

Après avoir infligé au gouvernement de Boris Johnson 6 défaites consécutives sur le Brexit en 10 jours, la Chambre des Communes a été contrainte le 9 septembre de suspendre ses travaux pour une durée de **5 semaines**. Cette décision du Premier Ministre a été considérée par nombre de britanniques comme une manœuvre antidémocratique pour précipiter le pays vers un Brexit sans accord, le « *no-deal* »¹ et elle a soulevé une vague de protestations dans l'opinion. Jugée cependant légale par une cour anglaise, elle a été considérée comme illégale par une cour écossaise ce qui témoigne du degré de confusion qui règne actuellement au Royaume-Uni. La Cour Suprême devrait trancher prochainement le litige.

D'ici là, cette pause forcée aura peut-être le mérite de calmer les esprits après des débats passionnés dont le résultat le plus concret a été de réduire sensiblement la marge de manœuvre de Boris Johnson. En effet, si aucun accord avec l'UE n'a été trouvé avant le 19 octobre², celui-ci devra demander un report de 3 mois de la date de sortie de l'Union européenne prévue le 31 octobre. En outre, la Chambre des communes pour écarter l'hypothèse d'un *no-deal* a refusé la tenue d'élections générales anticipées le 15 octobre.

Boris Johnson ayant déclaré qu'il **préférerait être « plutôt être mort au fond d'un fossé »** que de demander un report du Brexit, la tenue d'élections générales anticipées étant a priori exclue avant le 31 octobre et les alternatives techniques à l'accord négocié par Theresa May et Michel Barnier ayant été jusqu'à présent jugées peu convaincantes, le *no-deal* est-il inéluctable ? Rien n'est moins sûr car les votes récents de la Chambre des communes s'ils ont fermé quelques portes ont aussi révélé des éléments nouveaux et remis en lumière des **pistes** anciennes qui avaient été rapidement **abandonnées** et qui **restent à explorer** plus attentivement.

1. Un paysage politique britannique en rapide évolution

1. Depuis l'exclusion de 21 députés conservateurs opposés à un Brexit dur et avec la défection d'un autre³ passé chez les Lib-Dem en pleine séance, **le gouvernement de Boris Johnson** est devenu minoritaire. Il **n'a donc plus besoin du soutien des 10 députés nord-irlandais** unionistes du DUP qui lui assuraient une majorité d'une voix jusqu'à présent.

2. Ceci étant il est clair que cette situation peut difficilement se prolonger bien longtemps et que tôt ou tard se posera la question du recours à **des élections générales anticipées**⁴. A défaut de se tenir en octobre comme le souhaitait Boris Johnson, leur date demeure incertaine et dépendra largement de l'évolution des négociations sur le Brexit.

Dans l'immédiat, si l'on en croit des sondages récents⁵ elles **devraient être remportées par les conservateurs** (cf. Tableau 1). L'avance des conservateurs est cependant modeste et avec le système électoral uninominal majoritaire à un tour en vigueur au Royaume-Uni les projections en sièges sont difficiles⁶. Tout dépend des résultats d'une soixantaine de circonscriptions dites marginales où lors des élections de 2017 l'écart entre les deux candidats arrivés en tête était inférieur à 5%. Si à l'heure actuelle le retour d'une majorité conservateur aux Communes apparaît possible voire probable, peu se risquent à évaluer son ampleur éventuelle et la question se pose de savoir si le soutien des unionistes du DUP sera toujours indispensable.

¹ L'accord négocié entre l'UE et le précédent Premier Ministre britannique, Theresa May a été rejeté 3 fois par la Chambre des Communes en raison principalement de la présence d'une clause de sauvegarde dite du « *backstop* ou « *filet de sécurité* » qui prévoit que le Royaume-Uni resterait aligné sur l'ensemble des normes européennes (sanitaires, réglementaires, fiscales, etc.) le temps de parvenir à un accord sur la « *relation future* » entre l'UE et Londres, dont la date butoir est fixée au 31 décembre 2020, Cette clause permettrait d'éviter de remettre en place les contrôles pour les biens et les personnes à la frontière entre les deux Irlande mais ses opposants redoutent qu'elle ne conduise à maintenir le Royaume-Uni dans l'Union douanière européenne pendant une durée indéterminée si les négociations sur la « *relation future* » devaient se prolonger.

² A l'issue du Conseil européen des 17 et 18 octobre.

³ Phillip Lee passé en pleine séance chez les Libéraux-Démocrates très europhiles.

