Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 15615
23 septembre 2022

Les conséquences du Brexit pour les droits humains sur l'île d'Irlande

Rapport[1]
Commission des questions politiques et de la démocratie
Rapporteur: M. George KATROUGALOS, Grèce, Groupe pour la gauche unitaire européenne

Résumé

L'Accord du Vendredi Saint qualifiait le Royaume-Uni et l'Irlande de «partenaires dans l'Union européenne». Le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne met en péril l'équilibre précaire créé par le processus de paix et menace l'espace commun des droits humains que partageaient auparavant tous les habitants de l'île d'Irlande.

Le Brexit a attisé les tensions profondes au sein de la société nord-irlandaise, accentué les divisions politiques et contribué de manière significative à la paralysie des institutions dévolues. La rhétorique connexe au Protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord a été particulièrement source de divisions.

La défaillance à traiter de manière adéquate l'héritage laissé par les Troubles, le statut de la langue irlandaise, la ségrégation et le paramilitarisme a également eu un impact considérable sur la réconciliation et les droits humains en Irlande du Nord.

Le Royaume-Uni devrait veiller à ce que son retrait de l'Union européenne n'entraîne aucune diminution des droits des habitants d'Irlande du Nord, s'abstenir de toute action unilatérale et réaffirmer son attachement à la Convention européenne des droits de l'homme. L'Irlande et le Royaume-Uni devraient continuer de faire de la mise en œuvre de l'Accord du Vendredi Saint une priorité absolue et les autorités d'Irlande du Nord devraient s'abstenir d'employer des discours clivants et incendiaires à propos du Protocole.

1. Renvoi en commisson: Doc. 15162, Renvoi 4541 du 12 octobre 2020.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Exposé des motifs par M. George Katrougalos, rapporteur 6
1. Introduction 6
2. Le Brexit, un catalyseur des tensions profondes de la société nord-irlandaise 7
2.1. Le Protocole: une tentative de minimiser les conséquences économiques négatives du Brexit 7
2.2. Le Brexit, vecteur de tensions entre unionistes et nationalistes 9
3. La préservation de la paix, de la stabilité et le renforcement des droits humains en Irlande du Nord 10
3.1. Garantir le respect des droits humains dans l'Irlande du Nord post-Brexit 10
3.2. Sur l'adoption d'une loi et d'une stratégie pour la promotion de la langue irlandaise en Irlande du Nord 12
3.3. La fragilité du mécanisme institutionnel nord-irlandais 13
3.4. Sur la nécessité de mettre fin à la ségrégation résidentielle et scolaire 14
4. Panser les plaies du passé pour regarder vers l'avenir 16
4.1. La recherche d'une réponse institutionnelle à l'héritage laissé par les Troubles 16
4.2. Lutter sans réserve contre la prégnance des organisations paramilitaires 18
5. Conclusions 19

A. Projet de résolution[2]

1. L'Accord du Vendredi Saint, qui a mis un terme à trente années de conflit en Irlande du Nord, qualifiait le Royaume-Uni et l'Irlande de «partenaires dans l'Union européenne». Le retrait du Royaume-Uni de l'Union met en péril l'équilibre précaire créé par le processus de paix et menace l'espace commun des droits humains que partageaient auparavant tous les habitants de l'île d'Irlande.

2. Le Brexit a suscité de graves préoccupations concernant la protection des droits humains en Irlande du Nord et conduit à un désalignement des droits entre le nord et le sud de la frontière. Il a jeté une ombre sur d'importantes dispositions de l'Accord du Vendredi Saint, notamment en ce qui concerne le droit de naissance (*birthright*) et le traitement juste et équitable des deux communautés. En parallèle, l'absence de progrès dans la mise en œuvre de certaines dispositions relatives aux droits humains de l'Accord du Vendredi Saint a aggravé le problème: l'établissement d'une Déclaration des droits de l'Irlande du Nord et l'adoption d'une loi pour la promotion de la langue irlandaise restent des promesses non tenues.

3. La présentation par le Gouvernement du Royaume-Uni, le 22 juin 2022, d'un projet de loi visant à réviser la loi de 1998 relative aux droits humains a aggravé la situation. Ce projet créerait des obstacles supplémentaires pour ceux qui demandent réparation devant les tribunaux, privilégierait certains droits par rapport à d'autres et remettrait en question le rôle de la Cour européenne des droits de l'homme, soulevant un problème de compatibilité avec la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), pierre angulaire de l'Accord du Vendredi Saint.

4. Le Brexit a également attisé les tensions profondes au sein de la société nord-irlandaise, accentué les divisions politiques et contribué de manière significative à la paralysie des institutions dévolues. L'Assemblée parlementaire constate que les répercussions du Brexit sont au cœur de l'impasse institutionnelle et de la crise politique de 2022, qui prive le peuple d'Irlande du Nord d'un exécutif et d'une assemblée opérationnels.

5. Si le Protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord (le «Protocole») a été instauré pour limiter les conséquences du Brexit et éviter le retour à une frontière dure, et s'il a eu un effet économique globalement positif en Irlande du Nord, la rhétorique connexe est source de division. Les sondages montrent régulièrement que le Protocole ne constitue pas une préoccupation première pour la population, et pourtant il est utilisé comme prétexte pour prendre les institutions publiques en otage.

6. L'Assemblée constate avec préoccupation que, malgré la volonté de l'Union européenne de trouver des solutions communes avec le Royaume-Uni dans le cadre du Protocole, et bien que les deux parties aient souligné l'importance d'un engagement continu, le Gouvernement du Royaume-Uni a présenté, le 13 juin 2022, un projet de loi visant à modifier unilatéralement des éléments essentiels du Protocole. Qualifiée de «violation manifeste du droit international» par la Commission européenne, cette mesure risque de déstabiliser davantage encore la situation délicate post-Brexit qui prévaut sur l'île d'Irlande. L'article 2 du Protocole, qui garantit la non-diminution des droits à la suite du Brexit, doit être sauvegardé.

7. La fragilité du cadre institutionnel actuel de l'Irlande du Nord est on ne peut plus évidente. Bien que les modalités de partage du pouvoir découlant de l'Accord du Vendredi Saint garantissent l'inclusivité, les structures actuelles établissent des divisions en se basant sur des considérations sectaires. Il importera de poursuivre la mise en œuvre des réformes prévues dans l'accord «*New Decade, New Approach*» («Nouvelle décennie, Nouvelle approche»), et toutes les parties devraient envisager des moyens de transcender les approches sectaires de la politique. À cet égard, l'Assemblée salue les récentes mesures prises par le Gouvernement du Royaume-Uni pour limiter l'instabilité de ce système, notamment l'adoption de la loi de 2022 relative à l'Irlande du Nord (ministres, élections et *petitions of concern*).

8. Plus de vingt ans après l'Accord du Vendredi Saint, l'héritage laissé par les Troubles, faute d'avoir été traité de manière adéquate et approfondie, a un impact direct sur la réconciliation et les droits humains sur l'île d'Irlande, est cause de douleur et de frustration dans la société et envoie des signaux décourageants en matière de quête de justice. Toutes les parties concernées devraient honorer leurs obligations au titre de la Convention européenne des droits de l'homme et mettre en œuvre, de bonne foi et dans les meilleurs délais, un processus conforme aux principes convenus dans l'Accord de Stormont House.

9. À cet égard, de sérieuses inquiétudes subsistent quant à la compatibilité du projet de loi consacré aux Troubles en Irlande du Nord (héritage et réconciliation) présenté par le Gouvernement du Royaume-Uni le 17 mai 2022, avec la Convention européenne des droits de l'homme. L'Assemblée salue la décision du Comité des Ministres demandant des informations supplémentaires aux autorités du Royaume-Uni sur la

2. Projet de résolution adopté par la commission le 13 septembre 2022.

conformité du projet de loi à la Convention. L'Assemblée s'inquiète également de ce que la Commission des droits humains d'Irlande du Nord n'a pas été consultée par les autorités du Royaume-Uni sur les questions liées à l'héritage du passé, bien qu'elle soit le principal organe chargé de superviser les droits humains en Irlande du Nord conformément à l'Accord du Vendredi Saint et qu'elle fasse partie du «mécanisme dédié» mis en place pour superviser l'engagement du Gouvernement du Royaume-Uni à protéger l'égalité et les droits humains en Irlande du Nord à la suite du Brexit.

10. L'Assemblée regrette que de nombreux habitants d'Irlande du Nord continuent de subir une ségrégation résidentielle et scolaire. Si l'on ne s'attaque pas à ces divisions systémiques, le remarquable travail mené par les organisations de la société civile, qui dépasse les lignes de partage confessionnelles, ne fera que traiter les symptômes, et il sera difficile de sortir des divisions sectaires qui ont marqué les générations précédentes.

11. Si la violence a fortement diminué au cours des dernières décennies, les tensions résultant du Brexit peuvent contribuer à la résurgence du paramilitarisme. Pour mettre fin au paramilitarisme, il est essentiel que les mesures de police et de justice s'accompagnent d'actions visant à lutter contre les problèmes socio-économiques systémiques auxquels est confrontée l'Irlande du Nord.

12. Au vu de ce qui précède, l'Assemblée appelle le Royaume-Uni:

12.1. à veiller à ce que le retrait de l'Union européenne n'entraîne aucune diminution des droits des habitants d'Irlande du Nord, conformément à ses engagements internationaux, ni un désalignement des droits entre le nord et le sud de l'île d'Irlande;

12.2. à faire usage du «mécanisme dédié» mis en place pour veiller à ce que le Brexit n'entraîne aucune diminution des droits énoncés dans l'Accord du Vendredi Saint, en particulier en demandant et en écoutant les conseils des membres de ce mécanisme, de la Commission pour l'égalité de l'Irlande du Nord et de la Commission des droits humains d'Irlande du Nord;

12.3. à rechercher, dans un esprit constructif, toutes les solutions pratiques pour assurer la mise en œuvre harmonieuse et efficace du Protocole, et à s'abstenir de toute action unilatérale qui saperait le droit international;

12.4. à réexaminer son actuelle proposition d'abroger la loi sur les droits humains et à réaffirmer son attachement à la Convention européenne des droits de l'homme;

12.5. à proposer des pistes pour traiter l'héritage laissé par les Troubles, qui soient conformes aux normes de la Convention européenne des droits de l'homme en matière d'enquêtes effectives, à l'Accord du Vendredi Saint et à la dévolution de la justice en Irlande du Nord; à veiller à ce qu'elles soient le fruit de larges consultations avec les groupes de victimes, les forces politiques en Irlande du Nord et en Irlande et les organes compétents en matière de droits humains;

12.6. à mettre en œuvre les recommandations du Comité des Ministres et du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148) concernant une législation appropriée pour protéger et promouvoir la langue irlandaise;

12.7. à continuer à promouvoir les moyens de rendre les institutions d'Irlande du Nord plus stables et plus résistantes aux turbulences politiques, conformément à l'accord «*New Decade, New Approach*», et moins tributaires des considérations religieuses.

