

**UN EXEMPLE DE RÉOLUTION DE CONFLIT  
COMMUNAUTAIRE POST-COLONIAL : LA  
TRANSITION INSTITUTIONNELLE EN “ ULSTER ”**

Yann Bevant

► **To cite this version:**

Yann Bevant. UN EXEMPLE DE RÉOLUTION DE CONFLIT COMMUNAUTAIRE POST-COLONIAL : LA TRANSITION INSTITUTIONNELLE EN “ ULSTER ”. L'AVENIR INSTITUTIONNEL DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE, pp.71-89, 2018. hal-03268158

**HAL Id: hal-03268158**

**<https://hal-unc.archives-ouvertes.fr/hal-03268158>**

Submitted on 21 Oct 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## UN EXEMPLE DE RÉOLUTION DE CONFLIT COMMUNAUTAIRE POST-COLONIAL : LA TRANSITION INSTITUTIONNELLE EN « ULSTER »

**Yann Bévant**

Maître de conférences en langues et littératures anglaises, Université de la Nouvelle-Calédonie

71

La question de la décolonisation a représenté un enjeu majeur des relations internationales depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, enjeu dont les tenants et aboutissants ont été complexifiés par la diversité des populations et territoires concernés. Si les situations sont généralement difficilement transposables, il n'en reste pas moins utile de se pencher sur des exemples qui, à défaut d'être nécessairement des modèles, peuvent apporter des enseignements significatifs. Le cas de l'Irlande est riche en ce sens : il constitue un des plus anciens processus de colonisation et de décolonisation, et il est toujours en cours. La question irlandaise s'est cristallisée sur les appartenances religieuses mais elle est en réalité protéiforme. Dans la période contemporaine, elle a conduit à un conflit sanglant entre deux communautés portant sur la légitimité de leurs revendications identitaires et territoriales, et à une solution négociée qui a restauré la paix en laissant l'avenir ouvert.

Le titre de cette communication est volontairement provocateur pour quiconque connaît le contexte nord-irlandais (d'où les guillemets), car il contient déjà en soi la contradiction terminologique qui fonde la problématique principale de l'existence constitutionnelle de l'Irlande du Nord et de ses institutions. Pour simplifier, la référence à l'Ulster n'est pas de même nature selon qu'on se place dans une lecture nationaliste ou unioniste de la province. Pour les nationalistes, le terme renvoie à la province historique composée de 9 comtés, dont 3 sont rattachés à la République d'Irlande. Pour les unionistes, le nom d'Ulster est utilisé pour légitimer dans un ancrage historique l'existence de l'entité séparée du reste de l'Irlande par le *Government of Ireland Act* de 1920 et portant création de l'Irlande du Nord, composée de 6 des 9 comtés d'Ulster. La raison pour laquelle les limites territoriales de l'Ulster historique et de l'Irlande du Nord ne se recouvrent pas tient à une raison simple : le *Government of Ireland Act*, voté par le parlement britannique pendant la guerre anglo-irlandaise, avait pour but de mettre en acte le projet de loi sur l'autonomie de l'Irlande – *Home Rule Bill* –, projet qui avait été adopté en 1912 mais gelé compte tenu de la Première Guerre mondiale et de la situation politique en Irlande. La différence majeure que représente le *Government of Ireland Act 1920* avec la vieille revendication autonomiste irlandaise tient dans le fait que cette dévolution ne concerne pas un, mais deux territoires irlandais aux juridictions séparées : le Sud de 26 comtés et le Nord de 6 comtés, ceci afin de garantir aux unionistes très majoritairement protestants qu'ils ne deviendraient pas minoritaires au sein d'un parlement catholique et nationaliste siégeant à Dublin. Une première observation est que cette législation a été adoptée sans consensus : en 1920 l'Irlande est en situation insurrectionnelle, la majorité des membres irlandais du Parlement sont des *Sinn Feiners*<sup>1</sup> qui ont refusé de siéger à Westminster dont ils ne reconnaissent pas l'autorité,

1 - Le parti *Sinn Fein* (« nous seuls » en irlandais) fut créé en 1905 par Arthur Griffith avec pour objectif d'imposer unilatéralement un Parlement d'Irlande. Après l'insurrection de 1916, il devint ouvertement républicain et indépendantiste.

et l'application du *Government of Ireland Act* s'avère impossible dans la juridiction du Sud. Au Nord, par contre, la majorité unioniste met la loi en œuvre et le parlement d'Irlande du Nord, connu sous le nom de Stormont, est inauguré par le roi Georges V le 22 juin 1921.

En d'autres termes, le contexte historique fait que c'est la légitimité même de l'existence de l'Irlande du Nord et de ses institutions qui était contestée par une majorité d'Irlandais si l'on prend l'Irlande dans son ensemble. Pour ceux-ci, l'Irlande du Nord était une création *ex-nihilo* visant à préserver les intérêts économiques et stratégiques de l'Empire britannique en Irlande, la région de Belfast étant avec celle de Dublin le principal bassin industriel du pays, et un port stratégique dans les relations transatlantiques. Cette perception sera même transcrite dans la loi fondamentale du Sud, lorsque la première constitution de l'État Libre créée par le traité anglo-irlandais sera remplacée en 1937 par la constitution<sup>2</sup> voulue par Eamon De Valera pour le nouvel État appelé Eire. Lorsqu'elle est adoptée par référendum en juillet 1937, celle-ci stipule dans ses articles deux et trois que le territoire de l'Eire comprend la totalité de l'île d'Irlande, et que sa juridiction ne s'exerce provisoirement que sur le territoire de l'ex-État Libre, en attendant la réintégration dans l'espace national de la partie du territoire présentement sous occupation étrangère.

La question de l'Irlande du Nord pose donc plusieurs problématiques, celles d'un conflit territorial entre deux États souverains, se déroulant sur le territoire irlandais entre deux identités aux récits historiques fortement imprimés dans les esprits, et diamétralement opposés, l'existence même de l'une des identités étant par ailleurs niée par l'autre. En substance, les unionistes irlandais se perçoivent comme la quatrième nation britannique, les nationalistes ne conçoivent la présence britannique que comme un fait colonial, la question religieuse venant s'inscrire dans cette lecture.

Il s'agit en conséquence d'un conflit sur la légitimité du territoire « réservé » à l'une des identités, qui se traduit par des approches sémantiques antagonistes, et par le sentiment que tout gain pour une communauté est une perte pour l'autre.

Ces trois aspects ont trouvé une traduction dans la constitution même de l'État du Sud. La revendication territoriale, le refus par le Sud de considérer comme légitimes une identité et un territoire irlandais britanniques, ont contribué à figer les unionistes du Nord dans une attitude d'intransigeance vis-à-vis d'un Sud perçu comme hostile, et d'une minorité catholique au nord considérée comme la cinquième colonne du nationalisme irlandais. Cette perception sectaire, déjà largement présente avant la partition de l'île en deux entités distinctes, est symbolisée par les paroles de James Craig, le Premier ministre d'Irlande du Nord, et de Basil Brooke, qui lui succéda de 1943 à 1963 :

*The hon. Member must remember that in the South they boasted of a Catholic State. They still boast of Southern Ireland being a Catholic State. All I boast of is that we are a Protestant Parliament and a Protestant State. It would be rather interesting for historians of the future to compare a Catholic State launched in the South with a Protestant State launched in the North and to see which gets on the better and prospers the more.*

---

2 - Toujours appelée aujourd'hui de son nom irlandais *Bunreacht na Eireann*.

[L'honorable membre de cette assemblée doit se rappeler qu'au Sud ils revendiquaient, et revendiquent toujours un État catholique. Tout ce que je revendique pour ma part est que nous sommes un Parlement et un État Protestant]<sup>3</sup>.

*Catholics are out to destroy Ulster... If we in Ulster allow Roman Catholics to work on our farms we are traitors to Ulster... I would appeal to loyalists, therefore, wherever possible, to employ good Protestant lads and lassies.*

[L'objectif des catholiques est de détruire l'Ulster [...] Si nous, en Ulster, nous permettons aux catholiques de travailler dans nos fermes, alors nous sommes traîtres à l'Ulster [...] Aussi je fais appel aux loyalistes pour qu'ils emploient partout où cela est possible de bonnes et bons protestants.]<sup>4</sup>

Dans ces conditions il n'est pas surprenant de constater que bien que le Sud ait conservé la Grande Bretagne comme partenaire commercial quasi exclusif jusqu'aux transformations profondes provoquées par leur entrée dans le Marché Commun en 1973, les relations tant politiques qu'économiques entre les deux parties de l'Irlande restèrent au point mort pendant plus de quarante ans.

