



UNIVERSITÉ PARIS II
PANTHÉON-ASSAS

GIBRALTAR : LE « BREXIT » ET LE DROIT
INTERNATIONAL PUBLIC

Mémoire de Master 2 Droit international public
2019

Flore Gicqueau

Sous la direction de Monsieur le Professeur Denis Alland

Remerciements

Je tiens à exprimer toute ma reconnaissance à Monsieur le Professeur Denis Alland pour avoir accepté de diriger mon mémoire, pour son aide très précieuse et sa grande disponibilité.

Mes remerciements vont également à l'ensemble des Professeurs du Master 2 Droit international public, grâce auxquels j'ai beaucoup appris, et qui nous ont accompagnés tout au long de l'année.

Enfin, j'adresse mes remerciements à mes camarades de promotion pour leur soutien et leurs conseils avisés. Grâce à eux, cette année fut enrichissante à tous les niveaux.

Table des abréviations

A.F.D.I	Annuaire français de droit international
A.G.N.U	Assemblée générale des Nations Unies
C.E.D.H	Cour européenne des droits de l'Homme
C.E.E	Communauté économique européenne
C.I.J	Cour internationale de Justice
C.I.R.D.I	Centre internationale de règlement des différends relatifs à l'investissement
C.J.C.E	Cour de Justice des communautés européennes
C.J.U.E	Cour de Justice de l'Union européenne
Convention E.D.H	Convention européenne des droits de l'Homme
C.S.N.U	Conseil de sécurité des Nations Unies
D.O.M	Départements d'Outre-mer
J.O	Journal officiel
L.G.D.J	Librairie générale de droit et de jurisprudence
O.C.D.E	Organisation de coopération et de développement économiques
O.T.A.N	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
R.B.D.I	Revue belge de droit international
R.C.A.D.I.	Recueil des cours de l'Académie de La Haye
Rés.	Résolution
R.G.D.I.P	Revue générale de droit international public
T.B.I	Traité bilatéral d'investissement
T.F.U.E	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
T.U.E	Traité sur l'Union européenne
T.V.A	Taxe sur la valeur ajoutée

Sommaire

Introduction	4
Partie I : L'incidence du « Brexit » sur la non autonomie de Gibraltar	14
<i>Chapitre I : La confirmation du statut de territoire non autonome</i>	14
I/ La question d'une nouvelle qualification de Gibraltar	14
II/ Le problème du droit à l'autodétermination	25
<i>Chapitre II : Une qualification susceptible d'évoluer post « Brexit »</i>	36
I/ Les statuts envisageables en droit international	36
II/ Les statuts envisageables en droit de l'Union européenne	47
Partie II : L'incidence du Brexit sur le différend territorial	55
<i>Chapitre I : La perpétuation du différend</i>	55
I / Un statu quo de principe	56
II / Une situation ne permettant pas la résolution du différend	61
<i>Chapitre II : Vers une reconnaissance européenne de souveraineté espagnole</i>	67
I/ Le droit de veto espagnol : droit à la réclamation de souveraineté sur Gibraltar	68
II/ Vers une reconnaissance de souveraineté espagnole sur l'aéroport ?	72
III/ La souveraineté maritime et la question de la zone d'intérêt Communautaire	76
Partie III : L'incidence du « Brexit » sur le droit applicable à Gibraltar	80
<i>Chapitre I : Gibraltar, sujet d'un « Brexit » consensuel</i>	81
I/ La question des travailleurs et touristes	81
II/ La question des migrants	87
III/ La question fiscale	90
<i>Chapitre II : Gibraltar, au centre d'une procédure unilatérale</i>	99
I/ L'unilatéralisme, instrument du « Brexit »	100
II/ La question de la qualification des instruments d'un « Brexit » sans accord	107
Conclusion	113

Introduction

« Le fait que la Grande-Bretagne ne restitue pas cette base navale à l'Espagne constitue la meilleure preuve que la mentalité des classes dirigeantes britanniques n'a pas changé. Pour nous Gibraltar est le thermomètre de cette mauvaise foi. Gibraltar fut occupé contre toutes les lois de l'honneur et de la morale. Sa rétrocession a été promise par bien des rois et des gouvernements, et aujourd'hui que sa valeur militaire a complètement disparu, les Anglais la tiennent toujours contre tous les droits. (...) En rendant Gibraltar l'Angleterre liquiderait un passé honteux. Elle renforcerait ses relations avec un pays aussi important que l'Espagne et en cas de guerre elle pourrait s'appuyer sur la valeur stratégique de notre péninsule. Si cependant nous devons abandonner l'espoir d'un retour prochain de Gibraltar par des moyens pacifiques et si les promesses de retour qui nous ont été faites pendant la guerre n'étaient pas tenues, personne ne doit douter que nous emploierons tous les moyens pour mettre fin à cette irritante situation »¹.

Si emprunter au Général Franco les premiers mots d'un travail de recherche peut passer pour polémogène, force est de constater qu'ils sont particulièrement adaptés à la question qui nous intéresse. Cette citation révèle en effet l'ampleur du différend tricentenaire qui oppose, avec des variations dans l'intensité, le Royaume-Uni à l'Espagne, prétendants à la souveraineté sur Gibraltar. Régulièrement instrumentalisée à des fins politiques, cette controverse a eu de puissantes répercussions sur la population du Rocher². Afin de faire valoir ses prétentions sur le territoire, l'Espagne de Franco a ordonné, de 1968 à 1984, la fermeture de la frontière de La Verja, seul point de contact avec le continent. Outre le traumatisme des habitants qui ont, pour beaucoup, été coupés de leur famille, c'est tout le territoire qui a été profondément marqué, tant dans son économie que sa politique. Si c'est le blocus qui constitue assurément la période la plus conflictuelle, la situation entre les deux

¹ ROUSSEAU (C.), « Etat de la question de Gibraltar », *RGDIP*, p 132, le Pr. Charles Rousseau rapporte les propos tenus par Francisco Franco lors d'une interview accordée au journal *Arriba*, le 3 août 1953.

² Les habitants de Gibraltar sont appelés Llanitos, considérant qu'ils constituent un peuple à part entière, nous utiliserons tout autant le terme Gibraltariens.

territoires n'a jamais été totalement apaisée. La retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne a eu pour effet de réactiver le différend. Le Royaume-Uni entraînant dans son sillage, Gibraltar, toutes les questions accumulées depuis trois cents ans de conflit ont repris leur actualité. L'exercice incroyablement technique que constitue le processus du « Brexit » est rendu plus complexe encore par les particularités régionales de certains territoires tels que l'Irlande, Chypre, et bien évidemment, Gibraltar.

I- Contexte historique

La conquête musulmane de la péninsule ibérique prend naissance sur le Rocher en 711. C'est d'ailleurs ce qui lui donnera son nom. Gibraltar a pour origine la traduction arabe du « mont de Tariq », d'après Tariq Ibn Ziyad, l'un des principaux acteurs de la conquête. Conquis par le Royaume de Castille en 1462, il ne passe sous souveraineté britannique qu'en 1713, lorsqu'est conclu de Traité d'Utrecht mettant fin à la guerre de succession d'Espagne. Ce traité bien connu cède, en son article X, Gibraltar au Royaume-Uni, dans des termes relativement flous :

« The Catholic King does hereby, for himself, his heirs and successors, yield to the Crown of Great Britain the full and entire propriety of the town and castle of Gibraltar, together with the port, fortifications, and forts thereunto belonging; and he gives up the said propriety to be held and enjoyed absolutely with all manner of right for ever, without any exception or impediment whatsoever. But that abuses and frauds may be avoided by importing any kind of goods, the Catholic King wills, and takes it to be understood, that the above-named propriety be yielded to Great Britain without any territorial jurisdiction and without any open communication by land with the country round about. (...) And in case it shall hereafter seem meet to the Crown of Great Britain to grant, sell or by any means to alienate therefrom the propriety of the said town of Gibraltar, it is hereby agreed and concluded that the preference of having the sale shall always be given to the Crown of Spain before any others »³.

