

Un « jeu subtil de discrétion et d'indiscrétion calculée » : la France et la question de l'Irlande du Nord à l'ONU

Christophe Gillissen



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/etudesirlandaises/1753>

DOI : [10.4000/etudesirlandaises.1753](https://doi.org/10.4000/etudesirlandaises.1753)

ISSN : 2259-8863

Éditeur

Presses universitaires de Rennes

Édition imprimée

Date de publication : 30 juin 2010

Pagination : 39-53

ISSN : 0183-973X

Référence électronique

Christophe Gillissen, « Un « jeu subtil de discrétion et d'indiscrétion calculée » : la France et la question de l'Irlande du Nord à l'ONU », *Études irlandaises* [En ligne], 35-1 | 2010, mis en ligne le 30 septembre 2012, consulté le 23 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/etudesirlandaises/1753> ; DOI : [10.4000/etudesirlandaises.1753](https://doi.org/10.4000/etudesirlandaises.1753)

Ce document a été généré automatiquement le 23 avril 2019.

© Presses universitaires de Rennes

Un « jeu subtil de discrétion et d'indiscrétion calculée » : la France et la question de l'Irlande du Nord à l'ONU

Christophe Gillissen

- 1 Depuis son entrée à l'Organisation des Nations unies en 1955 jusqu'aux événements tragiques de 1969 en Irlande du Nord, Dublin s'abstint de soulever la question de la partition de l'Irlande à New York. Il s'agissait pourtant d'un enjeu crucial du point de vue du gouvernement irlandais, ainsi que d'une affaire qui tenait à cœur à Frank Aiken, ministre des Affaires extérieures de 1957 à 1969 et figure notable à l'ONU à cette même époque. Comment expliquer son silence sur l'Irlande du Nord pendant toutes ces années à New York ?

L'Irlande au Conseil de l'Europe

- 2 La raison officielle, invoquée par nombre de diplomates et politiques irlandais, était que l'Irlande avait déjà essayé, sans succès, de soulever la question de l'Irlande du Nord au sein d'une instance internationale, le Conseil de l'Europe, entre 1949 et 1953. Cette démarche s'inscrivait dans le cadre d'une stratégie plus large, menée sous l'égide de la Ligue contre la partition, qui cherchait à mobiliser l'opinion internationale en faveur de la cause nationaliste irlandaise. La campagne disposait de relais officiels : un comité parlementaire contre la partition (*Mansion House All-Party Anti-Partition Committee*) fut créé en 1949, tout comme une Agence irlandaise d'information, destinée à contrer la propagande britannique¹. Nombre de pamphlets furent publiés, des voyages d'information en Irlande du Nord furent organisés au bénéfice de journalistes étrangers, tandis que des associations, notamment aux États-Unis, démarchèrent élus et autorités.

- 3 À Strasbourg, les représentants irlandais, toutes tendances confondues, intervinrent à temps et à contretemps pour dénoncer la partition. Le 17 août 1949, Seán MacBride, ministre des Affaires extérieures, avait donné le ton en déclarant à son retour de la session inaugurale de la nouvelle organisation qu'il y avait en Europe
- deux problèmes internationaux majeurs – celui de l'Allemagne et de sa future participation aux affaires européennes, et celui de l'occupation illégale d'une partie de notre pays par la Grande-Bretagne contre la volonté d'une majorité écrasante du peuple irlandais².
- 4 Mais le bilan de cette action orchestrée par Dublin fut pour le moins mitigé, peu de délégués européens souscrivant à l'analyse de MacBride. Le commentaire de Stanislas Ostrorog, ambassadeur de France à Dublin, exprimait sans doute une opinion largement partagée :
- Le problème de la partition semble pour l'instant insoluble. C'est ce que les Irlandais de la République n'admettent pas : ils croient à la justice de leur cause et cherchent à émouvoir l'opinion internationale, perdant parfois le sens de la mesure en voulant mettre la querelle qui les touche au niveau des graves litiges internationaux menaçants pour la paix du monde³.
- 5 Le successeur d'Ostrorog, Lucien Félix, tout en reconnaissant le « travail méritoire » des délégués irlandais à Strasbourg, estimait que Dublin devait leur « donner des instructions leur permettant d'aborder devant le Conseil de l'Europe la question de la partition de telle manière que celle-ci n'y soit plus considérée comme une “plaisanterie irlandaise”⁴ ».
- 6 De fait, la campagne fut un fiasco, mais il s'agissait sans doute moins d'une question internationale que nationale, la partition étant devenue un enjeu déterminant pour départager les partis irlandais dans leur lutte pour le pouvoir. En effet, l'émergence du *Clann na Poblachta* mené par MacBride menaçait le *Fianna Fáil* sur son flanc républicain, et il s'ensuivit une surenchère électorale contre la partition. Comme le souligna Conor Cruise O'Brien, « nos délégués au Conseil de l'Europe semblaient consacrer leur temps à des discours sur la partition, discours adressés en fait aux lecteurs irlandais mais qui malheureusement devaient être écoutés à l'étranger⁵ ».
- 7 Lorsque l'Irlande fut admise à l'ONU en décembre 1955, il fut décidé à Dublin de changer de stratégie et de ne pas y soulever cette question, afin d'asseoir la crédibilité et l'efficacité de la délégation irlandaise. C'est-à-dire que le gouvernement avait tiré les leçons de son échec à Strasbourg, d'autant plus que le contexte intérieur ne justifiait plus de surenchère sur la partition.
- 8 Par ailleurs, Seán Lemass, premier ministre de 1959 à 1966, conseilla la prudence, faisant valoir les risques d'un débat à l'ONU⁶. En effet, la Grande-Bretagne disposait d'un droit de veto en tant que membre permanent et était en mesure de faire adopter un texte peu conforme aux souhaits irlandais, texte définitif qui plus est, une résolution de l'ONU ne pouvant être remise en cause. L'Irlande courait donc le risque de consolider la partition en internationalisant la question.
- 9 Mais selon un ambassadeur français, cette décision s'explique aussi par une autre raison : lorsque l'Irlande devint membre de l'ONU, un « accord tacite » avait été « passé avec la Grande-Bretagne, selon lequel le problème de la “partition” ne serait pas remis en cause par le gouvernement de Dublin devant les instances internationales⁷ ». Emmanuel d'Harcourt tenait cette information d'Aiken, qui avait organisé un dîner en son honneur le 21 avril 1969, juste après que le Conseil des ministres irlandais eut décidé d'informer le secrétaire général de l'ONU, U. Thant, quant aux événements en Irlande du Nord.