On peut à partir de la fin des années 1960 distinguer quatre périodes distinctes :

1. la montée des revendications pour les droits civiques et la crise politique ;
2. le déchaînement de la violence, la fin de l'autonomie institutionnelle et l'absence de solution policière et/ou militaire ;
3. le processus de paix ;
4. la restauration d'institutions nord-irlandaises.

Une présentation des deux premières périodes sera faite afin de rendre intelligibles les points 3 et 4 sur lesquels cet article entend mettre l'accent, puisque ce sont eux qui fondent l'idée de transition institutionnelle.

## **I. LA MONTÉE DES REVENDICATIONS POUR LES DROITS CIVIQUES ET LA CRISE POLITIQUE**

La domination unioniste sur l'Irlande du Nord a été sans partage de la création de la nouvelle entité jusqu'à la fin des années 1960. Les raisons évoquées précédemment expliquent à la fois le rejet des institutions du Nord par une large partie de la minorité nationaliste, essentiellement catholique, et la discrimination exercée contre cette dernière par une majorité unioniste et très majoritairement protestante *via* les institutions et l'appareil économique. Cette discrimination s'exerçait tant dans l'accès à l'emploi ou au logement que dans l'expression politique, ce que le rapport de la commission Cameron a mis en lumière en 1969<sup>5</sup>. Le découpage électoral s'appuyait sur la discrimination dans l'accès au logement, souvent relayée par les communautés locales et

3 - *Northern Ireland House of Commons Official Report*, Vol. 34, col 1095. Sir James Craig, Unionist Party, Prime Minister of Northern Ireland, 24 April 1934.

4 - Ryan, A., 1999, *The Reader's Companion to Ireland*, Harvest Books, p. 226, voir également Coogan, Tim Pat, 2004, *Ireland in the Twentieth Century*, Palgrave Macmillan, p. 299–300.

5 - <http://cain.ulst.ac.uk/hmsoc/cameron.htm>

l'Ordre d'Orange<sup>6</sup>, pour favoriser la constitution de circonscriptions acquises à l'unionisme. Cette tactique, connue sous le nom de *Gerrymandering*<sup>7</sup>, était en outre renforcée par le maintien d'un suffrage censitaire dans les élections locales qui contribuait à exclure les plus pauvres de l'accès au vote, ce qui pénalisait en premier lieu la communauté catholique : de nombreuses villes à majorité catholique comme Derry (la deuxième ville du Nord), Armagh, Dungannon ou Enniskillen se trouvaient ainsi contrôlées par des conseils unionistes.

La montée de la contestation dans la deuxième moitié des années 1960 s'explique par plusieurs facteurs, dont les principaux sont les suivants :

- Un réchauffement dans les relations Nord-Sud, qui laisse entrevoir une possible réconciliation entre les traditions nationaliste et unioniste. Un début de coopération Nord-Sud se met en place dans la première moitié des années 1960 à l'instigation de Sean Lemass puis Jack Lynch, les *Taoiseach*<sup>8</sup> de la République, et du Premier ministre nord-irlandais Terence O'Neill, traduit en 1965 par leurs premières visites officielles respectives à Belfast et à Dublin. Cette politique dite « *hands across the border* » s'inscrivait dans le contexte d'intérêts communs liés à l'ouverture et la modernisation économique de l'Irlande du Nord et de la République et à la perspective de l'adhésion de cette dernière et du Royaume-Uni au Marché commun.
- Grâce à la mise en place de l'État-providence dont bénéficia l'Irlande du Nord au même titre que le reste du Royaume-Uni, une partie importante de la jeunesse catholique put bénéficier d'un niveau d'éducation et de formation inconnu précédemment, malgré les discriminations. Cette population jeune pouvait légitimement envisager l'accès à des emplois qualifiés et mieux payés, qui lui étaient refusés du fait du sectarisme ambiant.
- Cette jeunesse éduquée et politiquement consciente a été influencée par les événements internationaux et les mouvements contestataires en Europe, et surtout aux États-Unis. L'exemple afro-américain de la lutte pour les droits civiques et la fin de la discrimination aux États-Unis furent à ce titre déterminants : on comprend ainsi pourquoi la notion de *Gerrymandering* devint centrale en Irlande du Nord.

Cette analyse est corroborée par le fait que la contestation du système sectaire nord-irlandais ne s'exprima pas dans un premier temps par une montée du nationalisme républicain, mais par la création d'une association non confessionnelle, la NICRA, à laquelle participèrent des protestants, mais qui fut aussi soutenue à l'origine par une IRA officielle devenue marxiste et dont l'objectif était l'union du prolétariat irlandais par le dépassement des sectarismes.

La Charte de la NICRA (*Northern Ireland Civil Rights Association*), créée en avril 1967, était fondée sur les principes du *British National Council for Civil Liberties* et s'inspirait de mouvements précédents

6 - Trouvant ses racines dans une organisation fondée en 1795, l'Ordre d'Orange est un pseudo ordre maçonnique dont l'objectif était de défendre la suprématie protestante. Les liens entre unionisme et orangisme en Irlande du Nord sont étroits : jusqu'en 1969, tous les Premiers ministres de la province étaient à la fois membres de l'Ordre d'Orange et membres du Parti unioniste d'Ulster (UUP).

7 - Le terme est en fait d'origine américaine et vient du nom du gouverneur du Massachusetts, Elbridge Gerry, à l'origine d'une loi électorale donnant en 1812 via un découpage *ad hoc* des districts un avantage indu au parti fédéraliste. Une caricature d'Elkanah Tindale parue dans le *Boston Gazette* donna à ces districts l'aspect d'un monstre tenant de la salamandre et du dragon monstrueux baptisée « Gerry-mander ». Ce genre de pratique fut interdit par un jugement de la Cour suprême des États-Unis de 1964, dont les attendus concluaient que les districts devaient nécessairement refléter des proportions équitables de la population.

8 - Nom donné au Premier ministre en République d'Irlande : l'irlandais est la première langue officielle de l'État, même si l'anglais reste de très loin la langue dominante.

comme la Campagne pour la Justice Sociale (GSJ) lancée en 1964 par Patricia et Donn McCluskey, médecins à Dungannon. L'approche de l'association était pragmatique puisqu'elle inscrivait son action dans le cadre constitutionnel existant, ce qui aurait pu rassurer les unionistes inquiets du rapprochement avec le Sud et des demandes de réformes. Il n'en fut rien. La présence de républicains<sup>9</sup> et de membres de la gauche radicale et communiste dans le conseil d'administration de 13 membres conduisit le gouvernement nord-irlandais et les unionistes en général à suspecter l'organisation de n'être qu'un paravent pour l'activisme républicain et communiste. Le *modus operandi* de la NICRA, inspiré du mouvement pour les droits civiques américains, attira certes l'attention des médias, mais déclencha aussi des contre-manifestations et des confrontations avec les forces de sécurité. Le point de bascule fut la manifestation organisée en octobre 1968 qui dégénéra dans la violence. En décembre de la même année, le chef du gouvernement, Terence O'Neill, annonça dans un discours resté célèbre la mise en place de réformes censées mettre un terme aux divisions sectaires. Ces réformes furent perçues comme trop timides par les uns et trop téméraires par les autres, et la violence reprit dès le début de l'année 1969. L'impopularité croissante d'O'Neill au sein de la communauté unioniste conduisit à sa démission en avril 1969.

