

# IRLANDE

Marie-Luce PARIS

Associate Professor in Law, directrice UCD Centre for Human

Edoardo CELESTE

Associate Professor of Law, Technology and Innovation  
at the School of Law and Government of Dublin City University

« *We serve Neither King nor Kaiser, but Ireland*<sup>1</sup>. »

## INTRODUCTION

L'adoption de la Constitution irlandaise en 1937 intervient après deux guerres, la guerre d'indépendance et la guerre civile. Constitution républicaine la plus ancienne d'Europe<sup>2</sup>, *Bunreacht na hÉireann* a servi de cadre pendant les conflits du vingtième siècle, la seconde guerre mondiale sur la scène internationale et la guerre contre le terrorisme en Irlande du Nord sur la scène interne. Ces circonstances historiques et politiques particulières expliquent pourquoi l'Irlande est devenue un pays neutre avec, aujourd'hui, une armée de taille très modeste.

Ce chapitre a pour objet d'expliquer le rapport de la Constitution irlandaise à la guerre selon les deux axes suivants : en premier lieu, une approche historico-constitutionnelle qui expose les interactions entre guerre et constitution ; en second lieu, une approche politico-institutionnelle qui explique les principes de gestion de la guerre par la Constitution.

### I. Les interactions entre guerre et constitution : approche historico-constitutionnelle

Les dispositions de la Constitution irlandaise relatives à la guerre (A) s'expliquent par l'histoire particulière qui a mené le pays à son indépendance (B). Ces dispositions ont donné lieu à une interprétation intéressante de la notion de guerre et d'autres notions connexes (C).

#### A. Les dispositions constitutionnelles relatives à la guerre

L'implication de l'Irlande<sup>3</sup> dans un conflit est envisagée dans la Constitution qui contient des dispositions assez traditionnelles sur la déclaration de guerre (2). Ces dispositions vont de pair avec celles qui, en amont, traitent des pouvoirs exécutif et législatif (1).

<sup>1</sup> Citation tirée d'une banderole figurant sur le *Liberty Hall* à Dublin, et attribuée à la *Irish Citizen Army* (date indéterminée 1914/1916?).

<sup>2</sup> La Constitution autrichienne (loi constitutionnelle fédérale) du 1<sup>er</sup> octobre 1920 est la constitution républicaine la plus ancienne en Europe. Son application a cependant dû être interrompue pendant la Seconde Guerre mondiale, avant d'être remise en vigueur en 1945.

<sup>3</sup> L'Irlande signifie ici, au sens constitutionnel, la République d'Irlande, ou *Éire*, et non l'île d'Irlande.

## 1. Le rôle de l'exécutif et du Parlement par rapport à la guerre

Les articles 13 et 15 de la Constitution sont relatifs respectivement au Président irlandais et à l'*Oireachtas*, le Parlement irlandais. L'article 13 § 4 confie au Président le commandement suprême des Forces de Défense<sup>4</sup>, tandis que l'article 13 § 5 énonce qu'il revient au législateur d'en réglementer l'exercice et que tous les officiers commissionnés des Forces de défense doivent détenir leur commission du Président<sup>5</sup>. Bien que le droit de créer et de déployer des forces armées appartienne exclusivement à l'*Oireachtas*, selon l'article 15 § 6<sup>6</sup>, à aucun moment il n'est fait mention de leur contrôle par le Parlement<sup>7</sup>. En revanche, il était prévu à l'origine que ce contrôle soit confié au gouvernement, plus précisément que ce contrôle soit exercé « sous la direction du Président, agissant sur les conseils du gouvernement (nous soulignons)<sup>8</sup> ». Cette mention n'a pas été reprise dans la version finale en 1937 et nous préciserons, en seconde partie, comment s'exerce le commandement des Forces de Défense.

## 2. La déclaration de guerre

La guerre est envisagée à l'article 28 de la Constitution qui traite du gouvernement, notamment à l'article 28 § 3 dont les trois alinéas ont pour objet de poser des limites aux autorités politiques en cas d'implication de l'Irlande dans un conflit. Selon le premier alinéa, la guerre ne peut être déclarée et l'État irlandais ne peut participer à aucun conflit sans l'accord du *Dáil Éireann* (chambre basse du Parlement)<sup>9</sup>. Toutefois, l'alinéa deux permet au gouvernement, « en cas d'invasion [...] de prendre toutes les mesures qu'il jugera nécessaires pour la protection de l'État, et le *Dáil Éireann*, s'il ne siège pas, se réunira dans les meilleurs délais<sup>10</sup> ». Quant à l'alinéa trois, il a pour objet d'assurer la suprématie parlementaire « en temps de guerre ou de rébellion armée » en énonçant que :

« Rien dans la présente Constitution autre que l'article 15 § 5.2<sup>11</sup> ne peut être invoqué pour invalider une loi promulguée par l'*Oireachtas* qui a pour objet d'assurer la sécurité publique et la préservation de l'État en temps de guerre ou de rébellion armée, ou pour annuler tout acte accompli ou censé être accompli en temps de guerre ou de rébellion armée en vertu d'une telle loi. »

<sup>4</sup> Article 13 § 4 : « *The supreme command of the Defence Forces is hereby vested in the President* ».

<sup>5</sup> Article 13 § 5.1<sup>o</sup> : « *The exercise of the supreme command of the Defence Forces shall be regulated by law* » ; article 13.5.2<sup>o</sup> : « *All commissioned officers of the Defence Forces shall hold their commissions from the President* ».

<sup>6</sup> Article 15 § 6.1<sup>o</sup> : « *The right to raise and maintain military or armed forces is vested exclusively in the Oireachtas.* » ; article 15.6.2<sup>o</sup> : « *No military or armed force, other than a military or armed force raised and maintained by the Oireachtas, shall be raised or maintained for any purpose whatsoever* ».

<sup>7</sup> Contrairement à ce qui était prévu par la Constitution de 1922 (article 46 : « *The Oireachtas has the exclusive right to regulate the raising and maintaining of such armed forces as are mentioned in the Scheduled Treaty in the territory of the Irish Free State (Saorstát Éireann) and every such force shall be subject to the control of the Oireachtas.* »).

<sup>8</sup> G. HUMPHREYS, C. CRAVEN, *Military Law in Ireland*, Round Hall Sweet & Maxwell, 1997, 420 p., p. 14.

<sup>9</sup> Article 28 § 3.1<sup>o</sup> : « *War shall not be declared and the State shall not participate in any war save with the assent of Dáil Éireann.* »

<sup>10</sup> Article 28 § 3, 2<sup>o</sup> : « *In the case of actual invasion, however, the Government may take whatever steps they may consider necessary for the protection of the State, and Dáil Éireann if not sitting shall be summoned to meet at the earliest practicable date.* » [Traduction libre des auteurs pour toutes les traductions de la Constitution irlandaise].

<sup>11</sup> L'article 15 § 5.2 énonce l'interdiction pour l'*Oireachtas* de promulguer une loi prévoyant la peine de mort.

Le constituant a pris soin de préciser ce qu'il entend par « temps de guerre » et « période de guerre ou de rébellion armée ». Le « temps de guerre » signifie « une période de conflit armé auquel l'État ne participe pas, mais à l'égard duquel chacune des chambres de l'Oireachtas aura décidé que, dans le contexte de ce conflit armé, il existe une situation d'urgence nationale affectant les intérêts vitaux de l'État ». En revanche, une « période de guerre ou de rébellion armée » comprend la période postérieure à la fin d'une guerre, de tout conflit armé tel que mentionné ci-dessus, ou encore d'une rébellion armée, qui peut exister tant que les chambres de l'Oireachtas considèrent que l'urgence nationale provoquée par lesdits guerre, conflit armé ou rébellion armée, n'a pas disparu<sup>12</sup>.

Ces dispositions constitutionnelles sur la guerre, somme toute assez étoffées pour un pays neutre, s'expliquent, comme dans la plupart des constitutions, par des raisons historiques.

## B. Les origines des dispositions de la Constitution sur la guerre

L'histoire de l'Irlande a ceci de particulier, par rapport à la plupart des autres pays européens, que les deux guerres mondiales se sont produites alors que l'Irlande « faisait autre chose ». L'Irlande était à ses propres affaires, occupée à gagner son indépendance, puis à rétablir l'ordre public et la sécurité intérieure en vue d'établir la République. C'est autour de cette histoire que se sont articulés les rapports entre la Constitution et la guerre et que les Forces de défense, composées de l'armée et de la police, ont été créées. Les conflits irlandais relatifs à la guerre d'indépendance puis à la guerre civile sont examinés en premier lieu (1), suivis de quelques observations sur les implications des conflits mondiaux (2).

### 1. Les conflits irlandais

La guerre d'indépendance (1919-1921) qui dégénère en guerre civile (1922-1923) à la suite de la partition de l'île d'Irlande est en fait le résultat de deux échecs politico-militaires, c'est-à-dire le relatif échec du soulèvement de Pâques de 1916 qui aurait dû être national, mais s'est concentré sur Dublin et l'échec du Traité anglo-irlandais de 1921, qui a déçu les partisans d'une indépendance totale et a fracturé le pays.

#### a. La guerre d'indépendance

Au début du vingtième siècle, l'Irlande est gouvernée par les autorités britanniques alors qu'un mouvement d'ampleur commence déjà à contester cette domination en revendiquant une « gaélicisation » ou « irlandisation » de

<sup>12</sup> Article 28 § 3.3<sup>o</sup>: « Nothing in this Constitution other than Article 15.5.2<sup>o</sup> shall be invoked to invalidate any law enacted by the Oireachtas which is expressed to be for the purpose of securing the public safety and the preservation of the State in time of war or armed rebellion, or to nullify any act done or purporting to be done in time of war or armed rebellion in pursuance of any such law. In this subsection «time of war» includes a time when there is taking place an armed conflict in which the State is not a participant but in respect of which each of the Houses of the Oireachtas shall have resolved that, arising out of such armed conflict, a national emergency exists affecting the vital interests of the State and «time of war or armed rebellion» includes such time after the termination of any war, or of any such armed conflict as aforesaid, or of an armed rebellion, as may elapse until each of the Houses of the Oireachtas shall have resolved that the national emergency occasioned by such war, armed conflict, or armed rebellion has ceased to exist. »

l'île (par exemple, la création de l'association GAA, *Gaelic Athletic Association* en 1884 dans le sport, ou la création de la *Gaelic League* en 1893 pour la langue irlandaise). La structure de gouvernement, en place depuis l'Acte d'Union de 1800, comprend un *Lord Lieutenant* (vice-roi) qui représente le roi d'Angleterre et un *Chief Secretary* qui représente le gouvernement britannique. Le parti politique du *Home Rule* (*Irish Parliamentary Party*), le plus grand parti nationaliste irlandais, prône un gouvernement local pour répondre aux problèmes spécifiquement irlandais. Dans le même temps, le *Irish Republican Brotherhood* (*IRB*, aussi appelés les *Fenians*), une organisation secrète, exalte la rébellion, si besoin armée, et sème les premiers jalons de ce qui sera le soulèvement de Pâques en 1916<sup>13</sup>. C'est aussi à cette époque qu'est créé le *Sinn Féin* en 1905. L'idée était d'établir une double monarchie – une pour la Grande-Bretagne et une pour l'Irlande – ainsi que de mettre en place un parlement à Dublin en quittant celui de Westminster. S'ensuit alors une période de crise entre les partisans du *Home Rule* (gouvernement local) et ses opposants due notamment à la victoire, en 1906, des Libéraux britanniques (*Liberal Party*) qui soutiennent le *Home Rule*. Le *Home Rule Bill* de 1912 est finalement adopté par le parlement britannique, ouvrant la voie à un découplage institutionnel entre un parlement à Dublin pour gérer les affaires internes et le parlement de Westminster qui est maintenu afin de gérer les affaires extérieures, ceci à partir du moment où la loi entre en vigueur le 18 septembre 1914. Au niveau des forces de défense, les *Irish Volunteers*, ancêtre de l'armée irlandaise, sont établis en novembre 1913, en réaction à la création de l'*Ulster Volunteer Force* qui s'oppose alors au projet de *Home Rule*. Il s'agit de mettre la pression sur le gouvernement britannique en opposant deux forces armées et donc d'accélérer l'adhésion de celui-ci à l'idée d'un gouvernement local. Le nombre d'*Irish Volunteers* est conséquent puisqu'ils représentent au milieu de l'année 1914 quelques 100 000 membres<sup>14</sup>. Les *Irish Volunteers* n'hésitent pas à aller chercher des armes chez les Allemands pour faire face aux Unionistes qui, eux aussi, se fournissent en Allemagne<sup>15</sup>!

La déclaration de guerre de la Grande-Bretagne à l'Allemagne, le 4 août 1914, met fin au développement du gouvernement local. Le *Home Rule Act 1914*, entré en vigueur en septembre, est suspendu pour la durée de la guerre, jusqu'en 1919. Cependant, c'est à ce moment-là que se prépare, dès le début de la Première Guerre mondiale, le soulèvement de Pâques; en effet, le *IRB* voit dans « les difficultés de la Grande-Bretagne une opportunité pour l'Irlande ». Après diverses péripéties impliquant notamment le conseil militaire formé par le *IRB*, le soulèvement a finalement lieu le lundi de Pâques 1916, à Dublin, avec environ 1 500 *Irish Volunteers* et membres de la *Irish Citizen Army*. C'est dans une certaine mesure un premier succès politique (et constitutionnel) avec la proclamation de la République irlandaise, mais la réponse britannique est féroce: après des pertes civiles et une destruction d'une partie de Dublin, le gouvernement provisoire se rend sans condition. Militairement, le soulèvement de Pâques est une défaite pour de multiples raisons. Dépassées en nombre par les forces britanniques, les forces irlandaises ne bénéficient pas non plus du soutien populaire. D'autre part, l'attaque est concentrée à Dublin alors qu'elle

<sup>13</sup> Le *Irish Republican Brotherhood* avait déjà organisé un soulèvement en 1867, mais sans succès.

