
TRIBUNE

Le tunnel sous la Manche : l'autre frontière du Brexit ?

par Laurent Bonnaud

Laurent Bonnaud a fondé en 2013 Sponte sua sprl, agence d'histoire publique basée à Bruxelles. Après des études à Paris et Oxford, il a consacré sa thèse de doctorat au tunnel sous la Manche, enseigné l'histoire économique à Sciences-Po Paris et à la Sorbonne et publié sur le tunnel sous la Manche, les relations franco-britanniques et les transports ferroviaires et aériens en Europe. Il a également exercé des responsabilités dans la banque d'investissement.

Courriel : laurent.bonnaud@essec.edu || Twitter : @laurentbonnaud

Il y a trente ans, deux ouvriers du tunnel sous la Manche se donnaient la main à travers la première jonction de l'ouvrage. Le 8 octobre 2020, le Parlement européen a approuvé une législation visant à garantir la sécurité et l'interopérabilité dans le tunnel sous la Manche au-delà du Brexit. Le système ferroviaire le plus fréquenté au monde repose, en effet, sur un ensemble de règles unifiées, ce que la législation européenne rend possible. La France est habilitée à entamer des négociations avec le Royaume-Uni sur ce sujet. Outre le COVID-19, le Brexit aura des conséquences importantes pour les liaisons frontalières trans-Manche. L'histoire nous permet de mieux comprendre ce qui est en jeu.

Le traité de Cantorbéry et la première frontière physique franco-britannique

Pendant des siècles, l'armée française a défendu la côte fortifiée du pays, tandis que la Royal Navy dominait la Manche. L'accord de libre-échange Cobden-Chevalier, en 1860, et les projets pionniers de tunnels sous le pas de Calais incitèrent les juristes à poser la question de la frontière franco-britannique dès la fin du XIX^e siècle. Mais la première tentative de percement d'un tunnel fut abandonnée en 1882 et le statu quo, maintenu.

En 1973, un nouveau projet de *Chunnel* (contraction de *Channel tunnel*) est en construction et le Royaume-Uni adhère à la Communauté Européenne. Il faut définir la frontière. Mais le gouvernement travailliste renonce au tunnel en 1975. Une décennie et un arbitrage de l'ONU seront nécessaires pour que les deux pays s'accordent sur la ligne de séparation du plateau continental : le texte signé à Londres, le 24 juin 1982, concerne principalement les ressources naturelles, comme la pêche. Il précède de peu la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer, qui crée les zones économiques exclusives (ZEE).

Au milieu des années 1980, Londres et Paris relancent les négociations pour une Liaison Fixe, cette fois avec succès. La notion de frontière diffère encore largement de part et d'autre de la Manche. Le Royaume-Uni favorise les contrôles d'immigration aux points d'entrée de l'archipel, ports et aéroports, tandis que la France les effectue sur l'ensemble de son territoire. Deux options principales sont envisagées pour le tunnel : contrôles à l'entrée du tunnel ou à bord des trains.

Les deux pays désirent faciliter le commerce. La Commission européenne également, qui prévoit la suppression des contrôles aux frontières intérieures de la Communauté. La Liaison Fixe, ce seront deux tunnels ferroviaires forés, une galerie de service et des terminaux à Cheriton et Coquelles. Elle permettra de transporter des millions de passagers et de tonnes de fret grâce à ses navettes pour véhicules routiers, aux trains de marchandises et de voyageurs à grande vitesse. Exploiter cette infrastructure unique avec le plus haut degré de sûreté et de sécurité constitue un défi majeur.

Le 12 février 1986, le traité bilatéral signé à Cantorbéry définit la première frontière physique entre le Royaume-Uni et le continent comme la projection verticale de la ligne acceptée à Londres en 1982 (article 4). Elle divise le tunnel en deux sections. Sitôt après la percée du 1er décembre 1990 et la poignée de main historique de Philippe Cozette et Graham Fagg, des plaques métalliques sont apposées dans la galerie de service et les bureaux de douane sur les chantiers. Le traité crée une commission intergouvernementale, chargée de superviser la Liaison fixe.

Afin de permettre une circulation plus fluide et sur le modèle éprouvé des tunnels transalpins, des contrôles juxtaposés sont finalement décidés à l'entrée française du tunnel, compte tenu de l'espace limité du terminal de Cheriton. Les débats restant vifs sur ce sujet, la concession signée le 14 mars 1986 laisse ouverte l'option des contrôles embarqués (article 15).