Le début du conflit en Irlande du Nord

- 10 Cette inflexion de la politique nord-irlandaise de Dublin avait deux aspects notables selon l'ambassadeur. D'une part, elle s'expliquait par la pression croissante exercée sur le Premier ministre, Jack Lynch, par « certains membres extrémistes » du Conseil des ministres. Deux ministres, Charles Haughey et Neil Blaney, furent exclus du gouvernement au mois de mai 1970 pour avoir organisé une livraison d'armes aux républicains en Irlande du Nord ; l'on peut imaginer que leur position en 1969 était déjà problématique pour Lynch. Par ailleurs, à l'approche des élections législatives, qui devaient avoir lieu le 18 juin, il fallait démontrer à l'opinion publique que le gouvernement avait les choses en main. Selon d'Harcourt, le Premier ministre irlandais se trouvait ainsi « obligé, en quelque sorte, d'internationaliser la situation à son corps défendant ».
- 11 Cela étant, une démarche visant à informer le secrétaire général de l'ONU n'avait rien de « préjudiciable » du point de vue de Londres, et l'on pouvait même penser qu'elle témoignait surtout d'une « grande volonté de modération ». D'ailleurs, le représentant permanent de la France, Armand Bérard, nota « la prudence et la modération de ton » d'Aiken lors de sa conférence de presse à New York⁸.
- 12 Le gouvernement irlandais sortit des élections législatives avec une majorité renforcée, mais dans le remaniement ministériel qui suivit, Aiken, alors âgé de 70 ans, céda son portefeuille à Patrick Hillery. Si ce choix était judicieux par rapport à la demande d'adhésion irlandaise à la CEE, il n'en demeure pas moins que Hillery n'avait pas la stature d'Aiken et n'était pas en mesure de s'opposer aux positions de Blaney de manière aussi ferme que son prédécesseur⁹. Lynch se retrouvait ainsi en position de faiblesse face aux faucons de son gouvernement, et ce à un moment où la pression des événements devenait de plus en plus forte.
- 13 Le 1^{er} août 1969, Hillery se rendit à Londres pour rencontrer son homologue britannique, Michael Stewart. Il craignait que le défilé des Apprentis orangistes à Derry, prévu pour le 12 août, ne dégénérât : il estimait que la situation était une « véritable poudrière », d'autant plus que 70 orchestres devaient défiler au lieu de la quinzaine habituelle¹⁰. Il demanda au ministre britannique d'interdire le défilé, ou à défaut de prendre toutes les précautions nécessaires pour éviter l'explosion. Devant la fin de non-recevoir de son interlocuteur, il l'avertit qu'en cas de « débordements » il pourrait être amené à soulever la question à l'ONU.
- 14 De fait, des affrontements sanglants suivirent le défilé, d'abord à Derry, puis à Belfast, et la violence – due en partie aux forces supplétives de la police nord-irlandaise, les « B-Specials » – atteignit un tel niveau que le *Taoiseach* déclara à la radio le 13 août que son gouvernement ne pouvait plus « rester là sans intervenir¹¹ ». Il annonça que l'armée irlandaise avait reçu ordre de se déployer le long de la frontière pour établir des hôpitaux de campagne, et il rejeta toute intervention de la police nord-irlandaise ou de l'armée britannique, celles-ci n'étant pas à même de rétablir le calme selon lui. Son gouvernement avait donc « demandé à Londres de solliciter immédiatement auprès des Nations unies l'envoi urgent d'une force de maintien de la paix dans les Six Comtés de l'Irlande du Nord ».

- 15 Mais Londres ne tint aucun compte de ce discours quelque peu ambigu et fit au contraire déployer l'armée britannique en Irlande du Nord dès le lendemain. Devant ce nouveau refus, Dublin demanda alors à Londres l'envoi d'une « force commune de la paix composée d'éléments des forces de défense britannique et irlandaise¹² ». Cela fut rejeté également.