³ CHALMERS (G.), « A collection of treaties between Great Britain and other powers », J. Stockdale, Londres, 1790, p 83

L'interprétation de cet article a causé bien des conflits et les questions qu'elle pose sont toujours pertinentes aujourd'hui⁴. A la suite de la cession, les relations entre les deux Etats se sont progressivement aggravées jusqu'à ce que les prétentions mutuelles entrent frontalement et officiellement en conflit en 1945. Le moindre évènement devint alors sujet à affrontement, parmi eux, l'on notera l'annonce de voyage officiel de la reine Elizabeth II sur le Rocher. Cet épisode a provoqué de violentes contestations de la part des officiels Espagnols. A cette occasion, la frontière a été fermée durant le temps du voyage officiel⁵. Cette attitude était annonciatrice du blocus de 1968. Si le blocus a pu être levé en 1984, c'est grâce à l'entremise de l'Union européenne. C'est à partir de cette date que l'Union commence à remplir le rôle central de médiateur. La même année, est lancé le Processus de Bruxelles, engagé par la Déclaration de Bruxelles du 27 novembre 1984, à l'initiative de Margaret Thatcher et Felipe Gonzalez, et censé permettre des négociations en profondeur⁶. C'est grâce à cette détente dans les relations diplomatiques, que l'Espagne, en rouvrant la frontière de La Verja, pourra accéder à la CEE en 1986⁷. A cette date, le Royaume-Uni y avait déjà accédé depuis treize années. L'on pourrait observer un certain parallélisme entre les conditions d'entrée de l'Espagne au sein de la CEE, et les conditions de retrait du Royaume-Uni, de l'Union européenne. Ce point sera développé plus en avant dans notre étude mais nous pouvons d'ores et déjà souligner que l'Union, et son ancêtre, la CEE, ont pu sembler, lors de ces deux occasions, offrir une « prime à la qualité de membre ». Une fois l'Espagne ayant accédé à la CEE, les différends vont peu à peu s'estomper, prenant une tournure toujours moins spectaculaire que sous Franco, et au cours desquels, l'Union européenne saura se placer en médiateur. Les principales causes de conflit durant cette période, résident en l'incursion de navires Espagnols

⁴ ALLAND (D.), « Le « Brexit » agite aussi le Rocher », RGDIP, 2017, p 122

⁵ Rousseau (C.), op cit., p

⁶ LOMBART (L.) Gibraltar et le droit à l'autodétermination - perspectives actuelles, AFDI, vol 53, 2007, p 162

⁷ Par un Échange de notes constituant un accord concernant Gibraltar, à propos de la signature et de la ratification du Traité relatif à l'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes. Madrid, 13 juin 1985, Recueil des Traités, vol 1422, p 111, l'Espagne et le Royaume-Uni ont veillé à garantir, à cette occasion, leurs prétentions respectives. Le Royaume-Uni a ainsi déclaré : « (...) l'adhésion du Royaume d'Espagne n'implique aucune modification de la position du Royaume-Uni de Grande- Bretagne et d'Irlande du Nord au sujet de Gibraltar et n'affecte en rien le processus de négociations bilatérales engagé conformément aux termes du Communiqué conjoint dont nous sommes convenus à Bruxelles le 27 novembre 1984 », tandis que l'Espagne a affirmé : « (...) ladite adhésion n'implique de la part du Royaume d'Espagne aucune modification de sa position au sujet de Gibraltar et n'affecte en rien le processus de négociations bilatérales engagé conformément aux dispositions du Communiqué conjoint dont nous sommes convenus à Bruxelles le 27 novembre 1984 ».

dans les eaux que le Royaume-Uni considère revenir à Gibraltar, tout autant que celles des navires britanniques, dans les eaux que l'Espagne analyse comme siennes. Les deux Etats n'ont en effet pas résolu le différend portant sur la question de savoir si le Traité d'Utrecht a organisé la cession de Gibraltar et des eaux qui l'entourent ou non. Un exemple typique du rôle de l'Union européenne réside dans la crise de 2012-2014. Elle est survenue après que Gibraltar ait cherché à créer un récif artificiel par le lancement, dans les eaux qui l'entourent, de soixante-dix blocs de béton⁸. A la suite de cet événement, les contrôles à la frontière sont devenus particulièrement longs, freinant considérablement le passage de travailleurs et touristes et faisant resurgir, le spectre du blocus. De nombreuses autres mesures ont été adoptées, notamment la décision de ne pas donner effet aux Accords de Cordoue. Adoptés dans le cadre du forum tripartite mis en place en 2004 qui, pour la première fois donnait voix à Gibraltar au même titre qu'au Royaume-Uni et à l'Espagne, les Accords de Cordoue permettaient notamment, l'application du droit de l'Union européenne à l'aéroport de Gibraltar. La Commission européenne a alors dépêché une commission d'enquête à la frontière qui a conclu, le 15 novembre 2013, à l'absence de violation du droit de l'Union européenne⁹. Malgré une accalmie générale depuis l'entrée des deux Etats au sein de la CEE, le Royaume-Uni et l'Espagne maintiennent leurs prétentions respectives. Ils s'appuient pour cela, notamment sur l'argument de la décolonisation. Gibraltar compte en effet aujourd'hui parmi les derniers territoires non autonomes. Pour l'Espagne, il doit être remédié à cette absence d'autonomie dans le respect du principe de l'intégrité territoriale qui est la sienne. Pour le Royaume-Uni en revanche, Gibraltar ne devrait plus figurer sur la liste des territoires non autonomes car il aurait procédé à sa décolonisation au cours de trois référenda. Le 10 septembre 1967, il a été demandé aux Gibraltariens s'ils souhaitaient « Passer sous souveraineté espagnole » ou « Maintenir volontairement leurs liens avec la Grande-Bretagne, sur la base de leurs institutions démocratiques locales, et considérer que la Grande-Bretagne continuera à assumer ses fonctions actuelles »¹⁰. 99,64% des voix se sont prononcées en faveur de la seconde option. Le 7 novembre 2002, après de longues négociations avec l'Espagne

⁸ V. DEL VALLE GALVEZ (A.), « Gibraltar, su estatuto internacional y europeo, y la incidencia de la crisis de 2013-2014 », *Revista catalana de dret public*, n 48, 2014, pp 39-40.