⁴ Le terme normal de la législature actuelle est le 5 mai 2022. Selon le « *Fixed-term Parliaments Act* » de 2011, des élections anticipées ou « *snap elections* » ne peuvent intervenir que dans deux circonstances :

- une motion en faveur d'élections anticipées a été adoptée à la majorité des deux tiers,

- une motion de défiance a été votée à l'encontre du gouvernement en place et aucun gouvernement n'a bénéficié de la confiance de la Chambre dans les 15 jours qui suivent.

⁵ Qui dans le passé ne se ont pas toujours révélés d'une grande fiabilité.

⁶ Tout dépend des résultats d'une soixantaine de circonscriptions dites marginales où lors des élections de 2017 l'écart entre les deux candidats arrivés en tête était inférieur à 5%.

Il faut tout d'abord souligner que ces sondages qui ne portent que sur la Grande Bretagne (hors Irlande du Nord) ont été réalisés début septembre à un moment où la perspective d'un « no deal » apparaissait de plus en plus probable. Or il est clair que les résultats de futures élections anticipées seront extrêmement sensibles aux progrès accomplis sur le Brexit. A titre d'exemple, la publication le 11 septembre sous la pression des parlementaires du rapport du gouvernement sur les « pires hypothèses raisonnables » en cas de Brexit dur (opération *Yellowhammer*) à savoir, outre les perturbations attendues dans les chaînes logistiques une augmentation du prix des denrées alimentaires et de l'essence, des pénuries de médicaments, etc. aurait sans doute eu des conséquences sur les intentions de vote. De même **si des élections intervenaient après le 31 octobre et qu'un report ait été obtenu comme le souhaitent les travaillistes ceux-ci seraient sans doute en meilleure position pour l'emporter.**

Sondeur/client	Date sept	Con	Lab	Lib Dem	SNP	Plaid Cymru	UKIP	Green	Brexit	Autres	Lead
ComRes	6-8	30%	29%	17%	3%	1%	1%	4%	13%	2%	1%
Deltapoll/The Sun on Sunday	5-7	31%	28%	17%	5%	1%	1%	4%	13%	0%	3%
YouGov/The Sunday Times	5-6	35%	21%	19%	4%	0%	1%	7%	12%	1%	14%
Panelbase	5-6	31%	28%	19%	3%	0%	0%	2%	15%	0%	3%
Survation/Daily Mail	5-6	29%	24%	18%	4%	1%	-	3%	17%	5%	5%
ComRes/Britain Elects	4-6	31%	27%	20%	3%	1%	1%	3%	13%	1%	4%
Opinium/The Observer	4-6	35%	25%	17%	5%	0%	1%	3%	13%	1%	10%
Hanbury Strategy	3-4	33%	26%	17%	4%	1%	-	3%	14%	2%	7%

Tableau 1. Sondages relatifs aux intentions de vote des britanniques dans la perspective d'élections générales anticipées⁷

3. L'Irlande du Nord élit 18 députés à la Chambre des Communes⁸. En 2017, les unionistes avaient obtenu 10 sièges et les nationalistes du Sinn Fein 7 mais ceux-ci qui ne reconnaissent pas l'autorité de Londres sur leur province refusent de siéger à Westminster. Il semblerait à présent que **la prédominance du DUP soit menacée**. L'Irlande du nord est sans gouvernement local depuis deux ans. Lors des élections européennes de 2019 où 3 mandats étaient en jeu, les unionistes et les nationalistes ont obtenu chacun 1 siège mais le dernier est revenu à un parti non confessionnel Alliance en pleine ascension dans les sondages (cf. Tableau 2) et qui pourrait mettre en difficulté le DUP d'autant plus qu'il pourrait bénéficier de votes opportunistes de partis minoritaires. Enfin l'opposition constante du DUP à toute solution qui entraînerait un relâchement des liens entre l'Irlande du Nord et le reste du Royaume-Uni conduit en l'état actuel des choses au rétablissement d'une frontière physique avec l'Irlande du Sud qui suscite des réserves croissantes même chez les unionistes. Dans ce contexte un sondage⁹ conduit entre le 30 août et le 2 septembre révèle que 45% des personnes interrogées se prononcent pour un maintien au sein du Royaume-Uni et 46% en faveur du rattachement à l'Irlande du Sud ce qui en cas de référendum conduirait à un vote en faveur de la réunification de l'île à une faible majorité certes. Plus intéressant peut-être, seuls 29% des sondés pensent que si ce référendum avait lieu dans 10 ans, que le résultat serait en faveur d'un maintien dans le Royaume-Uni. **Le retour d'une dizaine d'élus du DUP à Westminster n'est donc nullement assuré**. Quoi qu'il en soit il est hautement probable qu'ils seront beaucoup moins en mesure d'influer sur la politique britannique que par le passé.