Le conseil de sécurité

- 16 Dublin n'avait alors plus guère le choix quant à ses moyens d'action. De manière exceptionnelle, le Conseil des ministres se réunit le samedi matin, le 16 août, à la suite de quoi Hillery prit l'avion pour New York. Dès son arrivée, il écrivit au représentant permanent de l'Espagne aux Nations unies, Jaime de Pinies, qui présidait alors le Conseil de sécurité. Il justifia sa démarche en vertu de l'article 35 de la charte des Nations unies, qui stipule que tout « membre de l'organisation peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur un différend ou une situation » pouvant « entraîner un désaccord entre nations ou engendrer un différend, afin de déterminer si la prolongation de ce différend ou de cette situation semble devoir menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales¹³ ». Après avoir brièvement expliqué la situation, Hillery signala que son gouvernement se voyait « contraint d'en appeler au Conseil de sécurité pour qu'une force de maintien de la paix des Nations Unies soit envoyée » en Irlande du Nord¹⁴.
- 17 Tout cela nécessitait d'inscrire la question de l'Irlande du Nord à l'ordre du jour du Conseil de sécurité, décision pour laquelle il fallait obtenir une majorité de neuf voix sur les quinze États membres. Le président espagnol, très favorable à l'initiative irlandaise, en informa aussitôt ses collègues. Outre les cinq membres permanents – États-Unis, Union soviétique, Grande-Bretagne, France et Taïwan –, les dix membres élus étaient alors la Finlande, l'Espagne, la Colombie, le Paraguay, la Hongrie, le Nigeria, le Sénégal, le Népal et le Pakistan¹⁵.
- 18 Après les avoir consultés, de Pinies conclut que Dublin ne pouvait compter que sur sept voix, à savoir celles du Pakistan, du Paraguay, de la Colombie, de l'Espagne, de Taïwan et, dans une moindre mesure, de la Hongrie et de l'Union soviétique. Les États-Unis et la Finlande avaient quant à eux décidé de s'abstenir, tandis que le représentant du Népal était trop imprévisible pour être pris en compte. La Grande-Bretagne s'opposerait bien entendu à l'inscription de la question nord-irlandaise à l'ordre du jour, tout comme les pays africains qui craignaient de créer un précédent qui pût s'appliquer au Nigeria, dont l'unité nationale était alors menacée par le mouvement sécessionniste au Biafra.

La position de la France

- 19 La France ne faisait pas partie non plus des États membres prêts à appuyer la demande irlandaise. Le nouveau ministre des Affaires étrangères, Maurice Schumann, avait pourtant une « bonne connaissance de l'Irlande » et un « grand attachement à ce pays » selon l'ambassadeur irlandais à Paris, Thomas V. Commins¹⁶. Ils s'étaient entretenus deux semaines plus tôt, le 31 juillet, et Schumann s'était dit « particulièrement attristé par l'enchaînement des événements » en Irlande du Nord; il estimait que « la paix et l'harmonie » ne pourraient être établies que lorsque les « catholiques nationalistes obtiendraient un traitement correct sous forme de droits civiques, économiques et

sociaux ». En effet, il ne s'agissait pas selon lui d'une guerre de religion, contrairement à ce que la presse laissait parfois entendre. Il expliqua que la première fois qu'il s'était rendu compte qu'il y avait un problème touchant aux droits civiques en Irlande du Nord remontait à la Seconde Guerre mondiale, lorsqu'il y avait rencontré des citoyens du sud engagés dans l'armée britannique ; ils lui avaient fait part de leur point de vue sur la situation, présentant un « tableau beaucoup moins rose que les officiers anglais ». Enfin, il salua la « grande patience et la bonne volonté » de Dublin dans « sa résolution à travailler à l'obtention de ces droits par des moyens constitutionnels plutôt que par la force ».

- 20 Le 16 août, un chargé d'affaires de l'ambassade d'Irlande demanda une audience au Quai d'Orsay. Le ministre et le secrétaire général étant tous deux en vacances, il rencontra Jacques de Beaumarchais, directeur des Affaires politiques, à qui il transmit un aide-mémoire. Ce document précisait que le gouvernement irlandais avait « montré beaucoup de patience et de réserve afin d'éviter tout ce qui pourrait empirer la situation » mais s'était « trouvé obligé, étant donné [son] aggravation », de « se prononcer sur le problème ¹⁷ ». Dublin avait « prié instamment le Gouvernement britannique d'agréer l'utilisation des troupes des Nations Unies ou, alternativement, la création d'une force mixte anglo-irlandaise pour rétablir l'ordre », et à cette fin avait « ordonné la mobilisation de réservistes de première ligne de l'armée en vue d'opérations de maintien de la paix ».
- 21 Lorsque le Français lui demanda s'il y avait eu du nouveau dans la journée, l'Irlandais lui indiqua que son gouvernement venait de décider de soulever la question devant le Conseil de sécurité de l'ONU. Beaumarchais l'interrogea sur la manière dont Dublin comptait s'y prendre, puis sur les causes des événements en Irlande du Nord, qui pouvaient sembler étonnants étant donné que la région avait été « calme pendant si longtemps ». Il évoqua des « références dans la presse française à des gauchistes », soupçonnés d'être à l'origine des désordres, et commenta à cet égard le discours de Bernadette Devlin selon lequel elle préférait « être connue comme le Castro plutôt que la Jeanne d'Arc nord-irlandaise¹⁸ ». Le chargé d'affaires répliqua qu'il n'avait connaissance d'aucun élément laissant penser que les « troubles étaient dus à l'influence d'extrémistes de gauche ». Concernant le soutien demandé à la France, Beaumarchais exprima quelques réserves, les propositions irlandaises lui paraissant assez vagues, mais affirma que les autorités françaises « espéraient une fin rapide des hostilités ». Enfin, il précisa qu'aucune démarche n'avait été faite par les Britanniques.
- 22 Cela ne devait pas durer : le 18 août, un chargé d'affaires britannique se rendit au Quai d'Orsay pour demander que « la délégation française se prononce contre l'inscription de la question irlandaise au Conseil de sécurité¹⁹ ». Il souligna à quel point il était important de ne pas créer de précédent de nature à remettre en cause l'article 2 (7) de la charte des Nations unies, qui précise qu'« aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ». Beaumarchais se montra réceptif à cet argument : il envoya aussitôt un télégramme à New York, indiquant au représentant permanent, Armand Bérard, qu'il devait s'inspirer « de notre position traditionnelle sur la valeur des dispositions de l'article 2 paragraphe 7 de la charte » :

Vous marquerez, en ce qui concerne le fond du problème, que rien ne nous paraît plus légitime que l'aspiration de nos amis irlandais à la reconnaissance de droits civiques égaux pour tous les citoyens, sans anachronisme ni discrimination. Vous conclurez en exprimant la conviction que le gouvernement britannique saura trouver les moyens appropriés pour rétablir le calme dans des territoires qui sont placés sous sa juridiction²⁰.