13. L'Assemblée appelle l'Irlande et le Royaume-Uni à continuer de faire de la mise en œuvre de l'Accord du Vendredi Saint une priorité absolue et à travailler ensemble dans un esprit de coopération, constructif et tourné vers l'avenir.

14. L'Assemblée appelle les autorités et les forces politiques d'Irlande du Nord:

14.1. à œuvrer de concert pour assurer la mise en œuvre harmonieuse et efficace du Protocole en Irlande du Nord, qui s'est largement prononcée pour le maintien au sein de l'Union européenne;

14.2. à s'abstenir d'employer les discours clivants et incendiaires à propos du Protocole et, au contraire, à tirer pleinement parti des avantages importants que le Protocole a déjà procurés et peut continuer à procurer à l'économie nord-irlandaise et aux mesures visant à bâtir un avenir plus prospère pour toutes les communautés en Irlande du Nord;

14.3. à rétablir immédiatement le partage du pouvoir, afin de permettre une bonne gouvernance en Irlande du Nord, et à s'abstenir d'actes politiques qui compromettent la capacité de fonctionnement des institutions nord-irlandaises;

14.4. à s'employer à résoudre les problèmes socio-économiques systémiques auxquels l'Irlande du Nord est confrontée, non seulement pour améliorer les conditions de vie, mais aussi pour créer les conditions nécessaires à la démolition des murs de la paix et pour contribuer à mettre fin au paramilitarisme;

14.5. à promouvoir des politiques qui limitent la ségrégation résidentielle et à prendre toutes les mesures nécessaires pour développer la mixité scolaire en prenant enfin des mesures résolues en faveur d'une éducation intégrée;

14.6. à veiller à ce que l'enseignement de l'histoire poursuive les objectifs de paix et de réconciliation, en adoptant une approche fondée sur des perspectives multiples qui respecte la diversité des points de vue et la différence culturelle, et en faisant notamment appel à l'expertise du Conseil de l'Europe en matière d'enseignement de l'histoire;

14.7. à coopérer de manière constructive avec les autorités du Royaume-Uni et d'Irlande pour traiter l'héritage des Troubles et à continuer de soutenir les mesures visant à faire la lumière sur le passé, tels que les travaux menés par la Médiatrice de la police;

14.8. à consulter et à faire usage des organes compétents du Conseil de l'Europe ayant une expertise dans le domaine des droits des langues minoritaires et à appliquer, le cas échéant, leurs recommandations afin de tirer parti des normes et meilleures pratiques européennes.

15. L'Assemblée appelle également l'Union européenne à continuer de chercher, dans un climat constructif, toutes les solutions pratiques pour minimiser les effets négatifs du Brexit et assurer la mise en œuvre harmonieuse et efficace du Protocole.

B. Exposé des motifs par M. George Katrougalos, rapporteur

1. Introduction

1. L'Accord sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne[3], entré en vigueur le 31 janvier 2020, reconnaît qu'il est nécessaire «de prévoir des modalités durables pour faire face aux situations très particulières liées à l'Irlande et à l'Irlande du Nord». Annexé à l'Accord, le Protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord (le «Protocole») prévoit que l'Irlande du Nord continue de profiter du marché unique européen, tout en faisant partie du territoire douanier du Royaume-Uni.

2. En septembre 2020, un projet de loi au Royaume-Uni intitulé *Internal Market Bill*[4] est venu remettre en question certaines dispositions du Protocole et, selon le Secrétaire d'État pour l'Irlande du Nord, porter atteinte au droit international «de manière très spécifique et limitée»[5]. Ce projet controversé est à l'origine d'une proposition de résolution[6], renvoyée pour rapport à la Commission des questions politiques et de la démocratie.

3. En dépit du retrait de ces clauses litigieuses, le Royaume-Uni a récemment déposé un autre projet de loi similaire, obligeant l'Union européenne à lancer une procédure d'infraction pour violation du droit international[7]. En tout cas, l'Assemblée parlementaire ne peut ignorer les faits qui sont survenus depuis l'entrée en vigueur du Protocole le 1er janvier 2021. Plus de vingt ans après l'Accord du Vendredi Saint, le Brexit est un poids dans la balance qui met en péril un équilibre précaire. Il est le révélateur de tensions profondes qui ne se sont pas dénouées au fil du temps au sein de la société nord-irlandaise.

4. L'Assemblée a déjà eu l'occasion de traiter de la situation en Irlande du Nord par le passé, dans sa Résolution 859 (1986), adoptée à l'issue de la signature de l'Accord de Hillsborough, puis dans sa Résolution 1163 (1998) suite à l'Accord du Vendredi Saint. Enfin, la Résolution 1389 (2004) a rappelé l'obligation morale du Conseil de l'Europe et de son Assemblée d'apporter leur contribution, par tous les moyens dont ils disposent, à l'avancée du processus de paix.

5. S'il n'est pas de mon ressort en tant que rapporteur de reproduire l'histoire du conflit en Irlande du Nord, je souhaite cependant que mon rapport s'inscrive dans la droite lignée du travail accompli par mes prédécesseurs et ne se contente pas d'apprécier la situation sur la seule base de l'Accord sur le retrait. Cela reviendrait à tronquer une réalité dont les ramifications sont beaucoup plus complexes et qui doivent s'apprécier sur la base de la mise en œuvre de l'Accord du Vendredi Saint.

6. Conformément au vaste mandat de la commission, je souhaite que mon rapport vienne soutenir les efforts de réconciliation déployés depuis l'Accord du Vendredi Saint et s'intéresse au fonctionnement effectif des institutions en place. L'impact du Brexit dans cette équation devra être appréhendé à l'aune de considérations politico-juridiques, mais aussi socio-économiques et liées aux droits humains. Mon rapport se concentre également sur certaines thématiques qui illustrent les difficultés existantes sur ce territoire et mettent en lumière la nécessité d'une gouvernance politique forte, comme la lutte contre la ségrégation résidentielle et scolaire, la promotion de l'irlandais en Irlande du Nord, mais aussi la manière de traiter l'héritage laissé par les Troubles et la lutte contre le paramilitarisme[8].

7. Afin d'éclairer l'élaboration du rapport, la commission des questions politiques et de la démocratie a organisé en décembre 2021 une audition à laquelle ont participé Mme Alyson Kilpatrick, Commissaire en chef de la Commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord, et M. Daithí Ó Ceallaigh, Directeur général de l'Institute of International and European Affairs, Irlande, que je tiens à remercier pour leurs précieuses contributions. En outre, j'ai effectué des visites d'information à Dublin, Belfast et à Londres en février 2022, où j'ai rencontré des responsables gouvernementaux, des membres du parlement et de la société civile afin de

---

3. Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, Journal officiel de l'Union européenne, C 384I, 12 novembre 2019.
4. Devenu le «United Kingdom Internal Market Act 2020», (anglais uniquement).
5. «Brexit bill does break international law, says Northern Ireland secretary», *Guardian News*, 8 septembre 2020 (anglais uniquement).
6. Doc. 15162.
7. La Commission européenne ouvre des procédures d'infraction contre le Royaume-Uni pour violation du droit international et fournit de plus amples informations sur les solutions envisageables pour faciliter la circulation des marchandises entre la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord, 15 juin 2022.
8. D'autres problématiques représentant des enjeux de société majeurs, comme la réforme du secteur de la santé, ne seront pas traitées ici.

me faire une idée de la situation de première main. Je tiens à remercier les délégations de l'Irlande et du Royaume-Uni auprès de l'Assemblée, ainsi que mes collègues de l'Assemblée d'Irlande du Nord, pour leur soutien inestimable dans l'organisation des visites et de mes rencontres.

2. Le Brexit, un catalyseur des tensions profondes de la société nord-irlandaise

8. L'Accord du Vendredi Saint qualifiait le Royaume-Uni et l'Irlande de «partenaires dans l'Union européenne». Six ans après le choix exprimé par les électeurs du Royaume-Uni de sortir de l'Union européenne, le Brexit a remis en question cet équilibre précaire.

2.1. Le Protocole: une tentative de minimiser les conséquences économiques négatives du Brexit

9. Annexé à l'Accord de retrait, le Protocole se veut être une réponse à la préservation de l'Accord du Vendredi Saint dans toutes ses composantes, au respect de l'ordre constitutionnel du Royaume-Uni et à la préservation de l'intégrité du marché unique et douanier de l'Union européenne. Il prévoit que l'Irlande du Nord, tout en faisant partie du territoire douanier britannique, bénéficie d'un traitement spécifique en matière de commerce, sanitaire, fiscale et en ce qui concerne certaines aides d'État[9]. Une conséquence directe de l'entrée en vigueur du Protocole, qui, il est important de le rappeler, est elle-même un résultat du Brexit, est l'intensification des contrôles à la frontière de la mer d'Irlande.

10. Un Accord de commerce et de coopération appliqué à titre provisoire depuis le 1er janvier 2021 et entré en vigueur le 1er mai 2021 stipule en outre que les échanges entre le Royaume-Uni et l'Union européenne se feront sans tarifs ni quotas à condition que les produits concernés respectent les règles d'origine adéquates, instaurant ainsi des contrôles sanitaires d'exportation et des inspections physiques.