## II. LE DÉCHAÎNEMENT DE LA VIOLENCE ET LA FIN DE L'AUTONOMIE INSTITUTIONNELLE

L'irruption de la violence communautaire, symbolisée notamment par les émeutes et barricades du Bogside<sup>10</sup> de Derry en 1969, fut accompagnée d'une montée en puissance de nouveaux groupes paramilitaires clandestins comme l'UVF (créée en 1966) côté loyaliste, l'IRA provisoire et l'INLA côté républicain (apparues comme une réponse à la situation au Nord et à l'immobilisme de la vieille IRA officielle). On note également l'émergence d'un groupe paramilitaire autorisé côté loyaliste, l'UDA – qui aura des prête-noms clandestins comme l'UFF –, groupe favorable pendant un temps à une déclaration unilatérale d'indépendance de l'Irlande du Nord. L'année 1972 et les quatre suivantes furent les plus violentes qu'ait connues l'Irlande du Nord, avec 476 morts rien que pour l'année 1972 sans compter les blessés, le nombre d'attentats et de fusillades. Dès 1969, compte tenu de la situation le gouvernement britannique avait décidé d'envoyer l'armée afin de séparer les belligérants, mais très vite celle-ci se retrouva en confrontation directe avec les groupes paramilitaires républicains, et fut en conséquence perçue par une large partie de la population nationaliste comme une force d'occupation visant à maintenir le *statu quo*, d'autant que des gouvernements unionistes continuaient d'exercer le pouvoir à Belfast. À l'augmentation de la répression par une législation d'exception répondit une explosion de violence incontrôlée, qui conduisit en 1972 à la suspension des institutions autonomes d'Irlande du Nord par le parlement britannique.

Le début des années 1970 a donc présidé à plusieurs changements importants :

- Devant la montée des affrontements, le gouvernement nord-irlandais réactive le *Civil Authorities Special Powers Act (NI)* de 1922 permettant de suspendre l'*Habeas Corpus* et de donner tout pouvoir au ministre de l'Intérieur pour interroger, fouiller et interner. Sous cette législation d'exception des centaines de catholiques sont internés sans procès, ce qui conduira à un renforcement du soutien et du recrutement pour l'IRA provisoire.

9 - L'un des premiers meetings présidant à la création de l'organisation fut tenu en 1966 par des clubs républicains, en la présence de Cathal Goulding, alors leader de l'organisation clandestine.

10 - Le Bogside est le principal quartier catholique populaire de Derry.

- De mouvement insurrectionnel à ses débuts, l'IRA provisoire dont la direction se trouvait en Irlande du Nord et non plus au Sud s'est très vite professionnalisée pour devenir une armée clandestine disciplinée et équipée militairement, capable de tenir tête aux forces policières et militaires britanniques.
- Parallèlement, des groupes paramilitaires structurés font leur apparition du côté unioniste, et contribuent à nourrir et aggraver la violence intercommunautaire.
- La radicalisation et la violence dans lesquelles s'enfoncent la province, et l'incapacité du gouvernement nord-irlandais à y remédier conduit le gouvernement britannique à faire passer en mars 1972 une loi d'urgence instituant le gouvernement direct de l'Irlande du Nord par le gouvernement central à Londres, le *Secretary of State for Northern Ireland* (ministre pour l'Irlande du Nord, membre du cabinet), devenant *de jure* une sorte de proconsul de la province.

Après des tentatives de conciliation qui conduiront à l'octroi d'un statut spécial pour les prisonniers politiques, quasi équivalent à celui de prisonnier de guerre, une première tentative de règlement négocié aboutit en 1973 à l'accord de Sunningdale. Cet accord rassemblait le gouvernement de la République d'Irlande, celui de Londres, des unionistes et nationalistes du Nord rejetant la violence (UUP et SDLP) et un parti du Nord non aligné, l'Alliance. L'accord prévoyait des élections et la mise en place d'un gouvernement interconfessionnel, expression d'une chambre de 78 membres élus à la proportionnelle, et d'un Conseil de toute l'Irlande aux prérogatives consultatives limitées (tourisme, environnement et aspect relatifs à la santé animale). En juin 1973 les partis soutenant l'accord obtinrent une large majorité de sièges à la nouvelle assemblée du Nord (52/26), toutefois ce succès ne doit pas masquer la très forte opposition à cette tentative de règlement : la mouvance républicaine et les groupes paramilitaires en général n'avaient pas été associés aux négociations et boycottèrent donc l'accord. L'UUP était très divisé sur la question, et les loyalistes durs comme Ian Paisley qui venait de créer son propre parti le DUP, se déchaînèrent contre un compromis perçu comme une trahison. Des déclarations intempestives attisèrent la crainte éprouvée par une majorité d'unionistes d'être entraînés contre leur gré vers la réunification, d'autant que les articles 2 et 3 de la constitution du Sud étaient restés inchangés. L'accord, en outre, ne permit pas de mettre fin à la violence, ce qui contribua à l'exaspération de cette même majorité. Aux élections législatives qui suivirent, 11 des 12 députés du Nord élus à Westminster étaient membres d'une coalition anti-accord. La crise politique qui s'ensuivit se doubla d'une crise sociale provoquée par une grève générale organisée par une pseudo-organisation syndicale inconnue jusqu'alors, l'*Ulster Workers Council*, paravent des groupes loyalistes opposés à l'accord. En mai, le chef de l'exécutif Brian Faulkner démissionna et le gouvernement de coalition s'effondra, entraînant avec lui la fin de l'accord de Sunningdale et le retour de l'administration directe.

Les années qui suivirent furent des années noires en Irlande du Nord, malgré les réformes introduites par le *Northern Ireland Office* afin de rééquilibrer l'emploi et le logement entre les deux communautés, et de mettre un terme aux discriminations électorales. Malgré le travail de la *Fair Employment Agency*, la crise des années 1970 et l'obsolescence de l'appareil de production nord irlandais conduisirent à des taux de chômage élevé, et les rapports publiés par le *Northern Ireland Housing Executive* montrent que, malgré les efforts en matière d'offre de logements, les tensions confessionnelles étaient telles que les politiques d'urbanisme restaient bridées par un sectarisme interdisant quasiment toute mixité entre communautés. Enfin le gouvernement britannique s'engagea dans une politique de répression et de criminalisation des activités républicaines doublée de tentatives unilatérales et vaines de ressusciter des institutions autonomes. Sur le plan juridique, on ne peut que constater que cette politique de criminalisation constitue une exception à l'État de droit. La législation qui conduisit à l'établissement de tribunaux d'exception était fondée sur le rapport Diplock, rédigé par

une commission composée d'autant de politiques que de juristes. Ce rapport abandonnait sciemment la règle de droit britannique traditionnelle fondée sur le système accusatoire et contradictoire de droit pénal (*adversary system*). De plus, en les interprétant comme de simples règles techniques de fonctionnement, il ignorait également délibérément les fondements de la *Common Law* qui ont pour objet de protéger les droits civiques. Les trois *Prevention of Terrorism Acts* de 1973, 1975 et 1978 étaient directement inspirés du rapport Diplock et donnaient tous les pouvoirs aux institutions pénales et de maintien de l'ordre sans chercher à respecter l'équilibre entre puissance publique et droits du citoyen. En d'autres termes, ce pouvoir dérogoire au droit commun qui s'étendit en 1976 à tout le Royaume-Uni à la suite d'une série d'attentats sanglants de l'IRA, reprenait peut-être en pire les dispositions qui existaient déjà dans le *Special Powers Act* de 1922, qui ne concernait exclusivement que l'Irlande du Nord à un moment de guerre civile. Comme l'a admis lui-même Roy Jenkins, ministre de l'Intérieur lors de la présentation du premier *Prevention of Terrorism Act* aux Communes en 1973 : "*These powers are draconian. In combination they are unprecedented in peacetime*" [Ces pouvoirs sont draconiens. Pris dans leur ensemble, ils n'ont pas de précédent en temps de paix]<sup>11</sup>. Dans les faits ces mesures d'exception, entorses sévères aux droits de l'homme, renforcèrent le discours et la propagande de l'IRA sur le caractère colonial de la relation entre Londres et le nord de l'Irlande et, par voie de conséquence, la légitimité de la lutte armée aux yeux d'une partie importante de la population nationaliste du Nord.

Cette guerre entre l'État britannique et le mouvement républicain a connu son paroxysme dans les années 1980, avec notamment la grève de la faim de 1981 menant à la mort de 10 activistes en prison, et l'attentat de Brighton en 1984 lors du congrès du parti conservateur britannique, auquel Margaret Thatcher échappa de justesse. Mais c'est durant ces années terribles que se dessinèrent progressivement les contours d'une nouvelle hypothèse de règlement du conflit.

Tout d'abord à travers un rapprochement entre les nationalistes constitutionnels du Nord et du Sud et le gouvernement britannique, suite au Forum pour une nouvelle Irlande de 1983 et à l'accord anglo-irlandais de 1985. Malgré leurs divergences fondamentales, les deux États étaient condamnés à être partenaires dans la perspective de ramener la paix en Irlande du Nord, dont les Britanniques souhaitaient restaurer l'autonomie. Ils furent encouragés dans ces rapprochements par les instances européennes, et surtout par les États-Unis dont l'influence diplomatique s'avéra déterminante sous le mandat Clinton.