⁹ Communiqué de presse de la Commission européenne : « Commission reports on the border situation in La Línea (Spain) and Gibraltar (UK) », 15 novembre 2013, disponible à l'adresse suivante : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1086_en.htm

¹⁰ LOMBART (L.), *op cit.*, p 172

portant sur l'éventualité de l'instauration d'un condominium, projet qui déplaisait au gouvernement de Gibraltar, ce dernier décide de soumettre la question aux habitants du Rocher. 98,97% des votants rejettent le projet. Enfin, le 30 novembre 2006, il est demandé aux Gibraltariens de choisir entre la conservation de leur statut actuel et l'adoption d'une nouvelle constitution. C'est cette dernière option qui sera adoptée à 60,24% des voix. Pour le Royaume-Uni, ces trois referenda ont permis au peuple de Gibraltar de s'autodéterminer et ainsi d'atteindre l'autonomie en choisissant librement de constituer un territoire d'Outre-mer. Il est toutefois intéressant et révélateur de noter qu'en droit de l'Union européenne, Gibraltar n'est pas un territoire d'Outre-mer mais un territoire dont les relations extérieures sont gérées par un Etat membre au titre de l'article 355 paragraphe 3 du TFUE¹¹. En son sein, Gibraltar possède un statut particulier en tant qu'il n'est ni soumis à la politique agricole commune, ni à la politique commune de la pêche, ni la politique commerciale commune, il ne fait pas partie de l'union douanière, n'est pas soumis à la TVA, ne fait pas partie de l'Espace Schengen mais prend part à la coopération policière et judiciaire. C'est de cette Union que le Royaume-Uni a décidé de se retirer¹², et c'est en application de cet article que, comme en en 1973¹³, Gibraltar suivra le même sort.

Ce rapide examen de l'Histoire de Gibraltar nous permet d'appréhender l'enjeu que le Rocher représente tant pour l'Espagne que pour le Royaume-Uni. C'est ce qui explique que cette question ait été de nature à cristalliser de nombreuses tensions au cours des négociations. Toutefois, il ressort du processus du « Brexit » que sa première caractéristique, aujourd'hui, est l'incertitude. Alors que cela semble satisfaire, dans l'immédiat, les deux Etats, le conflit étant repoussé, ce n'est pas de nature à clarifier une situation déjà complexe.

¹¹ TFUE (version consolidée) J.O. C 202 du 7 juin 2016, p.47, article 355 paragraphe 3

¹² Le référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne qui s'est déroulé le 23 juin 2016 a, avec 72, 21% des voix favorables au retrait, engagé le processus du « Brexit ».

¹³ Alors en application de l'article 227 paragraphe 4 du Traité instituant la Communauté économique européenne signé à Rome le 25 mars 1957, entré en vigueur le 1er janvier 1958, *non publié au J.O.C.E., J.O.R.F.* du 2 février 1958, p.1188 : « Les dispositions du présent Traité s'appliquent aux territoires européens dont un État membre assume les relations extérieures ».

II- Une situation caractérisée par l'incertitude

Le Conseil européen, le 25 novembre 2018, a approuvé l'Accord de retrait du Royaume-Uni ainsi que la déclaration politique sur les relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Le 5 décembre, la Commission européenne a lancé la procédure en vue de la signature et de la conclusion de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de l'UE, adoptant deux projets de décision du Conseil. Le 11 janvier, il a adopté deux décisions, l'une relative à la signature de l'Accord¹⁴, l'autre, à la conclusion de l'Accord qu'il a décidé de transmettre au Parlement européen. Cet Accord contient un Protocole exclusivement applicable à Gibraltar. Devant l'impossibilité de faire ratifier ledit accord par Westminster, le Conseil européen a accordé, le 21 mars 2019, un premier report du « Brexit » au 22 mai, il devait initialement avoir lieu le 12 avril. Une décision a été adoptée à cette fin le 22 mars¹⁵. Le 11 avril, un nouveau délai a été accordé, repoussant le retrait au 31 octobre 2019, une décision a été adoptée à cette fin le 11 avril¹⁶. En application de cette décision, le Conseil a adopté deux décisions. L'une par laquelle il a modifié sa décision du 11 janvier relative à la signature de l'Accord¹⁷. L'autre par laquelle il a approuvé un projet modifié de décision relative à la conclusion de l'accord de retrait¹⁸. Ce projet a été transmis au Parlement européen afin qu'il l'approuve. Il ressort de ces éléments que le processus du retrait à jusqu'à maintenant, été quelque peu chaotique. C'est sans compter que ce retrait pourrait ne pas être effectif, le Royaume-Uni étant en mesure de le révoquer unilatéralement. Quant aux accords adoptés jusque-là, force est de constater qu'ils sont loin de permettre la résolution de toutes les questions posées par le « Brexit ». D'une part, l'Accord de retrait n'est toujours pas adopté et pourrait ne jamais l'être. Dans ce cas, le Royaume-Uni et l'Union européenne se trouveraient dans

¹⁴ Décision (UE) 2019/274 du Conseil du 11 janvier 2019 relative à la signature, au nom de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, JO L 471 du 19.2.2019, p. 1

¹⁵ Décision 2019/476 du Conseil européen, prise en accord avec le Royaume-Uni, du 22 mars 2019 prorogeant le délai au titre de l'article 50, paragraphe 3, du TUE, JO L 80 1 du 22.03.2019

¹⁶ Décision 2019/584 du Conseil européen prise en accord avec le Royaume-Uni du 11 avril 2019 prorogeant le délai au titre de l'article 50, paragraphe 3, du TUE, JO L 101 du 14.04.2019

¹⁷ Décision 2019/642 du Conseil de l'Union européenne, du 13 avril 2019 portant modification de la décision (UE) 2019/274 relative à la signature, au nom de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, JO L 110 du 25.04.2019

¹⁸ Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, JO C 144I du 25.4.2019, p. 1-184

la difficile position de devoir faire face à un « Brexit » sans accord. Il est tenté, par les divers acteurs du retrait, de se préparer à une telle éventualité, notamment en ce qui concerne Gibraltar, nous le verrons. D'autre part, que cet Accord soit adopté ou non, il ne régit, de manière générale, que la période de transition soit, jusqu'au 31 décembre. Après cette date, la relation Union européenne – Royaume-Uni dépendra de l'édifice que les deux parties seront parvenues à mettre en place. Pour se préparer à ce travail qui s'annonce particulièrement long et technique, l'Union et le Royaume-Uni ont conclu une déclaration politique fixant les bases de cette relation¹⁹. Son contenu très peu précis ne permet pas de pallier l'incertitude qui règne sur le processus du « Brexit ». Quelques éléments sont toutefois à relever. Les deux parties désirent mettre au point un partenariat économique efficace, notamment par l'instauration d'une zone de libre-échange²⁰. Pour ce qui est des obstacles techniques au commerce et des mesures sanitaires et phytosanitaires, les accords devront s'appuyer sur le droit de l'OMC, voire aller au-delà²¹. En matière de services et d'investissements, il est prévu que les accords de libre-échange conclus par l'Union européenne servent d'exemple²². Il est souhaité que, soit mise en place une coopération étroite en matière de surveillance des services financiers²³, ainsi qu'en matière de numérique²⁴. La libre circulation des capitaux et des paiements compte elle-aussi, au nombre des objectifs que les parties souhaiteraient atteindre²⁵. En matière de propriété intellectuelle, tout comme pour les marchés publics, il est prévu que le droit de l'OMC serve de base à une relation plus poussée²⁶. Les parties s'engagent à mettre en place une réglementation relative à la mobilité entre leurs territoires²⁷. Des accords relatifs au transport devront être établis²⁸, nous le verrons, Gibraltar constitue l'une des questions épineuses que pose cette nouvelle organisation. En matière d'énergie aussi, le cadre reste à mettre en place²⁹. En ce qui concerne la pêche, les parties souhaitent instaurer

¹⁹ Déclaration politique fixant le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, du 22 novembre 2018, *JO C 661 du 19.2.2019*, p. 185–198