⁷ Réalisés pendant la première semaine de septembre 2019 en Grande-Bretagne (hors Irlande du Nord)

⁸ Sur un total de 650

⁹ <https://lordashcroftpolls.com/2019/09/my-northern-ireland-survey-finds-the-union-on-a-knife-edge/>

Sondeur/client	Date	DUP	Sinn Féin	SDLP	UUP	Alliance	Autre	Lead
Lucid Talk	9–12 August 2019	29%	25%	8%	9%	21%	8%	4%
Survation/Channel 4	20 Oct–2 Nov 2018	31%	27%	11%	15%	12%	4%	4%
2017 general election	8 Jun 2017	36.0%	29.4%	11.7%	10.3%	7.9%	4.6%	6.6%

Tableau 1. Sondages relatifs aux intentions de vote des électeurs d'Irlande du Nord

II. Quelles options pour le Premier Ministre britannique ?

1. Demander un report du Brexit du 31 octobre au 31 janvier ce à quoi le Parlement l'a contraint si aucun accord n'est trouvé avant le 19 octobre. *Boris Johnson s'y est toujours fermement opposé.* A supposer qu'il s'y résolve, sa demande serait-elle acceptée par l'UE ? Celle-ci a toute latitude pour la refuser ou proposer un report à une autre date. La décision requiert l'unanimité des Etats membres mais il est douteux que l'un d'eux s'y oppose d'autant plus que cette demande serait sans doute motivée par la perspective d'élections générales ou la finalisation d'un accord. En outre aucun Etat membre ne voudrait endosser la responsabilité d'avoir conduit les britanniques au « no deal ».

2. Ne pas demander de report du Brexit en l'absence d'accord avec l'UE. Boris Johnson refuserait ainsi de respecter la loi ce qui le conduirait très certainement devant les tribunaux et peut-être même en prison. Cette violation de l'Etat de droit serait sans doute du plus mauvais effet et pourrait susciter une motion de défiance et déclencher des élections générales anticipées dont il aurait tout lieu de craindre le résultat. *Il est peu probable qu'il s'engage dans cette voie*

3. Démissionner pour ne pas avoir à solliciter un report. Cette démission n'entraîne pas la convocation d'élections anticipées. La chambre dispose alors de 4 jours pour accorder sa confiance à un nouveau gouvernement. A défaut le Parlement est dit « suspendu ». C'est le « *hung Parliament* » dont l'issue est la formation d'un gouvernement minoritaire. Cette solution est difficilement soutenable à un moment où des décisions importantes pour l'avenir du Royaume-Uni devront être prises et elle devrait à terme conduire les travaillistes et les conservateurs à s'entendre pour convoquer des élections anticipées. Boris Johnson aurait certes tenu sa parole de ne pas demander de report du Brexit et s'il ne pouvait obtenir un accord avec l'UE, il ne manquerait pas d'en faire porter la responsabilité sur ses opposants. *Mais un tel bilan ne serait pas d'un très bon augure* tant pour sa popularité au sein de son parti que pour le résultat d'éventuelles élections anticipées.

4. Déposer une motion de censure contre lui-même. La procédure paraît baroque mais tout à fait légale. Une majorité simple suffirait. Il n'est pas sûr qu'il l'obtienne et comme des élections anticipées ne peuvent être convoquées qu'après un délai de 25 jours ouvrables, elles pourraient donc difficilement intervenir avant le 31 octobre...

5. Parvenir à un nouvel accord. Il est très improbable que le Parlement britannique qui l'a rejeté 3 fois vote un jour pour l'accord négocié par Theresa May et Michel Barnier. Du côté de l'UE la position est ferme : cet accord qui a demandé deux ans de travail est le meilleur qui puisse exister et il est hors de question de l'amender. La voie semble donc bloquée mais des signes récents tant du côté britannique que du côté européen laissent penser que la situation peut évoluer :

a) **Les Britanniques** auraient proposé¹⁰ le 6 septembre que les normes sanitaires et phytosanitaires européennes s'appliquent dans toute l'Irlande après le Brexit ce qui signifierait que les produits agricoles importés de Grande-Bretagne seraient soumis à des contrôles à leur arrivée dans un port irlandais, y compris en Irlande du Nord. Une « frontière » entre celle-ci et le reste du Royaume-Uni apparaîtrait ainsi. La proposition a reçu l'aval du

¹⁰ L'idée de limiter le *backstop* dans le temps qui avait également été avancée par les Britanniques a été fermement rejetée par les européens

DUP pour peu que le Parlement d'Irlande du Nord, le Stormont¹¹ y consente mais elle a été rejetée par les européens qui la jugent insuffisante.

