler dans la texture du quotidien de communautés transfrontalières qui ont souvent été en première ligne des violences politiques ayant déchiré le Nord pendant le dernier quart du XX^e siècle. En d'autres termes, toute résurgence d'une « frontière dure » sur le sol irlandais risquerait de porter préjudice à deux laborieuses décennies de consolidation de la paix en Irlande du Nord. Le risque politique est *in fine* tout aussi prégnant pour le Royaume-Uni – pour la stabilité, voire l'intégrité, de cette Union que les partisans du Brexit veulent rendre à sa grandeur. Pour toutes ces

raisons, il est pour le moins surprenant de relever à quel point la question irlandaise a été absente du débat public britannique pendant la période pré-référendaire. De fait, durant les mois qui ont mené au vote du 23 juin 2016, les discussions se sont bien davantage focalisées sur le destin d'une autre région frondeuse du Royaume-Uni - l'Écosse.

Ce regrettable état de fait a largement été rectifié dans la période post-référendaire, la situation singulière de l'Irlande étant devenue un enjeu crucial des négociations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne au titre de l'article 50. Londres n'a eu de cesse que de clamer sa volonté d'apporter des réponses aux problèmes spécifiques que le Brexit soulève pour l'Irlande et pour l'Irlande du Nord. Les institutions de Bruxelles et les vingt-six partenaires de l'Irlande ont quant à eux hissé la question irlandaise au rang des quelques priorités requérant des « progrès suffisants » pour que les négociations soient autorisées à passer à l'étape suivante, consacrée aux futures relations commerciales entre le Royaume-Uni et l'UE. La prise en compte des circonstances particulières de l'Irlande a ainsi été intégrée comme un élément capital dans les « Orientations pour les négociations sur le Brexit » adoptées par le Conseil européen du 29 avril 2017, puis dans les Directives du 22 mai 2017 fixant le cadre du travail de la Commission européenne en sa qualité de négociateur officiel de l'Union, ainsi que dans la Résolution du Parlement européen du 5 avril 2017. Le front commun présenté par les Vingt-sept sur la question irlandaise a été réaffirmé avec des mots forts par Donald Tusk lors d'une visite à Dublin le 1^{er} décembre 2017. Cette solidarité européenne avec l'Irlande s'était par ailleurs matérialisée quelques mois plus tôt, à travers l'incorporation par la Task-force de la Commission à ses « Principes directeurs pour le dialogue sur l'Irlande et l'Irlande du Nord » des trois principales préoccupations du gouvernement irlandais, à savoir, (1) le maintien de la « Zone de voyage commune » entre l'Irlande et le Royaume-Uni, (2) « la protection des acquis du processus de paix et de l'Accord du Vendredi Saint sous tous ses aspects », et (3) la nécessité d'éviter tout durcissement de la frontière entre la République et l'Irlande du Nord.

Le présent Policy Paper examine successivement chacun de ces trois enjeux, tout en s'appliquant à clarifier les termes du débat, à apporter les éléments d'éclairage historique et politique nécessaires à la compréhension des réalités irlandaises, et à analyser les chapitres sur lesquels un accord a été trouvé dans le « Rapport conjoint » du 8 décembre 2017 et ceux qui ne manqueront pas de ressurgir dans la seconde phase des négociations. Car s'il est vrai que l'Union européenne et le Royaume-Uni offrent des variations sur le même répertoire s'agissant de l'Irlande, il n'en reste pas moins que certaines des questions en jeu sont si clivantes qu'elles risquent d'empoisonner les discussions à venir sur les futures relations commerciales entre l'UE et le Royaume-Uni. C'est assurément sur ce terrain irlandais que le pari du Brexit se révèle dans toute l'ampleur de ses implications les plus crues, et les plus indigestes, sur le plan politique, diplomatique, social, économique, sécuritaire, mais aussi symbolique et identitaire. Ainsi donc, l'Irlande présente une première et intransigeante « épreuve du réel » pour les desseins britanniques à l'heure du Brexit, et un enjeu incontournable de la série d'analyses engagées par l'Institut Jacques Delors sur la longue marche du Brexit.



1. Retour à la Zone de voyage commune

Le Brexit s'inscrit à rebours de l'imbrication de toute chose entre l'Irlande et le Royaume-Uni - histoire et géographie, langue et modes de vie, commerce et industrie, systèmes juridiques et institutions. Par souci de clarté, nous analysons séparément les questions de la Zone de voyage commune, de la frontière, et du processus de paix en Irlande du Nord. Cependant il est essentiel de garder à l'esprit la fondamentale corrélation de ces trois dimensions de l'équation irlandaise. La Zone de voyage commune abordée ci-dessous n'est pas un simple dispositif parallèle aux dispositions de l'Accord du Vendredi Saint ; en tant qu'elle facilite les interactions et la mobilité des personnes entre le Nord et le Sud de l'Irlande, mais aussi entre l'Irlande et la Grande-Bretagne, elle est également l'un des soubassements de l'architecture globale du processus de paix.

1.1. Histoire et fonctionnement

La Zone de voyage commune [*Common Travel Area* en anglais] est un espace de libre circulation des personnes qui comprend l'Irlande, le Royaume-Uni et les « dépendances de la Couronne » que sont l'Île de Man, Jersey et Guernesey. Cet espace prit forme au lendemain de la guerre d'indépendance irlandaise et de la création de l'État libre d'Irlande, en 1922, à travers le déploiement de législations, réglementations et pratiques administratives destinées à faciliter le mouvement des ressortissants britanniques et irlandais entre leurs États réciproques. Les ressortissants des États ou territoires membres ont été depuis de longues décennies largement exempts de contrôles d'identité aux frontières internes à la Zone.¹ Exception faite de la période exceptionnelle

1. Les citoyens et résidents de la Zone de voyage commune se rendant par air ou mer vers la Grande-Bretagne en provenance de l'Irlande, y compris l'Irlande du Nord, doivent néanmoins présenter une pièce d'identité officielle, soit passeport ou permis de conduire.

de la Seconde guerre mondiale, pendant laquelle des contrôles systématiques furent mis en œuvre de part et d'autre de la Mer d'Irlande, la libre circulation entre l'Irlande et le Royaume-Uni a donc une histoire propre, qui préexiste de près d'un demi-siècle l'adhésion des deux pays à la CEE.

La Zone de voyage commune ne découle pas d'un « accord » assorti d'une date de signature unique. Elle est plus justement décrite comme un « arrangement » bilatéral largement matérialisé par l'application réciproque d'un certain nombre de mesures concernant principalement, mais non exclusivement, le mouvement des personnes tant à l'intérieur de la Zone qu'en provenance de l'extérieur. Cet arrangement est reflété dans la mise en œuvre des politiques nationales d'immigration britannique et irlandaise. Le traitement spécifique dont ont historiquement bénéficié les citoyens irlandais au Royaume-Uni fut confirmé par l'*Immigration Act 1971*, qui fut le premier texte à inscrire la Zone de voyage commune dans la loi britannique. Les citoyens britanniques résidant en Irlande ne sont pas, quant à eux, considérés comme « non-nationaux », et à ce titre, ils ne tombent pas sous le coup des lois d'immigration irlandaises. L'Irlande et le Royaume-Uni coopèrent également étroitement à la sécurisation de la frontière externe de la Zone. Ceci se traduit entre autres par une coordination des politiques de visas entre les deux pays,² chaque État veillant à prendre les dispositions nécessaires dans ses lois d'immigration pour refuser l'entrée sur son territoire à toute personne à destination de l'autre juridiction qui ne serait pas autorisée à y pénétrer.

Les « privilèges » dont jouissent les citoyens irlandais et britanniques dans leurs États réciproques vont néanmoins bien au-delà du champ des voyages et de l'immigration. Ces privilèges sont étoffés par un important corpus de droits sociaux, économiques et politiques qui équivalent presque à une reconnaissance mutuelle de citoyenneté entre les deux pays. Le statut des ressortissants irlandais au Royaume-Uni fut initialement codifié dans le *Ireland Act 1949*,³ après le retrait irlandais du Commonwealth et la transformation de l'État libre d'Irlande en une République. Destinée à assurer le maintien d'une égalité de position juridique entre les citoyens irlandais et les ressortissants du Commonwealth, cette loi de 1949 postule que « Nonobstant la non-appartenance de la République d'Irlande aux dominions de sa Majesté, la République d'Irlande n'est pas un pays étranger du point de vue de toute loi en vigueur dans toute partie du Royaume-Uni. » L'illustration la plus nette de ce statut de « non-étranger » dont bénéficient les Irlandais au Royaume-Uni a trait aux dispositions législatives en matière de droits politiques : tout citoyen irlandais dont le Royaume-Uni est la « résidence ordinaire » est autorisé à voter dans toutes les élections du pays, à se porter candidat à la Chambre des communes, et à devenir membre de la Chambre des lords. Les citoyens irlandais résidant au Royaume-Uni ont également automatiquement accès aux prestations sociales, aux aides au logement, aux soins de santé et aux services éducatifs britanniques. De façon réciproque, le *Irish Citizenship Rights Order* de 1949 définit les droits et privilèges des citoyens britanniques résidant en Irlande.

Ainsi donc, aussi confondante qu'elle soit pour les esprits de tradition romano-civiliste, la base juridique de la Zone de voyage commune s'enracine dans une longue série de dispositions du droit interne britannique et irlandais. C'est notamment au titre de cette ancienneté que les arrangements bilatéraux particuliers entre les deux pays furent reconnus par le droit européen en 1997, lorsque le Traité d'Amsterdam intégra l'acquis de Schengen aux Traités européens, et que l'Irlande – soucieuse de préserver l'ouverture de sa frontière avec l'Irlande du Nord – prit le parti de s'aligner sur la décision britannique de rester en retrait de l'espace Schengen. La non-participation des deux États aux accords de Schengen est ménagée dans ce qui est devenu le Protocole n°19 aux Traités, tandis que le Protocole n°20 stipule que « le Royaume-Uni et l'Irlande peuvent continuer à conclure entre eux des arrangements concernant la circulation des personnes entre leurs territoires ».

1.2. Les conséquences du Brexit pour l'avenir de la Zone de voyage commune

Des trois dossiers irlandais actuellement sur la table des négociations, celui de la Zone de voyage commune est assurément le moins difficile à résoudre. Depuis le début des pourparlers sur le Brexit, les gouvernements irlandais et britannique ont exprimé de concert leur volonté d'assurer la continuation de cette Zone et des dispositions réciproques y afférant par-delà mars 2019. Cette volonté est lisible dans la lettre du Premier ministre britannique du 29 mars 2017 notifiant le déclenchement de l'article 50, dans le *position paper* irlandais de mai

2. 103 pays sont actuellement soumis à une obligation de visa à la fois au Royaume-Uni et en Irlande, alors que 6 pays font l'objet de cette obligation au seul Royaume-Uni, et 7 autres en Irlande seulement.