- 23 Peu après, l'ambassadeur irlandais, rentré précipitamment de Dublin, demanda audience au ministre français des Affaires étrangères, qui avait lui aussi mis un terme à ses vacances. Commins put ainsi rencontrer Schumann le 19 août, pour « attirer l'attention du Gouvernement français sur la gravité de la situation en Irlande du Nord, et pour expliquer que les autorités de Dublin ne pouvaient rester indifférentes au sort de la minorité irlandaise des six comtés²¹ ». Elles avaient donc décidé de demander l'inscription de la question de l'Irlande du Nord à l'ordre du jour du Conseil de sécurité, estimant que « seul le Gouvernement irlandais était en mesure de plaider la cause de cette population devant l'opinion mondiale » ; elles espéraient que la France apporterait son appui à la requête irlandaise.
- 24 Schumann lui répliqua que le gouvernement français se trouvait « dans une situation juridiquement difficile », puisqu'il s'était toujours opposé à l'évocation de la question algérienne aux Nations unies en vertu de l'article 2 (7). Il rappela à son interlocuteur qu'il avait lui-même « effectué une mission à Dublin en 1957 pour rallier les autorités irlandaises à cette interprétation de la Charte » et que celles-ci étaient « donc bien placées pour comprendre » que le gouvernement français ne pouvait revenir sur « sa position traditionnelle ».
- 25 Le ministre lui signala toutefois que le représentant français au Conseil de sécurité rappellerait que Paris avait « toujours pris nettement position contre toutes les formes de discrimination raciale ou religieuse et en faveur de l'égalité des droits civiques ». Il ajouta que « rien ne nous paraît donc plus légitime que l'aspiration à la reconnaissance de droits égaux pour les citoyens d'un pays auquel nous unissent tant de liens historiques et spirituels ». Par ailleurs, Schumann exprima l'espoir que le gouvernement britannique, « fort de sa tradition libérale », saurait « prendre les mesures équitables » qui permettraient « un retour au calme ».
- 26 L'entretien se conclut sur des considérations de procédure, le ministre français ajoutant que Dublin « pourrait peut-être se faire entendre devant le Conseil de sécurité à l'occasion de la discussion sur la demande d'inscription, même si celle-ci devait ensuite être rejetée. » Ce qui revenait à dire que la France ne pouvait soutenir ouvertement l'initiative irlandaise, mais qu'elle lui apporterait une assistance discrète.

New York, le 20 août 1969

- 27 À New York, pendant ce temps, Bérard « déployait de grands efforts pour trouver un compromis » et « tenait le ministre [irlandais] informé de l'évolution de l'affaire²² ». Il collabora avec le président, Jaime de Pinies, et le représentant permanent de la Finlande, Max Jakobson, pour tenter de trouver une solution favorable à Dublin. Il fit valoir auprès des Irlandais que « l'essentiel pour [eux] était de ne pas subir de défaite²³ ». Or le gouvernement britannique avait fait pression, notamment sur les pays africains, et semblait sûr de remporter le vote, d'autant plus qu'il disposait d'un droit de veto.
- 28 Le Conseil de sécurité se réunit le 20 août, officiellement pour discuter de son ordre du jour, officieusement pour aborder la question d'Irlande du Nord, ce dont tout le monde avait conscience : « la salle était comble, les tribunes étant occupées par de nombreux Irlandais de New York, et toutes les délégations étaient représentées²⁴. » La séance fut diffusée en direct à la télévision, touchant un public estimé à 120 millions de spectateurs.

Prévue à 10 h 30, elle débuta « avec plus de deux heures de retard, dû aux négociations qui se poursuivaient dans le bureau du président ».