<sup>14</sup> Le *IRB* a utilisé les *Irish Volunteers* comme couverture pour leurs actions secrètes.

<sup>15</sup> Par exemple, les *Irish Volunteers* s'approvisionnent en armes et munitions par cargaison débarquée à Howth près de Dublin en 1914; même manœuvre en avril 1914 près de Larne, Antrim, pour les Unionistes qui distribuent ensuite les armes dans toute la province d'Ulster.

aurait dû être nationale ; même là, le succès est très relatif, car s'ils s'emparent de bâtiments clés (c'est-à-dire le fameux bâtiment de la Grande Poste, et les *Four Courts*, qui concentrent les tribunaux de la ville), les soldats échouent à prendre *Dublin Castle*, siège du gouvernement britannique en Irlande.

Or, le gouvernement britannique commet aussi une erreur politique majeure, à savoir l'exécution des rebelles et d'autres innocents, ce qui renforce, après coup, le soutien populaire à la rébellion. Cette nouvelle popularité est exploitée par le *Sinn Féin*, désormais dirigé par de Valera<sup>16</sup>. Celui-ci organise la résistance contre le gouvernement britannique au moyen, entre autres, du refus de la conscription pendant la Première Guerre mondiale que le gouvernement britannique veut imposer. Les Britanniques commettent aussi l'erreur désastreuse d'accuser les membres du *Sinn Féin* de s'être alliés aux Allemands, ce qui ne passe pas bien auprès d'une partie importante de la population. Devenu le principal parti politique devant le *Home Rule Party* qui n'affiche plus le même dynamisme, le *Sinn Féin* remporte les élections en décembre 1918. Ses objectifs sont désormais la remise en cause complète du gouvernement local, accompagnée d'une politique de l'abstention (c'est-à-dire s'abstenir de siéger au parlement de Westminster et rester à Dublin), et la reconnaissance internationale de l'Irlande en tant que République indépendante, objectifs que le parti est prêt à réaliser en recourant éventuellement à la violence.

Les années 1919 à 1921 sont celles de la guerre d'indépendance, marquées par une campagne sans relâche de la part du *Sinn Féin* (campagne de résistance passive) et des *Irish Volunteers* (quelques 15 000 soldats), adoptant désormais le nom d'Armée républicaine irlandaise (*Irish Republican Army, IRA*) (campagne de résistance active, guérilla). L'année 1919 est peut-être celle qui compte le plus d'un point de vue constitutionnel avec l'étape fondamentale du 21 janvier 1919. À cette date se tient la première session du parlement irlandais (*First meeting of the Dáil Éireann*) qui proclame l'indépendance en même temps qu'est annoncé un programme pour améliorer les conditions de vie et les conditions de travail<sup>17</sup>. Le *Sinn Féin* prend de fait le contrôle du pays, notamment en organisant les finances du gouvernement avec un prêt et la mise en place de tribunaux. De plus, en août 1919, le *Dáil* adopte une motion exigeant que ses membres et ceux de l'IRA prêtent serment d'allégeance au *Dáil* dans les termes suivants :

« I, A.B., do solemnly swear (or affirm) that I do not and shall not yield a voluntary support to any pretended Government, authority or power within Ireland hostile and inimical thereto, and I do further swear (or affirm) that to the best of my knowledge and ability I will support and defend the Irish Republic and the Government of the Irish Republic, which is Dáil Éireann, against all enemies, foreign and domestic, and I will bear true faith and allegiance to the same, and that I take this obligation freely without any mental reservation or purpose of evasion, so help me, God<sup>18</sup>. »

Paradoxalement, alors qu'un retour à l'ordre semble envisageable, l'IRA commet ses premiers actes de violence. La réponse des Britanniques (dont le gouvernement est dirigé par le Premier ministre David Lloyd George) ne fait qu'émuler le sentiment national. Le *Gouvernement of Ireland Act* de 1920 est une

<sup>16</sup> De Valera est à ce moment-là le seul officier survivant du soulèvement de Pâques et devient le chef des *Irish Volunteers*.

<sup>17</sup> Très peu de députés y assistent en vérité, car la plupart sont soit en prison soit en fuite. De Valera lui-même est prisonnier en Angleterre.

<sup>18</sup> D. ÉIREANN, *Minutes of Proceedings of First Dáil 1919-1921*, Dublin, 1994, p. 151.

autre étape constitutionnelle importante qui vise à établir deux parlements, un à Dublin et un à Belfast, mais qui est rejeté par le *Sinn Féin*. Les hostilités se poursuivent, dont le *Bloody Sunday* de novembre 1920.

Le conflit cesse en 1921 alors que les deux côtés aspirent à la paix<sup>19</sup>. Les négociations entre le gouvernement britannique et le *Sinn Féin* (octobre-décembre 1921) aboutissent à la signature, le 6 décembre 1921, du Traité entre la Grande-Bretagne et l'Irlande, aussi appelé Traité anglo-irlandais<sup>20</sup>. Celui-ci contient les points suivants : la création du *Irish Free State* avec 26 *counties* (régions) et une *Boundary Commission*, appelée à examiner le tracé des frontières entre le nord et le sud ; l'établissement de l'Irlande en tant que dominion du Commonwealth avec un gouverneur général représentant le roi ; l'affirmation d'un serment d'allégeance qui sera prêté par les membres du parlement irlandais au gouvernement irlandais, mais aussi au roi ; la possibilité pour la Grande-Bretagne de garder les ports dits « stratégiques<sup>21</sup> ». Le basculement vers la guerre civile ne se fait pas immédiatement puisque le Traité est débattu au parlement entre décembre 1921 et janvier 1922, débats parlementaires au cours desquels se dégagent les députés qui sont en faveur du Traité et ceux qui sont contre. Pour les premiers (Griffith et Collins)<sup>22</sup>, le Traité, s'il n'est pas ce qui avait été souhaité, doit être considéré comme un premier pas vers une indépendance totale qui offre en tout cas bien plus que le gouvernement du *Home Rule* ; d'autre part, concrètement, l'IRA ne peut continuer la guerre. Pour les seconds (de Valera, Brugha), le Traité aurait pu être mieux négocié « et ne répond pas, quoi qu'il en soit, à ce qui avait été envisagé ; par ailleurs, le serment d'allégeance au roi d'Angleterre n'est pas inacceptable. De Valera démissionne et le nouveau gouvernement, en faveur du Traité, est dirigé par Griffith. Pour résumer, une grande partie des six premiers mois de 1919 se déroule dans le contexte d'une paix malaisée entre les différents systèmes de gouvernement : avec d'une part, l'administration britannique sur le départ, et d'autre part, le nouveau gouvernement provisoire prévu par le Traité (et qui se transformera en gouvernement de l'État libre après le 6 décembre 1922) ; mais aussi, le gouvernement républicain qui est établi, au moins théoriquement, lors de la première réunion du *Dáil* le 21 janvier 1919. En réalité, la dualité gouvernement provisoire/institutions républicaines reflète les vains efforts déployés pour éviter la guerre civile avec, au cœur du problème, le refus d'une minorité significative des députés d'accepter le résultat du vote du *Dáil*<sup>23</sup>.

## b. La guerre civile

La tension monte des deux côtés non seulement sur le plan politique mais aussi, comme précédemment, sur le plan militaire provoquant un schisme au sein de l'IRA. La faction *pro-Treaty* devient la *Free State Army* qui rejoint l'armée

<sup>19</sup> Côté irlandais : Griffith, Collins, Barton, Duggan et Gavan Duffy. Côté britannique : Lloyd George, Churchill, Chamberlain et Lord Birkenhead.

<sup>20</sup> Le Traité est ratifié par le *Dáil Éireann*, le 7 janvier 1922.

<sup>21</sup> Il s'agit des ports de Berhaven, Cobh et Lough Swilly.

<sup>22</sup> Voici les mots de Collins à ce propos : « *In my opinion it [the Treaty] gives us freedom, not the ultimate freedom that all nations desire and develop to, but the freedom to achieve it.* »

<sup>23</sup> G. HOGAN, « Disputed legacies: Legality and the Civil War », *Centenary Celebrations*, University College Dublin, 2 décembre 2022 ; et G. HOGAN, « The Count Plunkett habeas corpus application and the end of the *Dáil* Supreme Court », 28 avril 2022, *Four Courts 100 Celebrations*, Cour suprême, Dublin [présentations mises à la disposition de l'auteur].

nationale régulière (dont les soldats sont appelés les *Regulars*), tandis que la faction *anti-Treaty* prend le nom de *Republicans* ou *IRA* irrégulière (dont les soldats sont appelés les *Irregulars*) et choisit de continuer la lutte armée pour l'indépendance totale. L'étincelle qui déclenche la guerre civile vient des représailles ordonnées par Collins, en juin 1922, contre des *Republicans* qui avaient envahi les *Four Courts* quelques mois plus tôt<sup>24</sup>. Cet épisode, analysé avec sévérité par Hogan, peut être considéré comme une véritable tentative de coup d'État par les forces armées puisqu'elles remettent en cause l'autorité constitutionnelle d'alors<sup>25</sup>. Ce « péché originel de la part des forces anti-traités<sup>26</sup> » a pour conséquence l'adoption de dispositions constitutionnelles explicites sur l'assujettissement de l'armée au pouvoir civil dans la Constitution irlandaise de 1937<sup>27</sup>. L'armée régulière continue la lutte contre les Républicains, cette fois demandant des armes aux Britanniques (!). Si la rébellion de Dublin est rapidement maîtrisée, les Républicains poursuivent néanmoins leur guérilla dans d'autres parties du territoire<sup>28</sup>. Les Républicains s'épuisent en même temps que leur cause (les Irlandais sont dorénavant majoritairement en faveur du Traité), sans auparavant avoir causé des pertes conséquentes au cours d'une guerre brève mais fratricide<sup>29</sup>. Le remplacement des dirigeants pousse les nouveaux leaders, dont de Valera, au cessez-le-feu en mai 1923.

La guerre civile a laissé des séquelles tenaces, notamment une grande amertume entre les différentes factions. D'un côté, le gouvernement a fait exécuter de nombreux rebelles, notamment les dirigeants anti-Traité; de l'autre, les assassinats de plusieurs membres du gouvernement par les rebelles se sont poursuivis. La guerre a surtout été déterminante pour l'émergence des deux forces politiques principales du pays qui resteront en place jusqu'à aujourd'hui et, bien entendu, des conditions favorables à la rédaction et à l'adoption de la Constitution de 1937. Le *Cumann na nGaedhal* (qui se transformera en *Fine Gael*) émerge comme le parti pro-Traité, tandis que le *Fianna Fáil* émerge comme le camp de la position adverse. Il faut retenir de cette période les ambiguïtés constitutionnelles du droit

<sup>24</sup> Des membres dissidents de l'IRA s'étaient regroupés en Convention le 26 mars 1922, ce contre les instructions du gouvernement du *Dáil*. Ces dissidents avaient alors mis en cause l'autorité du *Dáil*, conduisant à l'occupation des *Four Courts* le 13 avril 1922 par les forces anti-traités. Bien que les élections générales du Troisième Dáil du 16 juin 1922 aient montré une nette majorité en faveur du Traité, la capture ultérieure par les forces anti-Traité du général O'Connell et le meurtre de Sir Wilson, à Londres le 22 juin 1922, ont amené le gouvernement britannique à lancer au gouvernement irlandais provisoire un ultimatum. Quoi qu'il en soit, les forces du gouvernement provisoire commencèrent leur attaque le mercredi 28 juin 1922 à la suite du rejet d'un ultimatum de capitulation lancé par les forces anti-traités. Après trois jours de bombardements intensifs, le bâtiment est investi, au prix de destructions massives, le 30 juin avec la reddition de ses occupants. Collins ne souhaitait pas engager le conflit au départ, car il espérait une réconciliation. Pourtant, la victoire de son parti aux élections législatives de juin 1922 (pro-Treaty : 58 voix contre anti-Treaty : 36 voix) lui donne l'assurance du soutien politique.

<sup>25</sup> G. HOGAN, « Disputed legacies: Legality and the Civil War », *op. cit.*

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> Comme d'ailleurs dans la Constitution de 1922. On rappelle que l'article 15 § 6 de la Constitution de 1937 réserve la levée de toute militaire ou armée à l'*Oireachtas* et l'article 28 § 3 réserve le droit de déclarer la guerre au *Dáil*. Hogan analyse les raisons de cette rébellion, quelque peu insensée en ces termes : « Il y a, je pense, deux raisons possibles. La première était un appel à l'histoire récente. Les braves hommes et femmes de 1916 n'avaient-ils pas fait de même ? La seconde était que le 2<sup>e</sup> Dáil n'avait pas le pouvoir de prendre cette mesure de ratification du traité. » V. G. HOGAN, « Disputed legacies: Legality and the Civil War », *op. cit.*

<sup>28</sup> C'est d'ailleurs comme cela que Collins est assassiné, dans une embuscade dans la région de Cork.