3. Les dispositions de cette loi de 1949 furent confirmées dans le *British Nationality Act 1981*.

2017 et dans celui du gouvernement britannique daté du 16 août 2017, ainsi que dans de nombreuses déclarations politiques émanant des deux côtés. Cette priorité commune de Londres et Dublin a été reconnue dans les Orientations du Conseil européen du 29 avril 2017, dans les Directives du 22 mai, et dans tous les documents ultérieurs sur le Brexit produits par Bruxelles. Étant donnée cette confluence des positions, et compte tenu du vœu expressément formulé par le gouvernement irlandais de demeurer hors de l'espace Schengen, il est improbable que quelque obstacle politique ou juridique vienne entraver le maintien de la Zone de voyage commune sur une base bilatérale, et de manière compatible avec les engagements européens de l'Irlande. De fait, la non-participation de l'Irlande aux Accords de Schengen signifie que les autorités irlandaises procèdent d'ores-et-déjà à des contrôles de sécurité sur tous les voyageurs pénétrant sur leur territoire (et donc sur celui de la Zone de voyage commune), y compris ceux en provenance du reste de l'Union européenne. Tout ceci explique qu'il ait été relativement aisé pour l'UE et le Royaume-Uni d'arriver à un accord lors du 5^e round de négociations tenues à Bruxelles du 9 au 12 octobre dernier, si ce n'est sur le détail, au moins sur les grands principes qui devraient guider le fonctionnement de la Zone de voyage commune après le retrait britannique de l'UE. Cet accord de principe a été confirmé au paragraphe 54 du « Rapport conjoint » entre les négociateurs de la Commission européenne et du gouvernement britannique, publié le 8 décembre 2017.

De fait, la perspective du Brexit rend toute sa pertinence à la Zone de voyage commune et aux droits y afférant. Ces arrangements bilatéraux deviendront d'autant plus cruciaux pour les citoyens britanniques et irlandais à compter du jour où prendra fin la liberté dont jouissent à présent tous les citoyens européens de s'établir et de travailler en Grande-Bretagne – liberté qui s'est largement superposée, au fil des quatre décennies passées, aux droits particuliers accordés aux citoyens irlandais en Grande-Bretagne et aux citoyens britanniques en Irlande. Le maintien de la Zone de voyage commune est, par ailleurs, essentiel à la vitalité du processus de paix et à la préservation d'une circulation fluide des personnes entre l'Irlande du Nord et la République. Le gouvernement de Londres s'est expressément engagé à ne pas entraver le mouvement des quelques 35 000 personnes qui traversent quotidiennement l'imperceptible frontière terrestre irlandaise⁴ (et rien n'incite d'ailleurs à penser que le Royaume-Uni ait les moyens pratiques de tels contrôles). Cette promesse s'accorde mal avec l'aspiration à « reprendre le contrôle de nos frontières », et avec les craintes exprimées dans certains quartiers de l'opinion publique britannique de voir l'Irlande être utilisée comme une porte d'entrée détournée par les ressortissants de l'Espace économique européen (EEE) souhaitant pénétrer illégalement sur le territoire du Royaume-Uni. De telles craintes apparaissent cependant peu fondées, d'une part parce que le risque d'entrée détournée sur le sol britannique *via* l'Irlande existe déjà pour les ressortissants de pays tiers, avec des cas d'infraction avérés relativement faibles dans le passé récent, et d'autre part parce qu'il est peu probable que les citoyens de l'EEE (et de la Suisse !) soient massivement tentés par une aventure de travail au noir sur le marché britannique. En outre, comme Londres le reconnaissait déjà dans son *position paper* du 16 août 2017, « tout examen de la Zone de voyage commune en tant qu'espace sans frontières doit prendre en compte le fait que le contrôle de l'immigration ne se résume pas, et ne s'est jamais résumé, à la seule capacité de restreindre les entrées à la frontière physique du Royaume-Uni ». Se fondant sur cette position, le gouvernement de Theresa May a donné des garanties, jugées suffisantes par Bruxelles, de ce que le Royaume-Uni n'entraverait pas le mouvement des ressortissants de l'EEE depuis l'intérieur de la Zone de voyage commune vers la Grande-Bretagne après mars 2019. Il faut s'attendre à ce que Londres s'efforce, plutôt, de contrôler l'immigration en restreignant l'accès à son marché du travail et à sa sécurité sociale.

Le Brexit pose néanmoins de sérieux défis pour le devenir de la coopération irlando-britannique en matière de sécurité et de lutte anti-terroriste. Comme Edward Burke l'a magistralement démontré dans une note publiée par le *Centre for European Research*,⁵ l'accès de Londres et Dublin aux agences et instruments du pilier Justice et Affaires Intérieures (JAI) de l'UE – tels que le Mandat d'arrêt européen, Europol, Eurojust ou le Système européen d'information sur les casiers judiciaires – a acquis une importance croissante pour la sécurisation conjointe de la frontière externe de la Zone de voyage commune. En dépit de sa volonté déclarée de maintenir une coopération étroite avec l'UE en matière de sécurité, il ne sera pas nécessairement possible pour le gouvernement britannique de continuer d'accéder à la totalité de ces instruments, *a fortiori* si Londres persiste à rejeter en bloc l'autorité de la Cour de justice européenne (CJUE). Le Brexit risque ainsi de porter préjudice

4. À la page 11 du mémo du gouvernement britannique sur l'Irlande et l'Irlande du Nord (16 août 2017), il est dit que "le développement de notre futur système d'immigration n'affectera pas la possibilité d'entrer au Royaume-Uni depuis l'intérieur de la Zone de voyage commune sans être soumis à des contrôles frontaliers de routine ... Le Royaume-Uni est en mesure de donner des gages clairs de ce que la Zone de voyage commune pourra continuer de fonctionner dans sa forme actuelle, sans compromettre la capacité de l'Irlande à honorer ses obligations en tant qu'état membre de l'UE, y compris du point de vue du libre mouvement des ressortissants de l'EEE en Irlande."

5. Edward Burke, *Ulster's Fight, Ulster's Rights? Brexit, Northern Ireland and the Threat to British-Irish Relations*, Policy brief publié par le Centre for European Reform, 7 juillet 2017.

à la capacité des services britanniques et irlandais de contrôler, par exemple, les activités criminelles des réseaux terroristes islamistes et des factions de dissidents républicains ou loyalistes, dont les ramifications se déploient aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Zone de voyage commune. Il pourrait en outre s'avérer délicat pour les Britanniques de convaincre leurs partenaires irlandais d'augmenter les crédits alloués à leurs services de police et de renseignements à proportion des nouveaux défis générés par le Brexit, dans le contexte de fortes tensions politiques et budgétaires qui entourent actuellement la *Garda Síochána* irlandaise. Enfin, il faut souligner que son statut d'État membre de l'Union européenne pourrait imposer des restrictions sur la capacité de l'Irlande à officiellement partager certaines données avec le Royaume-Uni. Cette difficulté serait d'autant plus aigüe en cas de futur conflit entre les réglementations britannique et européenne en matière de protection des données. Plus largement, ce risque de divergence réglementaire, et la question sous-jacente de la compétence de la CJUE, sont, comme nous allons maintenant le voir, des enjeux cruciaux de la problématique du Brexit telle qu'elle se pose pour le devenir du processus de paix et de la frontière irlandaise.

2. Menaces sur la paix et la coopération en Irlande

2.1. Les racines historiques du conflit irlandais

2.1.1. Le poison de la partition

Afin de bien saisir toute la portée du processus de paix nord-irlandais – et l'importance de sa pierre d'angle législative et politique, l'Accord du Vendredi Saint scellé en avril 1998 – il est utile d'en passer par une brève description du cycle de violences auquel ce processus de paix mit fin, et, encore plus en amont, de la singulière conjonction de paramètres politiques, démographiques, et socio-économiques qui nourrit l'irruption de la violence armée au tournant des années 1970. Le saisissant raccourci formulé par Shane Connaughton dans ses chroniques de la frontière irlandaise fait bien apercevoir ce réseau de corrélations profondes : « C'est étrange, cette propension que nous avons de dire qu'une bombe a été 'plantée'. Comme s'il s'agissait d'un légume. L'Ulster a été transformée en 'plantation' au dix-septième siècle. Et pour cette raison on y 'plante' des bombes au vingtième (...) En ces terres frontalières, les mots sont à double tranchant. »⁶ En effet, le conflit qui déchira l'Irlande du Nord pendant les trois dernières décennies du vingtième siècle fait fond sur la partition de l'Irlande, mise en œuvre au lendemain de la Guerre d'indépendance irlandaise (1919-1921) afin d'assurer le maintien au sein du Royaume-Uni de la partie nord-est de l'île, peuplée d'une majorité de Protestants violemment hostiles à la perspective d'une intégration au jeune État irlandais. Ces « unionistes », qui se constituèrent en un mouvement politique structuré en réaction au premier projet de loi sur l'autonomie irlandaise (*Home Rule Bill*), présenté par Gladstone en 1886, étaient pour la plupart les descendants des « planteurs » amenés d'Ecosse et d'Angleterre pour coloniser l'Ulster dans la foulée de l'Union des Couronnes réalisée par Jacques 1er en 1603, et après la fuite des grands chefs de clan de l'ancienne aristocratie gaélique quatre ans plus tard. Le Nord-Est de l'Irlande se caractérise donc comme une sorte de « marche » culturelle, fruit du double phénomène de la conquête et de la Réforme, avec des réverbérations sur le plan politique et social qui se font sentir jusqu'à aujourd'hui.