- 29 Étant donné le rapport de forces au sein du Conseil, l'idée qui émergea lors de ces consultations intensives fut que le ministre irlandais pourrait présenter son point de vue au Conseil avant que celui-ci ne délibère sur l'opportunité d'inscrire la question à l'ordre du jour. Cette procédure était pour le moins inhabituelle, mais elle permettrait au Conseil de débattre de l'Irlande du Nord et à chacun de sauver la face. Elle reçut à ce titre le soutien de « la plupart des membres du Conseil [...] à condition qu'elle ne fasse pas l'objet d'un vote²⁵ ». En effet, le cas échéant, il faudrait que les délégations expliquent leurs prises de position lors d'une séance officielle, ce qu'elles préféreraient éviter.
- 30 Lors de ces consultations, il y eut des échanges entre les représentants permanents et leurs autorités, ainsi qu'entre les différentes délégations. Du côté français, Jean-Daniel Jurgensen, directeur-adjoint aux Affaires politiques, envoya un télégramme à l'attention des Britanniques précisant que la délégation française prendrait position contre l'inscription de l'Irlande du Nord à l'ordre du jour si elle était soumise au vote, mais que la France souhaitait « vivement » que cette extrémité fût évitée²⁶. Du côté britannique, le représentant permanent se trouvait « en difficulté du fait de l'opposition de Londres à cette initiative, alors que lui-même [estimait] qu'elle [représentait] pour son pays le moindre mal²⁷ ». En effet, Lord Caradon – Hugh Foot, frère de Michael Foot – était connu pour son opposition à l'impérialisme britannique et connaissait bien les rouages du Conseil de sécurité, alors que Londres tenait avant tout à légitimer sa politique nord-irlandaise. Schumann fit alors valoir auprès du gouvernement britannique qu'il « vaudrait mieux laisser l'Irlande s'exprimer au Conseil de sécurité, suggestion à laquelle les Britanniques se montrèrent réceptifs²⁸ ».
- 31 La réunion débuta finalement vers 12 h 30, lorsque le président demanda s'il y avait des objections à l'adoption de l'ordre du jour provisoire, à savoir « la lettre, en date du 17 août 1969, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent de l'Irlande²⁹ ». Lord Caradon prit la parole pour expliquer que cela allait à l'encontre des dispositions de l'article 2 (7), que son « gouvernement [prenait] déjà des mesures », et que « la situation en Irlande du Nord [était] prise en main ». Le représentant finlandais intervint pour exprimer ses propres doutes quant à la procédure, mais il estima que, puisque le ministre irlandais avait fait le voyage depuis Dublin, « la justice et la courtoisie veulent qu'il soit autorisé à faire entendre son avis », étant entendu que cette dérogation ne saurait constituer un précédent. Lord Caradon répliqua qu'il ne ferait « aucune objection à cette proposition » et qu'il écouterait le ministre irlandais « avec le plus grand intérêt ». Le Conseil de sécurité put alors entendre Hillery.
- 32 Celui-ci développa quatre points majeurs. Tout d'abord, il réfuta l'idée que l'Irlande du Nord était une affaire qui ne relevait que de l'autorité de Londres : le sud de l'île se sentait directement concerné, en raison de son histoire, de sa constitution et de l'afflux récent de réfugiés nord-irlandais, et ne saurait « en aucun cas » reconnaître à Londres « le droit d'y exercer sa juridiction ». Par ailleurs, il s'interrogea sur l'application de l'article 2 (7) de la charte, rappelant que les Nations unies ne se privaient pas de débattre de l'*apartheid* en Afrique du Sud alors que Pretoria affirmait qu'il s'agissait d'une affaire purement intérieure. Ensuite, il exprima des réserves quant à l'optimisme du représentant britannique, soulignant les risques de dérives liées à la présence de l'Armée britannique. Enfin, il conclut sur l'iniquité de la partition, qu'il présenta comme la cause première des difficultés en Irlande du Nord.

- 33 Après une intervention soviétique condamnant la discrimination contre la minorité catholique et soutenant l'adoption de l'ordre du jour, Lord Caradon reprit la parole pour souligner le caractère « réfléchi et mesuré » du discours de Hillery, rappeler que l'Armée britannique avait été fort bien accueillie par la population catholique, et citer la déclaration de *Downing Street* de la veille, par laquelle les premiers ministres britannique et nord-irlandais s'étaient engagés à réformer rapidement la province et à veiller à l'égalité des droits. Le représentant de la Zambie intervint alors pour déplorer le caractère tragique de la situation en Irlande du Nord, puis il proposa d'ajourner la séance. En l'absence d'objection, le président leva la séance vers 13 heures sans qu'un vote eût été tenu sur l'ordre du jour.
- 34 Selon Bérard, le représentant français, Hillery se montra « très satisfait de cette solution, comme de la possibilité qui lui avait été donnée de se faire entendre³⁰ ». Il signala par ailleurs que « l'attitude que nous avons adoptée au cours de ces négociations dans les couloirs du conseil semble avoir été appréciée à la fois par les Britanniques et par les Irlandais ». De fait, un rapport interne du ministère irlandais des Affaires extérieures établit un bilan favorable de l'attitude de la France lors de cette crise, soulignant que « les Français se sont montrés des mieux disposés à l'égard de notre initiative³¹ ». De la même manière, l'ambassadeur de France en Irlande fit savoir à ses autorités que « la position française au Conseil de Sécurité a non seulement été bien comprise, mais sincèrement appréciée. On sait gré à M. Schumann d'être rentré à Paris pour recevoir M. Commins³² ».

L'Assemblée générale

- 35 D'Harcourt poursuivit sa note en indiquant que les Irlandais croyaient « de plus avoir compris qu'un soutien discret mais efficace sera apporté par la France au Gouvernement de Dublin en vue de l'inscription de la question irlandaise à l'ordre du jour de l'Assemblée ». En effet, si Dublin n'espérait plus obtenir l'envoi d'une force de maintien de la paix, il était impératif de son point de vue de soulever la question des droits de l'homme et de la discrimination en Irlande du Nord à l'Assemblée générale. Une lettre en ce sens fut envoyée au secrétaire général des Nations unies le 5 septembre, tandis que l'appui de pays amis – dont la France – fut sollicité.
- 36 La réponse du Quai d'Orsay au télégramme de l'ambassadeur à Dublin fut sèche : le directeur-adjoint aux Affaires politiques précisa à d'Harcourt qu'« aucun appui n'a été promis, et ne pouvait être promis à l'ambassadeur d'Irlande, en raison de notre position de principe qui est connue de vous, touchant à l'inscription de la question d'Irlande du Nord à l'ordre du jour de l'Assemblée Générale des Nations Unies³³ ».
- 37 Pierre Bitard, conseiller à l'ambassade de France de Dublin, rencontra alors Seán Ronan, sous-directeur des Affaires politiques et des organisations internationales au ministère des Affaires extérieures, pour lui expliquer la situation. Il lui précisa que « la France devrait prendre position contre la requête irlandaise [...] mais qu'elle ferait tout son possible pour l'aider en coulisses³⁴ ». Ronan lui répondit qu'il comprenait « parfaitement le point de vue français », mais suggéra que « la France pourrait peut-être faire savoir discrètement à certains pays sur lesquels elle exerce une influence traditionnelle – notamment en Afrique – qu'elle comprenait que ceux-ci adoptent une attitude de vote différente de la sienne sur un problème qui a des aspects [...] l'apparentant à la décolonisation et l'*apartheid*³⁵ ».