11. Plusieurs incidents liés au Protocole ont également entamé la confiance mutuelle entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Le souhait exprimé par la Commission européenne en janvier 2021 – dans un contexte de pénurie de doses de vaccin contre la covid-19 – de déclencher l'article 16(1) du Protocole[10] (en vertu duquel l'une des parties peut prendre unilatéralement des mesures de sauvegarde appropriées) avait suscité l'indignation générale. L'annonce unilatérale, en mars 2021, par le Secrétaire d'État pour l'Irlande du Nord d'un maintien jusqu'au 1er octobre 2021 du régime de circulation temporaire de produits agroalimentaires vers l'Irlande du Nord[11], dont l'effet était de retarder la pleine application du Protocole, avait été à l'origine de l'ouverture par l'Union européenne de procédures d'infractions contre le Royaume-Uni[12].

12. Au cours du second semestre 2021, les prolongations successives[13] des «périodes de grâces» sur les contrôles douaniers et les annonces par la Commission européenne, notamment de suspendre temporairement sa procédure d'infraction, se sont inscrites dans une logique d'apaisement et ont permis de réduire le risque d'une «guerre de la saucisse»[14], mais malgré cela, le Gouvernement britannique qui avait négocié le Protocole continue d'exprimer ses préoccupations à propos de l'Accord.

13. Ces désaccords se sont ainsi matérialisés dans le *Command Paper* de juillet 2021[15], rejeté dans ses grandes parties par la Commission européenne[16], qui appelle à la révision de portions importantes du Protocole, avec notamment une demande de suppression des formalités douanières pour les biens destinés exclusivement à l'Irlande du Nord et une remise en cause de l'autorité de la Cour de Justice de l'Union européenne dans l'application du Protocole. En octobre 2021, dans un effort de réconciliation, la Commission

---

9. Voir l'article 5 du Protocole «douanes, circulation des marchandises». Les formalités administratives y relatives sont détaillées à l'article 7 du Protocole.
10. Commission statement on the vaccine export authorisation scheme, 29 janvier 2021 (anglais uniquement).
11. Written statement by Mr Brandon Lewis, Secretary of State for Northern Ireland, 3 mars 2021 (anglais uniquement).
12. Le 15 mars, la Commission européenne a envoyé une lettre de mise en demeure au Royaume-Uni pour violation de ses obligations au titre du Protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord.
13. Extension to Northern Ireland Protocol grace period for chilled meats agreed, 30 June 2021; Written statement by Lord Frost, 6 septembre 2021 (anglais uniquement); Déclaration de la Commission européenne à la suite de l'annonce faite par le Royaume-Uni concernant la mise en œuvre du Protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord, 6 septembre 2021.
14. Cette problématique s'était retrouvée au centre des discussions lors du dernier sommet du G7 («Why A Brexit Sausage War Risks Overshadowing The Entire G7 Summit», *HuffPost*, 11 juin 2021 (anglais uniquement)).
15. Northern Ireland Protocol: the way forward, Cabinet Office and Northern Ireland Office, 21 juillet 2021 (anglais uniquement).
16. Press speaking points by Vice-President Maroš Šefčovič in Belfast, following his two-day visit to Northern Ireland; Speech by Vice-President Maroš Šefčovič at the Queen's University, Belfast (anglais uniquement).

européenne a proposé un ensemble de mesures comprenant une réduction de 50 % des formalités douanières pour les marchandises circulant de la Grande-Bretagne vers l'Irlande du Nord et une réduction de 80 % des contrôles sur les denrées alimentaires, les végétaux et la santé animale[17].

14. Dans ce contexte difficile, il aurait été important que les discussions politiques et techniques entre le Royaume-Uni et l'Union européenne aboutissent à une solution négociée, conformément à la déclaration conjointe prononcée par le vice-président de la Commission européenne, Maroš Šefčovič et la ministre britannique des Affaires étrangères, Elizabeth Truss, à la suite de la réunion du comité mixte institué par l'Accord sur le retrait de février 2022. Malheureusement, cet esprit constructif n'a pas eu d'écho au printemps 2022. En effet, aucun progrès tangible n'a été réalisé dans les pourparlers directs et la ministre des Affaires étrangères Truss a déclaré en mai 2022 à la Chambre des communes que le gouvernement avait l'intention d'apporter unilatéralement des modifications au Protocole.

15. Conformément aux indications de la ministre des Affaires étrangères, le 13 juin 2022, le Gouvernement britannique a présenté au parlement le projet de loi sur le Protocole d'Irlande du Nord, avec l'objectif déclaré de «corriger» certaines parties du Protocole et de «résoudre les problèmes pratiques» qu'il avait créés, notamment en ce qui concerne les procédures douanières lourdes, la réglementation rigide, les incohérences en matière d'impôts et de dépenses, et les questions de gouvernance démocratique[18].

16. Une majorité de membres de l'Assemblée d'Irlande du Nord ont écrit une lettre au Premier ministre, Boris Johnson, pour rejeter le projet de loi, et le Premier ministre irlandais Micheál Martin a estimé qu'il s'agissait d'un «point bas historique» et que c'était «très regrettable[19]». Notant que le Protocole était la seule solution que les deux parties pouvaient trouver pour protéger l'Accord du Vendredi Saint tout en relevant les défis créés par le Brexit, Maroš Šefčovič, vice-président de la Commission européenne, s'est déclaré très préoccupé par le projet de loi, qui laisse de côté des éléments essentiels du Protocole. L'Union européenne a ensuite décidé d'ouvrir deux nouvelles procédures d'infraction contre le Gouvernement britannique pour violation du droit international et de relancer celle qu'elle avait mise en attente en septembre 2021, tout en fournissant des détails supplémentaires sur l'ensemble de mesures d'octobre 2021 visant à faciliter la circulation des marchandises entre la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord[20].

17. Au cours de mes visites d'information en Irlande et en Irlande du Nord, j'ai entendu de nombreux interlocuteurs, notamment des représentants d'entreprises, des organisations de la société civile et des responsables gouvernementaux, affirmer que tout ce qu'il faut, c'est une solution pratique pour les marchandises destinées à rester en Irlande du Nord et provenant d'autres parties du Royaume-Uni. Pour le reste, la population n'est pas vraiment préoccupée par le Protocole, et les entreprises sont généralement satisfaites, ou au pire non affectées, par ce qu'il pourrait apporter si les derniers détails pratiques sont réglés[21].

18. On note que les nouvelles dispositions établies par le Protocole ont entraîné au début quelques problèmes au niveau du commerce et des chaînes d'approvisionnement entre l'Irlande du Nord et la Grande-Bretagne[22], principalement en raison des formalités administratives supplémentaires, mais que les tendances économiques sont encourageantes. Le commerce entre l'Irlande du Nord et l'Irlande a nettement augmenté depuis le Brexit, la valeur des marchandises importées d'Irlande du Nord en Irlande ayant crû de 153 % entre 2019 et 2021, et les exportations de 69 %[23]. Bien que le volume total des échanges commerciaux pour le Royaume-Uni ait été réduit au minimum depuis janvier 2021, également en raison du retrait, des études ont suggéré que l'Irlande du Nord sera l'économie régionale britannique la moins touchée par le Brexit, en partie grâce au Protocole[24].

---

17. Protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord: la Commission propose des dispositions sur mesure au profit de l'Irlande du Nord, Commission européenne, 13 octobre 2021.
18. Northern Ireland Protocol Bill, Foreign, Commonwealth & Development Office, 24 juin 2022 (anglais uniquement).
19. «Brexit: PM to unveil plans to scrap parts of NI Protocol agreed with EU», *BBC News*, 13 juin 2022 (anglais uniquement).
20. «La Commission ouvre des procédures d'infraction contre le Royaume-Uni pour violation du droit international et fournit de plus amples informations sur les solutions envisageables pour faciliter la circulation des marchandises entre la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord», Commission européenne, 15 juin 2022.
21. Voir aussi, par exemple, cette enquête de la Chambre de commerce de Londonberry auprès de ses membres (anglais uniquement).
22. «Pénurie d'essence au Royaume-Uni: des stations-service contraintes de fermer à cause des problèmes de livraison», *Le Monde*, 23 septembre 2021.
23. «Goods Exports and Imports – December 2021», Central Statistics Office (anglais uniquement).
24. «Brexit: NI Protocol 'helps lessen impact on NI economy», *BBC News*, 22 juin 2022 (anglais uniquement).

2.2. Le Brexit, vecteur de tensions entre unionistes et nationalistes

19. Au-delà des conséquences économiques, les répercussions du Brexit ont également accentué les tensions existantes. Les tentatives d'intimidations des dockers dans les ports de Larne et Belfast, en relation avec le Protocole, ont ainsi été les prémices de violences au printemps 2021[25].

20. Des affrontements violents d'une ampleur inégalée depuis de nombreuses années ont éclaté le 29 mars 2021 dans plusieurs villes et villages, principalement dans les zones où les bandes criminelles liées aux paramilitaires loyalistes ont une influence importante. Les violences, qui ont principalement visé les agents des forces de l'ordre et les véhicules dans les rues, ont fait plus de 50 blessés parmi les policiers anti-émeute.

21. La réactivité et la responsabilité des dirigeants politiques de tous bords, qui ont conjointement appelé au dialogue en avril 2021, sont certainement à l'origine du retour au calme. La visite en mai 2021 du prince de Galles et de la duchesse de Cornouailles, dans le comté d'Armagh, ancienne place forte de soutien à l'IRA provisoire, a également été perçue comme hautement symbolique[26]. Aucun débordement majeur n'a par ailleurs été signalé pendant la période des marches orangistes, en particulier durant les célébrations du 12 juillet.

22. Toutefois, sur le plan politique, la démission le 28 avril 2021 de Mme Arlene Foster de ses postes de cheffe du Parti unioniste démocratique (DUP) et de Première ministre d'Irlande du Nord[27] n'a été que le premier d'une série d'événements déstabilisants dans lesquels le Brexit a occupé une place importante. L'actuel chef du DUP, M. Jeffrey Donaldson, a adopté une ligne politique très ferme concernant le Protocole[28], avertissant à plusieurs reprises à l'automne 2021 que son parti serait prêt à se retirer de la coalition au pouvoir si le Protocole n'était pas considérablement modifié[29]. Le 3 février 2022, le Premier ministre Paul Givan (DUP) a annoncé sa démission, au motif que le Protocole avait rompu l'équilibre précaire créé par les Accords du Vendredi Saint et de Saint Andrew[30]. Cette décision a paralysé l'Exécutif nord-irlandais deux ans seulement après la restauration des institutions à Stormont.