La partition de l'Irlande est l'une des grandes charnières de l'histoire politique irlandaise – c'est la controverse qui fit basculer le tout jeune État libre d'Irlande dans la guerre civile au lendemain de son indépendance, et c'est aussi la ligne de fracture fondatrice entre les deux principales forces politiques du pays : le Fine Gael, favorable au Traité anglo-irlandais qui mit fin à la Guerre d'indépendance tout en consacrant l'existence d'une entité nord-irlandaise distincte, et le Fianna Fáil d'Éamon de Valera, longtemps hostile à ce même Traité. Mais la partition de l'Irlande constitue également un événement fondateur du jeu politique britannique. Bien avant la signature du Traité anglo-irlandais de décembre 1921, « la question irlandaise », comme il était alors coutume de l'appeler, avait émergé comme une force perturbatrice majeure à Westminster. Les crises successives autour du serpent de mer de la *Irish Home Rule question* – en 1886, 1893, 1912 et 1920 – ne virent pas seulement s'affronter Libéraux et Tories, mais creusèrent aussi d'amères divisions au sein du Parti libéral. Au début des années 1910, le gouvernement britannique était en passe de perdre le contrôle de la situation irlandaise,

6. Shane Connaughton, "Border Diary," in M. Anderson and E. Bort (eds), *The Irish Border: History, Politics, Culture*. Liverpool University Press, 1998, p.12.

faisant face non seulement à des infiltrations clandestines d'armes orchestrées tant par les unionistes de l'*Ulster Volunteer Force* que par les éléments séparatistes des *Irish Volunteers*, mais aussi à la réticence d'une bonne partie du corps d'officiers de sa propre armée à contrecarrer les préparatifs insurrectionnels des unionistes d'Irlande du Nord. De fait, les historiens s'accordent pour estimer que le spectre d'une guerre civile entre unionistes et nationalistes ne fut éclipsé que par le basculement de l'Europe dans la Première Guerre mondiale, à l'automne 1914 - une guerre qui prêta au martyr de la 36^e Division d'Ulster sur les champs de bataille de la Somme, en juillet 1916, le statut d'une arche d'alliance de chair et de sang scellant encore plus étroitement la loyauté des Protestants du Nord à l'Union britannique. L'éclipse ne fut, néanmoins, que de courte durée. Selon les mots fameux de Churchill : « Alors que le déluge reflue et que les eaux se retirent, on voit de nouveau poindre les mornes clochers des comtés de Fermanagh et de Tyrone. »

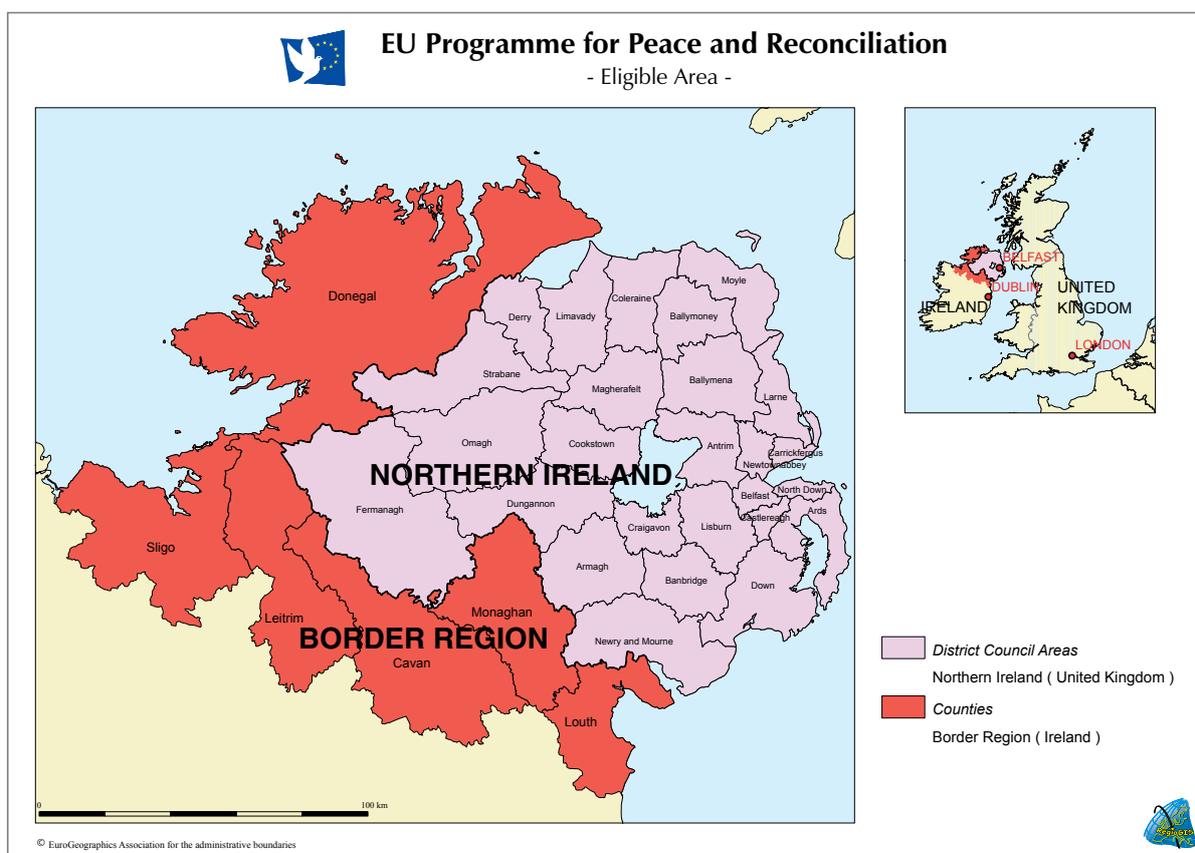
La division de l'Irlande n'a pas résolu les problèmes du Nord. L'érection d'une frontière entre les deux parties de l'île n'eut tout au plus pour effet que de gagner un demi-siècle de relative tranquillité, avant que les défaillances intrinsèques de cette partition ne revinssent hanter la politique britannique et les relations entre Londres et Dublin (et, pourrait-on ajouter, avant que cette question ne remontât encore une fois à la surface comme une épineuse affaire impliquant aussi, désormais, l'Union européenne). Les défauts les plus intolérables du système nord-irlandais tel qu'il fonctionna entre 1921 et 1972 tiennent aux mécanismes de discrimination mis en œuvre aux dépens des Catholiques, notamment en matière d'emploi et de logement, ainsi qu'à l'existence d'une forme de suffrage censitaire privant de représentation aux élections locales un nombre disproportionné de ces Catholiques. Le Parti unioniste d'Ulster (Ulster Unionist Party, ou UUP) ne se contenta pas de régner sans interruption sur le Parlement nord-irlandais de Stormont pendant cinq décennies, mais il établit aussi pendant cette période un pouvoir d'influence non négligeable à Westminster, faisant souvent bénéficier les Tories d'un apport de 10 à 12 voix, jusqu'à ce que cette alliance connût sa première rupture, en 1973, dans la foulée de la suppression du Parlement de Stormont et de l'imposition de l'administration directe (*direct rule*) par Londres. A contrario, bien que les représentants de quelques partis nationalistes (notamment ceux du SDLP, sous le leadership de l'influent John Hume) eussent, au fil des années, pris leur siège à Westminster, le parti aujourd'hui devenu la principale force nationaliste en Irlande du Nord - le Sinn Féin - s'en est tenu depuis 1918 à une stricte politique d'abstention, marquant ainsi sa fidélité au principe de l'indivisibilité des 32 comtés de l'Irlande et au droit à l'autodétermination du peuple irlandais dans son ensemble. Ces aspirations politiques contradictoires, ainsi qu'une longue histoire de violences partisans et de défiance mutuelle, constituent l'arrière-fond des « Troubles » [*the Troubles*] qui secouèrent l'Irlande de 1968 à 1998. Le terme est un euphémisme pour décrire les souffrances et la terreur semées par les campagnes de violence armée des groupes paramilitaires républicains (notamment l'IRA provisoire) en Irlande du Nord et en Angleterre et les attentats commis par les factions loyalistes (telles que l'UVF et l'UDA) au Nord et - en quelques occasions - au Sud de la frontière irlandaise. Ces trois décennies furent également marquées par le nettoyage sectaire de certaines zones rurales frontalières et de quartiers entiers des villes d'Irlande du Nord, un chapelet d'exécutions sommaires et de disparitions dont certaines restent à élucider, des actes de violence perpétrés par les forces de sécurité sur la population civile et sur les prisonniers politiques, ainsi qu'un effondrement des liens de confiance et des relations de voisinage entre communautés, et l'enracinement d'une profonde méfiance au sein de la population de sensibilité nationaliste (et majoritairement catholique) à l'égard des agents et des institutions de l'État britannique.

2.1.2. Le rôle de l'Union européenne dans le processus de paix

La signature de l'Accord du Vendredi Saint, à Belfast le 10 avril 1998, représenta un tournant décisif vers l'établissement d'une paix durable en Irlande du Nord. L'Accord fut signé par les gouvernements irlandais et britannique ainsi que par huit des principaux partis politiques d'Irlande du Nord ; il fit également l'objet d'un traité international entre l'Irlande et le Royaume-Uni, et fut confirmé par deux référendums organisés le même jour (le 22 mai 1998) dans le Nord et en République d'Irlande. Ce dernier référendum entérina la fin de « l'irréductibilité » officiel irlandais, puisque les électeurs du Sud acceptèrent du même coup d'amender la revendication territoriale sur les six comtés du Nord inscrite aux articles 2 et 3 de la Constitution irlandaise, pour la subordonner à une condition préalable de consentement démocratique librement exprimé dans les deux juridictions de l'île.⁷ Ce principe de consentement est l'une des clés de voûte de l'Accord de Belfast, qui reconnaît la volonté

7. Le premier alinéa de l'article 3 de la Constitution irlandaise a été amendé de la façon suivante : « Il est la ferme volonté de la nation irlandaise de rassembler, dans l'harmonie et l'amitié, tous ceux qui partagent le territoire de l'île d'Irlande, dans la diversité de leurs identités et de leurs traditions, reconnaissant que l'unité de l'Irlande ne peut advenir que de manière pacifique, avec le consentement de la majorité du peuple, démocratiquement exprimé, dans les deux parties de l'île. »

actuelle d'une majorité en Irlande du Nord de rester à l'intérieur du Royaume-Uni, mais qui affirme en même temps la légitimité de l'aspiration à la réunification de l'île, sous réserve du consentement librement et simultanément donné par une majorité d'électeurs au Sud et au Nord. Le texte de l'Accord confirme également le droit imprescriptible de toute personne née en Irlande du Nord à s'identifier, et à être officiellement reconnue soit comme irlandaise ou comme britannique, ou bien les deux à la fois. L'accord garantit aussi le droit des deux communautés majoritaires à être traitées sur une base d'égalité et d'équité. Enfin, l'Accord du Vendredi Saint a joué un rôle essentiel dans la mise en place des conditions d'un partage du pouvoir au sein d'un gouvernement nord-irlandais dévolu (premier volet), et a ouvert la voie à la création d'un entrelacement d'institutions organisant la coopération entre les deux parties de l'île (deuxième volet) et entre l'Irlande et le Royaume-Uni (troisième volet).



Le soutien apporté par l'Union européenne à l'approfondissement de la paix et de la coopération en Irlande du Nord a été de nature à la fois morale, économique, politique et normative. L'adhésion de l'Irlande et du Royaume-Uni à la CEE, en 1973, n'eut cependant pas pour effet immédiat de renverser la tendance du conflit. Bien au contraire, cette adhésion coïncida avec l'une des pires périodes d'affrontement dans le Nord - entre, d'une part, le *Bloody Sunday* qui traumatisa Derry le 30 janvier 1972⁸ (et suite auquel une foule en colère incendia l'Ambassade du Royaume-Uni à Dublin), et, d'autre part, l'effondrement du premier gouvernement de coalition nord-irlandais, établi par l'accord de Sunningdale, et qui fut mis en échec au printemps 1974 par la grande grève des ouvriers loyalistes hostiles au partage du pouvoir avec les nationalistes. Il faut aussi se souvenir que les programmes à visée transfrontalière financés sous les auspices de Bruxelles, furent initialement perçus par les principaux acteurs politiques nord-irlandais à travers le prisme de leurs idéologies respectives. Les nationalistes firent en général un accueil favorable à ces initiatives qui leur semblaient aller dans le sens de leurs aspirations à un effacement de la frontière entre les deux Irlandes. A l'inverse, les unionistes

8. Lorsque les soldats d'un régiment de parachutistes de l'armée britannique firent feu sur une manifestation pacifique contre les internements sans procès, tuant 13 civils (dont la moitié n'avaient pas 20 ans), et en blessant de nombreux autres, dans le quartier du Bogside de Derry.

se montrèrent d'abord très suspicieux des propositions d'assistance européenne. Lorsqu'au lendemain du cessez-le-feu d'août 1994, le président de la Commission européenne, Jacques Delors, prit l'initiative du premier « Programme de soutien à la paix et à la réconciliation », destiné aux six comtés du Nord et aux six comtés frontaliers du Sud, ce « paquet Delors »⁹ fut décrié par le leader unioniste Robert McCartney comme l'instrument d'une « réunification irlandaise par acompte », tandis que le fondateur du Democratic Unionist Party (DUP) et impétueux prédicateur presbytérien Ian Paisley tempêta contre « le mauvais génie intégrateur qui motive le Marché Commun ». De fait, les discours galvanisants de Paisley, invoquant un Dieu hostile aux stratagèmes du Romanisme, allèrent parfois jusqu'à comparer l'intégration européenne (introduite par le Traité de Rome !) à une entreprise préfigurée dans les pages apocalyptiques de la Bible.