- 38 Mais il devint rapidement évident qu'il n'y aurait pas de majorité pour soutenir l'initiative irlandaise parmi les vingt-cinq membres de la commission générale, instance qui décide de l'ordre du jour de l'Assemblée générale. D'ailleurs, le 17 septembre, la discussion ressembla fort à celle qui avait eu lieu au Conseil de sécurité, les mêmes arguments à peu de chose près étant avancés de part et d'autre, jusqu'à ce que le représentant du Nigeria proposât d'ajourner le débat, sans tenir de vote³⁶.
- 39 Il est probable que le gouvernement irlandais ait commis une erreur en proposant que la question nord-irlandaise fût traitée par la commission politique spéciale de l'Assemblée générale. Selon un diplomate britannique à Paris, il eût été judicieux au lieu de l'aborder sous l'angle des droits de l'homme, « ce que [Londres] aurait pu accepter », plutôt que d'en faire une question politique, inadmissible de son point de vue³⁷. Hillery avait de fait recommandé à ses collègues d'insister sur les droits civiques, mais les faucons – Neil Blaney et Kevin Boland selon l'ambassadeur français – firent prévaloir leur opinion. Ils estimaient qu'il valait mieux mettre en avant la question de la partition, plus à même d'interpeller l'opinion mondiale³⁸. Cette approche n'avait cependant aucune chance de succès à New York et Hillery dut faire preuve de la plus grande prudence lors de son discours pour éviter un vote qui n'aurait pu être que négatif.
- 40 Le 26 septembre, lors des débats généraux au début de la session de l'Assemblée générale, Hillery revint longuement sur l'Irlande du Nord, affirmant la compétence de l'organisation pour en débattre et remerciant les ministres français et islandais pour leurs remarques amicales à l'égard de son pays. En effet, deux jours auparavant, Schumann avait évoqué l'Irlande parmi d'autres pays où étaient menées « des politiques d'hégémonie fondées sur la contrainte ou la manipulation³⁹ ». Il avait déclaré : « Et même notre chère Irlande, envers laquelle la civilisation européenne a contracté une dette vieille de plus de mille ans, est menacée de nouveaux et injustes déchirements. » Cette déclaration faisait suite à un entretien entre les deux ministres le 20 septembre, lors duquel Schumann s'était engagé à évoquer l'Irlande du Nord dans son discours général⁴⁰.

Un « drame sacré » ?

- 41 Quel bilan peut-on dresser des politiques menées par l'Irlande et la France aux Nations unies en 1969 ? Le fait que Dublin ait réussi à soulever la question nord-irlandaise au Conseil de sécurité est généralement vu comme preuve de la réputation acquise par l'Irlande à l'ONU, ainsi que comme une réussite tactique : malgré les difficultés de procédure et l'opposition britannique, Dublin était parvenu à se faire entendre sur la scène internationale, tout en prenant soin de ne pas envenimer une situation explosive. D'après certains spécialistes de l'organisation, la démarche irlandaise constitue même un modèle du genre⁴¹.
- 42 Pourtant, au-delà des débats à New York, l'on pourrait penser que, au bout du compte, le gouvernement irlandais n'obtint pas grand-chose, sinon de consolider sa position vis-à-vis de l'opinion publique et de surmonter ses propres divisions intérieures, et encore de manière provisoire. Était-ce donc une politique à visée uniquement interne ? Non : de toute évidence, Dublin cherchait bien à trouver une solution pour contenir la violence en Irlande du Nord, mais la seule voie possible était dans le cadre d'une concertation avec Londres. Or le gouvernement britannique se préoccupait avant tout de ses relations avec les autorités nord-irlandaises, qui ne tenaient pas du tout à une intervention de la

République d'Irlande. L'objectif prioritaire de Dublin était donc de rétablir le dialogue avec Londres et seule l'internationalisation de la question était susceptible d'influer sur les décisions britanniques⁴². De ce point de vue, l'épisode onusien relèverait d'un « drame sacré », par lequel les tensions sont canalisées, les crises désamorçées, afin de pouvoir engager des pourparlers dans un cadre plus serein – il s'agirait en somme d'une catharsis diplomatique⁴³.

43 Cette interprétation semble confirmée par la suite des événements ainsi que par plusieurs propos tenus par des diplomates irlandais. En mai 1970, l'ambassadeur français rencontra le secrétaire général du ministère des Affaires extérieures, Hugh McCann, qui lui fit savoir que l'Irlande pourrait à nouveau soulever la question à l'ONU afin de « faire baisser la pression (*take the heat off*)⁴⁴ ». McCann indiqua que l'année précédente, le gouvernement irlandais, loin d'adopter une attitude « anti-britannique », avait été très prudent, tant au Conseil de sécurité qu'à l'Assemblée générale, dans le but d'« exercer sur le gouvernement britannique une pression modérée ». De même, en décembre 1970, lors d'une visite à Dublin, le secrétaire d'État aux Affaires européennes, Jean de Lipkowski, s'entretint avec Hillery. Il lui rappela « brièvement la position française : sympathie pour l'Irlande et pour la cause de l'égalité des droits mais non-intervention dans les affaires intérieures d'un pays étranger⁴⁵ ». Le ministre irlandais souligna que son gouvernement n'attendait « rien d'autre car il ne croit pas que le problème puisse être résolu par des interventions extérieures. C'est uniquement parce que Londres refusait le dialogue avec Dublin que l'Irlande s'est adressée à l'ONU ».