²⁰ *Ib.*, paragraphes 17 et 22

²¹ *Ib.*, paragraphe 24

²² *Ib.*, paragraphe 29

²³ *Ib.*, paragraphe 37

²⁴ *Ib.*, paragraphe 20

²⁵ *Ib.*, paragraphe 42

²⁶ *Ib.*, paragraphes 44 et 48

²⁷ *Ib.*, paragraphe 50

²⁸ *Ib.*, paragraphes 60 à 65

²⁹ *Ib.*, paragraphes 66 à 70

un accord avant le 1^{er} juillet 2020³⁰. Enfin, de nombreuses déclarations d'intention portent la nécessité d'instaurer un partenariat en matière de sécurité³¹, en matière pénale³², d'échange de données³³, de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme³⁴, de politique étrangère³⁵ ainsi que dans des domaines divers³⁶. Toutes ces dispositions sont en principe applicables à Gibraltar en tant que territoire dont les relations extérieures sont gérées par le Royaume-Uni. Toutefois, il convient de noter qu'il est loin d'être certain que le Rocher dispose d'un régime identique à celui du reste du Royaume-Uni. En effet, L'Espagne a reçu de l'Union européenne et du Royaume-Uni, le droit de s'opposer à tout accord futur concernant la relation Union européenne – Gibraltar, post « Brexit ». Ce territoire embarqué dans un retrait dont il ne voulait pas³⁷ se trouve en proie à une grande incertitude.

III- La souveraineté sur Gibraltar comme enjeu central

Si l'Espagne s'est vue accorder un droit de veto c'est bien parce qu'elle désire sécuriser et renforcer ses prétentions sur le Rocher. Acculé, le Royaume-Uni a dû accepter de lui conférer cette prérogative. Il se trouve que ce droit de veto est loin de constituer le seul instrument par lequel l'Espagne, profite des difficultés dans lesquelles se trouve le gouvernement de Theresa May. Se pose nécessairement la question de la souveraineté sur le territoire de Gibraltar. A ce titre, l'Espagne conteste la validité de la situation que connaît le territoire car elle serait contraire à l'intégrité territoriale de l'Espagne. D'autre part, est aussi capitale la question de savoir quelle étendue du Rocher a été cédée par le Traité d'Utrecht. Pour l'Espagne, Gibraltar a été cédé sans eaux territoriales et sans l'isthme sur lequel est aujourd'hui érigé un aéroport³⁸. Au contraire, le gouvernement de Gibraltar et le Royaume-Uni considèrent que la doctrine de la côte sèche ne peut trouver à s'appliquer, le Traité d'Utrecht ne

³⁰ *Ib.*, paragraphe 76

³¹ *Ib.*, paragraphe 80

³² *Ib.*, paragraphe 82

³³ *Ib.*, paragraphe 85

³⁴ *Ib.*, paragraphe 91

³⁵ *Ib.*, paragraphe 94

³⁶ *Ib.*, paragraphe 110 : plus précisément la cybersécurité, la protection civile, la sécurité sanitaire, la migration et la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent.

³⁷ 96% des voix se sont exprimées en faveur du « *Remain* »

³⁸ L'Espagne soutient que le Royaume-Uni a progressivement étendu le territoire de Gibraltar, repoussant peu à peu la frontière entre les deux territoires. *Infra.*, Annexe, 1, p 138 Carte représentant l'évolution de la frontière entre Gibraltar et l'Espagne

contenant aucune précision en ce sens, et que l'isthme fait partie du territoire cédé³⁹. En ce qui concerne le principe même de la souveraineté sur le Rocher dans son ensemble, l'Espagne a tenté de faire avancer ses prétentions par le biais du droit de veto. En matière de souveraineté maritime, il semble que le Royaume-Uni, en sortant de l'Union européenne, perde de fait, la reconnaissance de l'Union européenne. Le phénomène de retrait entraîne en effet la perte pour le Royaume-Uni, de l'inscription de ses sites d'intérêt communautaires au profit de l'Espagne. Elle dispose précisément d'un site d'intérêt communautaire dans la zone que Gibraltar considère comme ses eaux territoriales. Quant à la question de la souveraineté sur l'isthme, c'est principalement dans le cadre de mesures d'urgence adoptées en prévision d'un « Brexit » sans accord que l'Espagne est parvenue à faire valoir ses prétentions. Il semble que toute l'élaboration du processus de retrait de Gibraltar, ait été guidée tant pour le Royaume-Uni que pour l'Espagne, par le désir de renforcer leurs prétentions respectives sur le territoire. Nous verrons en effet que la plupart des mesures adoptées dans ce cadre se rapportent plus ou moins directement à cette problématique.

La situation dans laquelle se trouve Gibraltar dans ce processus de retrait pose de nombreuses questions au regard du droit international public. Quelles seront les conséquences du « Brexit » sur le territoire en droit international général ? Iront-elles dans le sens d'une plus grande autonomie du territoire ? Permettront-elles de résoudre le conflit territorial qui oppose l'Espagne au Royaume-Uni ? Le retrait de l'Union européenne ayant permis de mettre en lumière la situation particulière du Rocher qui connaît, à certains égards, un traitement regrettable, entraînera-t-il une redéfinition de son statut ? Quelle incidence le « Brexit » pourrait-il avoir sur les Gibraltariens ? Autant de questions qui, selon nous, peuvent être réduites à trois angles principaux.

IV- Plan de travail

Un sujet comme celui-ci est susceptible de recouvrir un champ très large de questions. Nous limiterons notre étude à trois d'entre elles. Il nous semble en effet important de ne pas traiter certains points qui ne présentent pas un intérêt capital pour le sujet qui nous intéresse. A ce titre, ne seront pas abordées les questions qui se

³⁹ Infra, annexe 3 p 139, Carte représentant la superficie du territoire de Gibraltar et celle de l'isthme

rappellent plus au droit de l'Union européenne qu'au droit international public. Il ne nous semble pas primordial non plus de traiter des questions dont les issues sont encore trop floues. Cela concerne principalement les caractéristiques de la future relation Union européenne – Royaume-Uni (plus particulièrement Gibraltar). Nous l'avons vu, un cadre général a été fixé, mais il manque de précision pour que des spéculations sur la nature de ce régime présente de réel intérêt pour le droit international public. A la lumière de ces quelques précisions, il nous paraît intéressant de nous demander si le « Brexit » pourrait avoir une incidence sur la qualification de territoire non autonome que reçoit le Rocher (Partie 1). A ce titre, il conviendra de rechercher si le retrait de l'Union européenne est de nature à confirmer ce statut (Chapitre I). Cette qualification est susceptible d'évoluer post « Brexit », le retrait de l'Union européenne constituant en effet l'occasion pour le territoire, de se redéfinir tant en droit international qu'en droit de l'Union européenne (Chapitre II). Question au cœur de toutes les négociations portant sur Gibraltar, l'incidence du « Brexit » sur le différend territorial opposant l'Espagne au Royaume-Uni sera ensuite étudiée (Partie II). Il conviendra d'observer que, même si le « Brexit » entrainera la perpétuation du différend, et dans une certaine mesure, du statu quo (Chapitre I), l'on pourrait observer les prémises d'une reconnaissance européenne de souveraineté espagnole (Chapitre II). Enfin, le retrait du Royaume-Uni, de l'Union européenne pose nécessairement la question du droit applicable à Gibraltar, tant durant le processus du « Brexit » qu'une fois cette procédure achevée (Partie III). Il ressort de l'étude de cette question que le futur régime juridique applicable au territoire de Gibraltar et à ses habitants a été élaboré majoritairement de manière consensuelle (Chapitre I). La place jouée par l'unilatéralisme est toutefois considérable, notamment en cas de « Brexit » sans accord, et pose des questions quant à la qualification des instruments utilisés (Chapitre II).