Au fil des années cependant, les diverses obédiences politiques nord-irlandaises en sont venues à une commune appréciation du soutien offert par l'UE au travers de sa politique régionale – et des programmes PEACE successifs – comme un important levier de développement économique et de cohésion sociale. L'Union européenne a également fourni un cadre législatif reflétant et renforçant les dispositions de l'Accord du Vendredi Saint en matière de droits de l'homme et d'égalité. Le rôle joué par l'Union (et sa Cour de justice) dans l'avancement des protections dans les domaines cruciaux, pour l'Irlande du Nord, de la législation du travail et de l'égalité des droits a par ailleurs été appuyé par l'intégration parallèle de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) dans le droit interne irlandais et nord-irlandais. De façon peut-être moins tangible, mais tout aussi importante, le contexte européen a permis à la coopération Nord-Sud et Est-Ouest de s'épanouir en dehors du cadre étroit – et historiquement tendu – des relations bilatérales, tandis que la maturation d'un sentiment d'appartenance européenne a facilité le dépassement, notamment pour la communauté nationaliste nord-irlandaise, du binarisme corrosif des décennies de conflit.

2.2. Les conséquences du Brexit pour l'avenir du processus de paix

Nonobstant la criante omission du processus de paix irlandais par Theresa May dans son grand discours du 17 janvier 2017 à la Lancaster House, les diverses parties aux négociations n'ont eu de cesse que d'affirmer leur volonté politique commune d'éviter que le Brexit ne porte préjudice à la paix et à la cohésion sociale en Irlande du Nord. Les six sessions de négociations menées au long du second semestre 2017 ont permis des progrès sur un certain nombre de points-clés relatifs au processus de paix, jugés suffisants par le rapport conjoint du 8 décembre 2017 pour permettre aux négociations d'en passer à leur deuxième phase. Il n'en reste pas moins que cet accord du 8 décembre laisse en suspens plusieurs questions cruciales qui ne seront guère plus faciles à résoudre dans le cadre global des discussions à venir sur les futures relations commerciales entre l'UE et le Royaume-Uni.

2.2.1. Citoyenneté et financement des programmes de paix

Un accord de principe a été trouvé entre le Royaume-Uni et les Vingt-sept sur l'importante question de la citoyenneté en Irlande du Nord. Dans son *position paper* d'août 2017, le gouvernement britannique avait déjà reconnu que « les enjeux identitaires sont au cœur des divisions en Irlande du Nord », et proposé que l'accord scellant la sortie du Royaume-Uni réaffirme explicitement le droit imprescriptible de toute personne née en Irlande du Nord à s'identifier comme irlandaise, ou britannique, ou les deux à la fois, et à être traitée sur une base d'égalité, indépendamment de la situation constitutionnelle de l'Irlande du Nord (c'est-à-dire, quelle que soit la puissance souveraine de référence – soit le Royaume-Uni, comme au jour d'aujourd'hui, ou bien, peut-être à l'avenir, la République d'Irlande). Ce *position paper* affirmait également que « pour aussi longtemps que l'Irlande restera un pays membre de l'UE [sic], la citoyenneté irlandaise continuera de conférer automatiquement la citoyenneté européenne, et tous les droits qui y sont associés. » La reconnaissance de cet état de fait insolite – en vertu duquel un territoire qui n'appartiendra plus à l'Union européenne à compter de mars 2019 continuera néanmoins de renfermer une importante population de citoyens européens – était une demande-clé du gouvernement de Dublin, reprise par la Task-force de la Commission dans ses « Principes Directeurs » de septembre 2017, préparés en vue du quatrième round de discussions. La question connexe des dispositions en matière d'égalité des droits garanties par la Convention européenne des droits de l'homme a quant à elle

9. Sur la base des conclusions d'une Task-force de la Commission mise en place par Jacques Delors au lendemain du cessez-le-feu de l'IRA, le "Programme Spécial pour la paix et la réconciliation en Irlande du Nord" mit à disposition une somme de 300 millions d'ECU sur une période de trois ans (1995-1997), destinée principalement à financer des projets soutenant la création d'emploi et l'insertion sociale.

été sécurisée, au moins à court-terme, par l'engagement pris par le Parti Conservateur dans son manifeste du printemps 2017 à ne pas sortir de la CEDH « pour la durée du prochain parlement. » Ces deux chapitres des droits attachés à la citoyenneté en Irlande du Nord et de la garantie du principe d'égalité et de non-discrimination ont également été entérinés par les paragraphes 52 et 53 de l'accord du 8 décembre 2017.

Londres a par ailleurs répondu à une autre demande de Dublin et Bruxelles, en promettant d'honorer ses engagements financiers relatifs au programmes INTERREG et PEACE IV - lequel couvre la période 2014-2020, et porte sur un montant total de 270 millions d'euros¹⁰ - et en proposant de travailler à la mise en place de futurs programmes équivalents, post-2020, en partenariat avec l'exécutif nord-irlandais et le gouvernement irlandais. Tout ceci ne résout pas complètement les questions se rapportant à la mise en œuvre pratique des programmes en cours et notamment au rôle de l'agence européenne (le *Special EU Programmes Body*) qui supervise aujourd'hui cette mise en œuvre sur une base transfrontalière.

2.2.2. Les risques pour la coopération Nord-Sud et pour la stabilité politique au Nord

Les deux principaux sujets de contentieux entre Londres et Bruxelles en ce qui concerne la protection du processus de paix touchent, d'une part, à la question de la frontière, qui sera examinée dans la section suivante, et, d'autre part, au champ proliférant de la coopération Nord-Sud. Le 5^e round de négociations a abouti à un accord sur les six principes que la Task-force de la Commission a identifiés comme nécessaires à la préservation de l'intégrité de l'Accord du Vendredi Saint dans le long-terme. Le négociateur en chef de l'UE, Michel Barnier, a cependant averti dans son communiqué de presse du 12 octobre 2017 que « du travail restait à accomplir » afin de répondre aux problèmes spécifiques que le Brexit soulève pour la coopération entre l'Irlande et l'Irlande du Nord. Et le « rapport conjoint » du 8 décembre est loin d'épuiser les complications qui restent à résoudre dans la seconde phase des négociations, courant 2018. En effet, aussi compliqué qu'il s'avère de « séparer l'œuf britannique de l'omelette européenne » - pour emprunter une image employée par Pascal Lamy - il est assurément encore plus difficile de démêler les fils des innombrables domaines de coopération qui relient Irlandais du Sud et du Nord. Le problème est d'autant plus complexe que la plupart de ces domaines d'action commune ont été développés selon les orientations définies par l'Accord de Belfast, mais aussi dans le cadre du droit européen et des politiques structurelles de l'UE. Le 6^e round de négociations (du 9 au 10 novembre 2017) n'est pas parvenu à trouver une issue satisfaisante à cette question, qui recouvre non seulement les douze secteurs répertoriés dans l'Accord de Belfast (qui vont de l'éducation à la gestion des phares et des estuaires), mais aussi de nombreuses autres sphères de coopération développées en parallèle de la lettre de cet Accord. Bruxelles a entrepris un inventaire exhaustif, toujours en cours, afin d'identifier ceux des 142 domaines de coopération recensés jusqu'à présent qui sont dépendants du cadre européen. Ceux-ci incluent, notamment, les secteurs de l'agriculture, de l'environnement et des transports, ainsi que la coopération dans le domaine de la sécurité et de la police, laquelle affecte tout autant l'avenir de la Zone de voyage commune que la robustesse du processus de paix.

Le Brexit pose aussi un défi de taille pour le Marché unique de l'électricité (*Single Electricity Market*, ou SEM) irlandais, autre matérialisation cruciale de la coopération Nord-Sud. Le SEM est relié à la grande île voisine par deux interconnecteurs, et la production d'électricité irlandaise est en outre très largement dépendante de l'acheminement de gaz naturel en provenance de la Grande-Bretagne. Tout échec à trouver un accord en cette matière se solderait donc par de graves retombées pour le petit (et périphérique) marché irlandais de l'énergie, et, de façon très tangible, par un coût élevé pour les consommateurs et les entreprises irlandaises. De surcroît, les passions politiques étant plus volatiles que les pipelines, le problème recèle aussi une dimension stratégique évidente. Il n'est qu'à se remémorer l'histoire récente de certains États d'Europe centrale pour prendre la mesure du risque inhérent à toute dépendance énergétique vis-à-vis d'un puissant voisin plus à l'Est.

Loin des salles de négociations bruxelloises, le venin du Brexit a eu tôt fait d'infiltrer les relations politiques en Irlande du Nord. Pour reprendre les mots d'Edward Burke, « en ces temps de nouvelle incertitude, on voit se resserrer les rangs oranges et verts. »¹¹ Le référendum sur le Brexit commença par diviser les partis politiques nord-irlandais selon des lignes légèrement différentes de l'antagonisme habituel : tous les principaux partis, y compris les unionistes du UUP, firent campagne pour le maintien du Royaume-Uni au sein de l'UE ; seul le DUP appela à voter « *Leave* », l'emportant dans les fiefs unionistes/loyalistes d'Antrim, de Belfast Est,

10. Le mémo britannique d'août 2017 précise que ceci est « sans incidence sur la discussion concernant l'accord financier global et les fonds structurels et d'investissement ».