Ensuite, les années 1980 furent des années de frustration pour les unionistes. Malgré leur hostilité déclarée, l'accord anglo-irlandais de 1985 donnant un droit de regard consultatif au gouvernement de la République sur les affaires du Nord fut signé et maintenu par Mme Thatcher, qui espérait ainsi détourner les nationalistes du Nord de l'IRA. En outre, la politique thatchérienne de désengagement de l'État conduisit le gouvernement anglais à chercher à substituer les subventions européennes aux financements publics nationaux, alors qu'elles sont censées venir en complément de ceux-ci. L'absence d'institutions locales affaiblissait les politiciens nord-irlandais qui trouvèrent des canaux de représentation en Europe au Parlement européen, notamment grâce à l'aide du gouvernement irlandais qui soutint l'initiative d'un bureau de représentation des intérêts d'Irlande du Nord à Bruxelles. Malgré leur rhétorique anti-européenne et anti-réunification, les politiciens unionistes, encouragés par les acteurs économiques locaux, comprennent

11 - *Hansard*, 29 novembre 1974. Également cité par Bunyan, T., *The Political Police in Britain*, Quartet, London, 1977, p. 51-56.

à cette période l'intérêt de tisser des liens avec le Sud, d'autant que sous l'impulsion de Jacques Delors l'Irlande dans son ensemble reçoit le statut de région Objectif 1, donc prioritaire pour les fonds structurels européens. Le refus de la réunification ne signifie dès lors plus qu'il n'est pas possible d'envisager une coopération étroite avec Dublin, ce que le processus de mondialisation et l'arrivée massive de capitaux américains vont fortement encourager.

Enfin, la transformation progressive du mouvement républicain s'opère dans cette période. Avant les grèves de la faim de 1981, celui-ci est largement dominé par son aile militaire, et le *Sinn Fein* n'apparaît que comme une vitrine politique de l'IRA. L'élection de plusieurs prisonniers ou de leurs représentants dans des élections partielles au Nord et au Sud, en particulier la victoire de Bobby Sands à Fermanagh and South Tyrone, galvanise le mouvement, et il va aussi l'entraîner sur la voie du combat politique. La politique traditionnelle de boycott des élections est abandonnée en 1986, et l'aile politique du mouvement prend progressivement le pas sur l'aile militaire, sous l'influence de leaders incontestables comme Gerry Adams et Martin McGuinness, qui comprennent que la seule lutte armée n'a aucune chance d'aboutir, d'autant que les soutiens américains se tarissent et que l'aide militaire des satellites de l'Union Soviétique va prendre fin avec la chute du mur en 1989. En 1988, John Hume, le leader du SDLP et futur architecte de l'accord du Vendredi saint, rompt avec la politique traditionnelle d'ostracisme envers les Républicains pour entrer en discussion avec le chef de *Sinn Fein*, Gerry Adams. Les *Hume-Adams talks*, même s'ils n'aboutissent pas à des changements immédiats et sont condamnés par les gouvernements irlandais et britannique, vont ouvrir la voie à de nouvelles négociations au début des années 1990.

### III. LE PROCESSUS DE PAIX

Au début des années 1990, l'environnement international a considérablement changé. La guerre froide est terminée, l'URSS a disparu, la Communauté européenne s'apprête à devenir l'Union européenne, l'apartheid est en passe d'être démantelé en Afrique du Sud, dont l'exemple a un fort impact en Irlande du Nord<sup>12</sup>. La nouvelle administration néo-démocrate de Bill Clinton prend les rênes aux États-Unis en 1992 et ne fait pas mystère de son intérêt pour la question irlandaise. À l'interne, la stratégie républicaine consistant à combiner lutte politique et lutte armée montre ses limites : aux élections locales du Nord le *Sinn Fein* reste devancé par le SDLP et ne parvient pas à s'imposer comme le seul représentant légitime de la cause nationaliste. Le parti semble avoir atteint un plafond qui le laisse derrière le SDLP au Nord et avec une audience électorale quasi inexistante au Sud, ce qui ne lui permet pas de peser de manière décisive. La situation oblige les dirigeants républicains à admettre que s'il y a une possibilité d'ouverture pour le mouvement, elle n'existe que sur le plan politique mais elle implique des concessions, comme l'ont montré les discussions avec John Hume en 1988.

C'est au tout début des années 1990 que reprennent des tractations difficiles entre les protagonistes nord-irlandais et les États britannique et irlandais, sous l'impulsion de John Hume, des secrétaires d'État à l'Irlande du Nord, Peter Brooke et Patrick Mayhew, de Martin Mansergh,

12 - Dans les années 1980, l'utilisation de la violence est aussi justifiée par un discours qui compare la lutte de libération nationale irlandaise à celles menées par d'autres populations, notamment celles d'Afrique du Sud. La fin pacifique de l'apartheid et l'arrivée au pouvoir de Nelson Mandela deviennent alors des exemples de la primauté du politique sur le militaire, de la voie parlementaire sur la lutte armée, qui remettent en cause les stratégies privilégiant cette dernière. Voir à ce sujet l'excellent article de Padraig O'Malley : "Northern Ireland and South Africa: Conflicts without end, guns beyond use", in *Fortnight*, n° 386.

conseiller du *Taoiseach* Albert Reynolds pour l'Irlande du Nord, et du leader démocrate du Sénat américain, George Mitchell. Les discussions partent sur la base de trois niveaux de relations pour lesquelles il faut trouver un accord global : la dimension nord-irlandaise, la dimension irlando-irlandaise, la dimension anglo-irlandaise.

J'ai eu le privilège d'avoir de longs entretiens avec John Hume au début 1992. Une phrase du leader du SDLP résume toute la problématique :

*I am not interested in deals [...] what I want is to see them [the Unionist leaders] back to the negotiation table so that we see how we share this piece of earth [i. e. Northern Ireland] together.*

[Les petits arrangements ne m'intéressent pas [...] ce que je veux c'est voir les chefs unionistes revenir à la table de négociation pour que nous envisagions comment nous pouvons vivre ensemble sur ce petit bout de la planète ].<sup>13</sup>

Cette déclaration est prégnante à plusieurs titres. D'abord en ce qu'elle révèle l'évolution idéologique du nationalisme constitutionnel dont John Hume est un porte-parole depuis le Forum pour une Nouvelle Irlande de 1983<sup>14</sup> : les nationalistes constitutionnels, influencés par le corpus critique de l'école révisionniste irlandaise remettant en cause l'historiographie nationaliste traditionnelle, acceptent l'idée d'une autre identité irlandaise. Admettre ce postulat est admettre la légitimité de la revendication unioniste. Deuxième point tout aussi important : la notion de partage du territoire. Quiconque connaît l'Irlande du Nord sait combien chaque bout de territoire, chaque quartier, chaque rue, sont âprement revendiqués, ce que caractérisent les *murals* qui définissent les zones d'influence des familles politiques, mais aussi des groupes paramilitaires. Ces territoires sont physiques, géographiques, mais ils se doublent également de territoires imaginés correspondant aux symboles de chaque tradition. Ainsi le début des Troubles est-il lié aux attaques loyalistes contre les marcheurs de la NICRA, qui voulaient emprunter des routes communément utilisées par l'ordre d'Orange pour commémorer la victoire protestante pendant la guerre de Succession entre 1688 et 1692. En d'autres termes, lorsque John Hume parle de partager le territoire, il s'agit bien sûr du minuscule bout d'Europe que constitue cette Irlande du Nord balkanisée, mais il s'agit tout autant d'établir des ponts entre les traditions pour que les symboles d'une communauté ne soient plus vécus comme un affront ou une humiliation par l'autre, et pour qu'une réconciliation puisse aussi avoir lieu autour des récits historiques antagonistes de chaque tradition. Tous les enjeux du processus de paix se trouvent dans cette définition conceptuelle.

Une autre difficulté à surmonter était la posture idéologique de *Sinn Fein*. La doctrine du mouvement républicain peut se résumer ainsi : émergence d'un nouvel ordre qui rétablit la nation dans ses droits et frontières historiques. Ce principe a focalisé l'attention et donc le message sur la nécessaire disparition de la frontière, impliquant le retrait militaire et politique des Britanniques du fait de leur responsabilité historique et de l'absence de légitimité de leur présence. C'est ce que nous dit Gerry Adams :

13 - Entretien avec l'auteur le 24 février 1992 à l'Hôtel Europa de Belfast.