44 Or dès l'automne 1969, Londres et Dublin établirent des contacts en vue d'une action concertée, contacts qui peuvent être perçus comme les prémices des négociations qui aboutirent aux accords de Sunningdale de 1973, lorsque la dimension irlandaise du conflit fut explicitement reconnue par Londres. De ce point de vue, les démarches irlandaises avaient atteint leur objectif. Ce fut en tout cas le sens de la déclaration de Lynch à l'Assemblée générale de l'ONU le 22 octobre 1970, à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de la création de l'organisation. Au lendemain d'une réunion avec le premier ministre britannique, Edward Heath, il proposa ces réflexions sur les événements de 1969 et la fonction de l'ONU :

je voudrais souligner le fait que les démarches auprès des Nations unies effectuées l'année dernière au nom du gouvernement irlandais par le ministre des Affaires extérieures, le Dr Hillery, nous ont permis d'exprimer notre préoccupation sérieuse face à une situation critique. La Grande-Bretagne y a répondu. Les Nations unies constituent un forum où l'on peut parler, où l'on peut débattre, argumenter de manière raisonnée, un endroit où l'auditoire n'est pas prédisposé à être emporté par les sentiments nationaux⁴⁶.

45 Sans le recours à l'ONU, ces premiers contacts anglo-irlandais auraient sans doute été plus tardifs, et entre-temps le gouvernement irlandais aurait pu être tenté par des alternatives plus périlleuses. En effet, il avait demandé à l'état-major de préparer des plans pour une invasion du territoire nord-irlandais, sans doute pour amadouer les éléments les plus intransigeants du parti, peut-être pour internationaliser la question de gré ou de force⁴⁷. Quoi qu'il en soit, il ne fait guère de doute que cette opération – nommée de manière appropriée « Armageddon » – aurait précipité une véritable catastrophe.

46 La France, en jouant un rôle discret de médiateur, aurait donc contribué à rétablir un peu de sérénité dans le cadre des relations anglo-irlandaises. D'après l'un des successeurs de Bérard au poste de représentant permanent de la France à l'ONU, « chaque année, des

dizaines de crises sont ainsi désamorçées pour le plus grand bien de la paix. Mais on n'en parle pas, car l'efficacité de ces démarches requiert un jeu subtil de discrétion et d'indiscrétion calculée⁴⁸ ».

NOTES

1. Conor Cruise O'Brien, *States of Ireland* [1972], Londres, Granada, 1974, p. 133-139. O'Brien, alors fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères, fut responsable de l'Agence de 1949 à 1955.
2. Michael Kennedy et Eunan O'Halpin, *Ireland and the Council of Europe : From isolation to integration*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2000, p. 28.
3. Archives du ministère des Affaires étrangères, Paris (ci-après AMAE, Paris) : série Europe, dossier Irlande, Vol. 23, n° 32/EU (Ostrorog à Schuman, 15 jan. 1951).
4. AMAE, Paris : Irlande, Vol. 26, f° 129 (Félix à Bidault, 26 fév. 1953).
5. Conor Cruise O'Brien, *To Katanga and Back*, Londres, Hutchinson, 1962, p. 14.
6. John Walsh, *Patrick Hillery : The Official Biography*, Dublin, New Island, 2008, p. 178.
7. AMAE, Paris : Irlande, Vol. 47, n° 104/108 (Harcourt, 22 avril 1969).
8. *Ibid.*, Nations unies, Vol. 669, n° 1128-1130 (Bérard, 23 avril 1969).
9. Ronan Fanning, « 'Playing it cool': The response of the British and Irish governments to the crisis in Northern Ireland, 1968-9 », p. 69, *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 12 (2001), p. 57-85.
10. Noel Dorr, « 1969 : A United Nations peacekeeping force for Northern Ireland? », p. 259, in Michael Kennedy et Deirdre McMahon (dir.), *Obligations and Responsibilities : Ireland and the United Nations, 1955-2005*, Dublin, Institute of Public Administration, 2005, p. 253-280.
11. John Lynch, *Irish Unity, Northern Ireland, Anglo-Irish Relations: Speeches and Statements, August 1969-October 1971*, Dublin, Government Information Bureau, 1971, p. 1-3 : « Address over RTE, 13th August, 1969 ».
12. Conseil de sécurité des Nations unies, S/9394, 17 août 1969 : « Lettre datée du 17 août 1969 adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent de l'Irlande » (<http://documents.un.org>).
13. *Charte de l'Organisation des Nations unies*, chapitre VI (« Règlement pacifique des différends »), articles 34 et 35.
14. Conseil de sécurité des Nations unies, S/9394, *op. cit.*
15. Dix membres sont élus pour deux ans ; seuls les cinq membres permanents disposent d'un droit de veto, mais celui-ci ne s'applique pas lors de débats de procédure. Depuis 1971, le cinquième membre permanent n'est plus Taïwan, mais la République populaire de Chine.