11. "In newly uncertain times, the orange and green wagons are circling again." Edward Burke, *Op.cit.*, p.4.

de la Lagan Valley, de Strangford et de l'Upper Bann. Dans l'ensemble, les électeurs nord-irlandais votèrent pour le maintien dans l'Union européenne à une nette majorité de 56%. Ceci signifie que l'Irlande du Nord se trouve aujourd'hui prise dans une trajectoire de sortie de l'UE, contre la volonté majoritaire de ses citoyens, mais aussi à rebours de la position officielle du gouvernement irlandais, et en contradiction avec le principe de consentement si essentiel à l'Accord du Vendredi Saint. Bien qu'une apparence de consensus sur les priorités touchant à l'avenir de la province eût été esquissée dans la lettre commune envoyée le 10 août 2016 à Theresa May par la première ministre d'Irlande du Nord, Arlene Foster (du DUP), et le vice-premier ministre, Martin McGuinness¹² (du Sinn Féin), le Brexit a eu pour effet de ré-ouvrir un gouffre entre deux partis dont la fondamentale antonymie s'était quelque peu mouchetée à l'exercice d'une décennie de partage du pouvoir.¹³ Le lien promptement établi par le Sinn Féin entre le Brexit et la nécessité d'organiser un référendum sur la réunification de l'île a immédiatement rallumé le feu des antagonismes politiques nord-irlandais. De même, l'arrangement ficelé par les Conservateurs avec le DUP après la relative défaite des Tories aux élections générales du 8 juin 2017¹⁴ met en cause l'impartialité requise du gouvernement britannique en tant que co-garant de l'Accord de Belfast. Ceci vient renforcer encore un peu plus les suspicions de l'opinion nationaliste envers les desseins du gouvernement de Londres. Pour ne rien arranger, tout ceci intervient alors que l'Irlande du Nord n'est pas en mesure de faire entendre sa voix propre dans les négociations, n'ayant plus de gouvernement depuis près d'un an. L'actuel échec à remettre sur pied un exécutif nord-irlandais place Dublin en première ligne pour plaider la cause irlandaise et nord-irlandaise auprès des institutions de Bruxelles – ce qui, en retour, alimente la hantise unioniste de voir le gouvernement du Sud « interférer » dans les affaires du Nord. Il est difficile, à ce stade, de prédire comment le choc du Brexit sera absorbé par la fragile société post-conflit qu'est l'Irlande du Nord, dans un contexte où toute réponse apportée au problème de la frontière irlandaise ne pourra que heurter l'une ou l'autre des sensibilités politiques qui polarisent la province depuis près d'un siècle.

3. L'imbroglia frontalier irlandais

La frontière irlandaise a progressivement émergé comme la question la plus explosive de la première phase de négociations au titre de l'article 50, et il y a fort à parier qu'elle continuera de constituer une complication majeure tout au long de la deuxième phase de discussions ouverte au tournant de l'année 2018. D'ici un peu plus d'un an, cette ligne sinueuse longue de 500km, qui coupe en leur sein autoroutes, chemins de campagnes, villages et exploitations agricoles, est vouée à devenir une frontière externe de l'Union européenne, et la seule frontière terrestre entre le Royaume-Uni et l'UE. Les deux parties aux négociations ont solennellement proclamé leur volonté d'éviter tout retour « à la frontière dure du passé », afin que personnes et marchandises puissent continuer de circuler librement entre le Sud et le Nord de l'Irlande, mais aussi – et surtout – afin de ne pas mettre en péril les immenses bénéfices du processus de paix pour les populations concernées. Se pose néanmoins la question suivante : ces bonnes intentions sont-elles compatibles avec l'engagement pris par le gouvernement britannique de sortir du marché unique et de l'union douanière européenne ?

3.1. Les gageures « soft » et « hard » du Brexit

3.1.1. Régression symbolique

Les deux décennies passées ont vu une profonde transformation matérielle et symbolique de la frontière irlandaise. De zone de démarcation culturelle et « tampon » sécuritaire, elle est devenue ligne invisible (avec d'autant plus de facilité que la séparation entre l'Irlande et l'Irlande du Nord n'est marquée par aucune barrière naturelle, grand fleuve ou chaîne montagneuse). L'importance de cette transformation ne doit pas être sous-estimée. Dans la poche d'évangélisme presbytérien qu'est l'Irlande du Nord, la frontière et les régions

12. Martin McGuinness est décédé en mars 2017 des suites d'une maladie foudroyante. Ses funérailles – auxquelles assistèrent leaders politiques et religieux de toute obédience ainsi que de nombreux vétérans du processus de paix nord-irlandais (dont l'ancien Président américain Bill Clinton) – peuvent être vues comme symbolisant la fin d'un important chapitre de l'histoire nord-irlandaise. Le Brexit ouvre une toute autre page de cette histoire.

13. Hier partis minoritaires et extrémistes, avec des ramifications au sein des groupes paramilitaires de leurs camps respectifs, le DUP et le Sinn Féin ont aujourd'hui détrôné le UUP et le SDLP en tant que forces politiques dominantes en Irlande du Nord. Le DUP et le Sinn Féin sont, bon gré mal gré, parvenus à maintenir un gouvernement de coalition de 2007 à janvier 2017.

14. Cet accord est appelé « Confidence and Supply Agreement between the Conservative and Unionist Party and the Democratic Unionist Party » (26 juin 2017). À noter que le nom complet de « Conservative and Unionist Party » est officiellement celui des Conservateurs britanniques depuis 1912 (année d'agitation intense contre la troisième *Home Rule Bill* dans les mitieux unionistes d'Irlande du Nord).

frontalières ont longtemps été perçues comme un instrument de défense culturelle protégeant le Nord contre les desseins de l'État du Sud – imaginé par nombre d'unionistes comme un pays hostile, avec une constitution revendiquant les terres du Nord, des partis politiques enclins à exhiber leur zèle républicain, et un territoire offrant un havre relatif pour l'IRA. La frontière irlandaise fut le théâtre de contrôles douaniers à partir de 1923 jusqu'à leur abolition le 1^{er} janvier 1993, suite à l'achèvement du marché unique européen, tandis qu'en vertu des arrangements découlant de la Zone de voyage commune, seul un niveau minimal de contrôles d'identité y fut historiquement mis en œuvre. La spirale de violences qui engloutit l'Irlande du Nord à partir de la fin des années 1960 résulta néanmoins en un reclassement de la frontière en « zone à sécuriser. » Les miradors, checkpoints, antennes de transmission et autres installations des forces armées britanniques qui furent alors déployés le long de la frontière devinrent des cibles de choix pour l'IRA pendant les décennies du conflit. Dans sa description du checkpoint de Lackey Bridge, jouxtant la ferme familiale de la paroisse de Clones, l'écrivain Eugene McCabe a dépeint l'intense focalisation dont les postes de contrôle aux points de passage frontaliers devinrent l'objet pendant ces années : « Des sénateurs américains sont venus l'examiner, et on y a aussi vu des ministres de la République, des groupes de prière, des festivals de jazz du Sinn Féin, un tenace comité réclamant l'ouverture de la route, et des équipes de télévision venues de l'Europe entière. »¹⁵

Les effets conjugués du processus de paix, de l'aide américaine et de l'intégration européenne ont largement contribué à la reconstruction des liens entre des communautés frontalières déchirées par trois décennies de conflit armé. La présence physique de la frontière, de même que sa charge symbolique et émotionnelle, se sont progressivement dissipées. « Les 27 bollards en béton du pont de Lackey ont été brisés », écrivait le même Eugene McCabe à la fin des années 1990, « et de nouvelles fondations sont en train d'être coulées pour le nouveau pont. Les gens ont le sentiment qu'il ne sera jamais plus fermé. Ce chapitre est clos. Les choses reviennent à la normale. »¹⁶ Ces mots font saisir en creux le grand ébranlement que la perspective d'un retour de la frontière représente aujourd'hui pour les Irlandais, et pour les habitants des zones frontalières en particulier. Après tant d'efforts consacrés à rassembler et à faire tomber les barrières entre communautés, le Brexit semble, en effet, aller contre le cours de l'histoire.

3.1.2. Expansion des coûts

Le risque d'un possible rétablissement de contrôles systématiques à la frontière irlandaise n'emporte pas seulement des conséquences politiques, sociales et psychologiques, mais aussi des effets très concrets pour l'avenir du commerce sur l'île. De nombreux commentateurs ont souligné les périls de tout retour à « la frontière du passé », faisant le plus souvent allusion à la frontière des années de guerre en Irlande du Nord. D'autres ont insisté sur le danger que courrait la nouvelle infrastructure frontalière de devenir une cible pour certaines factions républicaines dissidentes qui ne sont pas contrôlées par le Sinn Féin. Tout ceci porte quelque peu à confusion. Le Brexit n'a pas pour objet le relèvement de la frontière militarisée du passé proche irlandais. Les contrôles dont il est question viseront bien plutôt à vérifier que les droits de douanes adéquats s'appliquent aux marchandises traversant la frontière, ainsi qu'à surveiller l'origine, l'étiquetage et la compatibilité de ces marchandises avec les normes réglementaires européennes. Ces mécanismes de contrôle douanier – quelle que soit leur forme – ne sont vraisemblablement pas de nature à attirer la même hostilité que les instruments et symboles du pouvoir coercitif de l'État britannique pendant la période des « Troubles ». Sans écarter le risque d'actes de violence occasionnels perpétrés par des groupes républicains dissidents – qui sont en effet mieux implantés dans les comtés frontaliers que nulle part ailleurs en Irlande¹⁷ – le problème concret soulevé plus largement par le Brexit tient au risque d'expansion des coûts qu'il engendre pour les transactions commerciales sur l'île. En effet, le retrait de l'union douanière et du marché intérieur européen promis par Theresa May à son électorat menace de perturber très sérieusement, non seulement les transactions transfrontalières locales, mais aussi de complexes chaînes de productions qui s'étendent à toute l'Irlande et même bien au-delà.

Il est ici essentiel de rappeler que le volume des échanges commerciaux Nord-Sud est relativement faible en comparaison du commerce entre l'Irlande du Nord et la Grande-Bretagne – de fait l'Irlande du Nord exporte davantage de biens et de services vers le reste du Royaume-Uni que vers l'ensemble de l'Union européenne (République d'Irlande comprise). L'introduction de nouvelles barrières au commerce n'en emporterait pas

15. Eugene McCabe, "Borderlands", in M. Anderson and E. Bort (eds), *The Irish Border: History, Politics, Culture*. Liverpool University Press, 1998, p.3.

16. *Ibidem*, p.4.

17. Il est important de se souvenir, par exemple, que la décision interne à l'IRA de rompre le cessez-le-feu de l'été 1994, aussi bien que les hommes qui posèrent la bombe au cœur du nouveau quartier d'affaires londonien du Canary Wharf, émanèrent des fiefs républicains des comtés frontaliers de Monaghan, Armagh Sud et Louth.

moins des retombées très dommageables pour l'économie nord-irlandaise. Les réverbérations de ces dommages économiques ne manqueraient pas en retour de se faire sentir sur l'emploi, et, par extension, sur la cohésion sociale, dans une région qui est déjà l'une des plus pauvres du Royaume-Uni. L'Irlande du Nord se distingue en effet par ses bas salaires, de faibles taux de productivité du travail, un secteur public surdimensionné et un secteur privé encore chancelant des effets conjugués du conflit et du déclin de l'industrie belfastoise de la construction navale – autant de traits qui augurent mal de la capacité de la province à tenir la tourmente du Brexit. Qui plus est, le Brexit pose aussi de sérieuses difficultés du point de vue de la forte dépendance du fragile secteur privé nord-irlandais vis-à-vis de la main d'œuvre européenne, et notamment des travailleurs originaires des pays membres d'Europe centrale et orientale.