<sup>29</sup> Les pertes s'élèvent à 1 500 morts et 38 millions de dommages (destruction de routes, chemins de fer et bâtiments clés, entre autres).

irlandais comme facteurs ayant amplifié les causes de la guerre civile. C'est le sens des recherches de Hogan pour qui « il existait des contradictions internes au sein du système juridique de la République qui n'ont jamais été complètement résolues<sup>30</sup> ». Hogan développe en ces termes ces contradictions :

« En termes kelséniens, on pouvait se demander : où se trouvait exactement cette *Grundnorm* ? Était-ce une résolution du *Dáil* ? Ou était-ce le serment d'allégeance à la République de 1919 ? Ou était-ce la Constitution du *Dáil* de 1919 ? Ou était-ce – comme beaucoup de ceux qui s'opposaient au traité semblaient le penser – l'existence même d'une République mythique et inviolée sur toute l'île par référence à laquelle la validité de chaque loi, accord ou traité avec les Britanniques devait être jugée ? [...] Il était ainsi possible à chaque camp d'avoir sa propre vision du droit et de la légitimité en ce qui concernait les questions constitutionnelles fondamentales [...] Les opposants au Traité ont accusé le *Dáil* de n'avoir aucun pouvoir légal pour ratifier le Traité, car il compromettait le statut de la République [...] L'absence d'une *Grundnorm* claire à l'époque compliquait encore énormément les choses puisque, sous ce régime, on ne savait pas si l'établissement (fictif) de la République en 1919 (ou était-ce en 1916 ?) était légalement inviolable ni quels étaient les contours des pouvoirs exécutif et législatif. »

Hogan ajoute que « dans cette mesure, mais dans cette mesure seulement, le péché originel de l'Anti-Traité fut quelque peu atténué par cette incertitude juridique » et que « cette approche a été renforcée par les dispositions de la Constitution [...] qui excluent désormais catégoriquement toute action militaire unilatérale du type de celle entreprise en 1916 ». Hogan rappelle à ce sujet l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Quinn contre Wren*<sup>31</sup> selon lequel « les organisations paramilitaires illégales qui ne reconnaîtraient pas l'État et qui chercheraient à le renverser par des moyens militaires agiraient de manière anticonstitutionnelle<sup>32</sup> ».

### c. Après les guerres

Les années d'après-guerre sont marquées par deux périodes : celle du gouvernement du parti pro-Traité (1923-1932) suivie de celle du gouvernement de de Valera (1932-1948) qui met en place la Constitution en 1937. Dès la fin de la guerre civile, le parti pro-Traité forme un gouvernement qui rétablit l'ordre républicain sur le territoire. Il s'agit toujours du *Irish Free State*, membre du Commonwealth mais avec des avancées dans l'organisation des institutions, notamment la création des deux chambres du Parlement, désormais appelé l'*Oireachtas*, la création de la force de police (*An Garda Síochána*), et la réorganisation du système judiciaire. Un principe important des relations civilo-militaires, celui de la soumission des Forces de défense au pouvoir civil, est acquis à ce moment-là, à la suite d'une menace de mutinerie au sein des forces armées. Le ministre de l'Intérieur déclare à l'époque : « *Those who take the pay and wear the uniform of the state, be they soldiers or police, must be non-political servants of the state.* » L'existence de l'armée (*Óglaigh na hÉireann*) est officiellement consacrée avec l'adoption du *Defence Forces (Temporary Provisions) Act*, 1923, le 1<sup>er</sup> octobre 1924.

<sup>30</sup> G. HOGAN, « Disputed legacies: Legality and the Civil War », *op. cit.*

<sup>31</sup> *Quinn v. Wren* [1985] IR 322.

<sup>32</sup> G. HOGAN, « Disputed legacies: Legality and the Civil War », *op. cit.*

Les changements politiques qui suivent sont la conséquence d'une perte d'influence du parti *Cumann na nGaedhal* et de la création du *Fianna Fáil* en 1926 avec, à sa tête, de Valera. Celui-ci s'est alors désolidarisé du *Sinn Féin* qui continue de prôner une politique d'abstention, c'est-à-dire un refus de siéger au *Dáil* à cause du serment d'allégeance requis<sup>33</sup>. Le *Irish Free State* est peu à peu démantelé d'un point de vue politique et institutionnel. La déclaration de Balfour de 1926, élaborée avec d'autres États du Commonwealth, notamment l'Australie, le Canada et l'Afrique du Sud, énonce que la Grande-Bretagne et les autres pays du Commonwealth sont égaux d'un point de vue constitutionnel. Le *Statute of Westminster* de 1931 permet à tout pays du Commonwealth de modifier une loi votée par le parlement de Westminster, permettant ainsi un désengagement progressif de la coupe britannique. L'Irlande consolide alors son indépendance avec des mesures constitutionnelles et économiques majeures<sup>34</sup>. Du point de vue constitutionnel, il s'agit de démanteler le Traité anglo-irlandais et d'adopter une nouvelle constitution. Le démantèlement du Traité se fait à travers l'adoption d'un certain nombre de lois entre 1932 et 1937 en application du *Statute of Westminster*, lois qui permettent de supprimer les liens constitutionnels avec la Grande-Bretagne, soit l'abolition du serment d'allégeance, la suppression du poste de gouverneur général et l'abandon du roi en tant que chef d'État. Il n'en faut pas beaucoup plus pour établir une République, ce qui est fait sur la base de la Constitution adoptée par référendum le 1<sup>er</sup> juillet et entrée en vigueur le 29 décembre 1937<sup>35</sup>. Du point de vue économique, l'Irlande est cependant obligée de mener une véritable « guerre économique » à la Grande-Bretagne<sup>36</sup>. C'est finalement le Traité anglo-irlandais sur le commerce, les finances et la défense, signé le 25 avril 1938 entre de Valera et Chamberlain, qui y met fin. Le Traité officialise le retour de toutes les installations de défense au gouvernement irlandais, dont les ports stratégiques, ce qui permet à l'Irlande, désormais libre de tout lien institutionnel et militaire avec le Royaume-Uni, d'affirmer une position neutre pendant la Seconde Guerre mondiale<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Le *Fianna Fáil* devient bientôt le principal parti d'opposition et remporte les élections législatives de 1932.

<sup>34</sup> Il s'agit aussi de régler les comptes avec les guerres précédentes, la guerre civile notamment en matant les membres de l'IRA et les *Blueshirts*, cette dernière étant un amalgame d'organisations paramilitaires de l'époque.

<sup>35</sup> La Constitution de 1937 pose les principes suivants : le pays adopte le nom d'Irlande (*Éire*) ; les articles 2 et 3 posent les bases d'une revendication possible du territoire de l'Irlande du Nord ; le président d'Irlande devient le chef de l'État et son Premier Ministre est appelé le *Taoiseach* ; l'État reconnaît la position spéciale de l'Église catholique.

<sup>36</sup> L'origine de cette guerre, dernier effort de l'indépendance, est le refus de de Valera de payer les annuités ou taxes foncières (*land annuities*) que la Grande-Bretagne réclamait aux fermiers ayant emprunté aux propriétaires anglais des terres des années auparavant. Les gouvernements irlandais et britannique s'affrontent alors par le biais de tarifs douaniers prohibitifs sur leurs importations réciproques, notamment concernant le bétail causant un chômage important et un effondrement des ventes de bétail irlandais. De façon générale, les mesures économiques sont essentiellement des mesures de protectionnisme visant à protéger les industries irlandaises, établies et naissantes, de la concurrence internationale. C'est à ce moment-là, par exemple, qu'est fondée la compagnie aérienne nationale, *Aer Lingus*.

<sup>37</sup> Les autres mesures sont, entre autres, le paiement d'environ 12,7 millions par le gouvernement irlandais afin de solder les taxes foncières et l'abandon des tarifs douaniers exceptionnels.

## 2. Les conflits mondiaux

L'Irlande n'a pas combattu pendant les deux guerres mondiales; ni pendant la première alors qu'elle était dans les affres de la conquête de son indépendance, ni pendant la seconde alors qu'elle venait d'affirmer sa neutralité. Cela ne veut pas dire que des Irlandais ne se soient pas engagés dans ces conflits, bien au contraire<sup>38</sup>.

### a. Première Guerre mondiale

La Première Guerre mondiale coupe l'élan vers l'application effective du gouvernement local en Irlande (*Home Rule*, voir ci-dessus) mais permet peut-être aussi d'éviter la guerre civile. En tout cas de cause le conflit mondial, même s'il a des effets limités en Irlande puisqu'aucun des combats n'y a lieu, va contribuer à renforcer les divisions entre les forces militaires et politiques en présence. Les Unionistes soutiennent bien évidemment l'effort de guerre et rejoignent l'armée britannique, avec l'espoir d'être récompensés pour leur loyauté. Cela est moins évident du côté des *Irish Volunteers* puisqu'une partie de ceux-ci (environ 11 000 soldats sur les 180 000 soldats que compte l'armée en 1914) refuse de s'engager dans les forces britanniques et de participer à la guerre en Europe; ils considèrent qu'il faut défendre l'Irlande en Irlande. Tandis qu'ils conservent leur nom d'origine, les autres *Irish Volunteers*, ceux qui s'engagent, seront connus sous le nom de *National Volunteers*, suivant la même logique que celle des Unionistes, c'est-à-dire celle d'être reconnus pour leurs contributions après-guerre. Au total, entre 200 000 et 250 000 soldats irlandais rejoignent les forces britanniques (*Irish Guards*, *Royal Munster Fusiliers*, et *Royal Dublin Fusiliers*) et combattent essentiellement sur le front ouest (bataille de la Somme en France) et sur le front turc (péninsule de Gallipoli)<sup>39</sup>.

### b. Seconde Guerre mondiale

Ayant tout juste déclaré sa neutralité à la suite des événements intérieurs, l'Irlande ne participe pas à la Seconde Guerre mondiale, bien que sa neutralité revête une portée plus nuancée dans ce contexte<sup>40</sup>. La neutralité est déclarée le 19 février 1939. Dans cette déclaration, de Valera annonce que l'Irlande ne s'engagera dans aucun conflit ni ne soutiendra aucun allié, pour deux raisons principales: d'un point de vue des relations extérieures, il s'agit de marquer l'indépendance vis-à-vis de la Grande-Bretagne, d'autant que l'Irlande du Nord représente un défi en tant que partie du Royaume-Uni; d'un point de vue de politique intérieure, les forces irlandaises, déjà sollicitées sur le territoire, ne sont de toute façon pas en mesure de s'engager dans un conflit. En droit, c'est la loi sur les pouvoirs d'urgence de septembre 1939 qui traduit cette neutralité. Le *Emergency Powers Act, 1939* permet d'assurer « la sécurité et la préservation de

<sup>38</sup> On estime à plus de 200 000 le nombre d'Irlandais ayant servi dans l'armée britannique pendant la Première guerre mondiale avec environ 35 000 pertes. Les chiffres sont aussi très approximatifs en ce qui concerne la Seconde Guerre mondiale, mais on estime que 70 000 citoyens de l'Irlande indépendante (et neutre) ont servi comme volontaires dans les forces armées britanniques, et environ 50 000 d'Irlande du Nord comme conscrits, avec des pertes d'environ 850 Irlandais de l'armée britannique lors de la libération du nord-ouest de l'Europe.

<sup>39</sup> Les pertes irlandaises sont estimées entre 30 000 et 50 000 soldats.

<sup>40</sup> J. CASEY, *Constitutional Law in Ireland*, 3<sup>e</sup> éd., Round Hall Sweet & Maxwell, 2000, 733 p., p. 218.

l'État en temps de guerre » avec la mise en œuvre d'une neutralité à double volet : un non-engagement extérieur mais un large contrôle sur les affaires intérieures, notamment une censure de la presse écrite et de la radio<sup>41</sup>. Paradoxalement, alors que l'Irlande manifeste sa neutralité, elle développe aussi ses Forces de défense par le biais d'une campagne massive de recrutement.

Cependant, la réalité de la neutralité est plus nuancée car l'Irlande, par ses actions<sup>42</sup>, penche en fait du côté des Alliés (c'est-à-dire la Grande-Bretagne, la France et les États-Unis). De fait, la mise en œuvre de la neutralité n'est pas sans difficulté ni critique. D'un point de vue intérieur, l'IRA reste une menace. Avec la même logique que lors du précédent conflit mondial, l'IRA souhaite tirer avantage des difficultés de la Grande-Bretagne et cherche notamment à s'armer avec le but d'envahir l'Irlande du Nord avec l'aide des Allemands (sic). Sur le plan extérieur, les Allemands envoient, justement par l'intermédiaire de l'IRA, un certain nombre d'espions en Irlande. Toujours est-il que le Royaume-Uni et les États-Unis ne voient pas cette neutralité d'un si bon œil et pensent que cela servirait mieux les intérêts de l'Irlande (et les leurs !) si celle-ci s'engageait à leur côté. Churchill propose à de Valera un marché : l'Irlande s'engage et, en contrepartie, le Royaume-Uni met fin à la partition de l'île, ce qu'évidemment refuse de Valera sachant que les Unionistes s'y opposeraient. Quant aux États-Unis, ceux-ci craignent que le sud de l'Irlande ne serve de base aux Allemands et empêche les plans du débarquement en raison des risques d'espionnage entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord.