23. Depuis les élections à l'Assemblée d'Irlande du Nord du 5 mai 2022, qui ont vu le Sinn Féin et le DUP obtenir respectivement le plus grand nombre de sièges et le deuxième plus grand nombre de sièges, le DUP a bloqué la nomination d'un président à deux reprises afin de faire pression sur le Gouvernement britannique pour qu'il prenne des mesures concernant le Protocole[31]. Sans président, l'Assemblée ne peut pas fonctionner pleinement et l'exécutif de partage du pouvoir ne peut pas entrer en fonction.

24. Si prendre l'Exécutif nord-irlandais en otage au sujet du Protocole a été précédemment condamné par d'autres dirigeants unionistes[32], une déclaration conjointe du 28 septembre 2021 indiquait clairement que les quatre principaux partis unionistes étaient unis dans leur rejet ferme et leur opposition au Protocole[33] – et ce malgré de multiples enquêtes indiquant que le Protocole n'est pas une priorité absolue pour les habitants d'Irlande du Nord[34], qui sont largement favorables à un consensus intercommunautaire pour résoudre concrètement les désaccords subsistant entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. C'est également le cas parmi les unionistes: à peine plus d'un unioniste sur 10 considérait le Protocole comme la question la plus importante avant les élections législatives de mai 2022[35].

25. Pourtant, les acteurs politiques avec lesquels j'ai discuté en Irlande du Nord s'inquiètent du fait que le Brexit a contribué à faire accepter l'idée qu'il n'y aura pas d'exécutif après les élections de mai 2022, ce qui est malheureusement le cas. Ce contexte d'incertitude institutionnelle résulte au moins en partie du fait que, le

---

25. «En Irlande du Nord, des graffitis révélateurs de tensions post-Brexit», *Le Point*, 4 février 2021.
26. «Royal visit to Northern Ireland», 19 mai 2021 (anglais uniquement).
27. «Arlene Foster to step down as Northern Ireland first minister», *The Guardian*, 28 avril 2021 (anglais uniquement).
28. «DUP leader Donaldson addresses party divide, unionism outreach and dangers of 'sleepwalking into border poll' in first speech», *Belfast Telegraph*, 1 juillet 2021 (anglais uniquement).
29. Speech by DUP Leader Sir Jeffrey Donaldson MP, 9 septembre 2021 (anglais uniquement).
30. «DUP: NI First Minister Paul Givan announces resignation», *BBC*, 3 février 2022 (anglais uniquement).
31. «DUP again blocks appointment of Northern Ireland assembly speaker», *Financial Times*, 30 mai 2022 (anglais uniquement).
32. «Stormont 'could disappear forever», says Ulster Unionist leader», *The Guardian*, 13 février 2022 (anglais uniquement).
33. «Unionist leaders sign declaration in fresh bid opposing NI protocol», *Belfast Telegraph*, 28 septembre 2021 (anglais uniquement).
34. Voir, par exemple, ici et ici (anglais uniquement).
35. «DUP leader insists he is 'closing the gap' on Sinn Fein», *Belfast Telegraph*, 14 février 2022 (anglais uniquement).

Gouvernement britannique a fait trop de promesses aux unionistes en ce qui concerne les avantages du Brexit et ne les a pas tenues, ce qui a conduit à l'opposition de certains partis au Protocole que nous constatons aujourd'hui.

26. En effet, en parlant avec des interlocuteurs en Irlande du Nord, il était difficile d'échapper au sentiment que le Gouvernement britannique n'avait pas pleinement pris en compte la dynamique très spécifique de cette province lors de l'examen des implications du Brexit. Les discussions sur le retrait se sont articulées autour de la nationalité et de l'identité – des thèmes qui ont des effets beaucoup plus forts et diviseurs en Irlande du Nord.

3. La préservation de la paix, de la stabilité et le renforcement des droits humains en Irlande du Nord

27. Les conséquences du Brexit ont également rappelé le besoin impérieux de réformes en Irlande du Nord pour assurer la préservation de la paix, de la stabilité et du renforcement des droits humains. La pleine mise en œuvre de l'Accord *«New Decade, New Approach» («Nouvelle décennie, Nouvelle approche»*) de janvier 2020, qui a rétabli les institutions de l'Irlande du Nord après une interruption de trois ans, est d'une importance capitale à cet égard.

3.1. Garantir le respect des droits humains dans l'Irlande du Nord post-Brexit

28. Au lendemain du Brexit, il y a une confluence de trois tendances qui pourraient affecter de manière significative les droits humains en Irlande du Nord et sur le reste de l'île: le blocage de la Déclaration des droits de l'Irlande du Nord, la proposition de révision de la loi britannique sur les droits humains et la fragilité du rôle de garant du Protocole.

3.1.1. La Déclaration des droits de l'Irlande du Nord

29. Comme l'a souligné la Commissaire en chef de la Commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord lors d'une audition de la commission des questions politiques et de la démocratie en décembre 2021, l'adoption d'une Déclaration des droits (*Bill of Rights*) reste un élément central non mis en œuvre de l'Accord du Vendredi Saint. La Commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord a rendu son avis au Secrétaire d'État pour l'Irlande du Nord dès décembre 2008, mais l'absence de volonté politique a empêché toute avancée. À Belfast, la Commission *ad hoc* sur une Déclaration des droits de l'Assemblée d'Irlande du Nord[36] a conclu ses travaux en décembre 2021 par un rapport qui donne à réfléchir[37], dans lequel elle souligne qu'elle n'a pu adopter aucune décision ou recommandation pertinente, car le groupe d'experts qui était censé l'aider dans ses travaux n'a jamais été nommé par l'Exécutif, en raison de l'opposition du principal parti loyaliste, le DUP. Cela a conduit le Gouvernement du Royaume-Uni à confirmer en février 2022 qu'il n'irait pas dans le sens d'une loi sur une Déclaration des droits en l'absence d'un consensus, y compris entre les partis d'Irlande du Nord, sur ce que devrait contenir une Déclaration des droits[38].

30. Ce blocage n'aide pas la population d'Irlande du Nord et ne reflète pas le fait qu'il existe un large consensus sur la nécessité d'une Déclaration des droits. 80 % des personnes interrogées par la Commission *ad hoc* ont déclaré qu'il serait important ou très important d'en avoir une[39], et quatre des cinq principaux partis politiques y sont favorables. Même des interlocuteurs unionistes m'ont fait part de leur perplexité face à l'opposition du DUP à toute avancée dans ce domaine, ne serait-ce que pour les tendances démographiques, qui indiquent que les unionistes pourraient bientôt être une minorité.

3.1.2. La proposition de réforme du Human Rights Act

31. Parallèlement à ces discussions propres à l'Irlande du Nord, le Gouvernement britannique a lancé en décembre 2021 une consultation sur une proposition visant à réviser la loi de 1998 *Human Rights Act* et à la remplacer par une déclaration des droits. La protection intégrale des droits humains est primordiale pour la mise en œuvre de l'Accord du Vendredi Saint, qui exige explicitement une «équivalence» entre la protection

36. Créée dans le cadre de l'accord «*New Decade, New Approach*».
37. Report of the Ad Hoc Committee on a Bill of Rights, décembre 2021 (anglais uniquement).
38. «No Bill of Rights until Stormont consensus says British government», *The Irish News*, 17 février 2022 (anglais uniquement).
39. [37] Research and Information Service: NI Bill of Rights Survey, 19 mars 2021 (anglais uniquement).

des droits de l'homme dans les deux juridictions de l'île d'Irlande. L'Irlande et le Royaume-Uni ont ainsi intégré la Convention européenne des droits de l'homme dans leur droit interne par le biais de la loi de 2003 sur la Convention européenne des droits de l'homme et du *Human Rights Act* de 1998, respectivement.

32. Cet effort de réviser *le Human Rights Act*, présenté comme un moyen de «rétablir le bon sens dans l'application des droits de l'homme au Royaume-Uni», de renforcer le rôle de la Cour suprême du Royaume-Uni et du parlement, et de renforcer des droits spécifiques[40], a suscité une opposition farouche de la part de la société civile et des groupes de défense des droits, qui y voient un exercice trompeur visant à rendre l'État moins responsable, qui affaiblit la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme, et qui met en péril l'Accord du Vendredi Saint[41].

33. La Commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord, pour sa part, a «rejeté vigoureusement la proposition de réforme et ses prétendues prémisses», en particulier le fait que certains groupes de détenteurs de droits soient considérés comme moins habilités que d'autres. En recommandant le maintien de la loi sur les droits de l'homme, elle a également exhorté le Gouvernement britannique à prendre pleinement en compte les complexités et les réalités de la dévolution dans le contexte de ces propositions, y compris l'histoire des droits en Irlande du Nord et la manière dont tout changement affecterait la mise en œuvre de l'Accord du Vendredi Saint[42].

34. Ces commentaires sont d'autant plus pertinents compte tenu du rôle de la Commission des droits de l'homme, ainsi que de la Commission pour l'égalité, en tant que «mécanisme dédié» mis en place dans l'Accord de retrait pour superviser l'engagement du Gouvernement britannique à protéger l'égalité et les droits de l'homme dans une Irlande du Nord post-Brexit[43].