La situation est particulièrement critique pour le secteur agro-alimentaire, souvent décrit comme « l'épine dorsale » de l'économie nord-irlandaise. La part des produits agricoles dans les exportations de la région s'élève à un exorbitant 35% (contre 10% seulement pour le reste du Royaume-Uni), tandis que 87% du revenu des agriculteurs d'Irlande du Nord est dérivé de subventions européennes (contre 53% pour le Royaume-Uni dans son ensemble).¹⁸ 60% des travailleurs dans les champs, les serres et les usines agro-alimentaires de l'Irlande du Nord sont des étrangers, pour la plupart ressortissants de pays d'Europe continentale. De manière cruciale, le commerce Nord-Sud de produits agro-alimentaires engage des chaînes d'approvisionnement très intégrées et un niveau important de co-production. Par exemple, 75% des équipements de transformation laitière au Nord de la frontière sont conjointement ou entièrement détenus par des coopératives irlandaises, tandis que d'énormes quantités de lait traversent cette frontière chaque jour pour être transformées dans les usines du Sud – s'élevant à un total de 800 millions de litres pour l'année 2016. Une fois transformés, que ce soit en beurre ou en poudre de lait destinée à la confection d'aliments pour bébé ou de crème glacée, ces produits sont susceptibles de repartir vers le Nord afin d'y être emballés, avant de repasser encore une fois la frontière à destination du Port de Dublin, pour être expédiés par-delà la Mer d'Irlande. Les chaînes de production agro-alimentaires irlandaises sont donc vulnérables à toute imposition de barrières tant tarifaires que non-tarifaires (telles que les certifications vétérinaires et les contrôles phytosanitaires), sans parler de l'alourdissement attendu des démarches administratives et des coûts et délais de transport. Dans l'hypothèse la plus pessimiste, qui verrait le Royaume-Uni quitter l'UE sans avoir conclu d'accord commercial, et donc se trouver contraint de se rabattre sur les règles-plancher de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), les produits agricoles tomberaient dans la catégorie attirant les tarifs les plus exorbitants. Dans le cas moins funeste où un accord du type « zéro contre zéro » était trouvé, les produits agricoles et agro-alimentaires nord-irlandais n'en devraient pas moins continuer de se plier aux réglementations européennes afin de pouvoir être exportés vers le Sud. Enfin, il est important de souligner que la réapparition d'une frontière douanière en Irlande ouvrirait de nouvelles perspectives aux réseaux criminels, et notamment de nouvelles possibilités d'exploiter les différentiels entre les deux marchés, en ces confins où la contrebande d'alcool, d'essence, de tabac mais aussi de bétail sur pied ressort d'une tradition longue et haute en couleur (et où la célébration du détournement « des subventions du Marché Commun » grâce au va-et-vient d'animaux à travers la frontière a même trouvé sa place dans le répertoire de la chanson populaire).¹⁹

3.2. Où faire passer la frontière entre l'Irlande et le Royaume-Uni ?

3.2.1. La fiction d'une frontière sans frictions

Comme sur les deux autres dimensions du problème irlandais – i.e. la Zone de voyage commune et le processus de paix – le Royaume-Uni et l'Union européenne s'accordent en principe sur la délicate question de la frontière irlandaise. Tant Londres que Bruxelles ont une conscience aigüe des difficultés décrites ci-avant, et, depuis le début des négociations, les porte-paroles des deux côtés ont affirmé à l'unisson leur volonté d'éviter tout durcissement de la frontière irlandaise. Cependant, au fil des rounds de discussions, de profondes dissensions se sont faites jour entre le Royaume-Uni et l'UE sur les conditions nécessaires à l'accomplissement de cet objectif commun. Le but (limité) de la première phase de négociations était d'arriver, non pas à des solutions abouties, mais à un accord sur les paramètres qui permettront de faire émerger dans la seconde phase des discussions une solution acceptable au regard des contraintes spécifiques de l'Irlande. Le gouvernement irlandais et ses

18. Ces chiffres sont tirés du Rapport du Comité sur l'Union européenne de la Chambre des Lords, intitulé « Brexit: UK-Irish Relations » [12 décembre 2016].

19. Voir, par exemple, "The Transit Van", de Seamus Moore.

partenaires européens ont indiqué qu'il incombait au Royaume-Uni de définir clairement ces paramètres. Le nouveau premier ministre irlandais, Leo Varadkar, a ainsi, et de façon très directe, rappelé les Britanniques à leurs responsabilités lors d'une conférence de presse du 28 juillet 2017 : « Ce sont les Britanniques et les *Brexiters* qui nous quittent (...) Nous n'avons aucune intention de les aider à concevoir une frontière dont nous ne voulons pas et que nous n'avons jamais voulue. À eux de mettre en avant des propositions expliquant comment ils imaginent qu'une telle frontière pourrait fonctionner, et ensuite nous leur demanderons s'ils pensent vraiment que tout cela est une bonne idée. » L'injonction a été réitérée en septembre 2017 dans les « principes directeurs » de la Task-force de la Commission, avec les mots suivants : « Il est de la responsabilité du Royaume-Uni d'assurer que son approche de la question de la frontière irlandaise dans le contexte du retrait britannique de l'Union européenne prend en compte et protège la spécificité et l'entrelacement des circonstances politiques, économiques, sécuritaires, sociétales et agricoles sur l'île d'Irlande. »

Depuis le début des négociations, Bruxelles a fait montre d'une bonne volonté politique qui, si elle ne va pas jusqu'à accepter qu'entorse soit faite à l'intégrité de l'ordre juridique de l'Union, s'accommode de la possibilité que des règles particulières s'appliquent à la frontière irlandaise, différentes de celles en vigueur pour le reste de la future frontière externe entre l'UE et le Royaume-Uni. Les orientations du Conseil européen du 29 avril 2017 ont ainsi appelé à l'élaboration de « solutions souples et imaginatives », afin de répondre « à la situation particulière de l'île d'Irlande » et de protéger « les acquis et les effets bénéfiques du processus de paix ainsi que les engagements pris dans le cadre de ce processus. » La réponse de Londres à cet appel a essentiellement consisté en une suggestion que l'usage des technologies modernes rendait possible l'avènement d'une « frontière sans frictions » en Irlande. Le secrétaire d'État à l'Irlande du Nord, James Brokenshire, a par exemple proposé que les mesures actuellement en vigueur pour collecter les droits d'accises soit étendues pour lutter contre les fraudes douanières. Il a aussi suggéré l'utilisation de badges électroniques qui permettraient aux plaques d'immatriculation des véhicules pour lesquels auraient été préalablement remplies des déclarations en ligne d'être automatiquement reconnues, limitant ainsi les temps d'attente à la frontière. D'autres ont invoqué l'exemple de systèmes « légers » de contrôles douaniers, tel que celui en place, par exemple, entre la Norvège et la Suède. Ces modèles se caractérisent généralement par un traitement électronique des documents de douane, un niveau faible de contrôles à la frontière, et des inspections aléatoires conduites dans les locaux des opérateurs économiques. Ceci signifie que les marchandises en transit entre l'Irlande et le Royaume-Uni seraient physiquement contrôlées en leur lieu d'importation, ou bien voyageraient sous scellé jusqu'à leur destination, où elles seraient alors inspectées, plutôt que d'être contrôlées d'une manière systématique à la frontière. Les avantages offerts par les statuts « d'opérateur économique agréé » et de « *trusted trader* », ainsi que de possibles exemptions de droits de douanes pour les petites et moyennes entreprises,²⁰ sont autant de pistes ayant été évoquées dans les débats.

Les diverses suggestions avancées par le gouvernement britannique au fil des négociations n'ont pas convaincu les Européens, qui reprochent à Londres un manque de clarté et de réalisme. Dès le départ, d'importantes lignes de fractures sont apparues au grand jour entre les deux parties. L'ambition au cœur du grand discours programmatique de Theresa May à la Lancaster House – qui proclama avec emphase la décision du Royaume-Uni de quitter l'union douanière et le marché intérieur tout en affirmant la volonté de Londres de maintenir « une frontière aussi ouverte et transparente que possible entre l'Irlande du Nord et l'Irlande » – fut largement décrite comme éminemment contradictoire ailleurs en Europe. Dans un article incisif publié sur son blog, l'économiste Kevin O'Rourke a ainsi fait observer qu'« aux oreilles du monde extérieur, les Britanniques semblent parler des deux côtés de la bouche, assurant qu'ils ne veulent pas d'une frontière en Irlande, tout en s'apprêtant à faire des choses qui en demanderont une. »²¹ Le concept même de « frontière ouverte » a été récusé par diverses personnalités européennes comme relevant de la « pensée magique ». Toute frontière douanière, ont-elles souligné, implique nécessairement des « frictions », découlant de la mise en œuvre de tarifs destinés à protéger les consommateurs, mais aussi – et de façon croissante – de normes et de réglementations des produits vouées à protéger le consommateur. En effet, il semble chimérique d'imaginer que le système de précaution européen – l'un des plus sourcilieux au monde – puisse se passer de contrôles à l'une de ses frontières. Ni les technologies modernes ni un hypothétique « mécanisme de suivi électronique » ne sauraient éliminer la nécessité de vérifications physiques, si ce n'est à la frontière, au moins en son amont et/ou aval. À en croire la Direction des impôts irlandaise, le nouveau système ne pourra qu'être coûteux en ressources

20. Le *position paper* du gouvernement britannique suggère une exemption pour les entreprises de moins de 250 salariés, sans toutefois préciser les modalités de mise en œuvre et de surveillance d'un tel système.

21. Kevin O'Rourke, "What could the UK say on the border before getting to the second stage?", *The Irish Economy*, 7 octobre 2017

financières et humaines.²² Les conséquences sont, comme déjà soulignée, particulièrement alarmantes pour les produits agro-alimentaires, qui tomberont sous le coup de stricts règlements sanitaires et phytosanitaires, *a fortiori* dans le cas de futures divergences réglementaires entre le Royaume-Uni et l'UE. Londres n'a pas non plus fait la démonstration de sa capacité à prévenir une éventuelle résurgence des activités de contrebande transfrontalière de la part de factions dissidentes d'obédience républicaine ou loyaliste.