### c. Après les guerres

Les années d'après-guerre (1946-1960) voient une réduction massive des effectifs des Forces de défense ramenés à quelques 12 500 soldats. En 1949, l'Irlande choisit de ne pas adhérer à l'OTAN ce pour plusieurs raisons. L'une de ces raisons tient aux difficultés que causerait une coopération militaire avec le Royaume-Uni alors que les deux pays sont en désaccord à propos de l'Irlande du Nord. Néanmoins, en 1955, l'Irlande devient membre des Nations unies et, en 1958, envoie ses premiers observateurs militaires dans le cadre de la mission des Nations unies au Moyen-Orient<sup>43</sup>. La période qui s'étend des années 1960 à aujourd'hui est marquée par l'explosion de la violence en Irlande du Nord. Dès 1969, les Forces de défense sont impliquées dans un effort intense d'aide au pouvoir civil (*Aid to the Civil Power*) et l'accent est mis sur les opérations de sécurité intérieure plutôt que sur les opérations conventionnelles. La signature des Accords du Vendredi saint, en avril 1998, permet de réduire l'intensité

<sup>41</sup> Cette législation d'urgence sera suivie, en 1940-1945, par plusieurs autres lois sur les pouvoirs d'urgence, la loi principale restant en vigueur jusqu'en 1946. Les résolutions d'urgence adoptées par les deux Chambres de l'*Oireachtas* en 1939 sont cependant restées, malgré la fin de la guerre et malgré les protestations occasionnelles contre l'absurdité de maintenir l'état d'« urgence ». Inchangées jusqu'en 1976, celles-ci sont abrogées cette année-là pour être remplacées par de nouvelles résolutions adoptées en réponse aux violences en Irlande du Nord. Les résolutions de 1976 sont alors suivies d'une nouvelle loi sur les pouvoirs d'urgence. Celles-ci sont finalement abrogées en février 1995. Ces résolutions s'ajoutent bien entendu aux dispositions relatives aux infractions pénales qui comprennent le crime organisé.

<sup>42</sup> Par exemple, le gouvernement irlandais ouvre son espace aérien aux alliés en leur permettant de survoler le Donegal pour rejoindre l'Irlande du Nord ; il fait aussi emprisonner les soldats allemands, mais relâche, en revanche, les prisonniers britanniques et américains à la frontière nord-irlandaise.

<sup>43</sup> Il s'agit de la mission des Nations unies GONUL (Groupe d'observation des Nations unies au Liban) mise en place à la suite de la crise de 1958 au Liban.

de cet engagement. Désormais, l'accent est mis sur la formation des Forces de défense à l'ensemble des opérations de soutien de la paix. Ces opérations multinationales de gestion des crises et d'aide humanitaire continuent de jouer un rôle croissant dans les activités des Forces de défense irlandaises.

## C. Interprétation constitutionnelle de la notion de guerre

Les dispositions constitutionnelles sur la guerre, essentiellement l'article 28 § 3 mentionné plus haut, ont donné lieu à une interprétation intéressante sur ce que signifie la guerre en droit constitutionnel irlandais (1). Il reste à savoir si ces termes peuvent s'appliquer à d'autres situations, notamment dans le contexte d'une guerre numérique ou cyberguerre (2).

### 1. La définition de la guerre

Il n'existe pas de définition spécifique de la guerre ni de ce que signifie « participation à une guerre » aux termes de l'article 28 § 3 de la Constitution en droit irlandais (ni en droit international d'ailleurs). La jurisprudence constitutionnelle, saisie à propos d'affaires concernant les conflits en Irak et en Afghanistan notamment, a pu éclaircir certains points à cet égard. Trois propositions peuvent se dégager de cette jurisprudence<sup>44</sup>.

En premier lieu, c'est le *Dáil* et le gouvernement, et non le juge, qui sont compétents pour se prononcer sur l'existence ou non d'un conflit et la participation de l'Irlande à celui-ci. Dans un arrêt de 2003, *Horgan v. An Taoiseach*, la *High Court* a ainsi considéré qu'il relevait exclusivement de la compétence du *Dáil* [et du gouvernement] de déterminer si l'Irlande était engagée dans une guerre ou pas, excluant ainsi la compétence du juge constitutionnel<sup>45</sup>. En l'espèce, le requérant contestait l'assistance que son pays avait apportée aux forces américaines lors de la guerre en Irak (2003-2011) notamment en autorisant des vols au-dessus de son espace aérien et les ravitaillements à l'aéroport de Shannon<sup>46</sup>. Le requérant arguait que cette assistance conséquente équivalait de fait à une participation de l'Irlande à la guerre en Irak et que ceci dépassait donc le cadre de la résolution parlementaire votée à ce propos par le *Dáil*<sup>47</sup>. La *High Court* a refusé de se prononcer en la matière. En effet, la résolution parlementaire était claire: il ne s'agissait pas d'une participation à une guerre et, dans tous les cas, le juge ne pouvait contredire (ou confirmer) cela, sauf

<sup>44</sup> Ces développements s'inspirent de G. HOGAN, G. WHYTE, D. KENNY, and R. WALSH, *Kelly: The Irish Constitution*, 5<sup>e</sup> éd., Bloomsbury Professional, 2018, 3072 p. V. aussi A. GREENE, « The Historical Evolution of Article 28.3.3<sup>o</sup> of the Irish Constitution », *The Irish Jurist*, 2012, 47(1), p. 117.

<sup>45</sup> *Horgan v. An Taoiseach* [2003] 2 IR 468, [2003] IEHC 64. La *High Court* est le troisième niveau du système judiciaire irlandais et le niveau le plus élevé auprès duquel des procédures judiciaires peuvent être engagées. Elle est compétente en matière civile et pénale. Elle est également compétente pour connaître des questions relatives à la constitutionnalité de la loi et est, en ce sens, une cour constitutionnelle avec appel auprès de la Cour suprême.

<sup>46</sup> Il s'agit des fameux *renditions flights*, vols permettant le transfert extrajudiciaire de prisonniers de l'Irak aux États-Unis en l'occurrence. V. S. EGAN, *Extraordinary Rendition and Human Rights: Examining State Accountability and Complicity*, Londres, Palgrave MacMillan, 2019, 149 p. ; et M.-L. PARIS « National Security, Accountability and Human Rights: Lessons from France » (2021) 65(1) *The Irish Jurist*, 173.

<sup>47</sup> *Dáil Éireann Deb 20 March 2003, vol 563, no 3*. Par cette résolution, le *Dáil* vote en faveur de la politique du gouvernement consistant à continuer d'accorder des droits de survol et d'atterrissage en Irlande aux avions militaires et civils américains.

peut-être dans des circonstances assez exceptionnelles<sup>48</sup>. La détermination de ce qui constitue une participation à un conflit relève essentiellement des autorités politiques, ce qui est logique. Par ailleurs, la Constitution subordonne la participation à un conflit à l'assentiment du seul *Dáil* et non de l'*Oireachtas*, contrairement à ce qui était prévu par la Constitution de 1922. Les pouvoirs du gouvernement en cas d'invasion du territoire – explicites dans la Constitution de 1937, implicites dans la Constitution de 1922 – correspondent à la doctrine traditionnelle de *common law* selon laquelle l'exécutif est en premier lieu responsable de la protection et de la défense du territoire et de la population.

En second lieu, la Constitution irlandaise opère une distinction, subtile certes, entre « guerre ou rébellion armée » et « conflit armé auquel l'État ne participe pas » (nous soulignons), ce qui n'entraîne pas les mêmes conséquences au regard de l'article 28 § 3.3°. Cette distinction a été évoquée à deux reprises au moins en jurisprudence. Tout d'abord, dans l'affaire *Re Art 26 and the Emergency Powers Bill 1976*<sup>49</sup>, la Cour suprême a estimé que les mesures législatives adoptées dans le but d'assurer la sécurité publique et la protection de l'État en temps de « guerre ou de rébellion armée » ne devaient pas être précédées d'un vote parlementaire, c'est-à-dire d'une résolution du *Dáil* et d'une résolution du *Seanad*, déclarant une urgence nationale. En revanche, de telles résolutions sont nécessaires dans le cas de lois adoptées dans le contexte d'un « conflit armé auquel l'État ne participe pas » pour que l'article 28 § 3.3° puisse s'appliquer. En outre, les mesures législatives adoptées conformément à de telles résolutions parlementaires ne peuvent pas s'appliquer « en temps de guerre ou de rébellion armée ». Ensuite, l'affaire *Dubsky v Government of Ireland*<sup>50</sup> a tenté d'éclaircir le sens des différentes expressions employées dans la Constitution pour souligner, sans forcément convaincre, que celles-ci ne sont pas synonymes. Dans cette affaire, le requérant soutenait que le gouvernement avait agi de manière inconstitutionnelle en n'obtenant pas l'approbation du *Dáil* concernant l'autorisation accordée aux États-Unis pour le transit, sur le territoire irlandais, des troupes américaines déployées en Afghanistan. La question qui se posait était de savoir si le conflit en Afghanistan constituait une « guerre » au sens de l'article 28 § 3.1°, le requérant s'appuyant sur les termes de l'article 28 § 3.3° pour soutenir que la Constitution définissait la « guerre » comme un conflit armé<sup>51</sup>. Toutefois, le juge Macken a estimé que la Cour ne pouvait interpréter les termes de l'article 28 § 3.3° en ce sens car cette disposition établissait une distinction entre d'une part « période de guerre ou de rébellion armée » et d'autre part, « conflit armé », si bien que ces termes ne sont pas synonymes.

<sup>48</sup> *Horgan v. An Taoiseach*, op. cit. [516]. La même logique prévaut dans l'affaire *Dubsky v Ireland* de 2007 à propos de la guerre en Afghanistan où il a été considéré que le survol par des avions américains de l'espace aérien irlandais n'équivalait pas à une participation de l'Irlande au conflit. V. ci-dessous.

<sup>49</sup> *Re Art 26 and the Emergency Powers Bill 1976* [1977] IR 159, 1975 WJSC-SC 914.

<sup>50</sup> *Dubsky v. Government of Ireland* [2007] 1 IR 63, [2005] IEHC 442.

<sup>51</sup> Dans ce contexte, on peut noter les remarques du *Taoiseach* de l'époque, Charles Haughey, pour qui l'octroi d'installations de ravitaillement et de transit à Shannon aux forces américaines impliquées dans le conflit de la première guerre du Golfe ne pouvait être interprété comme faisant de l'Irlande un participant à cette guerre, bien que cette interprétation ait été contestée. V. *Dáil Éireann Deb 18 January 1991*, vol 404, col 645.

Voici en substance ce que dit le jugement<sup>52</sup> : l'article 28 § 3.3° couvre différentes situations et fait une distinction entre « une période de guerre ou de rébellion armée » d'une part et une situation de « conflit armé » d'autre part, cette dernière situation prévoyant une déclaration d'urgence dans des circonstances qui sont légèrement différentes, notamment dans leur gravité, d'une période de guerre ou de rébellion armée. Tout est affaire de contexte. Le terme de « conflit armé », semble-t-il, doit être interprété comme un troisième type d'hostilité qui crée une situation d'urgence et devrait donc relever d'une « période de guerre ». Dans certaines circonstances, une guerre peut sans doute être équivalente à un « conflit armé » mais l'inverse n'est pas nécessairement vrai. Si l'on avait voulu inclure dans la deuxième partie de l'article 28 § 3.3° de la Constitution l'existence d'une guerre ou même d'une rébellion armée, où qu'elle se produise, il aurait été assez simple pour les auteurs de la Constitution de le dire. Le droit coutumier confirme que les différents mots ou expressions qui figurent dans une Constitution sont censés avoir des significations différentes. En l'espèce, l'argument du requérant ne peut être retenu que si l'on suppose que les auteurs de la Constitution aient voulu que les termes « guerre » et « conflit armé » aient la même signification, ce qui ne découle pas du contexte dans lequel ils sont utilisés. En effet, si ces termes devaient être considérés comme identiques, ou si la guerre devait être définie comme étant constituée par un simple conflit armé, alors la deuxième partie de la phrase de l'article 28 § 3.3° sur laquelle le requérant s'appuie relèverait d'une tautologie<sup>53</sup>.

En troisième lieu et enfin, les juges suprêmes irlandais ont eu l'occasion de se prononcer sur l'articulation entre la « participation à une guerre » et le principe de neutralité. Dans l'arrêt *Finucane v McMahon*<sup>54</sup>, la *High Court* a soulevé la question de savoir si l'expression « conflit armé auquel l'État ne participe pas » exigeait la neutralité de l'État ou si une intervention de l'État, de quelque nature qu'elle soit, était autorisée et, si elle l'était, dans quelle mesure ? L'affaire intervenait dans le contexte des troubles en Irlande du Nord et après que le *Dáil* ait décidé le 1<sup>er</sup> septembre 1976, conformément à l'article 28 de la Constitution, que « du fait du conflit armé en cours », il existait une situation d'urgence nationale affectant les intérêts vitaux de l'État. La résolution parlementaire faisait référence à « un conflit armé dans lequel l'État ne particip[ait] pas ». Le juge Walsh a alors soutenu que :

« Le fait que la politique à laquelle adhère un groupe de personnes [en l'occurrence des membres de l'IRA provisoire], agissant en dehors du territoire national, soit contraire à la politique adoptée par le gouvernement irlandais en ce qui concerne l'unité du pays n'est pas, à mon avis, suffisant pour l'assimiler à une politique visant à renverser l'État ou à subvertir la Constitution de cet État<sup>55</sup>. »

<sup>52</sup> Traduction libre des auteurs.

<sup>53</sup> *Dubsky v Government of Ireland*, op. cit. [71].

<sup>54</sup> *Finucane v. McMahon* [1990] 1 IR 165, [211], [1990] ILRM 505, [516]. Finucane avait participé à la fameuse évasion de la prison de Maze située en Irlande du Nord, en septembre 1983, au cours de laquelle un certain nombre d'agents pénitentiaires avaient été blessés et l'un d'entre eux, qui avait été poignardé, était décédé d'une crise cardiaque. 38 prisonniers, membres de l'IRA s'étaient échappés. V. aussi *Russell v. Fanning* [1988] IR 505, [1988] ILRM 333, 1988 WJSC-SC 643.