Plus généralement l'idée d'un « *backstop* » limité à l'Irlande du Nord, le « *N-I only backstop* » refait surface Cette solution avancée à l'origine par les européens avait été rejetée par Theresa May en 2018 qui sous la pression du DUP avait proposé de l'étendre à l'ensemble du Royaume-Uni. Le DUP maintient son opposition à une solution qu'il juge anti-démocratique mais comme on l'a vu pourrait s'accommoder de certaines différences de réglementations dans la mesure où elles ne mettraient pas en danger le commerce avec la Grande-Bretagne. Boris Johnson l'a pour sa part écartée le 11 septembre: "*We will not accept either a Northern Ireland only backstop, that simply doesn't work for the UK*". Mais elle n'en demeure pas moins sur l'agenda avec éventuellement une consultation du Stormont.

b) Du côté européen, le *N-I only backstop* ne soulèverait évidemment pas de difficultés mais, les Britanniques ne manqueront sans doute pas de demander quelques compensations pour faire accepter plus facilement ce retour en arrière par leur opinion publique. Une proposition de résolution¹² déposée le 12 septembre au Parlement européen par les présidents de tous les groupes parlementaires europhiles (PPE, S&D, Renew Europe, Verts/ALE, GUE/NGL) donne d'intéressantes indications sur ce que pourrait être un compromis acceptable pour l'UE. Elle se prononce en faveur du *N-I only backstop* et exprime la volonté du Parlement de transformer la déclaration politique accompagnant l'accord de retrait en un document plus formel de nature juridique énonçant l'objectif énonçant l'objectif de faire en sorte que le *backstop* n'ait pas à pas être appliqué.

III. Conclusion

La meilleure solution pour Boris Johnson serait évidemment de trouver un accord avec l'UE et dans la foulée de susciter des élections générales... Pour y parvenir, l'option *N-I only backstop* apparaît à ce jour la plus praticable. Cela suppose pour Boris Johnson de revenir sur certains de ses engagements. Beaucoup dépendra alors des concessions qu'il aura pu obtenir de l'UE pour rendre cet accord acceptable par la Chambre des communes.

Les évènements récents ne permettent pas cependant d'être totalement optimiste. Malgré les déclarations de Boris Johnson, ses récentes rencontres avec le Premier Ministre irlandais Leo Varadkar et avec le président de la Commission Jean-Claude Juncker et le Premier Ministre luxembourgeois Xavier Bettel auraient été décevantes. Boris Johnson semblant familier d'une « diplomatie au bord du gouffre » il est encore trop tôt pour renoncer à la perspective d'un accord avant le 19 octobre mais cette tactique ne fait que renforcer la méfiance de ses partenaires européens qui le soupçonnent de ne pas chercher véritablement à négocier mais plutôt à faire retomber la responsabilité d'un échec sur l'UE

A défaut d'accord et s'il ne veut pas renier totalement ses engagements, il pourrait démissionner avant le 31 octobre ce qui ouvrirait une période d'incertitude pour le Royaume-Uni et signerait la fin de sa carrière politique. Si au contraire, il consentait à demander un report, la perspective de diriger un gouvernement minoritaire jusqu'aux élections de 2022 s'ouvrirait alors à lui, mais on peut douter qu'il s'en satisfasse.

On peut toutefois espérer que la raison finira par l'emporter. Le futur commissaire européen au commerce, l'Irlandais Phill Hogan qui sera en charge de négocier la « relation future » entre l'UE et le Royaume-Uni s'est montré relativement positif lorsqu'il déclarait le 11 septembre¹³ : "*So I think there's movement happening on both sides. Let's see over the next four weeks how we can advance those intensive negotiations to reach an agreement.*" Avec la perspective d'élections anticipées, le débat qui du côté britannique s'était enlisé dans l'enceinte de Westminster pourrait revenir sur la place publique ce qui renforce la pression sur les dirigeants britanniques pour parvenir rapidement à une solution.

¹¹ Le Parlement d'Irlande du Nord, le Stormont, s'est révélé incapable de constituer un gouvernement et ne s'est pas réuni depuis 2 ans !

¹² Le groupe des eurosceptiques « Identité et démocratie » a pour sa part déposé un projet de résolution appelant à la démission de Michel Barnier
¹³ <https://www.irishnews.com/news/2019/09/11/news/new-eu-trade-commissioner-phil-hogan-indicates-movement-on-brexit-negotiations-1709071/>