3.2.2. Frontière maritime et « statut particulier » pour l'Irlande du Nord

Le gouvernement irlandais n'a cessé de répéter que la résolution de la question frontalière requiert « une solution politique », et ne saurait découler d'un assemblage *ad hoc* de solutions techniques et d'arrangements commerciaux. Dans son discours de Florence du 22 septembre 2017, Theresa May a exprimé un engagement politique ferme à faire en sorte qu'« aucune infrastructure physique » ne soit érigée à la frontière irlandaise. Ces mots ont été accueillis positivement à Dublin et Bruxelles ; néanmoins la promesse britannique, réitérée dans le texte de l'accord du 8 décembre, manque cruellement d'assises pratiques. Le manque de crédibilité des propositions britanniques pour l'avenir de la frontière terrestre n'a fait que renforcer, au fil de l'année 2017, le poids de la solution alternative qui consisterait à déplacer la frontière douanière et réglementaire entre l'Irlande et le Royaume-Uni à la Mer d'Irlande. Dans ce scénario, un « statut particulier » serait accordé à l'Irlande du Nord, lui permettant de garder sa place à l'intérieur du Royaume-Uni tout en demeurant dans un équivalent (en tout sauf en nom) de l'union douanière et du marché unique de l'UE.

Ce scénario a de grands mérites politiques et économiques. Au plan économique, la localisation de la frontière sur la Mer d'Irlande impliquerait tout d'abord de moindres frictions pour les transactions commerciales dans l'île. Le commerce de marchandises entre l'Irlande du Nord et la Grande-Bretagne se heurte d'ores-et-déjà à la barrière physique de la mer et à ses implications logistiques en termes de chargement et déchargement. Les coûts additionnels générés par le nouveau régime douanier entre l'UE et le Royaume-Uni seraient donc moins douloureusement ressentis à la frontière maritime qu'à l'imperceptible frontière terrestre de l'Irlande. Un statut particulier pour l'Irlande du Nord permettrait en outre de limiter les dommages que le Brexit induit plus spécifiquement pour les secteurs agro-alimentaires irlandais et nord-irlandais. En prévenant le risque de future divergence réglementaire dans des domaines tels que la santé animale ou les normes alimentaires, le maintien de l'Irlande du Nord dans un pendant de l'union douanière et du marché intérieur permettrait aux chaînes de production agro-alimentaires de l'île de continuer à fonctionner relativement indemnes. Cet arrangement ferait certes peser des contraintes supplémentaires sur les producteurs nord-irlandais, qui pourraient, à l'avenir, avoir à composer avec deux corpus distincts de lois et règlements afin de continuer à exporter à la fois vers le Royaume-Uni et vers l'UE. Mais ces inconvénients seraient sans doute compensés par la possibilité pour l'Irlande du Nord de réintégrer la PAC après le Brexit. Cette option, qui est examinée par Bruxelles depuis février dernier, permettrait d'une part de préserver l'accès des agriculteurs nord-irlandais à une source de revenu vitale, et d'autre part de garantir l'équivalence des systèmes d'aide publique des deux côtés de la frontière (sans laquelle équivalence toute politique de « tarifs zéros » pour l'agriculture serait inconcevable).

Sur le plan politique, un statut dérogatoire permettant au Nord de rester aligné sur le *statu quo* actuel a aussi des mérites évidents. L'Irlande du Nord est la région du Royaume-Uni pour laquelle la conservation de relations étroites avec l'UE est la plus vitale - vitale pour l'avenir du processus de paix, vitale pour la préservation de la coopération Nord-Sud, et vitale pour la vie quotidienne des frontaliers. Un tel statut dérogatoire semble d'autant plus cohérent au regard du droit que conserveront les Irlandais du Nord de jouir de la citoyenneté européenne post-Brexit. De plus, au-delà du cas spécifique de l'agriculture, la bonne volonté politique de l'Union vis-à-vis de l'Irlande est telle que la possibilité de considérer l'île comme une entité commerciale unique soit jugée acceptable par les institutions de Bruxelles. Ceci s'est manifesté, par exemple, dans la résolution passée le 3 octobre 2017 par le Parlement européen en soutien à la création d'un statut particulier pour l'Irlande du Nord. Plus récemment, dans une tentative pour débloquer l'impasse diplomatique lors du 6^e round de négociations, l'équipe de Michel Barnier a fait circuler une note interne plaidant pour le maintien du Nord dans l'union douanière et le marché intérieur.

Les implications techniques d'un tel arrangement ne sont pas simples. À cet égard, la suggestion avancée par Pascal Lamy au cours d'une visite à Dublin les 26 et 27 octobre derniers ouvre des perspectives intéressantes. L'ancien

22. Cf. <https://www.revenue.ie/en/corporate/documents/research/brexit-and-the-consequences-for-irish-customs.pdf>

directeur général de l'Organisation Mondiale du Commerce a fait observer que l'adhésion à l'OMC n'était pas réservée aux États souverains mais qu'elle était accessible à tout territoire bénéficiant d'une autonomie douanière. Ainsi, pour autant que les compétences adéquates soient dévolues au Parlement de Stormont, il serait parfaitement possible pour l'Irlande du Nord de devenir membre de l'OMC à part entière. En tant que région douanière autonome au sein du Royaume-Uni, l'Irlande du Nord pourrait ensuite choisir d'appliquer les règles douanières européennes, et même de faire pendant aux réglementations du marché intérieur. Ceci autoriserait en pratique la libre circulation des produits nord-irlandais à travers la frontière. Pascal Lamy a également attiré l'attention sur le statut de l'ancien « territoire dépendant » britannique de Hong Kong et de l'ancienne colonie portugaise de Macao, qui font tous deux partie de la Chine, mais sont aussi des membres individuels de l'OMC, et peuvent à ce titre mettre en œuvre leur propre régime commercial et douanier.

3.3. Fumée blanche au Berlaymont

3.3.1. Obstructions politiques

Les dernières semaines de l'année 2017 ont vu ressurgir de façon spectaculaire les profondes objections politiques et économiques au scénario du « statut particulier » décrit ci-dessus. Sur le plan économique, il faut se souvenir que les flux commerciaux Est-Ouest entre l'Irlande du Nord et la Grande-Bretagne excèdent très largement le commerce Nord-Sud, ce qui - le cas de l'agriculture mis à part - ne plaide pas en faveur d'une solution impliquant des contrôles supplémentaires à la Mer d'Irlande. À quoi l'on pourrait répliquer que l'intégration européenne et, de façon plus significative encore dans le contexte irlandais, le processus de paix en Irlande du Nord, sont d'abord et surtout des projets politiques, qu'il importe de protéger par-delà toute considération mercantile. Après tout, le Brexit lui-même est une décision qui doit davantage aux passions politiques qu'à la rationalité économique. Le problème est que l'Ulster contient déjà plus de passions politiques qu'il n'en faut. De présumer qu'au nom de la paix, le Parlement et l'exécutif nord-irlandais ne manqueront pas de prendre les décisions qui s'imposent pour éviter l'instauration d'une frontière dure en Irlande du Nord serait pécher par excès de cartésianisme. Toute solution de nature à estampiller la spécificité de l'Irlande du Nord par rapport au reste du Royaume-Uni court le risque d'attiser l'ire des unionistes (de la même façon que tout durcissement de la frontière irlandaise court celui de catalyser l'opposition nationaliste). L'indignation soulevée dans les rangs du DUP par la Résolution du Parlement européen en faveur d'un statut dérogatoire pour l'Irlande du Nord a offert un avant-goût du rejet catégorique par la frange la plus coriace des unionistes nord-irlandais de toute solution induisant une « barrière » entre l'Irlande du Nord et le reste du Royaume-Uni, et donc une « menace » pour leur identité de sujets de la Couronne britannique. Ce pouvoir d'opposition unioniste a de nouveau fait irruption dans les négociations début décembre 2017, venant cette fois pulvériser l'accord laborieusement préparé entre les équipes de Theresa May et de la Commission européenne.

Le coup de théâtre s'est produit le lundi 4 décembre, peu de temps après l'arrivée de Theresa May au siège de la Commission européenne, rue de la Loi à Bruxelles, pour un déjeuner de travail avec le Président Juncker. Ce déjeuner, qui devait permettre d'entériner le projet d'accord autorisant le passage à la seconde phase des négociations sur le Brexit, a été entrecoupé par une conversation téléphonique intempestive entre la Première ministre britannique et la patronne du DUP, Arlene Foster. Ayant apparemment pris connaissance du projet d'accord le matin même - *via* un article diffusé en ligne par le média national irlandais, RTÉ - l'état-major du DUP s'était hâté de publier un communiqué exprimant son rejet absolu de toute solution fondée sur une divergence réglementaire entre l'Irlande du Nord et le reste du Royaume-Uni, mettant ses alliés Tories en porte-à-faux patent vis-à-vis de Bruxelles. Cette question d'une possible divergence réglementaire entre le Royaume-Uni et l'UE, et du risque engendré pour le processus de paix nord-irlandais, avait pourtant fait l'objet d'intenses discussions entre Bruxelles, Londres et Dublin pendant les jours précédents - et les mots « absence de divergence » avaient au dernier moment été remplacés par ceux d'« alignement réglementaire permanent », jugés plus judicieux politiquement car ménageant la notion d'un choix souverain d'alignement de la part du Royaume-Uni. En dépit des prouesses herméneutiques déployées par divers ministres du gouvernement britannique - qui s'efforcèrent de convaincre l'opinion unioniste de ce que ces dispositions concernaient en fait l'ensemble du Royaume-Uni - ces mots ont été interprétés par le DUP comme annonçant le maintien de la seule Irlande du Nord à l'intérieur de l'union douanière et du marché intérieur européens. L'épisode prouve, si besoin est, à quel point le monde des unionistes irlandais gravite autour de Londres et du Royaume-Uni, et combien il serait téméraire d'escompter que les négociations sur le Brexit puissent accoucher d'une transmutation rapide de tels ancrages identitaires.

3.3.2. Ajournement des arbitrages ultimes

Le texte final du « rapport conjoint établi par les négociateurs de la Commission européenne et du gouvernement du Royaume-Uni sur les progrès accomplis au cours de la première phase des négociations au titre de l'article 50 TUE » a été dûment amendé de façon à apaiser les unionistes nord-irlandais, mais ce texte ne fait en réalité qu'ajourner le moment des décisions cruciales sur la frontière irlandaise. Sur la base de ce « rapport conjoint » renégocié d'arrache-pied après les péripéties du lundi précédent, la Commission européenne a annoncé qu'elle recommandait au Conseil européen de constater la réalisation de progrès suffisants sur les trois domaines prioritaires du règlement financier, des droits des citoyens européens et de l'Irlande. En réponse aux pressions du DUP, la nouvelle version du rapport publiée le 8 décembre 2017 réaffirme l'intégrité du marché intérieur britannique et la place de l'Irlande du Nord en son sein, engageant le gouvernement de Londres à « continuer d'assurer, quelles que soient les circonstances, l'accès sans entrave des entreprises nord-irlandaises à l'entièreté du marché intérieur du Royaume-Uni. » Le texte proclame d'autre part sans ambiguïté la nécessité d'éviter toute frontière physique sur l'île d'Irlande et garantit la mise en œuvre de l'Accord de Belfast « sous tous ses aspects » - endossant ainsi explicitement deux demandes cardinales de Dublin et Bruxelles. Ce faisant, loin de résoudre les difficultés de l'imbroglie frontalier irlandais telles que décrites au fil de ce Policy Paper, le « rapport conjoint » se présente avant tout comme une victoire politique et diplomatique qui autorise les négociations sur le Brexit à en passer à l'étape suivante, sans toutefois trancher entre les divers scénarios possibles pour l'avenir de la frontière irlandaise.