14 - Une déclaration de Seamus Mallon le 12 avril 2000 à propos de l'accord qui alignait les positions de tous les nationalistes constitutionnels et du président Clinton est sans ambiguïté : "There is [...] a pan nationalist position. It includes the Irish government, the SDLP, *Fine Gael*, Labour, all the political parties except one, Sinn Fein". [Une position pan-nationaliste existe. Elle comprend le gouvernement irlandais, le SDLP, *Fine Gael*, le Parti travailliste [irlandais], tous les partis politiques excepté un, *Sinn Fein*], *The Irish Times*, 13/04/2000.

*The refusal by successive British governments to allow the Irish nation to exercise its right of self-determination has been, and is, British government policy. That policy is the root cause to the conflict. That policy in conjunction with the measures taken to maintain it is the cause of the ruptures in the relationships between the Irish people themselves and between Ireland and Britain.*

[Le refus par les gouvernements britanniques d'accepter que la nation irlandaise exerce son droit à l'autodétermination a été et reste la politique du gouvernement britannique. Cette politique et les mesures prises pour la défendre sont la cause des ruptures dans les relations entre les Irlandais eux-mêmes, et entre l'Irlande et la Grande-Bretagne.]<sup>15</sup>

Toutefois le discours républicain, inspiré par ses origines remontant aux Irlandais Unis de 1798 et à la Révolution française, ne ferme pas la porte à une réconciliation, si elle s'inscrit dans l'objectif d'unité nationale :

*We need them [the Protestants] because a peaceful, just and united society in Ireland must include them and because the Protestant working class are our brothers and sisters. We don't seek to exclude them.*

[Nous avons besoin [des protestants] car une société unie, équitable et pacifique en Irlande doit les inclure, et parce que la classe ouvrière protestante représente nos frères et nos sœurs. Nous ne cherchons pas à les exclure.]<sup>16</sup>

La subtilité sémantique tient dans le fait que ce qui est reconnu est l'identité protestante, et non la légitimité de l'unionisme et donc du lien avec la Couronne britannique : c'est une posture acceptable pour le mouvement républicain, mais qui n'est pas sans évoquer celle de Charles Parnell, leader à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle des nationalistes constitutionnels favorables à l'autonomie pour une Irlande demeurant au sein de l'Empire.

Le 15 décembre 1993, suite aux négociations qui se tinrent pendant les deux années précédentes, la déclaration de *Downing Street* prononcée par les Premiers ministres Albert Reynolds et John Major ouvrait la porte à un règlement du conflit. En substance, la déclaration reposait sur les points suivants :

- reconnaissance du droit à l'autodétermination de l'Irlande, et de réunification si une majorité de la population du Nord y consent ;
- reconnaissance du droit exclusif des Irlandais à régler les problèmes Nord/Sud par consentement mutuel, donc reconnaissance d'une dimension irlandaise exclusive de l'État britannique ;
- invitation des groupes politiques liés aux mouvements paramilitaires sous réserve que ceux-ci renoncent à la violence.

Cette déclaration a conduit au cessez-le-feu de l'IRA le 31 août 1994, puis à celui des groupes paramilitaires loyalistes en octobre de la même année. Ce sont ces principes fondamentaux que l'on retrouve dans l'accord du Vendredi saint de 1998.

15 - Adams, G., *A Pathway to Peace*, Dublin, The Mercier Press, 1988, p. 27.

16 - Adams, G., *ibid.*, p. 11.

#### IV. LA RESTAURATION D'INSTITUTIONS NORD-IRLANDAISES

La mise en place de nouvelles institutions permettant de dégager un consensus ou tout au moins l'approbation d'une large majorité dans les deux communautés d'Irlande du Nord ne s'est pas faite sans difficultés. Le processus a connu plusieurs moments de panne ou de ralentissements liés à la conjoncture politique. En février 1995, dans un document cadre, le gouvernement irlandais s'engageait à retirer sa revendication constitutionnelle sur l'Irlande du Nord, geste décisif en direction des unionistes. Le document comprenait également des propositions sur l'instauration d'institutions transfrontalières et de programmes économiques appelés à renforcer la coopération entre les deux parties de l'Irlande. En décembre 1995, un panel international fut constitué sous la présidence du sénateur américain George Mitchell, l'un des conseillers personnels du président Clinton qui allait jouer le rôle de médiateur. Mais les pourparlers ne progressaient pas car le gouvernement britannique avait inscrit le désarmement comme condition préalable à toute négociation, condition qui ne figurait pas dans la déclaration de Downing Street ni dans le document cadre de 1995. Ce blocage trouvait son origine dans les pressions unionistes, la faiblesse parlementaire du gouvernement Major leur permettant de poser des exigences qui n'étaient pas contenues dans l'accord-cadre de 1995<sup>17</sup>. Il n'est pas surprenant, dans ce contexte, que la réforme de la police du Nord et plus encore le désarmement de l'IRA se soient transformés en dossiers explosifs. L'arrivée au pouvoir de Tony Blair, soutenu par une majorité parlementaire aussi stable que large – au moins sur la question d'Irlande du Nord – permit de relancer un processus de paix mal engagé en 1997, au point que l'IRA avait suspendu son cessez-le-feu. La période de tension qui précéda la reprise du processus de paix par les travaillistes est instructive à plusieurs titres. D'abord elle montre que les paramilitaires républicains avaient pleinement conservé leur capacité opérationnelle, comme le montra l'attentat de Canary Wharf à Londres. Un message paradoxal doit en conséquence être tiré de cette action spectaculaire : la suspension des hostilités par les Républicains ne doit pas être interprétée comme une situation sans alternative du fait de l'étranglement logistique de l'IRA mais bien comme un choix délibéré en faveur de l'option politique. Si celle-ci s'avérait être une impasse, alors le mouvement républicain, *via* l'IRA, n'aurait d'autre option, désespérée, que de reprendre la lutte armée. Cette situation éclaire la stratégie du bulletin de vote dans une main et du fusil d'assaut dans l'autre de 1986<sup>18</sup> sous un jour nouveau : les deux formes de combat ne sont plus complémentaires, mais alternatives, ce qui change considérablement les données du problème quant à la place que peuvent occuper les Républicains à la table de négociation.

##### A. L'accord de Belfast ou accord du Vendredi saint

Cet accord, signé le 10 avril 1998, s'articule en trois volets qui reprennent les trois dimensions évoquées dans les négociations du début des années 1990, et les principes définis sous l'impulsion du sénateur américain George Mitchell, l'envoyé spécial du président Clinton. Le premier volet interne à l'Irlande du Nord concerne la mise en place d'institutions démocratiques, un

17 - Sans exonérer les unionistes de leurs propres limites d'ouverture, on peut comprendre leur scepticisme lorsque le premier cessez-le-feu annoncé par l'IRA en 1994 se trouve « récompensé » par le visa américain accordé à Gerry Adams, lui conférant ainsi une légitimité internationale, alors que les liens entre le *Sinn Féin* et l'IRA demeurent ambigus, et que les raisons qui peuvent avoir poussé le mouvement républicain à privilégier l'option politique peuvent apparaître comme essentiellement tactiques et conjoncturelles.

18 - Référence au discours prononcé par un des leaders de *Sinn Féin*, Danny Morrison, lors de ce congrès.

exécutif et une assemblée de 108 membres élus à la proportionnelle, nombre amendé depuis. Ce chapitre vise à instaurer un partage des pouvoirs entre nationalistes et unionistes. Le gouvernement semi-autonome, composé de dix ministres, est responsable de l'administration de la province dans tous les domaines sauf la justice, la police, la défense et les affaires étrangères qui restent confiées aux autorités britanniques. Le Premier ministre d'Irlande du Nord (*First Minister*) est issu des rangs du premier parti de l'assemblée<sup>19</sup>. Son adjoint, en réalité son *alter ego* (*Deputy First Minister*) est issu de la deuxième force politique à la Chambre<sup>20</sup>, qui représente nécessairement l'autre tradition.