<sup>55</sup> Cette affaire avait également permis de clarifier l'exception politique à l'extradition puisque la Cour suprême avait décidé que la disposition de la loi de 1965 relative à l'exemption politique était toujours valide. De ce fait, la Cour suprême avait bloqué l'extradition de deux fugitifs, y compris Finucane, vers le Royaume-Uni au motif qu'ils « auraient probablement été la cible de mauvais traitements de la part du personnel pénitentiaire » s'ils avaient renvoyé en prison en Irlande du Nord.

Pour revenir à l'affaire *Dubsky v Government of Ireland* sur la guerre en Afghanistan, le requérant soutenait que la décision du gouvernement irlandais d'autoriser les vols et atterrissages américains à Shannon constituait « une participation à la guerre » violant ainsi les principes du droit international et celui de la neutralité. Le juge Macken a rejeté cet argument, estimant que si l'autorisation de certaines activités pouvait compromettre le principe de neutralité, cela ne signifiait pas pour autant que de tels actes constituaient une participation à la guerre. Sinon, cela signifierait que les États qui se sont expressément déclarés opposés au conflit en Afghanistan en ayant néanmoins accordé aux États-Unis et à leurs alliés des facilités similaires à celles fournies par l'Irlande seraient automatiquement considérés comme participant à une guerre à laquelle ils étaient opposés. Selon le juge :

« la reconnaissance d'un état de fait qui constitue une participation à une guerre, au sens de l'article 28 § 3.1<sup>o</sup>, doit nécessairement se fonder sur des éléments objectivement établis, et non pas simplement sur la base qu'un acte qui affecte la neutralité constitue automatiquement une participation<sup>56</sup> ».

Pour résumer, les deux enseignements essentiels de cette jurisprudence sont les suivants<sup>57</sup>. Premièrement, les tribunaux, au premier chef le juge constitutionnel, adoptent un contrôle restreint en matière de défense au nom de la séparation des pouvoirs et afin de respecter le pouvoir (et la liberté d'action) de l'exécutif, soutenu par sa majorité parlementaire. Deuxièmement, le *Dáil* n'est pas obligé de se prononcer en ce qui concerne l'implication de l'Irlande dans un conflit ; autrement dit, l'article 28 § 3.1<sup>o</sup> n'exige l'avis conforme du *Dáil* que lorsqu'il s'agit d'une action positive, c'est-à-dire lorsque l'État a l'intention de déclarer la guerre ou d'y participer et non lorsqu'il s'agit d'une action négative, c'est-à-dire lorsque que l'Irlande n'a pas l'intention de déclarer la guerre ou de participer à un conflit. Ces difficultés liées à l'interprétation constitutionnelle risquent d'être encore plus tendues à l'égard des nouvelles formes de guerre, notamment de la cyberguerre.

## 2. Autres formes de guerre : la cyberguerre

L'omniprésence des technologies numériques implique que celles-ci influencent de multiples aspects de notre société, y compris la guerre. La révolution numérique a ainsi contribué à changer les frontières traditionnelles de ce qui peut être considéré comme une guerre. Ceci appelle une série d'observations générales, en premier lieu, puis relatives à l'approche de l'Irlande, en second lieu.

En premier lieu, on sait que la technologie numérique contribue à automatiser des éléments de la guerre traditionnelle – analogique – auparavant menés par des humains. Dans le cadre de cette forme de guerre dite « autonome », l'intelligence artificielle (IA) joue un rôle essentiel, de la prévision des menaces jusqu'à la conduite d'opérations offensives dans le cyberspace<sup>58</sup>. En outre, à côté des opérations physiques menées par l'homme, on observe l'émergence d'un champ de bataille virtuel. C'est ce qu'on désigne sous la notion de « cyber-

<sup>56</sup> *Dubsky v Government of Ireland*, op. cit. [79].

<sup>57</sup> M. FORDE, D. LEONARD, *Constitutional Law of Ireland*, 3<sup>e</sup> éd., Bloomsbury Professional, 2013, 1096 p., p. 867.

<sup>58</sup> M. LILJEFORS, G. NOLL, D. STEUER (dir.), *War and Algorithm*, Rowman & Littlefield, 2019, 232 p.

guerre » qui vise les systèmes d'information et de communication<sup>59</sup>. Les objectifs de ces opérations sont atteints grâce aux cybercapacités et sont souvent liés au fonctionnement d'infrastructures stratégiques<sup>60</sup>. La cyberguerre met aussi en jeu la guerre dite « d'information », qui consiste à utiliser des informations à des fins de propagande, mais aussi à des fins opérationnelles afin d'obtenir un avantage stratégique sur l'ennemi<sup>61</sup>. Aujourd'hui, on parle même de « guerre d'influenceurs » pour désigner la capacité de commander et manipuler les tendances et les influences sur les réseaux sociaux<sup>62</sup>. L'IA joue un rôle de premier plan dans ce contexte, d'une part, en accentuant la propagande en utilisant des *deep fakes*<sup>63</sup> par exemple et, d'autre part, en contrant une influence malvenue en sélectionnant, grâce à son pouvoir d'analyse de très grandes quantités de contenu, ainsi qu'en supprimant des *fake news*<sup>64</sup>, par exemple.

L'émergence d'un champ de bataille virtuel a exacerbé l'importance de la question de savoir si le cyberspace relève de la souveraineté de l'État. Cette question est également centrale dans la qualification d'une cyberattaque comme acte de guerre. Par exemple, le ministère américain de la Défense considère le cyberspace comme un domaine de guerre composé de trois niveaux interdépendants : le réseau physique, les logiciels et les données<sup>65</sup>. Les attaques contre les réseaux physiques peuvent facilement être interprétées comme des violations de la souveraineté d'un État. En ce qui concerne les attaques contre les logiciels et les données, le Manuel de Tallinn 2.0 sur le droit international applicable aux cyberopérations indique qu'une violation de la souveraineté se produit non seulement par une violation de la souveraineté territoriale mais aussi en cas d'« ingérence ou usurpation de fonctions intrinsèquement gouvernementales », c'est-à-dire indépendamment de l'occurrence physique et géographique de l'attaque<sup>66</sup>.

Consciente de ces nouveaux enjeux comme de nombreux autres États, l'Irlande a défini sa position dans un document publié en juillet 2023 sur l'application du droit international dans le cyberspace<sup>67</sup>. Dans ce document, le ministère des Affaires étrangères indique qu'une cyberopération peut éventuellement constituer une violation de la souveraineté nationale dans les cas

<sup>59</sup> J. ARQUILLA, D. RONFELDT, « Cyberwar Is Coming! », *Comparative Strategy*, Vol. 12, n° 2, Spring 1993, 141, p. 30; D. HUGHES and A. COLARIK, « The Hierarchy of Cyber War Definitions », *Intelligence and Security Informatics*, 12th Pacific Asia Workshop, PAISI 2017, Jeju Island, South Korea, Springer, 2017, p. 23.

<sup>60</sup> D. MURPHY, « What Is War? The Utility of Cyberspace Operations in the Contemporary Operational Environment », *Center for Strategic Leadership, U.S. Army War College*, February 2010, Issue 1, vol. 10.

<sup>61</sup> Y. G. WHITEHEAD, « Information as a Weapon: Reality versus Promises », *School of Advanced Airpower Studies*, 1999, p. 1.

<sup>62</sup> C. CUNNINGHAM, *Cyber Warfare: Truth, Tactics et Strategies*, 1<sup>re</sup> éd., Packt Publishing Limited, 2020, chap. 4.

<sup>63</sup> Un *deepfake* est un enregistrement vidéo ou audio réalisé ou modifié grâce à l'IA. Ce terme fait référence non seulement au contenu ainsi créé, mais aussi aux technologies utilisées qui rendent le contenu profondément crédible.

<sup>64</sup> Les *fake news*, pouvant être traduites par infox, fausses nouvelles, fausses informations, informations fallacieuses, ou « canards », sont des nouvelles mensongères diffusées dans le but de manipuler ou de tromper le public.

<sup>65</sup> U.S. Department of Defence, *Joint Publication JP 3-12 Cyberspace Operations*, 2018.

<sup>66</sup> Le Manuel de Tallinn 2.0 a été rédigé par un groupe international d'experts mandatés par l'OTAN. V. M. N. SCHMITT (dir.), *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, 2<sup>e</sup> éd., Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 638 p., p. 20.

<sup>67</sup> Irish Department of Foreign Affairs, *Position Paper on the Application of International Law in Cyberspace*, juillet 2023, <<https://www.dfa.ie/media/dfa/ourrolepolicies/internationallaw/Ireland---National-Position-Paper.pdf>>, consulté en février 2024.

n'impliquant pas de dommages physiques mais simplement une déficience fonctionnelle ou une interférence avec des données<sup>68</sup>. Le principe de non-intervention interdit des cyberopérations assimilables à des actions coercitives dans un contexte physique, telles que des cyberattaques compromettant gravement les systèmes de santé ou les élections nationales<sup>69</sup>. Plus loin dans le document, il est affirmé qu'une cyberopération peut atteindre le seuil d'une « attaque armée », même sans causer de dommages physiques directs, si ladite opération conduit au dysfonctionnement d'une infrastructure ou d'un réseau critique<sup>70</sup>. Traditionnellement, un conflit armé présuppose l'interaction d'acteurs étatiques ; cependant, le document reconnaît que le lien entre un État et des acteurs non étatiques à l'origine de cyberattaques peut également être établi « par des actes de soutien, d'approbation et/ou d'acquiescement » de l'État en question<sup>71</sup>.

Ces éléments historiques et constitutionnels fixent le cadre qui permet d'aborder la question suivante, celle de la gestion de la guerre par les autorités. Celle-ci reste cependant hypothétique en ce qui concerne l'Irlande étant donné le principe de neutralité qui gouverne sa politique de défense.

## II. La gestion de la guerre par la Constitution : approche politico-institutionnelle

Même si l'hypothèse d'une guerre est peu probable en Irlande, les conflits et les menaces de conflits peuvent y avoir des répercussions significatives, les premières années de la guerre en Ukraine et son flot (important) de réfugiés en étant la parfaite illustration<sup>72</sup>. La question de la gestion de la guerre par la Constitution sera examinée en deux temps : tout d'abord, à travers une réflexion indispensable sur le principe de neutralité qui caractérise la politique de défense et de sécurité nationale (A) ; ensuite, à travers un bref exposé de ceux qui sont les principaux décideurs de la guerre sur le plan institutionnel, c'est-à-dire les politiques et les militaires (B)<sup>73</sup>.

### A. La question centrale de la neutralité

La politique de défense et de sécurité nationale de l'Irlande repose sur le principe central de neutralité qui, en principe, empêche l'Irlande de participer à un conflit. Il conviendra, tout d'abord, d'en cerner le cadre juridique (1). Pour autant, la neutralité, comme héritage de l'histoire qui faisait sens au moment de la Seconde Guerre mondiale, est une position qui est appelée à évoluer (2).

<sup>68</sup> *Idem*, point 6.

<sup>69</sup> *Idem*, point 9.

<sup>70</sup> *Idem*, point 31.

<sup>71</sup> *Idem*, point 23.

<sup>72</sup> Le nombre de réfugiés ukrainiens arrivant en Irlande est resté stable, allant de 2000 à 4000 par mois tout au long de 2023. Jusqu'à présent, 102 339 citoyens ukrainiens ont bénéficié d'une protection temporaire.

<sup>73</sup> Cette question intéresse également la façon dont sont garantis les droits et libertés individuels pendant les temps de crise, y compris pendant la guerre.

## 1. Le cadre juridique de la neutralité

La Constitution irlandaise ne contient pas de disposition sur la neutralité. L'article 29 énonce les principes généraux concernant la conduite des relations internationales. D'un caractère aspirationnel, ces principes font référence à l'attachement de l'Irlande « à l'idéal de paix et de coopération amicale entre les nations, fondé sur la justice et la morale internationales » (§ 1), ainsi qu'à « son adhésion au principe du règlement pacifique des différends internationaux par voie d'arbitrage international ou de règlement judiciaire » (§ 2). Enfin, l'Irlande « accepte les principes généralement reconnus du droit international comme règle de conduite dans ses relations avec les autres États » (§ 3). Ces principes n'imposent pas de restrictions concrètes à la conduite des relations internationales par le gouvernement et ne consacrent pas la « neutralité » en tant que telle. La neutralité n'est donc pas une exigence constitutionnelle en droit irlandais. En d'autres termes, la neutralité est un principe politique et non constitutionnel. Il s'agit cependant d'un principe difficile à appréhender car les acteurs politiques et institutionnels ainsi que les citoyens irlandais n'en ont pas la même interprétation. Afin de démêler « *the shibboleths associated with the concept of neutrality Irish-style*<sup>74</sup> », il conviendra d'examiner plus en détail les origines et la signification du principe de neutralité.