35. En dépit de ces préoccupations, le 22 juin 2022, le ministère de la Justice a présenté à Westminster un projet de Déclaration des droits britannique, qui suit l'approche largement critiquée exposée par le gouvernement lors de la consultation. Ce projet ajouterait des obstacles pour ceux qui demandent réparation devant les tribunaux, renforcerait certains droits au détriment d'autres et remettrait en question l'autorité de la Cour européenne des droits de l'homme. Les organismes de surveillance des droits humains ont prévenu que le projet de loi réduirait considérablement les droits de façon générale et conduirait à une situation dans laquelle certains types de violations des droits seraient jugés acceptables[44]. Le projet limiterait essentiellement l'accès à la justice et serait donc contraire à l'exigence de l'Accord du Vendredi Saint de pouvoir accéder à des recours en cas de violation de la Convention européenne des droits de l'homme. Il convient de noter que le projet de loi a été introduit quelques jours seulement après que la Cour européenne des droits de l'homme a rendu une mesure provisoire bloquant l'expulsion de demandeurs d'asile du Royaume-Uni vers le Rwanda, une mesure critiquée par de nombreux responsables du Gouvernement britannique et qui a conduit certains membres du Parti conservateur à demander que le Royaume-Uni se retire de la Convention européenne des droits de l'homme[45] – des discours qui rappellent étrangement ceux qui ont conduit au Brexit.

36. Lors d'un débat d'actualité qui s'est tenu à l'Assemblée en juin 2022, des dizaines de députés issus de tous les horizons politiques et d'un large éventail de pays ont dénoncé l'introduction du projet de loi qui, selon eux, est une dérogation à la Convention européenne des droits de l'homme et une décision dangereuse qui pourrait systématiquement porter atteinte à la protection juridique des personnes au Royaume-Uni. De même, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est inquiétée du fait que les réformes proposées pourraient affaiblir la protection des droits humains et saper l'un des fondements de l'Accord du Vendredi Saint[46].

---

40. «Human Rights Reform Briefing Note: A Modern Bill of Rights – consultation», UK Ministry of Justice (anglais uniquement).
41. «UK plans to overhaul human rights laws come under fire», *Financial Times*, 13 mars 2022; «Human Rights Watch Response to UK Ministry of Justice Consultation», 8 mars 2022 (anglais uniquement).
42. «NIHRC response to the consultation on Human Rights Act Reform: a Modern Bill of Rights», 9 mars 2022 (anglais uniquement).
43. Voir l'article 2 du Protocole sur l'Irlande/Irlande du Nord ainsi que Explainer: «UK Government commitment to no diminution of rights, safeguards and equality of opportunity in Northern Ireland» (anglais uniquement).
44. «No 10 to set out sweeping plans to override power of human rights court», *The Guardian*, 21 juin 2022 (anglais uniquement).
45. «Priti Patel: 'Scandalous' grounding of Rwanda flight shows it's time we quit ECHR», *The Telegraph,* 17 juin 2022 (anglais uniquement).
46. «Royaume-Uni: éviter le recul des droits humains », Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 4 juillet 2022.

3.1.3. La fragilité du rôle de garant du Protocole

37. Une autre pièce essentielle du puzzle concernant les garanties en matière de droits humains est le Protocole, dont les impacts économiques et commerciaux sont bien connus, mais qui comporte également une importante composante relative aux droits humains. Dans l'article 2, le Gouvernement britannique s'est engagé à veiller à ce qu'aucune diminution des droits, des garanties ou de l'égalité des chances, tels que définis dans l'Accord du Vendredi Saint, ne résulte de son retrait de l'Union européenne, et l'article 3 concerne la liberté de circulation.

38. Au cours de ma visite d'information, mes interlocuteurs ont régulièrement évoqué la crainte que les négociations actuelles sur le Protocole, la rhétorique négative de certains acteurs politiques à ce sujet et les récentes prises de position du Gouvernement britannique sur la réforme des droits de l'homme ne mettent en péril ces importantes dispositions. La législation sur l'immigration actuellement envisagée à Westminster, qui exigerait que les citoyens européens non irlandais obtiennent une autorisation avant de passer de l'Irlande à l'Irlande du Nord, a tiré la sonnette d'alarme[47]. On craint que cette législation ne puisse constituer une violation potentielle supplémentaire du Protocole, notamment en raison des nouvelles exigences en matière d'autorisation électronique de voyage, un système d'autorisation préalable à l'entrée, qui créerait une frontière terrestre dure pour les personnes résidant au sud et voyageant au nord.

39. Le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne a jeté une ombre sur d'importantes dispositions de l'Accord du Vendredi Saint, notamment en ce qui concerne le droit de naissance (*birthright*) et le traitement juste et équitable des deux communautés[48]. L'article 2 du Protocole est actuellement le gardien de certains droits, ainsi que d'importants engagements de l'Union européenne en matière de lutte contre la discrimination[49]. Néanmoins, les nouvelles directives européennes en matière de droits humains et d'égalité – autres que celles qui modifient ou remplacent les directives figurant à l'annexe 1 du Protocole – ne s'appliqueront automatiquement qu'à une partie de l'île d'Irlande, ce qui pourrait entraîner un déséquilibre important entre le nord et le sud de la frontière[50]. Au lieu de vivre dans un espace partagé des droits de l'homme, l'Irlande du Nord devra compter sur une action spécifique à Westminster ou à Stormont pour se conformer aux normes européennes[51].

3.2. Sur l'adoption d'une loi et d'une stratégie pour la promotion de la langue irlandaise en Irlande du Nord

40. La promotion de la langue irlandaise en Irlande du Nord est une problématique qui est longtemps restée associée à une revendication identitaire, teintée de fortes connotations politiques et qui représente un élément central de l'expression culturelle.

41. L'Accord du Vendredi Saint a joué un rôle important dans la reconnaissance formelle de la langue irlandaise en Irlande du Nord. Dans l'Accord de Saint Andrew de 2006, le Gouvernement du Royaume-Uni s'engageait à introduire une législation sur la langue irlandaise en droit interne et à travailler avec l'Exécutif nord-irlandais pour soutenir et protéger le développement de la langue irlandaise.

42. En dépit de nombreux efforts intercommunautaires déployés pour promouvoir et inclure l'enseignement de l'irlandais dans les programmes scolaires ces dernières années, cette problématique reste empruntée de profondes divisions. L'accord «*New Decade, New Approach*» consacre une place importante à l'octroi d'un statut officiel et d'une protection juridique pour cette langue ainsi que la création d'un Commissaire chargé de reconnaître, soutenir, protéger et développer la langue irlandaise en Irlande du Nord[52].

---

47. En plus de la condamnation de Dublin. «No border checks to enforce new visa waiver scheme says UK as Ireland reveals 'concerns' over legislation», *Sky News*, 23 mars 2022 (anglais uniquement).
48. L'Accord du Vendredi Saint permet aux habitants d'Irlande du Nord de s'identifier en tant qu'Irlandais ou Britanniques, ou les deux, et de détenir par conséquent la citoyenneté britannique et irlandaise, sans traitement différentiel ou préjudiciable. Aujourd'hui, certains habitants de l'île sont citoyens européens, d'autres non.
49. Voir Annexe I du Protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord.
50. Les responsables politiques autant que la société civile m'ont fait part de cette préoccupation concrète lors de ma visite d'information, la Directive européenne de 2019 sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée en étant un exemple récurrent.
51. En 2020, le Gouvernement britannique s'est engagé à renforcer les protections des droits correspondants en Irlande du Nord si l'Union européenne décide d'améliorer les niveaux minimaux de protection disponibles au titre des droits de l'annexe I du Protocole (anglais uniquement).
52. Certaines critiques ont néanmoins souligné que l'accord édulcorait les engagements pris dans l'Accord de St Andrew.

43. Il convient cependant de regretter qu'à ce jour, plus de 15 ans après l'Accord de 2006, aucune législation sur la langue irlandaise n'a encore été introduite. Cette problématique est ressurgie en juin 2021 à l'occasion de la nomination d'un nouvel Exécutif nord-irlandais et a amené le Gouvernement britannique à s'engager politiquement à ce que le Parlement de Westminster adopte un texte de loi en octobre 2021 si l'Assemblée de Stormont n'y parvenait pas avant cette date et à la nomination de Commissaires en mars 2022. En mai 2022, le Gouvernement britannique a présenté le projet de loi sur l'identité et la langue (Irlande du Nord), qui tient compte en grande partie d'un projet de loi publié parallèlement à l'accord «New decade, New approach».

44. Tant le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, en ce qui concerne la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (Résolution du 7 février 2018), que le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du Conseil de l'Europe ont appelé le Royaume-Uni à adopter une législation appropriée pour protéger et promouvoir la langue irlandaise. Dans sa dernière évaluation à mi-parcours (de mars 2021), le Comité d'experts s'est en outre inquiété du fait que les amendements proposés à la loi sur l'Irlande du Nord ont une portée limitée par rapport à une loi dédiée à la langue irlandaise. Les progrès réalisés dans l'adoption du projet de loi sur l'identité et la langue (Irlande du Nord) par le parlement seront importants à cet égard.

3.3. La fragilité du mécanisme institutionnel nord-irlandais

45. Les menaces récurrentes de suspensions des institutions nord-irlandaises, y compris l'impasse actuelle, rappellent les limites du modèle consociationnel instauré depuis l'Accord du Vendredi Saint[53]. L'Assemblée d'Irlande du Nord a déjà été suspendue à cinq reprises depuis 1998 – en dernier lieu entre 2017 et 2020 –, et n'a pas encore été en mesure d'élire un président à la suite des élections de mai 2022, en raison du veto du DUP.

46. Conçu initialement pour rapprocher les deux communautés, ce modèle a été dévoyé au fil du temps et est venu renforcer les lignes de démarcation et accentuer les clivages communautaires. Il rend difficile l'émergence d'une forme d'opposition à la prise de décision politique sans venir remettre en question le bon fonctionnement des institutions. «Stormont risque de disparaître définitivement» si les grands partis sont autorisés à exercer un chantage au sujet de la capacité de fonctionnement de l'Exécutif, comme l'a averti le dirigeant d'un parti pendant la crise politique de février 2022, lorsque le Premier ministre a démissionné[54].

47. L'obligation des 90 députés de Stormont de se définir de façon communautaire – soit «unioniste», soit «nationaliste», soit «autre» – restreint la liberté politique individuelle des députés et conforte l'hypothèse d'un pouvoir de véto du groupe auquel ils se rattachent. Une récente étude menée par le journal The Guardian[55] de 871 motions et amendements débattus depuis 2000 révèle que 51 % (442) d'entre eux n'ont reçu aucun soutien intercommunautaire et seuls 32 % ont été adoptés avec au moins un ou plusieurs votes d'un membre de l'autre communauté. Seules 15 % des motions ont été adoptées avec une majorité unioniste et nationaliste[56].