L'accord du Vendredi saint a également mis en place un axe institutionnel Nord-Sud avec la création d'un Conseil ministériel transfrontalier, qui comprend des membres de la nouvelle assemblée sous la conduite du Premier ministre et du vice-Premier ministre nord-irlandais ainsi que des membres du gouvernement d'Irlande du Sud sous la conduite du *Taoiseach*. Il coordonne les actions économiques et sociales des deux parties de l'île sur des questions d'intérêt mutuel. Il est par ailleurs réaffirmé que l'Irlande du Nord fait partie du Royaume-Uni, ce qui a conduit Dublin à réviser sa constitution en modifiant les articles 2 et 3 qui posaient des revendications territoriales sur l'Irlande du Nord, et a également amené le Parlement britannique à voter une nouvelle loi redéfinissant le statut de l'Irlande du Nord.

Le troisième volet porte sur la dimension irlando-britannique, avec la création du Conseil des îles et de la Conférence Intergouvernementale irlando-britannique constituée de représentants des gouvernements britannique et irlandais et des institutions déléguées d'Irlande du Nord, d'Écosse et du Pays de Galles. Cet axe Est-Ouest intègre les mesures d'autonomie pour l'Irlande du Nord dans une perspective plus vaste de changement constitutionnel par la décentralisation des pouvoirs de Londres au profit des nations périphériques comme l'Écosse et le Pays de Galles, ce qui était aussi une des grandes orientations du gouvernement Blair. Cette dimension ne pouvait que rallier le soutien des unionistes : l'Irlande du Nord, loin d'être traitée comme un cas à part à l'intérieur de l'Union, voyait sa logique de dévolution des pouvoirs intégrée dans un mouvement qui intéressait les nations constitutives du Royaume-Uni<sup>21</sup>. La logique d'une conférence intergouvernementale constituée en quelque sorte en conseil des îles, permettait par ailleurs de rendre compte de la dimension irlando-britannique évoquée lors des négociations entre les deux gouvernements.

L'accord confirme que la souveraineté sur l'Irlande du Nord dépend du consentement de la majorité de la population nord-irlandaise, et implique que les lois constitutionnelles des deux États soient mises en conformité avec ce point. Enfin il prévoyait le dépôt de toutes les armes détenues par les groupes paramilitaires dans les deux ans suivant l'approbation de l'accord. Il fut soumis à référendum dans les deux parties de l'île le 22 mai 1998 et fut approuvé à 94,39 % par les Irlandais du Sud et à 71,12 % par les Irlandais du Nord.

L'accord du Vendredi saint est un traité international qui a été déposé aux Nations unies. Comme on vient de le voir, il stipule que les États, pour le respecter, doivent modifier leur loi

19 - À l'époque de l'accord David Trimble, chef du UUP qui comptait 26 élus.

20 - À l'époque Mark Durkan, à la tête du SDLP qui comptait 24 élus. Les deux autres partis représentés au gouvernement étaient le *Sinn Fein* et le *Democratic Unionist Party*, parti de Ian Paisley dit « rejectionniste » car résolument opposé aux accords d'avril 1998.

21 - À l'exception notable... de l'Angleterre.

fondamentale sur les questions relatives à l'Irlande du Nord. En conséquence de l'écrasante approbation lors du référendum de 1998 la République d'Irlande a apporté un 19<sup>e</sup> amendement à sa constitution :

*Article 2*

*It is the entitlement and birthright of every person born in the island of Ireland, which includes its islands and seas, to be part of the Irish Nation. That is also the entitlement of all persons otherwise qualified in accordance with law to be citizens of Ireland. Furthermore, the Irish nation cherishes its special affinity with people of Irish ancestry living abroad who share its cultural identity and heritage.*

[Chaque personne née dans l'île d'Irlande et ses îles et dépendances maritimes, dispose d'un droit naturel à faire partie de la nation irlandaise. C'est également le droit de toutes les autres personnes reconnues par la loi d'être citoyennes d'Irlande.]

*Article 3*

*It is the firm will of the Irish Nation, in harmony and friendship, to unite all the people who share the territory of the island of Ireland, in all the diversity of their identities and traditions, recognising that a united Ireland shall be brought about only by peaceful means with the consent of a majority of the people, democratically expressed, in both jurisdictions in the island. Until then, the laws enacted by the Parliament established by this Constitution shall have the like area and extent of application as the laws enacted by the Parliament that existed immediately before the coming into operation of this Constitution.*

[C'est la volonté affirmée de la Nation irlandaise d'unir, dans l'amitié et l'harmonie, toute la population qui partage le territoire de l'île d'Irlande, dans toute la diversité de leurs identités et traditions, en reconnaissant qu'une Irlande unifiée ne naîtra que par l'utilisation de moyens pacifiques et avec le consentement d'une majorité de la population exprimée démocratiquement dans chacune des deux juridictions de l'île. Dans l'intervalle, les lois votées par le Parlement de cette juridiction s'appliqueront sur le même territoire que celles adoptées par le Parlement qui existait avant l'adoption de cette Constitution.]<sup>22</sup>

L'article 2 de la constitution du Sud est totalement transformé. En substance, il reconnaît le droit de toute personne née sur l'île de faire partie de « la nation irlandaise », tout en jouant sur l'ambiguïté du terme « people », que l'on peut aussi bien comprendre dans le sens de « peuple » que dans le sens « des gens ». L'objectif apparent est de permettre aux citoyens du Nord de se sentir inclus s'ils le souhaitent, sans pour autant que cette inclusion ne soit perçue comme revendiquée ou imposée. Cette modification fondamentale renvoie directement à l'accord de Belfast adopté par une majorité unioniste :

*[It is] the birthright of all the people of Northern Ireland to identify themselves and be accepted as Irish or British, or both, as they may so choose, and accordingly confirm that their right to hold both British and Irish citizenship is accepted by both Governments and would not be affected by any future change in the status of Northern Ireland.*

22 - [https://www.constitution.ie/Documents/Bunreacht\\_Na\\_hEireann\\_web.pdf](https://www.constitution.ie/Documents/Bunreacht_Na_hEireann_web.pdf), p.19-21.

[[C'est] le droit inné de tous les Nord-Irlandais de s'identifier et d'être acceptés comme étant irlandais ou britannique, ou les deux à la fois comme il leur sied, et en conséquence cela confirme que leur droit à disposer à la fois de la citoyenneté britannique et irlandaise est admis par les deux gouvernements et ne saurait être affecté par un changement éventuel du statut de l'Irlande du Nord.]<sup>23</sup>

Cependant il convient de constater que la référence à la « nation irlandaise » ne renvoie à aucun article pratique dans *Bunreacht na Eireann*. Par ailleurs l'article 3 crée une disposition particulière qui ne se retrouve pas dans l'accord ni dans la législation britannique amendée, puisque la réunification ne peut intervenir qu'après approbation référendaire également dans la République, et pas seulement en Irlande du Nord : le verrou à la réunification n'est plus britannique, mais irlando-irlandais. Particulièrement importante est également la référence implicite à la constitution de 1922 qui avait créé l'État Libre et défini son territoire comme étant celui des 26 comtés, et non celui des 32 comtés c'est-à-dire l'intégralité de l'île revendiquée par la constitution de 1937. Enfin l'article 9.2.1 limite en réalité sévèrement le *jus soli* auquel fait référence l'article 2 par l'introduction d'un *jus sanguinis*, puisqu'il stipule :

*[N]otwithstanding any other provision of this Constitution, a person born in the island of Ireland, which includes its islands and seas, who does not have, at the time of the birth of that person, at least one parent who is an Irish citizen or entitled to be an Irish citizen is not entitled to Irish citizenship or nationality, unless provided for by law.*

[Indépendamment de toute autre disposition de cette constitution, une personne née dans l'île d'Irlande, ce qui inclut ses îles et dépendances maritimes, et qui n'a pas au moment de sa naissance au moins un parent disposant de la citoyenneté irlandaise ou éligible à celle-ci, n'est pas éligible à la citoyenneté ou à la nationalité irlandaises, sauf dispositions légales contraires.]<sup>24</sup>

Du côté britannique le *Northern Ireland Act* (1998) a reçu le sceau royal le 19 novembre 1998 après adoption par le Parlement. Cette loi a abrogé le *Government of Ireland Act of 1920*, à l'origine de la partition de l'Irlande. La nouvelle loi stipule :

*Northern Ireland in its entirety remains part of the United Kingdom and shall not cease to be so without the consent of a majority of the people of Northern Ireland voting in a poll [...] But if the wish expressed by a majority in such a poll is that Northern Ireland should cease to be part of the United Kingdom and form part of a united Ireland, the Secretary of State shall lay before Parliament such proposals to give effect to that wish as may be agreed between Her Majesty's Government in the United Kingdom and the Government of Ireland.*

[L'Irlande du Nord demeure dans son intégralité une partie du Royaume-Uni, et elle ne pourra cesser de l'être sans le consentement d'une majorité de la population d'Irlande du Nord s'exprimant par un vote [...] Si toutefois le souhait exprimé par une majorité dans un tel vote est que l'Irlande du Nord cesse de faire partie du Royaume-Uni et devienne partie intégrante d'une Irlande unifiée, le ministre introduira au Parlement la proposition de loi

23 - <http://www.treaties.fco.gov.uk/docs/pdf/2000/TS0050.pdf>, p. 5.