Une priorité croissante au contrôle de l'immigration

Le 25 novembre 1991, Londres et Paris signent le protocole de Sangatte pour répondre aux besoins spécifiques de la Liaison Fixe en matière de contrôles aux frontières, de coopération policière, judiciaire et pénale, de sécurité civile et d'assistance mutuelle.

Le 1er janvier 1993, les contrôles aux frontières intérieures sont abolis dans l'Union européenne. La libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes devient une réalité entre États membres.

Inaugurée en 1994, la Liaison Fixe constitue une exception notable. L'une des préoccupations principales est alors de protéger le tunnel d'éventuelles actions terroristes de l'Armée républicaine irlandaise. Les contrôles juxtaposés sont en place pour les navettes ferroviaires : dans une certaine mesure, la frontière britannique s'est donc déplacée à Coquelles et la frontière française, à Cheriton. Des contrôles embarqués sont envisagés dans les trains à grande vitesse, mais les autorités britanniques refusent la présence de policiers français armés sur leur territoire.

En 1995, la France rejoint l'espace Schengen, dont le Royaume-Uni et l'Irlande restent à l'écart, tout en bénéficiant d'exemptions. Concilier les textes fondateurs du tunnel avec cette asymétrie constitue un nouveau défi. Le protocole de Sangatte est complété le 29 mai 2000. Des bureaux de contrôles des voyageurs sont aménagés dans les gares de Paris, Bruxelles, Londres, Ashford, Calais et Lille.

L'étroitesse du Pas de Calais (35 km) et la concentration de services de transport ont longtemps fait du détroit un site attrayant pour les trafics clandestins. À la fin des années 1990, les flux migratoires vers la région augmentent. Souvent sous la coupe de réseaux de passeurs, de nouveaux réfugiés des Balkans, du Moyen-Orient et de la Corne de l'Afrique tentent de rejoindre les Îles britanniques en montant à bord des trains ou des camions, au péril de leur vie. Le trafic est perturbé, aggravant les difficultés financières du concessionnaire privé. Dans les derniers jours de 2002, les autorités françaises ferment le centre de réfugiés de Sangatte, surpeuplé. Par la suite, des camps s'installent

entre le terminal de Coquelles et le port de Calais, dans des conditions dénoncées par les organisations caritatives et les défenseurs des droits de l'homme.

Depuis le début des années 2000, la protection du terminal est régulièrement renforcée, mais les migrants continuent de gagner la région pour tenter de traverser par les modes les moins protégés. Le 4 février 2003, le traité du Touquet étend aux ports maritimes et aux ferries les contrôles juxtaposés et certaines dispositions adoptées pour la Liaison Fixe. Traités et protocoles sont complétés par de nombreux arrangements administratifs et pas moins de six déclarations politiques communes.

Suite au sommet d'Evian du 6 juillet 2009, un Centre commun de renseignement a été créé à Folkestone, pour lutter contre les réseaux d'immigration. À Calais, un Centre opérationnel commun coordonne la Police des Douanes et des Frontières et la *Border Force* britannique.

Avec l'arrivée d'une nouvelle vague de migrants originaires du Levant, et dans le contexte des attentats terroristes de 2015 et 2016, la clôture et la surveillance du terminal de Coquelles, du port de Calais et de son périphérique sont considérablement renforcées. Le 18 janvier 2018, Londres et Paris signent le Traité de Sandhurst pour améliorer encore la coordination de leur gestion frontalière.

La Liaison Fixe et le port de Calais mieux sécurisés, les passeurs tentent depuis la fin 2018 de faire traverser la Manche à leurs clients sur des embarcations légères. Une unité de recherche opérationnelle franco-britannique a été créée le 12 juillet 2020 et un officier supérieur nommé au Royaume-Uni pour mettre fin aux traversées clandestines.

Une véritable refonte du cadre juridique et institutionnel de la frontière franco-britannique a donc été mise en place depuis 1986. Celle-ci va au-delà de la lettre et de l'esprit du traité de Cantorbéry et des questions de sûreté et de sécurité propres au Lien Fixe, pour couvrir la coopération policière et judiciaire et les politiques migratoires. Le Brexit reformule en profondeur cette équation complexe.

L'autre frontière du Brexit ?

Comme la frontière entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande, la Manche séparait deux États membres de l'Union européenne jusqu'au 31 janvier 2020. Le Royaume-Uni est désormais un pays tiers. La Déclaration politique, signée le 17 octobre 2019, stipule que des arrangements bilatéraux devraient faciliter les services ferroviaires transfrontaliers tels que "la ligne Belfast-Dublin Entreprise et les services empruntant le tunnel sous la Manche". Mais le récent projet de loi sur le marché intérieur donne au Royaume-Uni le pouvoir de modifier ce texte, créant une incertitude considérable. La Chambre des Lords a demandé des amendements substantiels au projet de loi.