### a. Origine de la neutralité

Le principe de neutralité émerge lors de la Seconde Guerre mondiale dans des circonstances particulières. Pendant la guerre civile et les années de l'État libre d'Irlande (*Irish Free State*), l'aspiration à la neutralité ne peut être satisfaite : l'Irlande est encore un dominion britannique et le Royaume-Uni ne peut accepter qu'un dominion ne le soutienne pas en temps de guerre<sup>75</sup>. En revanche, dès son émancipation, notamment après les négociations fructueuses pour le retour des ports stratégiques, l'Irlande peut prétendre à cette position. C'est ainsi qu'en septembre 1939 l'Irlande fait partie de ces États européens qui déclarent leur neutralité à la suite de l'invasion de la Pologne par l'Allemagne<sup>76</sup>. Cette déclaration est en fait une décision de de Valera qui, en tant que chef du gouvernement et ministre des Affaires étrangères, y voit l'aboutissement du processus constitutionnel consacrant une Irlande pleinement indépendante. À peine deux décennies après la guerre civile, la neutralité est la démonstration nécessaire d'une souveraineté absolue, durement acquise, mais encore incomplète. Par ailleurs, l'échec de la Ligue des Nations avait laissé de Valera sceptique quant à l'avenir de la sécurité collective.

<sup>74</sup> J. CASEY, *Constitutional Law in Ireland*, op. cit., p. 218.

<sup>75</sup> D'autre part, des bases navales britanniques avaient été maintenues sur le territoire souverain irlandais. Le dominion est le nom donné avant 1947 par le Royaume-Uni aux pays qui étaient autrefois des colonies, et qui sont devenus autonomes au sein de l'Empire britannique, puis membres du Commonwealth, comme l'Afrique du Sud, l'Australie, le Canada, et la Nouvelle-Zélande.

<sup>76</sup> Les autres pays sont l'Autriche, la Finlande, la Suisse et la Suède.

## b. Signification de la neutralité

Dans le contexte irlandais, la neutralité signifie la non-appartenance à des alliances militaires et la non-participation à des actions communes de défense mutuelle. Il s'agit d'une position militaire et non politique. Autrement dit, le principe de neutralité fait partie de l'identité nationale sans pour autant être inscrit dans la Constitution<sup>77</sup>. Pour autant, si la neutralité n'est pas exprimée dans la Constitution irlandaise, un certain nombre de ses dispositions forment un bloc cohérent qui rendrait très difficile tout engagement dans une alliance militaire effective du type OTAN. L'article 15 § 6.2° interdit de maintenir des forces étrangères ou des bases étrangères sur le sol national. L'article 28 § 3.1°, lu à la lumière de la jurisprudence *Crotty v. An Taoiseach* de 1987<sup>78</sup>, interdit à l'Irlande de s'engager dans une guerre ou dans un conflit armé par le biais de sa participation à une alliance militaire sous peine de porter gravement atteinte au principe constitutionnel de souveraineté parlementaire<sup>79</sup>. Enfin, on a vu les limites posées par l'article 29 qui fait référence à l'attachement de l'Irlande « à l'idéal de paix et de coopération amicale entre les nations fondée sur la justice et la morale internationales » ainsi qu'à « son adhésion au principe du règlement pacifique des différends internationaux par arbitrage international ou par décision judiciaire », prévenant ainsi tout engagement armé, à moins d'avoir épuisé toutes les autres voies de recours possibles de règlements des conflits<sup>80</sup>.

Par ailleurs, si la neutralité n'est pas exprimée dans la Constitution irlandaise, elle a été affirmée dans d'autres textes. Par exemple, le rapport du ministre des Affaires étrangères de 2015, intitulé *Global Island: Ireland's Foreign Policy for a Changing World*, mentionne la neutralité dans les termes suivants :

« Le traité de Lisbonne a confirmé que l'engagement dans le cadre de la politique de l'UE dans ce domaine n'affecterait ni ne porterait préjudice à la *politique traditionnelle de neutralité militaire* de l'Irlande. Notre politique de neutralité militaire reste un élément de la politique étrangère irlandaise (nous soulignons)<sup>81</sup>. »

De même, le Livre blanc sur la Défense de 2015 mentionne la neutralité en ces termes :

« Le gouvernement [irlandais] a décidé qu'il était nécessaire de conserver des forces armées afin d'exercer le droit à l'autodéfense, si cela s'avérait nécessaire. Le récent rapport sur la politique étrangère du gouvernement a confirmé que l'Irlande continuerait à maintenir une politique de neutralité militaire qui se caractérise par la non-appartenance à des alliances militaires et par la non-participation à des accords de défense commune ou mutuelle. Dans le cadre de cette politique, l'Irlande doit adopter une *politique de neutralité militaire*. À la lumière de cette politique, l'Irlande doit adopter une posture de préparation et, en cas d'attaque,

<sup>77</sup> M.-L. PARIS, « Forces de défense irlandaises : montée en gamme nécessaire et neutralité à repenser », *Revue Défense Nationale*, Tribune n° 1390, p. 1-8, p. 6.

<sup>78</sup> *Crotty v. An Taoiseach* [1990] ILRM 617, [1987] IR 713, [1987] IESC 4.

<sup>79</sup> J. CASEY, *Constitutional Law in Ireland*, op. cit., p. 219.

<sup>80</sup> Article 29 § 1 : « Ireland affirms its devotion to the ideal of peace and friendly co-operation amongst nations founded on international justice and morality » ; article 29 § 2 : « Ireland affirms its adherence to the principle of the pacific settlement of international disputes by international arbitration or judicial determination. »

<sup>81</sup> *Global Island: Ireland's Foreign Policy for a Changing World*, 2015, p. 29, <<https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebsitesmedia/ourrolesandpolicies/ourwork/global-island/the-global-island-irelands-foreign-policy.pdf>>, consulté en mars 2024.

l'Irlande doit être prête à agir seule jusqu'à ce que le Conseil de sécurité des Nations unies ait pris les mesures appropriées (nous soulignons)<sup>82</sup>. »

Les fondements de la neutralité en Irlande sont donc à rechercher dans deux types de motivation: l'« intention pacifique » (ou « la poursuite passionnée de la paix universelle et de la justice, et le rejet, de façon générale, du principe de la guerre »)<sup>83</sup>, d'une part; et l'« expression de la souveraineté » (« comme forme de dissidence d'un impérialisme hégémonique, visant la Grande-Bretagne ou les États-Unis, servant d'orientation plus générale de la politique étrangère, qu'il s'agisse d'une monnaie d'échange dans la campagne contre la partition, ou comme préalable à la campagne contre la course à l'arme nucléaire »)<sup>84</sup>, d'autre part. Depuis, cette neutralité continue d'évoluer en fonction des contextes<sup>85</sup>.

## 2. Évolution de la neutralité

Si la neutralité est un élément central de la politique étrangère irlandaise, elle est aussi un facteur d'ambiguïté de sa politique de sécurité et de défense<sup>86</sup>. Si la neutralité est un héritage de l'histoire qui faisait sens au moment de la Seconde Guerre mondiale, il s'agit néanmoins d'une position qui est devenue de plus en plus difficile à justifier. L'une des raisons, paradoxale, est en fait le manque de poids diplomatique de l'Irlande. À cet égard, l'Irlande affiche une politique étrangère peu commune parmi les États européens au fil des crises. Si elle se range résolument du côté des États occidentaux lors des crises majeures de la guerre froide (à savoir la crise de 1956 en Hongrie, et celle de 1962 à Cuba), l'Irlande adopte des positions souveraines sur des dossiers concernant, par exemple, le désengagement militaire en Europe et au Moyen-Orient, la question de la représentation chinoise à l'ONU ou les questions de décolonisation<sup>87</sup>. Par ailleurs, l'Irlande a déjà fait évoluer sa politique de neutralité avec plusieurs engagements au sein de l'UE<sup>88</sup> et au sein de l'OTAN, sans toutefois faire partie de cette dernière<sup>89</sup>.

Inévitablement, la question de la neutralité ressurgit à intervalles réguliers dans le débat public, comme ce fut le cas dernièrement lors du conflit en Ukraine. En réponse à ceux qui reprochent au gouvernement de soutenir la fourniture d'armes aux forces ukrainiennes, le *Taoiseach* (Premier ministre) soutient que

<sup>82</sup> *White Paper on Defence*, 2015, p. 24, <<https://assets.gov.ie/21963/f1e7723dd1764a4281692f3f-7cb96966.pdf>>, consulté en mars 2024.

<sup>83</sup> P. KEATINGE, « The "Specific Character" of Ireland's Security and Defence Policy: Reflections on Neutrality », *The Institute of International and European Affairs Paper*, May 2019, 17 p., p. 7.

<sup>84</sup> *Idem.*

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 1 sq.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 8. Ceci a été un problème dès le début, car, en droit international, ce statut de pays neutre posait deux difficultés persistantes au gouvernement. La première était l'obligation d'assurer une défense crédible contre tout belligérant, la seconde l'obligation d'adopter une position d'impartialité entre eux. V. aussi K. DEVINE, « A Comparative Critique of Irish Neutrality in the 'Unneutral' discourse », *Irish Studies in International Affairs*, 2008, 19, p. 73.

<sup>87</sup> P. KEATINGE, *op. cit.*, p. 4.

<sup>88</sup> Pour un aperçu de ces engagements, v. *Report of the Commission on Defence Forces*, 9 février 2022, <<https://www.military.ie/en/public-information/publications/report-of-the-commission-on-defence-forces/>>, p. 171 sq., et p. 185 sq., consulté en mars 2024. En ce qui concerne l'UE, l'Irlande participe à la Coopération structurée permanente depuis 2017 ainsi qu'à la Facilité européenne pour la paix depuis 2021.

<sup>89</sup> En ce qui concerne l'OTAN, l'Irlande participe au Partenariat pour la Paix depuis 1999, ainsi qu'au Centre d'excellence pour la coopération en matière de cyberdéfense depuis 2019.

l'Irlande n'a jamais été « neutre politiquement » mais que son « non-alignement militaire » devrait sans doute être revu après la fin de cette guerre<sup>90</sup>. Il semble pourtant qu'une évolution de la position ne soit pas à l'ordre du jour. En novembre 2022, le *Taoiseach* Micheál Martin déclare en effet que le gouvernement « n'a pas l'intention de changer sa politique actuelle en ce qui concerne la neutralité militaire<sup>91</sup> ». Il est néanmoins intéressant d'ouvrir quelques pistes de réflexion sur ce qui pourrait changer en la matière, y compris à l'ère numérique.

### a. Les options pour changer la position de neutralité

À l'heure actuelle, il n'y a de volonté ni de la part du gouvernement ni de la part des Irlandais de revenir sur la neutralité ou de rejoindre l'OTAN<sup>92</sup>. Si l'opposition souhaite renforcer cette neutralité en l'intégrant à la Constitution, cela n'est pas la position du gouvernement qui considère que celle-ci doit rester du domaine de la politique<sup>93</sup>. À part le maintien du *statu quo*, les deux voies possibles sont celles d'un renforcement de la position de l'Irlande en tant que pays neutre au besoin en inscrivant ce principe dans la Constitution ou, au contraire, l'abandon de cette position. Tout d'abord, certains voudraient renforcer l'importance de la neutralité en l'inscrivant expressément dans la Constitution, c'est-à-dire faire de la neutralité un principe constitutionnel plutôt qu'une simple politique. C'est, par exemple, l'objet d'une proposition de loi présentée en mars 2022 visant à modifier les articles 28 et 29 de la Constitution et ainsi rédigée<sup>94</sup> :

« [...] La guerre ne sera pas déclarée et l'État ne participera à aucune guerre ou autre conflit armé, ni n'aidera les puissances étrangères de quelque manière que ce soit dans la préparation de la guerre ou d'un autre conflit armé, ou dans la conduite de la guerre ou d'un autre conflit armé, sauf en cas de nécessité immédiate pour la défense nationale en cas d'invasion ou d'attaque armée, et avec l'assentiment du *Dáil Éireann*.

[...] L'Irlande est un État neutre. À cette fin, l'État maintiendra, en particulier, une politique de non-appartenance à des alliances militaires et ne permettra pas que son territoire soit utilisé par d'autres États pour transporter du matériel de guerre ou du personnel vers des pays tiers en vue d'une guerre ou d'un autre conflit armé.

[...] L'État ne peut adopter une décision prise par le Conseil européen concernant la participation à une guerre ou autre conflit armé, ni accepter d'aider des puissances étrangères de quelque manière que ce soit en préparation à une guerre ou autre conflit armé ou dans la conduite d'une guerre ou d'un autre conflit armé, lorsqu'une telle décision impliquerait l'État<sup>95</sup>. »

<sup>90</sup> M.-L. PARIS, « Forces de défense irlandaises : montée en gamme nécessaire et neutralité à repenser », *op. cit.*, p. 6.

<sup>91</sup> CH. FINN, « Motion on Ireland remaining a militarily neutral state won't be opposed by Government » *The Journal*, 23 novembre 2022.

<sup>92</sup> Il faut souligner que la question de la neutralité n'est pas réductible à celle de savoir si l'Irlande doit rejoindre l'OTAN.

<sup>93</sup> M.-L. PARIS, « Forces de défense irlandaises : montée en gamme nécessaire et neutralité à repenser », *op. cit.*, p. 6-7.

<sup>94</sup> *Thirty-Ninth Amendment of the Constitution (Neutrality) Bill 2022*, présenté par les députés Paul Murphy, Richard Boyd Barrett, Gino Kenny et Bríd Smith, le 23 mars 2022.

<sup>95</sup> V. également la motion déposée au *Seanad* par le sénateur indépendant Tom Clonan, en novembre 2023, et soutenue par tous les groupes d'opposition dont le texte déclare que la neutralité mi-

Cette proposition de loi a été rejetée essentiellement en raison des questions d'interprétation que ces nouvelles dispositions constitutionnelles susciteraient inévitablement, ce qui ne manquerait pas de mettre à mal l'action du gouvernement, y compris au-delà du domaine de la sécurité et de la politique de défense<sup>96</sup>.