24 - [https://www.constitution.ie/Documents/Bunreacht\\_Na\\_hEireann\\_web.pdf](https://www.constitution.ie/Documents/Bunreacht_Na_hEireann_web.pdf), p. 25.

permettant de donner corps à ce souhait, dans le cadre d'un accord entre le gouvernement de sa Majesté britannique et le gouvernement d'Irlande.]<sup>25</sup>

On constate que cette loi, qui fonde le nouveau statut constitutionnel de l'Irlande du Nord, rend automatique la rétrocession de la Province si une majorité d'électeurs nord-irlandais le demande, mais elle renvoie aussi *in fine* la responsabilité ultime de la décision à la République d'Irlande, ce qui n'est pas anodin, compte tenu de l'amendement apporté à la constitution irlandaise. La loi a également créé la nouvelle assemblée d'Irlande du Nord et le nouvel exécutif, et défini les transferts de compétences et matières réservées. Elle stipule que la législation adoptée par l'assemblée d'Irlande du Nord ne peut contredire la législation européenne ni la législation sur les droits de l'homme, or la convention européenne sur les droits de l'homme a été intégrée dans le corpus législatif britannique en cette même année 1998 sous le titre de *Human Rights Act*. Le *Northern Ireland Act 1998* ne s'est donc pas limité à la mise en place de nouvelles institutions : il définit aussi les conditions d'existence de l'Irlande du Nord, renvoie la responsabilité ultime de la réunification à la République d'Irlande, et aligne la législation relative aux droits civiques sur celles de la Grande Bretagne et d'un traité européen, garantissant ainsi l'élimination de la législation d'exception. Enfin, la loi définit l'organisation du travail parlementaire, le processus d'élection du Premier ministre et du Premier ministre adjoint – partie de la loi amendée suite à l'accord de Saint Andrews – ainsi que les modalités d'organisation de la prise de décision intercommunautaire pour des sujets spécifiques, telles que les élections du président et des vice-présidents de l'assemblée.

L'administration directe de l'Irlande du Nord a pris fin le 2 décembre 1999, mais cela ne signifie nullement que les difficultés ont pris fin à cette date. Les institutions ont depuis connu plusieurs périodes de suspension, liées à des obstacles majeurs comme la démilitarisation des groupes paramilitaires, la réforme de la police du Nord et le soutien à celle-ci du *Sinn Fein* exigé par les unionistes, la libération des prisonniers politiques, la volonté de DUP de ne pas participer pleinement aux institutions et – *last but not least* – le changement des majorités unioniste et nationaliste, le *Sinn Fein* supplantant le SDLP et le DUP devenant le premier parti unioniste, ce qui condamnait les partis les plus radicalement opposés à s'entendre pour former une coalition de gouvernement qui, contre toute attente, a plutôt bien fonctionné.

Ces différentes crises et leurs résolutions ont conduit à la signature d'accords complétant les dispositions de l'accord de 1998, en particulier sur les modalités de fonctionnement de l'exécutif, en l'occurrence l'accord de Saint Andrews signé en Écosse en octobre 2006 et celui de Hillsborough de février 2010. En avril 2010, les pouvoirs de police et de justice ont été transférés à l'assemblée d'Irlande du Nord, et en décembre 2014 et novembre 2015 deux autres accords furent signés pour traiter de questions pratiques, en particulier le système de protection sociale et – matières plus délicates – les activités paramilitaires résiduelles, l'utilisation des emblèmes identitaires, l'organisation des parades, l'héritage de la période des « Troubles », notamment les questions de mémoire et les enquêtes criminelles.

## **B. Principes conceptuels du modèle nord-irlandais**

Conformément aux différents accords issus de celui du Vendredi saint, la législation stipule que le gouvernement doit être représentatif des deux traditions nationaliste et unioniste.

25 - <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/47/section/1>.

Ce partage du pouvoir (*power sharing*) est fondé sur le modèle de la démocratie consociationnelle (ou consociative), qui trouve sa source dans les travaux d'Arend Lijphart. Celui-ci propose un modèle pour les sociétés où les conflits communautaires empêchent ou sont susceptibles d'empêcher un consensus pacifique.<sup>26</sup> Les principales caractéristiques du modèle consociationnel/consociatif nord-irlandais que nous retiendrons sont ci-dessous décrites :

- Un partage du pouvoir exécutif, qui comprend un Premier ministre, un premier ministre adjoint, et un cabinet multipartite. Le Premier ministre et le Premier ministre adjoint sont forcément l'un unioniste, l'autre nationaliste, ils disposent des mêmes pouvoirs et doivent exercer leur mandat conjointement, ce qui veut dire que la démission de l'un entraîne automatiquement celle de l'autre. Le cabinet est constitué d'une coalition de partis unionistes et nationalistes, dont la proportion est déterminée suivant le système d'Hondt en fonction du nombre de sièges obtenu par chaque parti aux élections à l'assemblée d'Irlande du Nord. Le seul ministre qui n'entre pas dans l'application de la formule mathématique d'Hondt est le ministre de la Justice, qui doit faire l'objet d'un accord entre les partis de gouvernement. En résumé, le système oblige à une coalition entre les partis représentatifs des deux traditions, et le nombre de ministres auquel peut prétendre chaque parti est déterminé par le nombre de sièges dont il dispose à l'assemblée.

Les dernières élections du 2 mars 2017 ont donné 3 ministres au DUP, 2 à *Sinn Fein*, et 1 au SDLP et à l'UUP. Cependant, des partis peuvent décider ne pas rejoindre l'exécutif et donc de former une « opposition officielle » sur le modèle de Westminster. C'est le choix qui avait été opéré par le SDLP et l'UUP en 2016 :

- Un système électoral basé sur le STV (*Single Transferable Vote*), système en vigueur en République d'Irlande. Ce système proportionnel permet de créer des circonscriptions dans lesquelles les sièges sont pourvus suivant un principe de première, deuxième, troisième préférences jusqu'à allocation de la totalité des sièges. Le système d'Hondt est également utilisé pour répartir les positions de pouvoir à l'assemblée : présidents et vice-présidents de commissions.

Le modèle consociatif implique que les élus doivent se définir comme unionistes ou nationalistes lorsqu'ils signent le registre leur permettant de prendre leur siège à la Chambre, puisqu'il est indispensable d'identifier les appartenances afin de procéder aux répartitions des fonctions. Il reste néanmoins possible de se référer à l'étiquette « autres », ce que font les membres du parti « Alliance » qui ont toujours refusé d'être considérés comme alignés sur l'une ou l'autre tradition, et ce parti est d'ailleurs opposé au système de désignation par affiliation communautaire.

- La minorité dispose d'un droit de veto sur des sujets qui ne rencontrent pas de soutien intercommunautaire. Si beaucoup de décisions ne demandent souvent qu'un vote à la majorité simple, en revanche les décisions importantes de l'assemblée impliquent un soutien intercommunautaire, qui peut être demandé par 30 membres signant une *petition of concern* déposée au président de la Chambre. Cela a été le cas avec la proposition de légalisation du mariage homosexuel en 2015 pour laquelle le DUP avait déposé une telle motion. La proposition avait obtenu une majorité (53 voix pour, 52 contre) mais un

---

26 - Arend Lijphart est connu pour avoir travaillé sur les modalités permettant à des sociétés profondément divisées de maintenir un régime démocratique en partageant le pouvoir politique entre les communautés. Issu de la science politique, le consociationalisme, aussi appelé consociativisme, a été introduit dans la science juridique sous l'impulsion du constitutionnaliste franco-colombien Julien Lacabanne, de l'Université du Luxembourg. Voir Lacabanne, J., *La démocratie consociative - Forces et faiblesses du multiculturalisme*, Paris, Persée, 2016.

soutien trop faible du côté unioniste pour être retenue, la condition étant 60 % de votes favorables représentant au moins 40 % de chaque camp.