Partie I : L'incidence du « Brexit » sur le statut de Gibraltar

Le « Brexit » constitue l'occasion de placer Gibraltar au centre de discussions politiques et juridiques aux enjeux considérables. De ce fait, son statut en droit international a fait l'objet d'une étude particulière. Aujourd'hui classé parmi les derniers territoires non autonomes, au cours du « Brexit » s'est posée la question de sa qualification (Chapitre I). Il apparait que le retrait de l'Union européenne provoque de tels changements, qu'une nouvelle qualification, post « Brexit » n'est pas à exclure (Chapitre 2).

Chapitre I : La confirmation de territoire non autonome

I- La question d'une nouvelle qualification de Gibraltar

Dans sa résolution 1541 (XV), du 15 décembre 1960⁴⁰, l'Assemblée générale a établi douze principes permettant aux Etats de déterminer si un territoire relève ou non, de l'article 73. Parmi eux, on trouve la présomption selon laquelle, un territoire est non autonome s'il est "géographiquement séparé ou ethniquement ou culturellement distinct du pays qui l'administre"⁴¹. Nous le verrons, ces critères semblent pouvoir s'appliquer à Gibraltar. Le Rocher étant inscrit sur la liste des territoires non-autonomes⁴², en droit international général, il suffit ainsi de se référer à ladite liste. En droit européen, toutefois, la réponse à ce problème a pu, un temps, sembler différer. Le « Brexit » est l'occasion d'une nouvelle qualification tant explicite (A), qu'implicite (B) du territoire.

A- Une reconnaissance explicite de la non-autonomie de Gibraltar

A l'occasion de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, la question de la reconnaissance de la non-autonomie de Gibraltar s'est posée à cette dernière ainsi qu'aux Etats membres, au premier lieu desquels, l'Espagne et le Royaume-Uni. Il semble qu'il faille distinguer entre d'une part, l'Union européenne, pour qui le « Brexit » a rendue nécessaire

⁴⁰ A/RES/1541 (XV) du 15 décembre 1960

⁴¹ *Id.*, principe IV

⁴² A/RES/1514 (XV) du 14 décembre 1960

une requalification de la relation Royaume-Uni - Gibraltar (A), et les États membres, plus particulièrement, l'Espagne et le Royaume-Uni. Ils perçoivent en effet, le retrait de l'Union comme une occasion de réaffirmer leurs positions respectives (B).

1- Une qualification européenne

L'Union européenne a déjà eu, par le passé, à qualifier le statut de Gibraltar. Non pas que cette question relève directement du champ de ses prérogatives, mais afin de statuer sur l'application et l'interprétation du droit de l'Union. C'est à cet égard, la CJUE qui s'est montrée la plus prolifique dans ce domaine. Elle a en effet, à plusieurs reprises, affirmé que Gibraltar ne faisait pas partie du Royaume-Uni, sans être pour autant indépendant, le qualifiant ainsi de colonie⁴³. La qualification européenne du statut colonial de Gibraltar n'est donc pas nouvelle, toutefois elle a été réaffirmée à l'occasion de la sortie du Royaume-Uni de l'Union. C'est ainsi que le 10 avril 2019, a été adopté le règlement européen 2019/592 modifiant le règlement 2018/1806 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation. Après avoir rappelé que Gibraltar ne fait pas partie du Royaume-Uni, le règlement précise que de ce fait, l'ajout du Royaume-Uni dans la liste des États dont les ressortissants n'ont pas à obtenir un visa afin de franchir les frontières extérieures de l'Union ne pourra concerner "les citoyens des territoires britanniques d'outre-mer qui ont acquis leur citoyenneté du fait d'un lien avec Gibraltar"⁴⁴. Cette formulation ambiguë selon laquelle la citoyenneté britannique s'acquerrait du fait d'un lien avec Gibraltar est issue de la Déclaration britannique de 1983 annexée à l'acte final du traité relatif à l'adhésion aux Communautés européennes, du royaume du Danemark, de l'Irlande, et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord par laquelle est définie la notion de ressortissant⁴⁵. L'Union européenne confirme

⁴³ CJUE, 23 septembre 2003, Commission/Royaume-Uni, C-30/01, EU:C:2003:489, point 47 : "En vertu de l'article 299, paragraphe 4, CE, le traité est applicable à Gibraltar, car ce dernier est une colonie de la Couronne dont le Royaume-Uni assume les relations extérieures" V. aussi CJUE, 12 septembre 2006, Espagne/Royaume-Uni, C-145/04, EU:C:2006:543, point 15 : "Gibraltar est actuellement une colonie de la Couronne britannique. Il ne fait pas partie du Royaume-Uni".

⁴⁴ Règlement (UE) 2019/592 du Parlement européen et du Conseil du 10 avril 2019 modifiant le règlement (UE) 2018/1806 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, en ce qui concerne le retrait du Royaume-Uni de l'Union, paragraphe 4.

⁴⁵ Déclaration du gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord du 28 janvier 1983, annexé à l'acte final du traité relatif à l'adhésion aux communautés européennes du Royaume du

donc, à l’occasion de la modification des textes européens en cas d’un “Brexit” sans accord, la non-assimilation de Gibraltar au Royaume-Uni, propre aux territoires non autonomes⁴⁶. Plus flagrant encore, elle réaffirme expressément le statut de colonie de Gibraltar. A la demande de l’Espagne, au paragraphe 4, listant les territoires d’outre-mer britanniques dont les ressortissants ne seront pas soumis à l’obligation d’un visa, a été ajouté un astérisque accolé au terme « Gibraltar » précisant :

« Gibraltar est une colonie de la Couronne britannique. Il existe une controverse entre l’Espagne et le Royaume-Uni concernant la souveraineté sur Gibraltar, un territoire pour lequel une solution doit être trouvée à la lumière des résolutions et décisions en la matière de l’Assemblée générale des Nations Unies »⁴⁷.

Contrairement aux arrêts de la Cour de justice pour lesquels il était nécessaire de statuer sur la qualification à apporter à Gibraltar afin de trancher le différend, il n’était absolument pas indispensable, afin de déterminer si un visa serait obligatoire post « Brexit », de rappeler que Gibraltar est une colonie sujette à un différend territorial opposant l’Espagne au Royaume-Uni. C’est pourquoi cette mention a provoqué de si vives réactions. En effet, conformément à la décision 2000/365/CE du Conseil⁴⁸, le Royaume-Uni ne participe pas à l’adoption de ce règlement, n’y est pas lié, ni soumis à son application⁴⁹. Le Royaume-Uni n’a ainsi pas eu l’occasion de s’opposer à l’adoption de cet acte. Toutefois, afin que son contenu ne lui soit pas opposable à l’avenir et qu’une absence de réaction ne soit interprétée comme une acceptation, les autorités britanniques se sont empressées de contester cette affirmation⁵⁰.

Danemark, de l’Irlande, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord concernant la définition du terme “ressortissants”, paragraphe c), *JO C 23 du 28.1.1983, p. 1-1.*

⁴⁶ A/RES/2625 (XXV) du 24 octobre 1970 : « le territoire d’une colonie ou d’un autre territoire non autonome possède, en vertu de la Charte, un statut séparé et distinct de celui du territoire de l’État qui l’administre ; ce statut séparé et distinct en vertu de la Charte existe aussi longtemps que le peuple de la colonie ou du territoire non autonome n’exerce pas son droit à disposer de lui-même conformément à la Charte des Nations Unies et, plus particulièrement à ses buts et principes ».