16. National Archives of Ireland, Department of Foreign Affairs (ci-après NAI DFA, Dublin) : Confidential Reports, 313/4R [2001/43/214], Paris (Commins à McCann, 1^{er} août 1969).
17. *Ibid.*, Aide-mémoire, 16 août 1969.
18. *Ibid.*, X à McCann, 16 août 1969 (le présent auteur n'a pas réussi à déchiffrer la signature apposée à la fin d'une lettre manuscrite, de toute évidence rédigée à la hâte).
19. AMAE, Paris : Nations unies, Vol. 669, n° 28-30 (Beaumarchais, 18 août 1969).
20. *Ibid.*, Grande-Bretagne, Vol. 179, n° 728/730 (Beaumarchais, 18 août 1969).
21. *Ibid.*, Irlande, Vol. 49 (« Entretien du Ministre avec M. Commins, ambassadeur d'Irlande (19 août 1969) »).
22. NAI DFA, Dublin : Confidential reports, 313/4R [2001/43/214], Paris (« Political note on France, 1969 »).
23. Dorr, « 1969 : A United Nations peacekeeping force for Northern Ireland? », *op. cit.*, p. 271.
24. AMAE, Paris : Grande-Bretagne, Vol. 179, n° 2058/2059 (Bérard, 20 août 1969).
25. *Ibid.*, n° 2043/2044 (Bérard, 19 août 1969).
26. *Ibid.*, Nations unies, Vol. 669 (Jurgensen, 20 août 1969).
27. *Ibid.*, Grande-Bretagne, Vol. 179, n° 2043/2044 (Bérard, 19 août 1969).
28. NAI DFA, Dublin : Confidential reports, 313/4R [2001/43/214], Paris (« Political note on France, 1969 »).
29. Conseil de sécurité des Nations unies, S/PV/1503, 20 août 1969.
30. AMAE, Paris : Grande-Bretagne, Vol. 179, n° 2058/2059 (Bérard, 20 août 1969).
31. NAI DFA, Dublin : Confidential Reports, 313/4R [2001/43/214], Paris (« Political note on France, 1969 »).
32. AMAE, Paris : Grande-Bretagne, Vol. 179, n° 212/216 (Harcourt, 22 août 1969).
33. *Ibid.*, n° 84 (Jurgensen, 25 août 1969).
34. Michael Kennedy, *Division and Consensus : The politics of cross-border relations in Ireland, 1925-1969*, Dublin, Institute of Public Administration, 2000, p. 351.
35. AMAE, Paris : Grande-Bretagne, Vol. 179, n° 222/225 (Bitard, 29 août 1969).
36. Con Cremin, « Northern Ireland at the United Nations, August-September 1969 », p. 70-71, *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 1 n° 2 (1980), p. 67-73.
37. AMAE, Paris : Nations unies, Vol. 669 (18 sept. 1969). Il est à noter que l'Assemblée générale avait déclaré 1968 l'année des droits de l'homme.
38. *Ibid.*, Grande-Bretagne, Vol. 179, n° 233/234 (Harcourt, 16 sept. 1969).
39. NAI DFA, Dublin : Confidential reports, 313/4R [2001/43/214], Paris (« Political note on France, 1969 »).
40. Walsh, *Patrick Hillery*, *op. cit.*, p. 196-197.
41. Andrew Boyd, *Fifteen Men on a Powder Keg*, New York, Stein and Day, 1971, p. 329.
42. James Callaghan, *A House Divided : The Dilemma of Northern Ireland*, Londres, Collins, 1973, p. 51-53.
43. Conor Cruise O'Brien, *The United Nations : Sacred Drama*, New York, Simon and Schuster, 1968, p. 274.

44. AMAE, Paris : Irlande, Vol. 42, n° 194/199 (Harcourt, télégramme, 22 mai 1970).
45. *Ibid.*, Vol. 51 (« Note : Visite de M. de Lipkowski à Dublin », 22 déc. 1970).
46. *Ireland at the United Nations: Texts of the Main Speeches, 1970*, Dublin, Browne and Nolan, s. d., p. 5-14 : « Commemorative Session, General Assembly on 22nd October, 1970 ».
47. Tom Clonan, « “Operation Armageddon” would have been doomsday – for Irish aggressors », *Irish Times*, 31 août 2009.
48. Jacques Leprette, « La France au Conseil de sécurité », p. 170, in André Lewin (dir.), *La France et l'ONU depuis 1945*, Condé-sur-Noireau, Arléa-Corlet, 1995, p. 165-182.
-

RÉSUMÉS

La décision de l'Irlande de soulever la question de l'Irlande du Nord à l'ONU en 1969 constitua une inflexion notable de sa politique nord-irlandaise. Malgré des difficultés considérables, elle y parvint, grâce en partie à la France qui, à en croire les archives françaises et irlandaises, contribua à trouver une solution de compromis. Si les débats au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale n'eurent pas de conséquences concrètes, on peut penser qu'ils aidèrent néanmoins à consolider la position du gouvernement irlandais et à rétablir un tant soit peu de sérénité dans le cadre des relations anglo-irlandaises.

Ireland's decision to raise the issue of Northern Ireland at the United Nations in 1969 was a significant turning point as regards its Northern policy. It was achieved despite considerable difficulties, thanks partly to France which helped to reach a compromise according to French and Irish archives. Though the debates at the Security Council and the General Assembly achieved little, they do seem to have helped to secure the Irish Government's standing and to restore a degree of calm in Anglo-Irish relations.

INDEX

Mots-clés : relations franco-irlandaises, Irlande du Nord - conflit, relations anglo-irlandaises, diplomatie, ONU

Keywords : Franco-Irish relations, Northern Ireland - conflict, Anglo-Irish relations, diplomacy, United Nations Organization

AUTEUR

CHRISTOPHE GILLISSEN

Université de Paris IV – Sorbonne