La libre circulation sur et sous la Manche prendra fin à partir du 1er janvier 2021. Sauf en cas d'accord de dernière minute, les règles de l'Organisation mondiale du commerce s'appliqueront alors aux marchandises. Les contrôles administratifs et douaniers supplémentaires affecteront les chaînes logistiques, étroitement intégrées, depuis 1994, grâce à la fiabilité éprouvée de la Liaison ferroviaire. Très sensibles, les contrôles sanitaires, vétérinaires et phytosanitaires sont les plus complexes à mettre en œuvre. Par ailleurs, le droit de séjour des citoyens britanniques et européens sera limité. Les passeports deviendront obligatoires pour ces derniers à partir du 1er octobre 2021. Enfin, le Royaume-Uni risque de perdre l'accès aux réseaux, systèmes d'information et bases de données de l'Union et ne fera plus partie de la Convention de Dublin. Malgré des faiblesses, celle-ci fournit un cadre juridique pour le retour des migrants en situation irrégulière.

La bonne gestion du tunnel et de sa frontière nécessitera de poursuivre une coopération étroite entre le Royaume-Uni, la France et les institutions européennes. Le traité de Cantorbéry, les textes

ultérieurs et la Commission intergouvernementale, établis entre deux États soumis au droit communautaire, devront être révisés. Le 27 juillet 2020, la Commission européenne a proposé de maintenir une autorité de contrôle unique pour les sections britannique et française de la Liaison Fixe, en vertu des règles de l'Union, et d'habiliter la France à négocier avec le Royaume-Uni à cette fin. La Cour de justice européenne resterait l'autorité d'arbitrage. Le ministère britannique des transports a fait savoir que ces propositions, approuvées par le Parlement européen le 8 octobre, ne sont pas conformes aux objectifs de souveraineté de son gouvernement.

En 2019, la Liaison Fixe a transporté 1,6 million de camions, 2,6 millions de voitures et 21 millions de passagers. Au 31 octobre 2020, le trafic des navettes camions a diminué de 13 % depuis le début de l'année et celui des véhicules de tourisme, de 44 %. Nonobstant ces derniers chiffres, l'importance stratégique de la Liaison Fixe pour le commerce international, l'approvisionnement alimentaire, la messagerie et le tourisme britanniques et irlandais incitent à défendre l'esprit du traité de Cantorbéry. Une gestion efficace des frontières est vitale. Depuis 2017, les parties prenantes ont recruté du personnel supplémentaire, aménagé de nouvelles installations douanières et de stationnement, comme les dix sites annoncés au Royaume-Uni le 8 octobre 2020, et investi dans des technologies qui facilitent les contrôles, comme le portefeuille virtuel de documents de transit présenté par le concessionnaire le 29 octobre 2020. Le *National Audit Office* britannique prévoit "des perturbations importantes à la frontière à partir du 1er janvier 2021". Ce sera probablement le cas sur la route. Mais la Liaison ferroviaire dispose de capacités disponibles et pourrait accueillir beaucoup plus de trains de marchandises directs, comme le souhaitent ses promoteurs dans les années 1980. Cette solution favorable à l'environnement atténuerait les goulets d'étranglement dans les régions du Kent et des Hauts de France.

Alors que la période de transition s'achève, le tunnel et sa frontière apparaissent plus que jamais comme un atout stratégique pour le Royaume-Uni et l'Union européenne. L'histoire, la géographie et la technologie ont déterminé la frontière de la Manche et sa gestion. Son contrôle restera la prérogative des États, éventuellement avec délégation à des organismes privés. Mais tandis que le droit communautaire liait les signataires du traité de Cantorbéry, le Brexit fait du Royaume-Uni un pays tiers. Cela a des implications profondes pour la gouvernance de la Liaison Fixe et de sa frontière, encore susceptible d'évolutions. La simplicité du slogan "*Get Brexit done*" cache la complexité de nombreuses questions dans la boîte de Pandore désormais ouverte.

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur

Ce document est destiné à l'information du grand public. Le contenu du document relève de la seule responsabilité de son ou ses auteurs et les opinions qui y sont exprimées ne doivent pas être considérées comme représentant une position officielle de Sponte sua sprl. La reproduction à des fins non commerciales est autorisée, ainsi que la traduction, à condition que le texte original soit cité. Veuillez mentionner la source et envoyer une copie à Sponte sua sprl.

© Sponte sua sprl, Laurent Bonnaud, 2020