La lettre du rapport du 8 décembre permet en effet aux Britanniques de maintenir leur objectif de retrait du marché intérieur et de l'union douanière de l'UE tout en continuant de poursuivre le scénario illusoire d'une « frontière sans frictions ». Le paragraphe 49 du rapport affirme ainsi que « l'intention du Royaume-Uni » est de préserver la coopération Nord-Sud et l'invisibilité de la frontière irlandaise, et « d'atteindre ces objectifs à travers un règlement de la relation globale entre l'UE et le Royaume-Uni ». Un deuxième scénario est ébauché en filigrane par la dernière phrase de ce même paragraphe, qui prévoit qu'« En l'absence d'accord sur les solutions, le Royaume-Uni maintiendra un alignement permanent avec les règles du marché intérieur et de l'union douanière qui sous-tendent actuellement, et continueront à l'avenir de sous-tendre, la coopération Nord-Sud, l'économie de l'île d'Irlande dans sa globalité et la protection de l'Accord de 1998. » Les implications politiques d'un tel scénario apparaissent insoutenables à court terme. Quand bien même Theresa May réussirait-elle à convaincre ceux des conservateurs qui sont les plus attachés à une rupture nette et définitive avec l'UE que cet alignement restera circonscrit aux domaines vitaux pour l'avenir de la paix et de la coopération en Irlande du Nord, les ramifications de ces matières spécifiques sont telles que les conséquences seraient immenses pour l'ensemble du Royaume-Uni. De fait, une telle concession est difficilement compatible avec la ferveur souverainiste exprimée par le vote du 23 juin 2016. Il serait périlleux pour n'importe quel gouvernement britannique d'avoir à expliquer à son électorat que l'une des premières conséquences du retrait britannique de l'UE sera d'accepter que les réglementations nationales en matière, par exemple, d'agriculture ou d'environnement, resteront alignées de façon permanente sur des réglementations européennes que Londres ne sera plus en mesure d'influencer, ayant perdu son siège au Conseil européen, sa voix à la Commission européenne, et ses représentants au Parlement européen.

Londres a donc tout intérêt à concrétiser le scénario intermédiaire esquissé par le Rapport du 8 décembre, qui stipule que dans le cas où les modalités de l'accord commercial global entre le Royaume-Uni et l'Union européenne ne suffiraient pas à résoudre l'équation frontalrière irlandaise, « le Royaume-Uni proposera des solutions spécifiques afin de répondre aux circonstances uniques de l'île d'Irlande ». Au paragraphe 50, le rapport prévoit aussi que l'exécutif et le Parlement nord-irlandais puissent décider d'arrangements particuliers pour la province. Le texte ne dit cependant rien du possible contenu de ces « solutions spécifiques », et l'on a vu à quel point le *statu quo* politique actuel tant à Belfast qu'à Westminster augure mal, tout au moins à court terme, des chances d'un statut dérogatoire pour l'Irlande du Nord. Enfin, il faut souligner que d'autres acteurs politiques ne manqueraient pas de saisir à leur profit tout arrangement particulier accordé à l'Irlande du Nord. Une illustration criante de ce risque s'est manifestée quelques heures après l'annonce par RTÉ du projet d'accord du lundi 4 décembre 2017, lorsque la première ministre écossaise, Nicola Sturgeon, le premier ministre gallois, Carwyn Jones, et le maire de Londres, Sadiq Khan, ont uni leurs voix pour demander le même traitement particulier que l'Irlande du Nord pour leurs territoires respectifs. Tout ceci s'accorde bien mal avec la promesse de Theresa May de « mettre notre précieuse Union au cœur de tout ce que nous faisons. »

CONCLUSION

Le rêve britannique d'un glorieux nouveau monde, délesté du fardeau des obstructions et de la complexité européennes, s'est rapidement trouvé chevillé à la complexité et aux obstructions de la politique nord-irlandaise. L'irréductible « question irlandaise » est revenue, une nouvelle fois, troubler les débats politiques à Westminster et assombrir le dialogue entre Londres et Dublin. Dix-huit mois après le référendum du 23 juin 2016, et à l'issue de six rounds de négociations à Bruxelles, l'imbroglie frontalier irlandais n'a pas trouvé de véritable résolution. Au mieux, ces dix-huit mois auront permis de faire apparaître plus nettement les sinuosités, les impasses, les échos de querelles anciennes et les multiples ramifications que recèle cette question de la frontière irlandaise. À la veille du Conseil européen des 14 et 15 décembre 2017 qui donnera son feu vert au démarrage des discussions sur les futures relations commerciales entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, les Vingt-sept ont obtenu de Londres les engagements écrits exigés par Dublin afin de parer au risque de divergence réglementaire entre l'Irlande et l'Irlande du Nord. Mais les promesses inscrites dans le rapport conjoint du 8 décembre ne font que remettre à plus tard le moment des choix difficiles. Le gouvernement britannique ne pourra échapper, dans la seconde phase des négociations au titre de l'article 50 du traité européen, à la nécessité de trancher entre les impératifs politiques qui procèdent du référendum sur le Brexit et, d'autre part, ceux qui découlent de l'architecture du processus de paix en Irlande du Nord. Les premiers ont jusqu'ici été interprétés par le gouvernement conservateur comme requérant que la sortie du Royaume-Uni de l'union douanière et du marché intérieur européens soit érigée en une position non-négociable (et que l'intégrité territoriale de l'Union des nations britanniques soit défendue à tout prix). La seconde catégorie d'impératifs nécessite quant à elle qu'un éventuel rétablissement d'une frontière physique sur l'île d'Irlande soit évité à tout prix. Ce sont là les deux termes d'une équation qui pourrait bien s'avérer insoluble.

À ce stade, Londres continue d'affirmer que la résolution du problème frontalier irlandais se fera spontanément jour dans le cadre des discussions commerciales globales avec l'UE. Les Vingt-sept considèrent au contraire que la question de la paix en Irlande n'est pas une simple fonction, voire une variable d'ajustement, de la future relation commerciale entre l'Union et le Royaume-Uni, mais qu'elle requiert des solutions sur-mesure, qui ne sauraient être préfigurées dans le cadre de négociations commerciales générales. Les engagements arrimés dans le texte du 8 décembre peuvent ainsi être décrits comme participant d'une sorte de processus maïeutique, par lequel les Britanniques sont amenés à prendre progressivement conscience du caractère intenable et contradictoire de leur appétit pour un Brexit dur. À cet égard, le scénario envisagé d'un « alignement réglementaire permanent » entre le Royaume-Uni et l'UE en cas d'échec à définir des « solutions spécifiques » adéquates au problème frontalier irlandais est révélateur de la façon dont le fil rouge de l'Irlande pourrait amener les Conservateurs britanniques à profondément reconsidérer leur ambition d'une rupture catégorique avec l'ordre juridique européen.

Le Brexit va à l'encontre du vieil adage de la politique étrangère britannique formulé par Henry Palmerston en 1848 : « Nous n'avons pas d'alliés éternels, et nous n'avons pas d'ennemis perpétuels. Seuls nos intérêts sont éternels et perpétuels. » La confiance dans cette capacité singulière des Anglais à toujours poursuivre leurs intérêts, plutôt que de vagues idéaux, est précisément ce qui avait conduit nombre de commentateurs à se convaincre, jusqu'au jour du référendum, que la raison finirait par l'emporter et que le Brexit n'aurait pas lieu (et pour les mêmes raisons, certains de ces rationalistes continuent d'espérer que la décision britannique de sortir de l'Union européenne sera *in fine* annulée). Le Brexit démontre au contraire que peu de nations possèdent un tel sens de leur exceptionnalité qu'elles peuvent s'autoriser à compromettre leurs intérêts de la façon dont les Britanniques semblent s'y attacher depuis plus d'un an. Et chez nul autre voisin européen les potentiels dégâts économiques, sociaux, politiques et diplomatiques du Brexit ne sont-ils plus flagrants qu'en Irlande. En menaçant de briser le propice enchevêtrement d'institutions et de mécanismes de coopération partagée entre l'Irlande, le Royaume-Uni et l'Union européenne - enchevêtrement qui avait présidé au destin de l'Irlande du Nord depuis 1998, permettant aux deux principales sensibilités politiques du Nord de trouver leur place - le Brexit a ouvert une boîte de Pandore qu'il pourrait ne plus être possible de refermer sans que de sérieuses fissures ne soient portées au « Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ». De fait,

l'une des conséquences les plus paradoxales du vote du 23 juin 2016 est d'avoir insufflé une nouvelle vie au débat sur la réunification irlandaise. Aux yeux d'une majorité d'Irlandais du Sud, cette perspective d'une réunification fait certes davantage figure d'épouvantail que de solution pragmatique - en partie parce qu'elle est portée par un parti politique, le Sinn Féin, qui demeure entaché du sang du terrorisme passé, mais aussi parce que l'imaginaire collectif de la République se caractérise désormais davantage par des figures de prospérité économique et de globalisation heureuse que par l'ancienne fixation nationaliste sur la partition de l'île. Il n'en reste pas moins qu'en cristallisant l'attention sur la question de la frontière, le débat sur le Brexit a aussi eu cet effet spectaculaire que de rendre à nouveau pensable une question qui était devenue un tabou pour nombre d'Irlandais. Une ruse de l'histoire peut en cacher une autre.

Sur les mêmes thèmes...

COMPRENDRE LA FACTURE DU BREXIT

Eulalia Rubio, Tribune, Institut Jacques Delors, novembre 2017

L'IMPACT POSSIBLE DU BREXIT SUR LE BUDGET DE L'UE ET SUR LA PAC

Eulalia Rubio et Jörg Haas, Parlement européen, Committee on Agriculture and Rural Development, Bruxelles, novembre 2017

BREXIT AND THE AREA OF FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE

Funda Tekin, Policy Paper n°205, Jacques Delors Institute - Berlin, septembre 2017

BREXIT AND THE FREEDOM OF MOVEMENT

Dr. Federico Fabbrini, Interview, Jacques Delors Institute - Berlin, septembre 2017

FUTURE OF THE CAPITAL MARKETS UNION AFTER BREXIT

Philipp Ständer, Policy Paper n°181, Jacques Delors Institute - Berlin, décembre 2016

BREXIT ET BUDGET DE L'UE: MENACE OU OPPORTUNITÉ?

Jörg Haas et Eulalia Rubio, Policy Paper n°183, Institut Jacques Delors, janvier 2017

BREXIT: NEGOTIATION PHASES AND SCENARIOS OF A DRAMA IN THREE ACTS

Valentin Kreiling, Laura Maria Wolfstädter et Sophia Becker, Policy Paper n°182, Jacques Delors Institute - Berlin, janvier 2017

Directeur de la publication: Sébastien Maillard • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction à partir de l'anglais: Aziliz Gouez • © Institut Jacques Delors