⁴⁷ Règlement (UE) 2019/592, op cit., article 1er, paragraphe 4.

⁴⁸ Décision 2000/365/CE du Conseil du 29 mai 2000 relative à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord de participer à certaines dispositions de l’acquis de Schengen (JO L 131 du 1.6.2000, p. 43).

⁴⁹ Règlement (UE) 2019/592, op cit., paragraphe 12.

⁵⁰ BOFFEY (D.), “Brexit: visa-free travel plans spark Gibraltar 'colony' row”, *The Guardian*, 1er février 2019, l’ambassadeur du Royaume-Uni à Bruxelles, Tim Barrow, s’est exprimé de la manière suivante : “It is completely unacceptable to describe Gibraltar in this way”, de même, le porte-parole de la Première ministre a affirmé : “Gibraltar is a full part of the UK family and has a mature and modern constitutional relationship with the UK. This will not change due to our exit from the EU”, l’article est accessible à l’adresse suivante : <https://www.theguardian.com/world/2019/feb/01/gibraltar-colony-row-flares-as-eu-makes-travel-visa-free-for-britons>

Du point de vue de l'Union européenne, le « Brexit » permet ainsi la confirmation de la qualité de colonie de Gibraltar, territoire ne faisant pas partie du Royaume-Uni. Il pourrait sembler que le « Brexit » n'ajoute rien de particulier à une qualification préexistante. Or, force est de constater que sous le régime applicable à Gibraltar, pré « Brexit », la situation était favorable à la thèse britannique. La Cour de justice de l'Union européenne a ainsi affirmé, faisant suite à la CEDH, dans son arrêt du 12 septembre 2006 :

« La Cour européenne des droits de l'homme n'a décelé, dans le statut de Gibraltar, aucun élément faisant apparaître des nécessités locales dont il conviendrait de tenir compte, au sens de l'article 56, paragraphe 3, de la CEDH, pour l'application de cette convention à un territoire dont un État contractant assure les relations internationales »⁵¹.

En raisonnant de la sorte, la CJUE a refusé de tenir compte de l'interprétation de l'Espagne selon laquelle, Gibraltar possédant un statut distinct de celui du Royaume-Uni, il ne peut être rattaché à une circonscription britannique dans le cadre des élections au Parlement européen. Certes la Cour a pris soin de circonscrire l'apport de cet arrêt en précisant que le droit de vote aux élections européennes découlait de la qualité de Gibraltar de territoire dont les relations extérieures sont assurées par un Etat membre. Toutefois, d'un point de vue politique, si ce n'est juridique, les prétentions du Royaume-Uni se sont trouvées renforcées. De la même manière, la CJUE, dans un arrêt du 13 juin 2017, a affirmé que dans le cadre de la prestation de services, il convient de considérer que le Royaume-Uni et Gibraltar constituent un seul et même Etat membre⁵². Toutefois, dans ce même arrêt, la Cour s'est empressée de préciser que cette conclusion ne saurait avoir d'effet sur la qualification de Gibraltar en droit international⁵³. Malgré les effets restreints, en droit international, de la

⁵¹ CJCE, arrêt (grande chambre) du 12 septembre 2006, Aff. C-145/04, Royaume d'Espagne c. Royaume-Uni, Rec. I-7917, § 96

⁵² CJUE (Grande chambre), 13 juin 2017, *The Gibraltar Betting and Gaming Association Limited v Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs and Her Majesty's Treasury*, C-591/15, ECLI: ECLI:EU:C:2017:449, paragraphe 56 : « Il ressort de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'il convient de répondre à la première question que l'article 355, point 3, TFUE, lu ensemble avec l'article 56 TFUE, doit être interprété en ce sens que la prestation de services par des opérateurs établis à Gibraltar à des personnes établies au Royaume-Uni constitue, au regard du droit de l'Union, une situation dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre ».

⁵³ CJUE, 13 juin 2017, op cit., paragraphe 54 : « Or, ladite interprétation de l'article 355, point 3, TFUE, lu ensemble avec l'article 56 TFUE, n'a aucune incidence sur le statut du territoire de Gibraltar en vertu du droit international, dès lors qu'elle se borne à préciser que, dans la mesure où le droit de l'Union s'applique à ce territoire en tant que territoire européen dont un État membre, à savoir le Royaume-Uni, assume les relations extérieures, la prestation de services par des opérateurs établis à Gibraltar à des personnes établies au Royaume-Uni constitue, au regard du droit de l'Union, une situation dont tous les éléments se cantonnent à

conclusion de la Cour de justice, il en ressort que dans le cadre de l'Union européenne, aux fins de l'application de certaines dispositions, Gibraltar et le Royaume-Uni constituent un seul et même Etat membre. En quittant l'Union européenne, le Royaume-Uni met fin à ce traitement particulier et se voit ainsi nécessairement appliquer le régime du droit international général d'après lequel, Gibraltar figurant sur la liste des territoires non autonomes, ils ne constituent pas, avec le Royaume-Uni, un seul et même Etat. Le retrait de l'Union européenne, par le Royaume-Uni, constitue ainsi l'occasion, pour l'Union, de qualifier à nouveau le statut de Gibraltar et de mettre fin au régime particulier applicable aux deux Etats.

Si le « Brexit » constitue l'occasion pour l'Union européenne d'affirmer sa position quant au statut de Gibraltar, les Etats membres, plus précisément les Etats intéressés par ce différend, ont aussi su saisir cette opportunité.

2- Une qualification étatique

Il convient tout d'abord de distinguer selon que les Etats qui se prononcent sont directement concernés par la question tels que le Royaume-Uni ou l'Espagne, ou seulement au titre de leur participation à l'Union européenne. En ce qui concerne les Etats membres non directement intéressés, leur position s'exprime nécessairement à travers l'adoption du règlement 2019/592. A cet égard, il est intéressant de relever que l'Espagne désirait que le contenu de l'astérisque soit reproduit dans tous les textes relatifs à l'éventualité d'un « Brexit » sans accord. Cette initiative a été bloquée par la France, non pas car cette dernière s'inscrivait en allié du Royaume-Uni, mais parce qu'elle se trouve, elle aussi concernée par cette problématique. La liste des territoires non-autonomes de l'ONU comprenant notamment la Polynésie française⁵⁴. Ainsi, à part la France, tous les Etats membres se sont ralliés, à travers l'adoption du règlement 2019/592, à la thèse espagnole, soit celle de Gibraltar comme territoire distinct du Royaume-Uni, qualifié de colonie. Quant aux Etats principalement intéressés, on constate avec peu de surprise que le « Brexit » n'a pas fait varier leurs positions respectives⁵⁵. C'est affirmé tant explicitement qu'implicitement. Il

l'intérieur d'un seul Etat membre. Cette interprétation ne saurait ainsi être comprise en ce sens qu'elle porterait atteinte au statut séparé et distinct de Gibraltar".

⁵⁴ BOFFEY (D.), "Brexit: visa-free travel plans spark Gibraltar 'colony' row", The Guardian, 1er février 2019, *op cit*.