À l'opposé de cette position, l'abandon du « caractère spécifique<sup>97</sup> », c'est-à-dire l'abandon de la neutralité irlandaise, peut être envisagé. Étant donné la pratique, devenue très fréquente, des assemblées citoyennes préalable à toute modification constitutionnelle<sup>98</sup>, il est probable que, si changement il y avait, ce serait par l'intermédiaire d'une délibération démocratique au sein d'une telle assemblée<sup>99</sup>. Au-delà d'une assemblée citoyenne, un tel changement, *a fortiori* si celui-ci implique de rejoindre l'OTAN, supposerait un référendum afin de surmonter un certain nombre d'obstacles constitutionnels, notamment à l'égard des dispositions qui placent la politique étrangère entre les mains du seul pouvoir exécutif<sup>100</sup>.

En réalité, il s'agit d'éviter toute approche dogmatique en matière de neutralité et de réévaluer, comme l'ont fait la plupart des pays européens, la mesure des défis contemporains relatifs à l'insécurité, qu'ils s'agissent des problématiques liées aux migrations, au changement climatique ou encore aux bouleversements technologiques et géopolitiques. Dans le contexte irlandais, il s'agit effectivement de se poser la question suivante : la neutralité est-elle devenue une fin en soi plutôt qu'un moyen pour parvenir à une fin (soit la garantie de la sécurité)<sup>101</sup> ? Ces questionnements sont d'autant plus pertinents à l'ère du numérique.

## b. Évolution de la neutralité à l'ère numérique

Au cours des trois dernières décennies, l'Irlande est devenue l'un des principaux pôles numériques européens. Grâce à une politique fiscale avantageuse, le « tigre celtique » est passé, à partir des années 1990, d'un état de sous-développement économique à une économie dynamique attirant progressivement de nombreuses entreprises technologiques étrangères et de grandes multinationales<sup>102</sup>. À la suite de l'activité réglementaire promue par l'UE dans le domaine numérique pour protéger les droits fondamentaux, les entreprises étrangères ont établi des bureaux en Irlande dans lesquels certaines stockent et traitent une quantité importante de données relatives aux résidents de l'UE. Par exemple, la région métropolitaine de Dublin héberge à elle seule la plupart des 70 centres

---

litaire de l'Irlande fait du pays une « voix unique pour la paix et la réconciliation dans le monde » et demande également au gouvernement de reconnaître que la neutralité militaire « est très appréciée et chérie par les citoyens irlandais ». De façon surprenante, mais non pas forcément contradictoire, la motion appelle aussi le gouvernement à financer correctement l'armée, l'aviation, la marine et la cybersécurité, ainsi que de verser aux soldats, au personnel navigant et aux marins un salaire décent ; de plus, elle réclame la création d'un ministre de la Défense, doté d'un portefeuille ministériel.

<sup>96</sup> P. KEATINGE, *op. cit.*, p. 14.

<sup>97</sup> P. KEATINGE, *op. cit.*

<sup>98</sup> D. FARRELL, L. FIELD, « The growing prominence of deliberative mini-publics and their impact on democratic government », *Irish Political Studies* 2022, 37(2), p. 285.

<sup>99</sup> Ch. FINN, « Motion on Ireland remaining a militarily neutral state won't be opposed by Government », *op. cit.*

<sup>100</sup> E. DALY, « Neutrality and the Irish Constitution », *VerfBlog on matters constitutional*, 3 avril 2022, <<https://verfassungsblog.de/neutrality-and-the-irish-constitution/>>, consulté en mars 2024.

<sup>101</sup> P. KEATINGE, *op. cit.*, p. 8.

<sup>102</sup> E. CELESTE, « Constitution, Liberté et Numérique : Irlande » in *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, XXXVII-2021 (Paris/Aix en Provence, Economica/Presses universitaires d'Aix-Marseille 2022).

de données situés dans le pays<sup>103</sup>. De plus, l'éloignement géographique de l'île d'Irlande au sein de l'Europe a contribué à renforcer son rôle central dans le domaine numérique et à transformer un élément historiquement désavantageux en atout stratégique. Aujourd'hui, un certain nombre de câbles sous-marins, qui représentent 99 % des flux mondiaux de circulation des données et assurent 10 000 milliards de dollars de transactions financières quotidiennes, relient les États-Unis au continent européen via les côtes irlandaises<sup>104</sup>.

Ces particularités représentent une vulnérabilité d'un point de vue militaire et présentent un risque pour la neutralité irlandaise. Les données d'autres États membres de l'UE stockées en Irlande et les câbles sous-marins qui se trouvent dans les eaux territoriales irlandaises pourraient être ciblés ou utilisés comme moyens dans le cadre d'opérations militaires traditionnelles ou autres cyberattaques perpétrées par des pays tiers. Comme dans le cas des affaires examinées ci-dessus à propos des guerres en Irak et en Afghanistan mettant en cause la neutralité militaire irlandaise en cas d'utilisation d'installations aéroportuaires nationales en soutien d'opérations militaires de pays tiers, des questions d'interprétation liées au maintien effectif de la neutralité irlandaise pourront se poser au regard des données stockées et des câbles sous-marins situés sur le territoire national. Il est cependant important de rappeler quelques principes du droit international à cet égard. Le droit international exclut généralement toute violation de la neutralité due à l'utilisation d'une infrastructure numérique située dans un État neutre. L'article 8 de la Convention de La Haye établit que les États maintiennent leur neutralité en cas d'utilisation par des pays en guerre de câbles de télécommunication situés sur leur territoire dans la mesure où ces infrastructures étaient déjà en place avant le début du conflit<sup>105</sup>. Par ailleurs, l'article 2 de la même Convention interdit le déploiement de troupes ou de véhicules à travers des territoires neutres. Réinterprétant ce principe dans le contexte numérique, la règle 167 (b) du récent Manuel de droit international applicable à la guerre aérienne et aux missiles précise que l'utilisation d'une infrastructure de télécommunication située dans la juridiction d'un État neutre aux fins de transmettre des paquets numériques pour mener une attaque sur un réseau informatique ne constitue pas une violation de la neutralité de cet État<sup>106</sup>.

Cependant, comme le reconnaît le document du ministère irlandais des Affaires étrangères sur l'application du droit international dans le cyberspace cité ci-dessus, le droit international établit également un principe de diligence raisonnable<sup>107</sup>. Cela signifie qu'un État a la responsabilité d'empêcher l'utilisation par d'autres États des infrastructures situées sur son territoire aux fins de mener des cyberopérations contre d'autres parties. À cela, le Manuel de Tallinn 2.0 ajoute qu'en cas de négligence du pays neutre, le pays ciblé par les cyberopé-

<sup>103</sup> M. N. SCHMITT, « Grey Zones in the International Law of Cyberspace » (2017) 42 *The Yale Journal of International Law Online*, 21.

<sup>104</sup> Commission européenne, Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil sur la mise à jour de la stratégie de sûreté maritime de l'UE et de son plan d'action « Renforcement de la stratégie de sûreté maritime de l'UE pour faire face à l'évolution des menaces dans le domaine maritime », JOIN (2023) 8 Final.

<sup>105</sup> Convention (V) concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre (La Haye, 18 octobre 1907).

<sup>106</sup> Program on Humanitarian Policy and Conflict Research at Harvard University, *HPCR Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare* (Cambridge University Press 2013).

<sup>107</sup> Irish Department of Foreign Affairs, *Position Paper on the Application of International Law in Cyberspace*, *op. cit.*, points 11 et 13.

rations peut intervenir directement<sup>108</sup>. L'augmentation ces dernières années des incursions de navires russes dans la zone économique exclusive irlandaise devrait en tout cas pousser l'Irlande à donner la priorité à de gros investissements stratégiques pour protéger ses câbles sous-marins<sup>109</sup>. En résumé, les obligations de l'Irlande dans le domaine de la cyberdéfense nécessitent une réinterprétation de ce que l'on a appelé jusqu'ici la « neutralité désarmée » irlandaise<sup>110</sup>.

## B. Les décideurs institutionnels en matière militaire

Les principes constitutionnels irlandais d'engagement dans un conflit n'ont pas de raison de changer en ce qui concerne les acteurs politiques dans le cadre des relations civilo-militaires (1). Par ailleurs, si les Forces de défense irlandaises sont nécessairement amenées à se moderniser dans les années à venir cela n'implique pas, *a priori*, de grands changements institutionnels et constitutionnels, sauf s'il s'agit de remettre en cause la politique de neutralité comme évoqué plus haut (2).

### 1. Les acteurs politiques et les relations civilo-militaires

En plus des éléments exposés ci-dessus, il existe deux autres principes qui gouvernent les relations civilo-militaires, à savoir le principe de soumission du pouvoir militaire au pouvoir civil, commun à toutes les démocraties modernes, ainsi que le principe dit du « triple verrouillage », spécifique à l'Irlande et qui concerne la décision politique de déployer des troupes l'étranger.

#### a. Le principe de soumission du pouvoir militaire au pouvoir civil

Les relations civilo-militaires obéissent, comme dans les autres démocraties occidentales modernes, au principe de soumission du pouvoir militaire au pouvoir civil<sup>111</sup>. C'est ce que l'on peut déduire des dispositions constitutionnelles évoquées ci-dessus, notamment de l'article 13 § 4 qui confie au Président (pouvoir politique) le commandement suprême des Forces de défense (pouvoir militaire). Le chef des armées est donc le président de la République d'Irlande, titre communément attribué au chef de l'État dans d'autres systèmes juridiques<sup>112</sup>. Par ailleurs, le rôle du législateur irlandais en ce domaine est, on le rappelle, de réglementer l'exercice du commandement militaire.

<sup>108</sup> M. N. Schmitt (dir.), *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, op. cit., règle 153.

<sup>109</sup> « Russia 'actively mapping' West's critical undersea systems, Nato warns », *The Irish Times*, 3 May 2023; M. G. O'NEILL and M. WILLIAMS, Report for the Commission on the Defence Forces: The Development and Implementation of an Irish Cyber Peacekeeping Doctrine (The Senator George J. Mitchell Institute for Peace, Security and Justice 2021) Defence Report 1.

<sup>110</sup> P. KEATINGE, *A Singular Stance: Irish Neutrality in the 1980's*, Institute of Public Administration, 1984, 176 p.

<sup>111</sup> L. KLEIN, « La soumission de l'autorité militaire au pouvoir civil : un "principe constitutionnel coutumier" ? », in G. CHOISEL, L. DREYFUSS et al. (dir.), *Coutume, usages et pratiques*, Paris, Mare et Martin, 2014, 232 p., p. 89 sq.

<sup>112</sup> Par exemple, dans le contexte de l'UE, les constitutions de 19 États membres contiennent une telle disposition. Dans 16 de ces États membres, la disposition constitutionnelle fait référence au chef de l'État, à savoir en Autriche (article 80), en Bulgarie (article 100), en Croatie (article 100), en Estonie (article 78), Hongrie (article 9), Italie (article 87), Grèce (article 45), Lettonie (article 42)

Historiquement et à la suite de l'adoption des différentes dispositions législatives concernant les Forces de défense, il est entendu que le commandement militaire est exercé, sous la direction du Président en tant que chef des armées, par le gouvernement et plus particulièrement par le ministre de la Défense. En effet, ce n'est pas le Président, dont le rôle est essentiellement cérémoniel en droit constitutionnel irlandais, qui exerce concrètement ce rôle. En d'autres termes, si le président de la République d'Irlande est le chef des armées *de jure*, le ministre de la Défense l'est *de facto*<sup>113</sup>. Par ailleurs, comme vu plus haut, en vertu de l'article 28 § 3 de la Constitution, le gouvernement ne peut agir sans le Parlement, que ce soit pour déclarer la guerre (article 28 § 3.1<sup>o</sup>) ou pour participer à un conflit armé (article 28 § 3.3<sup>o</sup>). Il doit recueillir l'approbation du *Dáil Éireann* dans les deux cas. Le ministre de la Défense est assisté dans son rôle par un ministre délégué à la Défense (*Minister of State at the Department of Defence, Aire Stáit ag an Roinn Cosanta*). Ce poste ministériel subalterne consiste en des fonctions déléguées par le ministre de la Défense. Le poste a souvent été occupé conjointement avec celui de ministre d'État au Département du *Taoiseach* avec la responsabilité de *whip* en chef du gouvernement, ce qui donne au titulaire du poste le droit d'assister aux réunions du cabinet. Le titre de ministre délégué à la Défense a été utilisé pour la première fois en 1978, remplaçant le poste de secrétaire parlementaire du ministre de la Défense, traduisant ainsi un passage intéressant de la fonction de l'enceinte parlementaire à l'enceinte gouvernementale. Également, un Conseil de défense vient épauler le ministre<sup>114</sup>. Consécutivement à la guerre civile, alors que l'Irlande consolide ses institutions et adopte notamment le cadre législatif de ses Forces de Défense, une loi de 1924 attribue alors le titre de « *Commander in Chief* » (chef des armées) au ministre lui-même en tant que président de ce Conseil<sup>115</sup>. Après la Seconde guerre mondiale, la loi sur la défense de 1954 (*The Defence Act, 1954*) supprime ce titre à la suite de la reconstitution du Conseil de défense.