48. Le dévoiement historique de la procédure de *petition of concern*, qui exige qu'une question soit adoptée sur une base intercommunautaire plutôt qu'à la majorité simple[57], renforce ces clivages et marginalise le vote des groupes politiques désignés comme «autre», qui ne parviennent pas à s'imposer comme alternative à la dichotomie unionistes / nationalistes sur l'échiquier politique. Cette procédure n'a pas été utilisée depuis la restauration de l'Assemblée d'Irlande du Nord en 2020, ce qui a conduit le Gouvernement britannique à conclure en janvier 2022 qu'aucune réforme de la *petition of concern* n'était nécessaire. Néanmoins, il est clair que la seule menace de cette procédure peut parfois suffire à bloquer des propositions.

49. En outre, si la désignation du premier ministre et du vice-premier ministre par les deux principaux partis politiques, ainsi que les modalités de nomination des ministres, garantissent une représentation plus large au sein du gouvernement, cette configuration exclut une forme plus aboutie de responsabilité individuelle et/ou

---

53. Tel qu'amendé par l'Accord de Saint Andrew (anglais uniquement) du 13 octobre 2006.
54. «Stormont could disappear forever, says Ulster Unionist leader», *The Guardian*, 13 février 2022 (anglais uniquement).
55. «Stormont: where Northern Irish politics splits and where it holds together», *The Guardian*, 22 juin 2021 (anglais uniquement).
56. Ces votes intercommunautaires viennent parfois refléter un conservatisme social marqué. Les plus récentes évolutions sociales (droit à l'avortement, droit au mariage pour les personnes de même sexe) ont été mises en place par Westminster en 2019, lorsque l'Assemblée d'Irlande du Nord était suspendue.
57. L'accord «New Decade, New Approach» prévoit un contrôle plus strict du moment où ce mécanisme peut être déclenché et en réduit la portée.

collective de l'exécutif[58]. Elle empêche également les deux principaux partis politiques de se retirer du gouvernement s'ils ne veulent pas conclure un accord, comme les autres partis ont le droit de le faire, ce qui entraîne des risques élevés d'impasse institutionnelle.

50. Comme j'ai pu le constater directement lors de ma visite à Belfast, certains hommes politiques voient encore la valeur d'un système basé sur la désignation nationaliste / unioniste. Un interlocuteur influent m'a dit à ce sujet que l'Irlande du Nord en est encore au point où il vaut mieux garantir l'inclusivité au prix d'un blocage, où il est préférable d'avoir des contrôles et des équilibres plutôt que des abus. D'autres, cependant, notent comment les structures actuelles renforcent les divisions selon des désignations sectaires de moins en moins pertinentes, et permettent à un parti de tenir les institutions en otage.

51. Le Gouvernement du Royaume-Uni a récemment pris des mesures pour limiter l'instabilité de ce système, en prolongeant la période de temps entre la démission d'un premier ministre ou d'un vice-premier ministre et la convocation de nouvelles élections à l'Assemblée, et en permettant aux ministres de rester en poste pendant cette période[59]. Le *Northern Ireland (Ministers, Elections and Petitions of Concern) Act 2022*[60] est entrée en vigueur le 8 février, mais il a été appliqué rétroactivement, permettant ainsi la poursuite d'une certaine gouvernance après la démission du Premier ministre Givan le 3 février. Si la nouvelle législation empêche un effondrement complet des institutions comme par le passé, l'impact de l'absence d'exécutif reste sévère: aucune nouvelle politique ni aucun budget ne peuvent être adoptés, les stratégies gouvernementales sur des sujets importants tels que l'égalité des sexes et la langue ne peuvent être approuvées et les investissements ne peuvent pas progresser.

3.4. Sur la nécessité de mettre fin à la ségrégation résidentielle et scolaire

52. En dépit d'investissements budgétaires conséquents et de discours politiques en faveur de mixité confessionnelle, l'Irlande du Nord continue de connaître une partition communautaire de sa population. Alors que l'Exécutif nord-irlandais s'était engagé en 2013 à démolir d'ici à 2023 les murs de la paix et présentait cette mesure comme une «étape décisive» pour faire cohabiter les communautés d'une façon intégrée[61], force est de constater que plus de 100 barrières de ce type existent encore aujourd'hui[62].

53. Il existe encore aujourd'hui une majorité de quartiers ségrégés, c'est-à-dire composés en majeure partie de population appartenant à une même communauté. Sans une intervention claire des autorités sur plusieurs fronts – dans le domaine du logement, mais aussi de l'éducation et des réformes économiques – ce phénomène continuera de s'amplifier, car les regroupements ne se produisent pas seulement dans les communautés; les gens choisissent aussi activement de rester dans leur propre communauté en raison de facteurs économiques et sociaux.

54. Cette intervention est d'autant plus nécessaire que l'évolution démographique inégale entre les communautés entraîne des tensions qui contrarient les mobilités résidentielles et contribuent à alimenter les tensions entre les quartiers. L'existence de nombreuses limites urbaines (murs de paix, barrières, symboles identitaires, etc.) limite l'accès aux services publics. Les projets de «quartiers partagés», louables, restent quant à eux en nombres insuffisants.

55. Cette ségrégation résidentielle se reflète dans les salles de classe aussi. Plus de 9 écoliers sur 10 reçoivent une éducation dans un établissement mono-confessionnel et 85 % des écoles comptent moins de 10 % d'élèves de l'autre confession[63]. Outre les écoles intégrées, il existe également un programme d'éducation partagée, dans le cadre duquel des enfants de différentes origines religieuses se retrouvent dans les écoles pour participer à des cours et à des projets. Pourtant, de nombreux enfants d'Irlande du Nord ne rencontrent pas de camarades de l'autre communauté avant d'entrer à l'université.

---

58. Le principe d'une plus grande responsabilité ministérielle est inscrit dans l'accord *«New Decade, New Approach»*, à la suite de l'émoi provoqué par les dysfonctionnements du programme de subventions destinées aux énergies renouvelables, à l'origine de la suspension du Stormont en 2017 (anglais uniquement).
59. Conformément à l'accord «New Decade, New Approach», par. 18.
60. Northern Ireland (Ministers, Elections and Petitions of Concern) Act 2022 – Government Bill (anglais uniquement).
61. «Les murs séparant les communautés à Belfast seront démolis d'ici 2023», *Le Monde*, 9 mai 2013; https://internationalfundforireland.com/.
62. «More than 100 peace wall barriers remain in Northern Ireland», *The Irish Times*, 5 janvier 2022 (anglais uniquement).
63. «L'éducation comme vecteur de réconciliation en Irlande du Nord post-conflit», *Eyes on Europe*, 23 novembre 2020.

56. Ces statistiques interrogent plus globalement sur la nature même du système éducatif, qui perpétue une organisation historique axée autour de la séparation entre élèves catholiques et protestants. Les décisions concernant l'école que fréquentera un enfant sont fondées sur le choix des parents. Une étude récente de l'Université d'Ulster a pointé du doigt un système éducatif «vecteur de division sociale, éclaté et trop cher»[64], tandis que d'autres études ont rappelé l'impact économique de la ségrégation, notamment en raison de l'existence de nombreux doublons (collèges de formation des enseignants séparés, autorités éducatives séparées, organes de gouvernance de conseils scolaires séparés, etc.). Il a ainsi été estimé qu'environ 1 milliard de livres sterling au cours de la dernière décennie a été dépensé pour mettre les jeunes en contact les uns avec les autres dans diverses initiatives intercommunautaires, à quoi s'ajoute le coût du transport du domicile à l'école, environ 81 millions de livres sterling par an[65].

57. L'accord «*New Decade, New Approach*» a affirmé la nécessité de «transformer» le système éducatif actuel, le jugeant non viable. L'un des engagements clés de l'accord était la mise en place d'un examen indépendant du système et, en septembre 2021, le Ministre nord-irlandais de l'Éducation a annoncé la nomination d'un groupe d'experts chargé d'entreprendre cet examen, qui devrait prendre au moins 18 mois[66].

58. Dès les années 1980, la société civile nord-irlandaise a tenté de développer des alternatives à l'enseignement mono-confessionnel. Des enseignants et des parents d'élèves ont mis en place des écoles dites «intégrées» dans le but de favoriser la mixité sociale et confessionnelle. La première d'entre elles a ouvert ses portes en 1981 au sud de la ville de Belfast (Lagan College). S'il existe 65 établissements de ce type aujourd'hui[67], qui reçoivent le soutien des parents d'élèves ainsi qu'un soutien financier de l'autorité de l'éducation, il n'en reste pas moins que seule une extrême minorité des enfants en Irlande du Nord – 7 % – y est scolarisée[68] et que ces écoles restent le fruit de groupes de parents et d'organisations à but non lucratif.

59. Dans le but de multiplier le nombre d'écoles intégrées, le Fonds pour l'éducation intégrée, l'une des principales organisations luttant pour la déségrégation, a lancé la campagne «Intégrer mon école[69]», qui a jusqu'à présent connu un relatif succès, en dépit d'une opposition politique et religieuse toujours très forte. Le DUP et l'UUP ont tous deux voté contre un récent projet de loi sur l'éducation visant à promouvoir l'éducation intégrée.

60. Aujourd'hui, plusieurs voix s'élèvent en faveur d'une éducation dite «partagée», une alternative qui consiste à mettre en œuvre des dispositifs pédagogiques communs entre deux écoles de confessions différentes, sur une base régulière. 76 % des écoles confessionnelles participent aujourd'hui à ce type de dispositifs[70]. Si l'éducation partagée a indéniablement des effets sociétaux et culturels positifs et peut être considérée comme une réponse pragmatique aux divisions actuelles, la société civile a tendance à soutenir des changements plus fondamentaux dans l'éducation en Irlande du Nord, en mettant l'accent sur l'intégration[71].

61. Lorsqu'on aborde la question de la ségrégation en Irlande du Nord, il est important de ne pas négliger la composante «classe sociale». Les quartiers sont désormais également séparés socialement – les murs de la paix, par exemple, se trouvent principalement dans les zones de classe inférieure – et cela a un impact considérable sur la résolution des conflits. Cela s'applique également au secteur de l'éducation, où l'examen de sélection des *grammar schools* à l'âge de 11 ans est aussi important que la religion pour déterminer le parcours d'un élève, créant très tôt un «système de nantis et de démunis[72]».