⁵⁵ Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la communauté européenne de l'énergie atomique, Protocole sur Gibraltar, 19 février 2019 : "SOULIGNANT

convient pour le constater, de se référer à l'Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie. Le protocole relatif à Gibraltar, prévoit clairement que le Royaume-Uni est responsable, au niveau international, de Gibraltar⁵⁶. C'est ainsi que toute obligation relative à Gibraltar, est en fait supportée par le Royaume-Uni⁵⁷. Les deux Etats principalement concernés, en s'accordant sur ces dispositions, ont entendu conserver la situation telle qu'elle existait avant le « Brexit ». L'Espagne affirme ainsi que Gibraltar constitue un territoire non-autonome qu'il convient de décoloniser dans le respect du principe de l'intégrité territoriale⁵⁸. Parallèlement, le Royaume-Uni réfute cette thèse et s'appuie en grande sur la Constitution gibraltarienne de 2006 qui permet un certain degré d'autonomie dudit territoire en lui conférant notamment un Parlement particulier, mais aussi en garantissant en son sein, le droit des peuples à l'autodétermination⁵⁹. Ainsi, le « Brexit » ne

que le présent protocole est sans préjudice des positions juridiques respectives du Royaume d'Espagne et du Royaume-Uni quant à la souveraineté et à la compétence”.

⁵⁶ Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la communauté européenne de l'énergie atomique, Protocole sur Gibraltar, *op cit.* : “L'Union et le Royaume-Uni, RAPPELANT que le Royaume-Uni est responsable des relations extérieures de Gibraltar et que le droit de l'Union s'applique à Gibraltar dans la mesure prévue dans l'acte d'adhésion de 1972 en vertu de l'article 355, paragraphe 3, du TFUE”.

⁵⁷ Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la communauté européenne de l'énergie atomique, Protocole sur Gibraltar, *op cit.* article 1, alinéa 1 : « Le Royaume d'Espagne (ci-après dénommé « Espagne ») et le Royaume-Uni en ce qui concerne Gibraltar coopèrent étroitement en vue de préparer et de soutenir la mise en œuvre efficace de la deuxième partie de l'accord de retrait sur les droits des citoyens, qui s'applique pleinement, notamment, aux travailleurs frontaliers qui résident à Gibraltar ou en Espagne, en particulier sur le territoire des municipalités constituant la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, et dont les articles 24 et 25 prévoient des droits spécifiques pour les travailleurs frontaliers » ; article 3, alinéa 1 : « L'Espagne et le Royaume-Uni en ce qui concerne Gibraltar mettent en place les formes de coopération nécessaires pour parvenir à une transparence intégrale en matière fiscale et en ce qui concerne la protection des intérêts financiers de toutes les parties concernées, en particulier en créant un système renforcé de coopération administrative pour lutter contre la fraude, la contrebande et le blanchiment d'argent, ainsi que pour résoudre les différends relatifs à la résidence fiscale » , article 3, alinéa 3 : « Sans préjudice du premier alinéa, le Royaume-Uni veille à ce qu'un système de mesures de traçabilité et de sécurité relatives aux produits du tabac, équivalent aux exigences et aux normes du droit de l'Union, soit en vigueur à Gibraltar d'ici au 30 juin 2020. Ce système garantit l'accès réciproque aux informations relatives à la traçabilité des cigarettes en Espagne et à Gibraltar », ou encore, article 3 alinéa 4 : “Afin de prévenir et d'empêcher la contrebande de produits soumis à des droits d'accise ou à des taxes spéciales, le Royaume-Uni veille à ce qu'en ce qui concerne l'alcool et l'essence, un système fiscal visant à prévenir les activités frauduleuses impliquant ces produits soit en vigueur à Gibraltar”.

⁵⁸ MOREL (S.), “Gibraltar : l'Espagne veut profiter du Brexit pour prendre sa revanche”, *Le Monde*, 26 novembre 2018

⁵⁹ Constitution de Gibraltar, 14 décembre 2006, Chapitre 1 : “Whereas all peoples have the right of self-determination and by virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development and may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligations arising out of international economic co-operation, based upon the principle of mutual benefit and international law ; And whereas the realisation of that right must be promoted and respected in conformity with the provisions of the Charter of the United Nations and any other applicable international treaties”.

modifie en rien la doctrine des deux Etats en ce qui concerne la question de l'indépendance de Gibraltar. Afin que leurs positions respectives continuent à leur être opposables, le « Brexit » est l'occasion d'une réaffirmation de propos tenus de longue date.

La qualification de Gibraltar de territoire non-autonome, à l'occasion du "Brexit", s'est ainsi faite de manière explicite, entraînant diverses complications diplomatiques, mais il convient de noter qu'elle a aussi été implicite.

B- Une reconnaissance implicite de la non-autonomie de Gibraltar

Il ressort de la procédure du « Brexit » une confirmation implicite du statut de territoire non-autonome de Gibraltar. Il est clair, aux vues du déroulement de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, que Gibraltar est, au sein de cette dernière, non pas un Etat membre à part entière, mais un membre associé (1), statut allant de pair avec la non-autonomie. Enfin, cette procédure met en lumière l'existence des critères du territoire non-autonome (2).

1- La confirmation du statut de membre associé

Gibraltar est aujourd'hui soumis au droit de l'Union européenne par le truchement d'une procédure unique. Ne constituant pas un Etat, il ne peut recevoir le statut d'Etat membre⁶⁰. Au sein du Royaume-Uni, il est considéré comme un territoire d'Outre-mer⁶¹. Il serait ainsi pertinent qu'il reçoive cette qualification au sein de l'Union européenne. La CJCE, dans un arrêt Hansen, avait interprété l'article 227 du traité instituant la Communauté économique européenne comme précisant qu'il fallait, pour déterminer le statut des DOM au sein des Communautés, se référer à la Constitution française⁶². La Cour de justice faisant habituellement référence au droit interne afin de déterminer l'applicabilité territoriale du

⁶⁰ KOVAR (R.), « La participation des territoires non autonomes aux organisations internationales », AFDI, volume 15, 1969, p 524 : « L'impossibilité d'assimiler entièrement le statut des territoires à celui des Etats, s'explique sans aucun doute par l'absence de souveraineté internationale des premiers ».

⁶¹ *British overseas territories Act, An Act to make provision about the name "British overseas territories" and British citizenship so far as relating to the British overseas territories*, 2002 c.8, 26 février 2002

⁶² CJCE, 10 octobre 1978, H. Hansen jun. & O. C. Balle GmbH & Co. contre Hauptzollamt de Flensburg, ECLI: ECLI:EU:C:1978:173, paragraphe 9 : « attendu qu'il résulte de l'article 227, paragraphe 1 que le statut des DOM dans la Communauté est défini, en première ligne, par référence à la constitution française, aux termes de laquelle, ainsi qu'il a été exposé par le gouvernement français, les DOM font partie intégrante de la République ».