## b. Le principe du « triple verrouillage » pour décider du déploiement des forces militaires

Depuis son adhésion à l'UE en 1973, l'Irlande s'est trouvée confrontée à la problématique de la poursuite par l'UE de la coopération en matière de poli-

Lituanie (article 140), Pologne (article 134), Portugal (article 134), Roumanie (article 92), Slovaquie (article 102, paragraphe k), Slovénie (article 102) et République tchèque (Article 63). Dans les trois autres États membres, la disposition concerne le roi, notamment en Belgique (article 167) et au Luxembourg (article 37); aux Pays-Bas, l'article 98 alinéa 2 de la Constitution indique que les forces armées sont sous l'autorité du gouvernement qui comprend, en vertu de l'article 42, le roi et les ministres. V. L. SPONCHIADO, « Le chef des armées et le responsable de la défense nationale », in B. MATHIEU, M. VERPEAUX (dir.), *Les compétences en matière de défense sous la V<sup>e</sup> République*, Dixième Printemps de droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 2016, p. 27-45, p. 28.

<sup>113</sup> V. G. HUMPHREYS and C. CRAVEN, *Military Law in Ireland*, op. cit., p. 15.

<sup>114</sup> Ministers and Secretaries Act, 1924, article 8 § 1: « *There shall be and there is hereby constituted a Council of Defence to assist the Minister for Defence in the administration of the business of the Department of Defence, but without derogating from the responsibility of the Minister for Defence to the Dáil for all the administration and business of the Department of Defence and for the exercise and performance of all the powers, duties and functions connected therewith.* »

<sup>115</sup> Ministers and Secretaries Act, 1924, article 8 § 2: « *The Council of Defence shall consist of the following members, namely the Minister for Defence, who (under the style of "Commander-in-Chief") shall be Chairman of the Council of Defence, and four other members amongst whom shall be distributed the principal divisions or branches of the business of the Council of Defence...* »

tique étrangère vers le domaine de la sécurité, puis vers celui de la défense<sup>116</sup>. En réponse aux inquiétudes concernant cette « militarisation de l'UE », le gouvernement a décidé d'encadrer la participation de l'Irlande à la PESC (Politique étrangère et de sécurité commune) et à la PSDC (politique de sécurité et de défense commune) dans le cadre d'un engagement plus large de l'ONU. C'est ainsi que les Forces de défense irlandaises ne peuvent participer à des opérations militaires extérieures<sup>117</sup> qu'avec une autorisation formelle répondant au système dit du « triple verrouillage » (*triple lock*), soit, en premier lieu, une décision du gouvernement, en second lieu, un vote du *Dáil* et, en troisième lieu, une résolution de l'ONU (soit le Conseil de sécurité, soit l'Assemblée générale) mandant la mission<sup>118</sup>. Après plusieurs déclarations, non seulement nationales, mais également de la part de l'UE reconnaissant la position de l'Irlande et son attachement au principe de neutralité, la Constitution irlandaise a finalement été révisée pour y inclure, à l'article 29 § 4.9°, la mention selon laquelle l'Irlande ne peut participer à la création d'une défense commune si celle-ci était décidée par le Conseil européen en application de l'article 42 du Traité sur l'UE<sup>119</sup>.

## 2. Les Forces de défense irlandaises comme partie intégrante de l'État

L'hypothèse de l'engagement de l'Irlande dans un conflit semble faible même si les menaces existent et la situation géopolitique mondiale préoccupante. Les développements qui suivent ont pour objet de donner un aperçu rapide du rôle des forces militaires irlandaises afin de montrer comment celles-ci font partie intégrante du système institutionnel. Malgré des difficultés persistantes, celles-ci se renouvellent grâce à de nouvelles coopérations avec le domaine civil, notamment en matière de cyberdéfense.

### a. Le rôle des Forces de défense

La politique irlandaise de défense repose sur le maintien d'une capacité militaire fiable dans le respect du principe de non-alignement militaire (autrement dit sa neutralité), en même temps que son adhésion au principe du multilatéralisme et au rôle primordial accordé au Conseil de sécurité des Nations unies<sup>120</sup>.

Dans ce cadre, le rôle des Forces de défense est quadruple<sup>121</sup>. Il s'agit, premièrement, d'assurer la défense militaire du pays, de sa population et de ses ressources; deuxièmement, d'assurer la sécurité maritime et aérienne;

<sup>116</sup> B. TONRA, « Foreign, Security, and Defence Policy », in D. FARRELL, N. HARDIMAN, *The Oxford Handbook of Irish Politics*, Oxford, OUP, 2021, 792 p., p. 172-73. Pour d'autres pays européens neutres de la guerre froide, comme l'Autriche, la Finlande et la Suède, cela a rendu impossible leur adhésion à l'UE.

<sup>117</sup> Soit envoyer plus de 12 soldats.

<sup>118</sup> Cette notion de triple verrouillage a été mentionnée pour la première fois en 2001-2002, dans le contexte des deux référendums constitutionnels organisés pour ratifier le traité de Nice de l'UE, puis légèrement élargie en 2006 par le *Defence (Amendment) Act*, 2006.

<sup>119</sup> Article 29 § 4.9: « The State shall not adopt a decision taken by the European Council to establish a common defence pursuant to Article 42 of the Treaty on European Union where that common defence would include the State. »

<sup>120</sup> La politique de défense est définie dans plusieurs Livres blancs (White Paper 2015, White Paper 2019, mise à jour en 2021), accessibles sur le site du *Department of Defence*, <<https://www.gov.ie/en/policy-information/bee90a-white-paper-on-defence/>>, consulté en mars 2024.

<sup>121</sup> Pour une description des Forces de défense irlandaises, v. M.-L. PARIS, « Forces de défense irlandaises: montée en gamme nécessaire et neutralité à repenser », *op. cit.*, p. 2.

troisièmement, de venir en appui au pouvoir civil et à l'autorité civile; quatrième, d'assurer le soutien à la paix et à la sécurité internationales. En ce qui concerne l'aide au pouvoir civil (*Aid to the Civil Power*)<sup>122</sup> et à l'autorité civile (*Aid to the Civil Authority*)<sup>123</sup>, c'est l'intervention des Forces de défense en cas de catastrophe naturelle ou de situation d'urgence qui permet à celles-ci de fournir l'assistance la plus complète possible au service responsable à travers des plans d'urgence élaborés par les autorités locales et régionales. C'est dans le cadre de cette aide au pouvoir civil que la lutte contre le terrorisme est menée, par exemple, à travers une coopération étroite entre les Forces de défense et *An Garda Síochána* (les forces de police)<sup>124</sup>. Aussi, c'est dans le cadre d'un plan d'aide à l'autorité civile que le gouvernement irlandais a géré la pandémie de Covid-19, par exemple. Dans ce contexte, conformément à un plan national intergouvernemental, les Forces de défense ont fourni une aide opérationnelle au système de santé national, notamment en matière de tests, traçage, vaccination, logistique et suivi de quarantaine.

Malgré ses multiples rôles, il est important de comprendre que les Forces de défense irlandaises sont dans l'ensemble dans l'incapacité de faire face aux différentes menaces, que celles-ci soient d'ordres climatique, terroriste, ou technologique, en plus des risques classiques liés aux menaces d'invasion du territoire national.<sup>125</sup> À ce sujet on constate, de façon intéressante, qu'une adhésion au principe de neutralité militaire n'empêche pas les Forces de défense d'entreprendre, comme dans de nombreux pays européens, des transformations majeures de leurs capacités. Puisque le « business as usual » visant à assurer la souveraineté de l'Irlande sur le plan interne et à maintenir son engagement dans les opérations de maintien de la paix à l'international ne suffit plus, l'ambition du gouvernement est de combler les lacunes prioritaires et de renforcer l'activité consacrée aux opérations de maintien de la paix (6 % des effectifs déployés), pour pouvoir prétendre, dans quelques années, atteindre une puissance militaire conventionnelle avec un spectre complet des capacités de défense, comparable à celui de pays européens de taille similaire<sup>126</sup>. Ces transformations passent aussi par un véritable effort en matière de cyberdéfense qui a vu l'émergence de nouvelles autorités, y compris militaires.

## b. Les nouvelles autorités en matière de cyberdéfense

Les défis générés par l'avènement de la révolution numérique ont nécessité la création d'unités civiles et militaires capables de contrer les cyberme-

<sup>122</sup> L'aide au pouvoir civil est celle fournie aux forces de police, soit *An Garda Síochána*.

<sup>123</sup> L'aide à l'autorité civile est celle fournie en direction des services de santé, soit le *Health Service Executive*, et les autorités locales.

<sup>124</sup> Il existe une liaison permanente et étroite entre *An Garda Síochána* et les Forces de défense concernant les questions de sécurité, y compris les déploiements de l'ATCP et une grande variété d'activités de formation militaire sont spécifiquement conçues pour contrer ou répondre à d'éventuelles urgences en matière de sécurité. Des réunions régulières de coordination et de liaison ont également lieu entre les Forces de défense et *An Garda Síochána* en ce qui concerne les questions relatives à l'ATCP. Les Forces de défense participent également à des initiatives de formation à la lutte contre le terrorisme avec des forces internationales sur une base permanente. V. *Question 74, Dáil Debate, Defence Forces Operations*, 18 décembre 2019.

<sup>125</sup> V. *Report of the Commission on Defence Forces*, 9 février 2022, *op. cit.* V. aussi M.-L. PARIS, « Forces de défense irlandaises : montée en gamme nécessaire et neutralité à repenser », *op. cit.*, p. 3.

<sup>126</sup> M.-L. PARIS, « Forces de défense irlandaises : montée en gamme nécessaire et neutralité à repenser », *op. cit.*, p. 4.

nances. À la suite d'un bilan des risques réalisé en 2014, les cyberattaques sont officiellement identifiées comme ayant un effet réel sur la sécurité nationale irlandaise<sup>127</sup>. Conscient de la nécessité d'améliorer le niveau de coordination et d'efficacité des divers acteurs, le gouvernement crée le *National Cyber Security Centre* (NCSC) en juillet 2011. Actuellement logé au sein du ministère des Communications, de l'Action climatique et de l'Environnement, le NCSC consolide l'ensemble des tâches liées à la cybersécurité sous une seule unité opérationnelle, améliorant la coordination des efforts nationaux dans ce domaine critique<sup>128</sup>. Le NCSC sert de principal conseiller pour les fournisseurs gouvernementaux de technologies de l'information et d'infrastructures nationales critiques par rapport aux menaces et vulnérabilités associées à la sécurité des réseaux d'information. À la suite d'une série d'incidents importants de cybersécurité en 2016 et 2017, le NCSC a identifié la nécessité de faire évoluer ses capacités de réponse notamment grâce à la mise en place d'un système de conseil et d'alerte, ainsi que la création d'un groupe de partage des menaces afin de faciliter l'échange d'informations entre les acteurs étatiques et les opérateurs d'infrastructures critiques<sup>129</sup>. Le NCSC coopère avec le *Garda National Cyber Crime Bureau* (GNCCB) créé en 2017, compétent dans le cadre d'enquêtes criminelles requérant l'analyse d'appareils numériques confisqué ou relatives à toute la panoplie de cybercrimes, allant des intrusions dans les réseaux, à la manipulation de données et aux cyberattaques<sup>130</sup>.

Le *Communications and Information Services Corps* est l'unité militaire responsable de la cybersécurité<sup>131</sup>. Le CIS vient en soutien au NCSC et au GNCCB, même s'il se concentre principalement sur les questions militaires. Pourtant, cette répartition des responsabilités entre autorités militaire et civile ne correspond plus à la nouvelle réalité des menaces hybrides. Le rapport de la Commission irlandaise sur les Forces de défense 2022 souligne que l'Irlande sera de plus en plus exposée à un « mélange d'activités coercitives et subversives, de méthodes conventionnelles et non conventionnelles (c'est-à-dire diplomatiques, militaires, économiques, technologiques) » qui pourront « être utilisées de manière coordonnée par des acteurs étatiques ou non étatiques pour atteindre des objectifs spécifiques, tout en restant en dessous du seuil d'une guerre formellement déclarée<sup>132</sup> ». Afin de relever ces défis, la Commission a proposé la création d'un commandement conjoint de cyberdéfense, qui serait responsable des opérations défensives dans le cyberespace, des opérations de renseignement et des opérations offensives dans le cyberespace à des fins défensives, dans la mesure où le droit international le permet<sup>133</sup>. Avec la mise en place de tels outils, la neutralité militaire aura-t-elle encore un sens ?

<sup>127</sup> Ministry of Defence, *White Paper on Defence 2015* (26 August 2015), <<https://www.gov.ie/en/publication/1b0dc6-white-paper-on-defence/>>, consulté en mars 2024.

<sup>128</sup> Government of Ireland, *National Cybersecurity Strategy 2019-2024*, <[https://www.ncsc.gov.ie/pdfs/National\\_Cyber\\_Security\\_Strategy.pdf](https://www.ncsc.gov.ie/pdfs/National_Cyber_Security_Strategy.pdf)>, consulté en mars 2024.

<sup>129</sup> *Idem*.

<sup>130</sup> Garda National Cyber Crime Bureau (GNCCB) (Garda), <<https://www.garda.ie/en/about-us/organised-serious-crime/garda-national-cyber-crime-bureau-gnccb-/>>.

<sup>131</sup> Communications and Information Services Corps <<https://www.military.ie/en/who-we-are/army/army-corps/cis-corps/communications-and-information-services-corps.html>>, consulté en mars 2024.

<sup>132</sup> V. *Report of the Commission on Defence Forces*, 9 février 2022, *op. cit.*, p. 6 ; cf. *White Paper on Defence: Update 2019*, 12 décembre 2019, <<https://www.cpsa.ie/en/publication/a519cf-white-paper-on-defence-update-2019/>>, consulté en mars 2024.

<sup>133</sup> V. *Report of the Commission on Defence Forces*, 9 février 2022, *op. cit.*