---

64. «Education in NI 'divided and splintered', says Ulster University report», BBC News, 17 février 2020 (anglais uniquement).
65. «Time to count the cost of segregated education», «Schools: the price of segregation», https://scopeni.nicva.org/. (anglais uniquement).
66. Panel to undertake Independent review of education announced, Education Department (anglais uniquement).
67. Integrated schools, Education Department (anglais uniquement).
68. «Integrated education in Northern Ireland is urgent – why can't our leaders see that?», *The Guardian*, 2 décembre 2021 (anglais uniquement).
69. Une loi de 1978 (loi Dunleath) permet aux écoles existantes de passer de ségréguées à intégrées. Peu utilisée, l'Integrated Education Fund a lancé une campagne visant à travailler avec les parents et les enseignants pour transformer leurs écoles par le biais de scrutins parentaux.
70. «The shift from integrated to shared», *thedetail*, 6 juin 2014 (anglais uniquement).
71. Voir, par exemple: «It Didn't End in 1998», *Commission for Victims and Survivors*; «Same Difference? Shared Education and Integrated Education», *Integrated Education Fund* (anglais uniquement).
72. «Grammar schools: Theresa May ignites debate that has raged in Northern Ireland 'for years'», *BBC News*, 9 septembre 2016 (anglais uniquement).

4. Panser les plaies du passé pour regarder vers l'avenir

62. L'Accord du Vendredi Saint a certes mis fin à trente ans de guerre, mais cette paix reste fragile. Au-delà de l'amélioration de la situation économique et de la multiplication des initiatives intercommunautaires, cette construction d'un avenir commun et la recherche d'une identité apaisée doivent aussi passer par une réponse institutionnelle à l'héritage laissé par les Troubles et par une lutte sans réserve contre la prégnance des organisations paramilitaires.

4.1. La recherche d'une réponse institutionnelle à l'héritage laissé par les Troubles

63. Alors que ce rapport se concentre sur l'impact du Brexit, le Gouvernement britannique a introduit en mai 2022 un projet de loi sur l'héritage des Troubles qui aura un impact direct sur la réconciliation et les droits humains sur l'île d'Irlande. Pour cette raison, ce thème ne peut être négligé lors de l'analyse du contexte suite au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

64. Même après l'Accord du Vendredi Saint de 1998, la société nord-irlandaise n'a pas beaucoup progressé en ce qui concerne les chapitres les plus sombres du conflit qui a embrasé l'île pendant des décennies. En réponse aux défaillances dans les enquêtes sur les décès et les évènements liés aux Troubles, les Gouvernements de l'Irlande et du Royaume-Uni, ainsi que les dirigeants politiques de l'Irlande du Nord, ont signé l'Accord de Stormont House en 2014, qui définissait un nouveau cadre et de nouvelles institutions, notamment une Unité indépendante d'enquêtes historiques. Cette unité devait faire avancer les enquêtes en suspens sur les décès liés aux Troubles, grâce à une approche centrée sur les victimes, tout en se conformant aux exigences des dispositions de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

65. Dans l'accord *«New Decade, New Approach»* de janvier 2020, le Gouvernement britannique s'engageait à publier et à présenter, dans les 100 jours, une législation au parlement pour mettre en œuvre l'Accord de Stormont House.

66. Cependant, dans un rapport intérimaire du 21 octobre 2020, la Commission des questions relatives à l'Irlande du Nord de la Chambre des communes du Royaume-Uni faisait part de ses profondes préoccupations en ce qui concerne le manque de précision des intentions du gouvernement depuis la signature de l'accord *«New Decade, New Approach»* et l'invitait à introduire aussi vite que possible une législation compatible avec les six principes de l'Accord de Stormont House[73].

67. Dans une résolution intérimaire adoptée le 3 décembre 2020[74], le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a souligné que le Royaume-Uni avait l'obligation, en vertu de l'article 46 de la Convention européenne des droits de l'homme, de se conformer aux arrêts de la Cour. Il a fait état de sa profonde préoccupation quant aux manques de détails fournis sur le fonctionnement pratique des propositions formulées par le gouvernement visant à conclure toutes les enquêtes historiques dans un délai de cinq ans et de leur conformité avec l'obligation prévue à l'article 2 de la Convention.

68. Au cours de l'été 2021, le Gouvernement britannique a publié le *Command Paper 498*[75], qui propose un délai de prescription qui s'apparente de fait à une amnistie générale et inconditionnelle mettant fin à toutes les «activités judiciaires» liées à la période des Troubles. Une étude menée par plusieurs spécialistes de la justice transitionnelle souligne que le projet proposé va plus loin que l'amnistie qui avait été introduite en son temps par l'ancien dictateur chilien Augusto Pinochet[76].

69. Cette proposition a été rejetée par l'ensemble des partis politiques d'Irlande du Nord, le Gouvernement irlandais, l'opposition travailliste à Westminster, mais également la Commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord. Deux rapporteurs spéciaux de l'ONU ont fait part dans une déclaration de leur vive préoccupation autour de ce projet, demandant instamment aux autorités de «s'abstenir de régresser sur leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme en établissant un délai de prescription pour les poursuites liées aux conflits et en interdisant toutes les investigations, enquêtes et actions civiles connexes[77]».

---

73. «Addressing the Legacy of Northern Ireland's Past: the Government's New Proposals (Interim Report)», Northern Ireland Affairs Committee, 21 octobre 2020 (anglais uniquement).
74. Résolution intérimaire CM/ ResDH(2020)367.
75. «Addressing the legacy of Northern Ireland's past», Northern Ireland Office, 14 juillet 2021 (anglais uniquement).
76. Model Bill Team Response to the UK Government Command Paper on Legacy in NI, septembre 2021 (anglais uniquement).
77. «UK: UN experts voice concern at proposed blanket impunity to address legacy of «the Troubles» in Northern Ireland», 12 août 2021 (anglais uniquement).

70. Dans un courrier adressé le 13 septembre 2021 au Secrétaire d'État à l'Irlande du Nord, la Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a également fait état de ses préoccupations sur le sujet[78]. En réponse, le Secrétaire d'État pour l'Irlande du Nord a rappelé que le *Command Paper* devait être entendu comme un processus d'engagement avec l'ensemble des parties intéressées et pas comme l'expression d'une position ferme et définitive[79].

71. Une position plus définie semble avoir émergé le 17 mai 2022, lorsque le Gouvernement britannique a présenté le *Northern Ireland Troubles (Legacy and Reconciliation) Bill*. Cette proposition de loi prévoit la création d'une Commission indépendante pour la réconciliation et la récupération d'informations, qui mènera des enquêtes sur la base des demandes des familles, du gouvernement ou d'autres acteurs. Cette commission, qui devrait être opérationnelle pendant cinq ans, pourra accorder l'immunité aux auteurs présumés qui, aux yeux de la Commission, coopèrent pour faire la lumière sur la vérité; ceux qui ne coopèrent pas resteraient en revanche passibles de poursuites. La législation mettrait un terme à toutes les enquêtes criminelles et les nombreuses actions civiles en cours et empêcherait toutes futures enquêtes, actions civiles et enquêtes criminelles menées par le service de police d'Irlande du Nord ou la médiatrice ou le médiateur de la police liées aux Troubles[80].

72. Le secrétaire d'État pour l'Irlande du Nord a fait valoir que la proposition favorisait la récupération des informations et la réconciliation, et aiderait la société à se tourner vers l'avenir. Notant que «le système actuel échoue, n'apportant ni vérité ni justice à la grande majorité des familles», il a déclaré que la Commission indépendante pour la réconciliation et la récupération d'informations donnerait aux gens une raison de se manifester, «ce qui n'existe pas pour le moment[81].»

73. Les groupes de victimes, tous les partis politiques d'Irlande du Nord et le parti travailliste britannique se sont fermement opposés à la proposition[82], tout comme le Premier ministre irlandais et le chef de l'opposition irlandaise, qui l'ont tous deux présentée comme une rupture unilatérale de l'Accord de Stormont House[83].

74. Intervenant en tant que témoin lors d'une audience du 7 juin 2022 de la Commission des affaires de l'Irlande du Nord, la Commissaire en chef de la Commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord a exprimé sa déception quant au fait que la Commission n'a pas été consultée par les autorités lors de la préparation du projet de loi et a souligné de nombreux éléments de préoccupation grave concernant la conformité du projet de loi avec l'État de droit et les normes en matière de droits de l'homme. Notant comment le projet de loi «canaliserait essentiellement toutes les investigations, les poursuites, les plaintes civiles, les enquêtes et les plaintes de la police découlant des Troubles, de la police et d'autres organes judiciaires vers cette seule Commission», elle l'a qualifié d'«interférence très importante avec l'État de droit et avec tout ce à quoi le Royaume-Uni a souscrit». Elle a qualifié les dispositions relatives à l'immunité d'«amnistie de fait», dans la mesure où aucun type de crime ne semble être exempté d'une immunité potentielle, et en général, étant donné le manque de garanties. En outre, les victimes et les survivants n'ont aucune possibilité de contester les affirmations de la personne qui tente d'obtenir l'immunité, de demander l'admission d'informations, de faire appel de la décision, ni même nécessairement de voir un rapport complet de la décision. Étant donné que les procédures décrites dans le projet de loi ne peuvent pas répondre aux obligations procédurales prévues par les articles 2 et 3 de la Convention, la Commissaire en chef a affirmé que le projet de loi est en violation, entre autres, de l'Accord du Vendredi Saint[84].