- Conformément à l'accord de 1998, l'assemblée doit veiller à l'égalité de traitement culturel entre les deux traditions, ce qui a été une question sensible pour le développement de la langue irlandaise et du dialecte Ulster-Scot, ainsi que pour l'organisation des parades commémoratives.

## CONCLUSION

L'accord du Vendredi saint et ses compléments comme celui de Saint Andrews ont mis fin à une guerre civile de presque trente ans. Ce succès repose sur la prise en compte des différentes strates du conflit, qui ont trouvé leur traduction dans la loi fondamentale de la République d'Irlande et dans celle du Royaume-Uni. La reconnaissance des identités et des aspirations légitimes de chacune d'entre elles, reposant sur un partage du pouvoir entériné par un accord international déposé aux Nations unies, permet un équilibre des représentations dans une situation qui laisse les options ouvertes pour l'avenir, bien que le système de représentation tende à verrouiller les dialectiques communautaires. Il faudra encore beaucoup de temps pour que la réconciliation devienne effective dans les mentalités, compte tenu des blessures récentes, et d'une mémoire qui demeure encore loin d'être partagée : les symboles hérités du XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles demeurent encore très prégnants aujourd'hui, certains faisant remonter les origines du conflit à l'invasion anglaise du XII<sup>e</sup> siècle, oubliant parfois que celle-ci avait été légitimée par une bulle papale de 1155, et si les installations militaro-policières ont été démantelées, les *Peace Walls* existent toujours pour séparer des quartiers antagonistes comme Shankill et les Falls à Belfast.

Les équilibres ont pu se faire grâce à des concessions majeures sur des symboles initialement perçus comme tabous de part et d'autre : l'abandon de la revendication territoriale du Sud, l'acceptation de la dimension irlandaise par les Britanniques, le désarmement contrôlé de l'IRA, la libération des prisonniers politiques, l'abandon de toute référence à la Monarchie dans les services publics d'Irlande du Nord, et la réforme de la police, la RUC (*Royal Ulster Constabulary*) disparaissant au profit du PSNI (*Police Service of Northern Ireland*). En d'autres termes, un compromis est intervenu sur le plan politique parce qu'un compromis a été aussi possible sur des symboles facteurs d'antagonisme et sur une lecture partagée des « Troubles » et donc de leur règlement : mettre les armes hors d'usage sous contrôle international était possible pour l'IRA dans le cadre du processus de réconciliation, les rendre aurait symboliquement été reconnaître avoir été vaincue. Faire disparaître des signes d'appartenance formelle au Royaume-Uni était difficile à admettre pour les unionistes pour lesquels cette appartenance est historiquement un gage de protection, mais cela était nécessaire pour que le statut présent de l'Irlande du Nord ne soit pas vécu par la minorité nationaliste comme une identité coloniale subie. Enfin, aspect non négligeable : que chaque communauté admette malgré les morts, les blessés et la terreur subie, que les prisonniers de chaque camp soient amnistiés, et libérés comme cela est le cas à la fin d'une guerre.

Il reste pour autant plusieurs points d'interrogation pour le futur.

Le principe consociatif, en cristallisant institutionnellement la représentation politique sur la logique de l'opposition entre affiliation unioniste ou nationaliste, fige le système dans une logique communautaire et rend extrêmement difficile l'émergence de forces qui seraient non alignées.

La crise politique que connaît le Royaume-Uni avec le Brexit trouve un écho particulier en Irlande, que la question écossaise a occulté sur le plan médiatique. Le référendum de 2016 a révélé qu'aujourd'hui une large majorité des Nord-Irlandais est favorable au maintien dans l'UE, indépendamment de l'affiliation communautaire, et si le DUP demeure le premier parti d'Irlande du Nord, il est aujourd'hui talonné par le *Sinn Fein*.

Plus important encore en conséquence : les unionistes, pour la première fois depuis la création de l'Irlande du Nord, ne disposent plus que d'une majorité relative au Parlement de Belfast. Nous avons là le dessous des cartes qui explique les enjeux actuels, le blocage des institutions et l'impossibilité de retrouver un gouvernement DUP-*Sinn Fein* depuis les élections de mars 2017. Pour les unionistes comme pour les nationalistes il n'est pas question de rétablir une frontière hermétique entre les deux parties de l'Irlande, ce qui serait suicidaire sur le plan économique, compte tenu du niveau d'intégration entre les économies du Nord et du Sud. Le gouvernement du Sud craint par-dessus tout une déstabilisation des institutions du Nord et un retour à la confrontation ouverte entre les communautés, aussi il évite toute déclaration qui pourrait apparaître comme une provocation aux yeux des unionistes : les leçons des années 1960 et de Sunningdale ont bien été retenues. Pour les nationalistes républicains de *Sinn Fein*, la solution réside évidemment dans la réunification, à portée de référendum ; le Brexit est en conséquence un levier potentiel susceptible de permettre de dépasser les clivages traditionnels pour faire basculer une majorité de l'électorat. Pour les unionistes et particulièrement les loyalistes du DUP, il faut que les négociations à Bruxelles conduisent à des aménagements permettant de préserver cette intégration économique sans remettre en cause l'intégrité des frontières du Royaume-Uni. La position de force dans laquelle ils se trouvent depuis les législatives anticipées catastrophiques pour Teresa May – qui a un besoin crucial d'eux pour garder une majorité à la Chambre des Communes – conduit à penser qu'ils sont en mesure de peser de façon décisive. Toutefois il ne faut pas oublier que cette position de force est due au refus des élus du *Sinn Fein* d'occuper leurs sièges à Westminster, dont ils ne reconnaissent pas la légitimité. Si d'aventure un changement tactique était opéré par le parti républicain, le gouvernement britannique ne disposerait plus de majorité parlementaire. Il est donc dans l'intérêt du DUP de ne pas pousser le *Sinn Fein* dans ses retranchements. Il ne serait pas surprenant dans ces conditions que les négociations en cours débouchent sur une solution *ad hoc*, consistant à conserver l'Irlande du Nord au sein du Royaume-Uni tout en fixant la frontière réelle de l'UE entre les deux îles.

Il arrive que l'histoire se répète, même si les formes et les circonstances sont fort différentes : encore une fois comme lors de l'insurrection de 1541, de la guerre de succession entre 1688 et 1692, ou de la fin de l'Empire britannique dans l'entre-deux-guerres au vingtième siècle, le destin de la Grande-Bretagne en général, et de l'Angleterre en particulier, va se jouer en Irlande. Pour le dire autrement, l'avenir de 70 millions d'Européens, pour ne parler que des îles britanniques, va dépendre en grande partie des choix et décisions des représentants des 812 783 votants exprimés en mars 2017 sur un corps électoral nord-irlandais de 1 254 709 personnes. Les (ex-)empires ne mesurent pas toujours les conséquences de la présence de grains de sable dans leur mécanique, mais la belle leçon de cette balade nord-irlandaise est la capacité de communautés et de leurs représentants, dont les fondamentaux historiques et culturels se sont construits dans une opposition frontale, à dépasser des clivages et des positions apparemment irréconciliables hérités du passé colonial pour se projeter dans le regard de l'autre et trouver la capacité à s'entendre. L'accord du Vendredi Saint de 1998 et les législations adoptées en conséquence au Royaume-Uni et en République d'Irlande ont mis fin à une guerre civile de 30 ans, héritière d'un conflit multiséculaire. Cette guerre

civile a fait 3 289 morts et 43 216 blessés, 18 258 personnes ont été emprisonnées à cause de la violence politique. L'Irlande du Nord comptait environ 1,5 million d'habitants sur un territoire de 14 139 km<sup>2</sup> pendant la période des « Troubles ». L'ouverture sur le monde qu'ont représentée l'intégration européenne, la fin de la guerre froide et la mondialisation économique a contribué à la fin d'un huis clos mortifère pour les deux traditions irlandaises, et à une redéfinition des relations institutionnelles entre l'Irlande et le Royaume-Uni qui ne fait que commencer.