75. Dans le cadre de son travail de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a publié, le 10 juin 2022, une décision demandant des informations supplémentaires aux autorités du Royaume-Uni sur l'efficacité et la conformité à la

78. Letter of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe to the Rt Hon Brandon Lewis, Secretary of State for Northern Ireland, 13 septembre 2021 (anglais uniquement).
79. Reply of the Secretary of State for Nothern Ireland to the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, 22 septembre 2021 (anglais uniquement).
80. «Secretary of State for Northern Ireland to outline way forward to address the legacy of the Troubles», Northern Ireland Office, 17 mai 2022 (anglais uniquement).
81. Secretary of State for Northern Ireland to outline way forward to address the legacy of the Troubles, Northern Ireland Office, 17 mai 2022; «NI Troubles: Legacy bill published by the UK government», *BBC News,* 17 mai 2022 (anglais uniquement).
82. «NI Troubles: Legacy bill published by the UK government», *BBC News*, 17 mai 2022 (anglais uniquement).
83. «Victims 'want no amnesty' for Troubles-era killers, Irish tell UK», *Politico*, 17 mai 2022 (anglais uniquement).
84. Oral evidence: Addressing the Legacy of Northern Ireland's Past: The UK Government's New Proposals, 7 juin 2022 (anglais uniquement).

Convention du projet de loi *Northern Ireland Troubles (Legacy and Reconciliation) Bill*, ainsi que sur le processus d'engagement entrepris et prévu pour gagner la confiance et amener les parties prenantes à s'impliquer[85].

76. Un processus qui conduirait à une certaine forme d'amnistie aurait plusieurs conséquences involontaires, comme me l'a déclaré la ministre de la Justice d'Irlande du Nord Naomi Long lors d'une réunion. Premièrement, cela permettrait aux auteurs présumés de présenter publiquement leur version de l'histoire sans que les familles aient la possibilité de demander des comptes devant les tribunaux. Deuxièmement, le fait de sortir les affaires héritées du passé du système judiciaire moderne ébranlerait la confiance dans les nouvelles institutions réformées de l'Irlande du Nord actuelle. Et troisièmement, il faut tenir compte du message que cela enverrait aux organisations paramilitaires encore actives.

77. Si les propositions tendant à une amnistie générale sont largement condamnées, comme je l'ai également constaté lors de ma visite d'information en Irlande du Nord, il est admis que l'État de droit, des enquêtes efficaces et l'émergence de la vérité doivent être des éléments cardinaux de tout processus crédible. Dans un récent sondage, non seulement plus des deux tiers des personnes interrogées ont reconnu la nécessité de s'occuper de l'héritage du conflit, mais surtout 85 % d'entre elles ont admis que tous les secteurs de la société ont été lésés pendant les Troubles[86]. Cela montre qu'une amnistie générale n'est pas une solution acceptable. Une base solide pour un processus ancré dans la vérité, centré sur toutes les victimes, et qui permette de tourner la page, est nécessaire.

78. Les nombreuses préoccupations exprimées à l'encontre du projet de loi interviennent à un moment où plusieurs initiatives ont pourtant permis des avancées significatives en matière d'enquêtes conformes aux dispositions pertinentes de la Convention et adoptant une approche centrée autour des familles des victimes. Citons par exemple l'enquête sur le massacre de Ballymurphy qui a révélé, en mai 2021, que les 10 victimes d'une intervention de l'armée de 1971 étaient innocentes, et l'opération Kenova, une enquête indépendante menée par un ancien chef de police qui a montré que la vérité peut être révélée dans de nombreuses affaires non résolues[87].

79. La Médiatrice de la police a également effectué un travail important pour faire la lumière sur ce qui s'est passé, avec plus de 428 cas actuellement au sein de la Direction historique du bureau. Elle a récemment publié deux rapports thématiques soulignant d'importants manquements en matière d'enquête et de renseignement ainsi que des «comportements collusoires» de la Royal Ulster Constabulary en relation avec une série de meurtres et de tentatives de meurtre à la fin des années 1980 et dans les années 1990[88]. Compte tenu du rôle de la police dans les événements passés, et en particulier de ce qui a été décrit comme une «force dans la force»[89], il importe que ces enquêtes bénéficient d'un appui et de ressources appropriés.

4.2. Lutter sans réserve contre la prégnance des organisations paramilitaires

80. Le processus de paix entamé depuis l'Accord du Vendredi Saint n'a pas permis de supprimer l'existence des organisations paramilitaires qui comptent toujours des milliers d'adhérents, parmi lesquels un certain nombre de membres actifs. L'annonce, le 4 mars 2021, du Conseil des Communautés Loyalistes, un groupe de paramilitaires loyalistes, du retrait de leur soutien à l'Accord du Vendredi Saint en signe de protestation contre la frontière maritime en mer d'Irlande en est une profonde illustration[90]. Dans un entretien de février 2022, le président du groupe a averti que si le Gouvernement du Royaume-Uni devait parvenir à un nouvel accord avec Bruxelles sur le Protocole, «cela aurait pour effet d'envoyer le message selon lequel seule la violence fonctionne[91]».

---

85. Décision du Comité des Ministres, H46-35 *Groupe McKerr c. Royaume-Uni* (Requête n° 28883/95), Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne, 10 juin 2022.
86. «More than a third support 'drawing a line under the past' – new research», *The Irish News*, 15 février 2022 (anglais uniquement).
87. www.opkenova.co.uk/ (anglais uniquement).
88. Voir les déclarations publiques du Médiateur de la police du 14 janvier 2022 et du 8 février 2022 (anglais uniquement)
89. «RUC told to put intelligence before arrests, reveals secret MI5 report», *The Guardian*, 26 juin 2018 (anglais uniquement).
90. «Loyalist group withdraws support for Good Friday Agreement», *BBC News*, 4 mars 2021 (anglais uniquement).
91. «Upheaval in Northern Ireland, With Brexit at Its Center», *The New York Times*, février 2022 (anglais uniquement).

81. Alors qu'une tendance à la baisse des incidents liés à la sécurité s'observe depuis une dizaine d'années, ce qui a permis de consolider la crédibilité et la reconnaissance du Service de Police d'Irlande du Nord, les agressions de type paramilitaire connaissent un certain regain. La mort de la journaliste Lyra McKee est venue cruellement le rappeler en 2019[92].

82. Dans son dernier rapport de décembre 2021, l'*Independent Reporting Commission*[93] indique que les réactions au Brexit, y compris au Protocole, ont encore compliqué la donne et confèrent une importance croissante au paramilitarisme. Elle réitère que les mesures de maintien de l'ordre et de justice, bien qu'indispensables pour mettre fin au paramilitarisme, ne sont pas suffisantes en soi et doivent s'accompagner d'actions visant à lutter contre les problèmes socio-économiques graves et systémiques auxquels sont confrontées les communautés. L'Independent Reporting Commission appelle également à la mise en place d'un processus formel et spécifique de transition pour les groupes, afin de dialoguer directement avec les groupes paramilitaires en vue de leur dissolution.

83. Lors de ma visite d'enquête, j'ai été rassuré d'entendre que les interlocuteurs ne s'inquiétaient pas d'un retour à la violence des Troubles. La population n'a pas envie d'inverser la tendance à la paix. La situation nécessite toutefois une gestion attentive, faute de quoi elle pourrait retomber dans la violence à petite échelle. En particulier, les facteurs socio-économiques et le sentiment de détachement politique ont été portés à mon attention: la combinaison du déclin des opportunités économiques, de la fuite des cerveaux et du sentiment de déconnexion avec la classe politique qui en découle, peut conduire certains groupes à trouver une plus grande affinité avec la vocation paramilitaire.

84. La campagne de dénigrement en cours contre un professeur des droits humains basé à Belfast et se concentrant sur l'avenir constitutionnel de l'Irlande du Nord après le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, qui a inclus des menaces physiques et a attiré la condamnation de quatre rapporteurs spéciaux de l'ONU en mars 2022[94], démontre les dangers réels d'une radicalisation supplémentaire liée aux impacts du Brexit.

5. Conclusions

85. Bien que les circonstances aient quelque peu changé depuis la proposition de résolution à l'origine de ce rapport, l'évolution récente de la situation a confirmé l'opportunité pour l'Assemblée d'examiner l'impact du Brexit sur les droits humains, la paix et la réconciliation sur l'île d'Irlande.

86. Les dispositions controversées du projet de loi sur le marché intérieur *(Internal Market Bill)* de 2020 ont finalement été supprimées, mais l'année 2022 a vu l'introduction du projet de loi sur le Protocole, tout aussi contesté. Tandis que les institutions et les organisations non gouvernementales concernées attiraient l'attention sur les effets potentiellement préjudiciables du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne sur les droits humains, le Gouvernement britannique a introduit cet été une législation visant à annuler la loi sur les droits de l'homme *(Human Rights Act)*, remettant en question son engagement envers la Convention européenne des droits de l'homme, l'un des principaux points d'ancrage de l'Accord du Vendredi Saint. Et comme les complications politiques liées au Brexit ont rendu le discours politique de plus en plus clivant en Irlande du Nord, un bref facteur unificateur a été le rejet quasi universel des plans britanniques visant à traiter l'héritage des Troubles d'une manière qui sape l'État de droit et conduit à des amnisties de fait.

87. Si l'on considère l'ensemble de ces éléments, il est clair que le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne a ébranlé le fragile équilibre créé par le processus de paix en Irlande du Nord et menacé l'espace commun des droits humains précédemment partagé par tous les habitants de l'île d'Irlande. Dès lors, le fait que l'île soit confrontée à deux réalités distinctes en matière de droits humains, ainsi qu'aux répercussions qui en découlent pour la préservation d'une frontière ouverte, est un danger bien réel.

88. L'Accord du Vendredi Saint indique que la Convention européenne des droits de l'homme fait partie des garanties qui donnent l'assurance à toutes les communautés d'Irlande du Nord qu'elles sont protégées et peuvent travailler ensemble dans les institutions démocratiques. Bien que le Brexit ne soit pas strictement lié à la Convention, le présent rapport a examiné la manière dont les événements postérieurs au retrait risquent de la compromettre, constituant ainsi une grave menace pour la mise en œuvre à long terme du processus de paix.

---

92. «Lyra McKee murder: Journalist shot dead during Derry rioting», *BBC News*, 19 avril 2019 (anglais uniquement).
93. Cette Commission a été créée dans le cadre de l'Accord «Fresh Start» de 2015 et a succédé à l'Independent Monitoring Commission (anglais uniquement).
94. «Attacks against human rights advocate threaten academic freedom in Northern Ireland» – UN experts (anglais uniquement).