droit de l'Union européenne⁶³, il eut été logique qu'elle en fasse de même afin de déterminer le statut des territoires des Etats membres. Or, Gibraltar, n'est pas considéré, au sein de l'Union européenne, comme un territoire d'Outre-Mer ou un territoire périphérique. Il est, en droit de l'Union européenne, un territoire dont les relations extérieures sont gérées par un Etat membre au titre de l'article 227 paragraphe 4 du traité instituant la Communauté économique européenne⁶⁴, remplacé par l'article 355 paragraphe 3 du TFUE⁶⁵. A ce titre, Gibraltar se situe dans une situation unique en tant qu'il est le seul territoire à qui cet article trouve à s'appliquer. C'est cette absence de souveraineté qui permet ainsi de faire un premier lien entre territoire non-autonome et membre associé⁶⁶. Robert Kovar, retient la distinction opérée par Manfred Lachs selon laquelle, il conviendrait de différencier trois types de relations organisation internationale - territoire non autonome. En premier lieu, il existerait des organisations internationales dans lesquelles ces territoires sont admis mais disposent de droits restreints, d'autres au sein desquelles, ils peuvent se voir reconnaître le statut de membre ordinaire, et enfin, certaines limiteraient la participation de ces territoires à des organes auxiliaires au seins desquels, ils ne disposent que de droits limités⁶⁷. D'après nous, Gibraltar se trouve, au sein de l'Union européenne, dans la deuxième, si ce n'est troisième catégorie. Certes la question de savoir si l'Union européenne constitue ou non, une organisation internationale n'est pas aujourd'hui résolue. Toutefois, il nous semble qu'une analogie avec la théorie de Robert Kovar peut s'avérer utile afin de mieux saisir les subtilités du statut de Gibraltar au sein de l'Union. Se référant à la Communauté Économique européenne, Robert Kovar s'étonne que ce terme de membre associé n'ait pas été utilisé pour désigner les territoires d'outre-mer avant de noter qu'il ne s'agit pas à proprement parler, d'une situation d'association à l'organisation⁶⁸. En revanche, il n'est pas traité par l'auteur, du cas des territoires qui voient leurs relations extérieures régies par un Etat

⁶³ LEBON (L.), « L'économie générale de l'application territoriale du Traité de Rome », *Revue de l'Union européenne*, 2017, p 625

⁶⁴ Traité instituant la Communauté économique européenne, article 227 paragraphe 4, *op cit.*

⁶⁵ TFUE, article 355 paragraphe 3, *op cit.*,

⁶⁶ KOVAR (R.), *op cit.*, pp 531-532 : « De nombreuses organisations internationales, et notamment des institutions spécialisées, ont prévu expressément dans leur constitution la possibilité d'admettre des territoires n'assurant pas eux-mêmes la conduite de leurs relations internationales. Un statut distinct avec droits mineurs a été prévu à leur intention. Le concept de membre associé correspond essentiellement à la qualité de membre à droits restreints ».

⁶⁷ LACHS (M.), « Le développement et les fonctions des traités multilatéraux », *R.C.A.D.I.*, 1957, II, p. 92, cité par KOVAR (R.), *op cit.*, p 225.

⁶⁸ KOVAR (R.), *op cit.*, p 532 : « Ce cas a été volontairement réservé car il ne correspond pas exactement à la notion d' « association » qui constitue le dénominateur commun des exemples précédents. En réalité, l'analyse des dispositions du Traité de Rome montre qu'il s'agit plutôt d'une modalité particulière de l'extension territoriale du régime conventionnel, dérogeant au régime général, que d'une forme de participation à l'organisation instituée ».

membre. Il se trouve pourtant que cette hypothèse semble fort correspondre à un cas d'association. Il convient de noter que l'exclusion de Gibraltar de certains pans de l'Union européenne ne fait pas nécessairement de lui un membre associé. Ainsi, bien que Gibraltar n'entre pas dans le champ du territoire douanier, de la politique commerciale commune, de la politique commune de la pêche, ni celui du marché commun en matière d'agriculture, cela ne suffit pas à faire de lui un membre associé. Un Etat membre pourrait décider de ne pas participer à l'un quelconque, des champs de l'Union européenne. C'est d'ailleurs le cas, nombreux sont en effet, les Etats à n'avoir consenti à ne participer qu'à certains pans du droit de l'Union européenne. En revanche, à la différence de ceux-ci, Gibraltar n'a en aucune manière participé à la décision conduisant à son exclusion de certains domaines de l'Union européenne. Cela résulte exclusivement de négociations entre cette dernière et le Royaume-Uni. En cela, l'entrée de Gibraltar au sein de l'Union revêt bien les caractéristiques de l'entrée d'un membre associé. Ces spécificités s'illustrent aussi durant la période de soumission de Gibraltar au droit de l'Union européenne. Il est à cet égard, particulièrement frappant de remarquer qu'il aura fallu attendre que la CEDH constate que le droit de participer, par des élections, au choix du corps législatif, garanti par l'article 3 du Protocole 1 additionnel à la Convention EDH, n'est pas respecté en la personne des Gibraltariens, pour que ceux-ci disposent enfin du droit de vote aux élections européennes⁶⁹. Ce fut même l'occasion pour la CEDH de qualifier Gibraltar de dominion⁷⁰. En liant cette conclusion à l'opinion individuelle du Pr. Anzilotti pour l'Avis consultatif du 26 août 1930, Ville libre de Dantzig, on trouve une nouvelle preuve que Gibraltar constitue effectivement un territoire non autonome⁷¹. L'une des caractéristiques du territoire associé est "la subordination du territoire à la volonté de l'Etat dont il dépend"⁷². On retrouve ici l'un des aspects du régime applicable à Gibraltar qui ne dispose d'aucune autonomie par rapport au Royaume-Uni au sein de l'Union européenne. Il est ainsi entré dans son champ d'application en même temps

⁶⁹ CEDH, *Matthews contre Royaume-Uni*. CEDH, Cour (Grande Chambre), 18 févr. 1999, n° 24833/94

⁷⁰ CEDH, *Matthews contre Royaume-Uni*, *op. cit.*, paragraphe 8 : « Gibraltar est un territoire dépendant du Royaume-Uni. C'est un des dominions de Sa Majesté la Reine, mais il ne fait pas partie du Royaume-Uni. Le Parlement britannique détient le pouvoir suprême de légiférer pour Gibraltar, mais il en use rarement en pratique ».

⁷¹ ANZILOTTI (D.), *Opinion individuelle*, CIJ, *Avis consultatif*, 26 août 1930, *La ville libre de Dantzig et L'organisation internationale du travail*, p 20 : « (...) ce qui distingue les Dominions et les Colonies qui se gouvernent librement des États est surtout le fait que les Dominions et les Colonies, tout en jouissant d'une très large liberté de se gouverner, n'ont pas ou n'ont pas nécessairement la liberté de conduire eux-mêmes leurs relations extérieures », cité par BEREZOWSKI (C.) "Les sujets non souverains permanents" volume 65, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, The Hague Academy of International Law, p 76.

⁷² KOVAR (R.), *op. cit.*, p 534

que la puissance administrante, et en sort du fait de la volonté de cette dernière. Certes les Gibraltariens ont été consultés par référendum, il convient toutefois de noter que, ne constituant pas véritablement un territoire du Royaume-Uni, tant au sens du droit international général que du droit de l'Union, leur volonté, de demeurer ou non, au sein de cette dernière, aurait dû être prise en compte comme l'expression d'un peuple à part entière, et non comme celle d'une province du Royaume-Uni. Or, en considérant que Gibraltar devait quitter l'Union européenne en même temps que le Royaume-Uni, alors même que ses habitants se sont prononcés à 95,91% en faveur du "*remain*"⁷³, tant ce dernier, que l'Union, ont implicitement reconnu que Gibraltar constituait un membre associé. L'absence de participation de Gibraltar aux négociations de sortie de l'Union européenne ne fait que renforcer cette théorie. Le droit de veto espagnol, enfin, finit de convaincre que le sort de Gibraltar, en matière communautaire, ne dépend pas de la volonté de ce dernier. Il sera abordé plus en profondeur plus loin dans notre étude. Le « Brexit » constitue une énième occasion de constater que Gibraltar est, au sein de l'Union européenne, un membre associé, statut révélateur de la non-autonomie dudit territoire en tant qu'il en est presque le synonyme⁷⁴.

La qualité de membre associé que revêt Gibraltar n'est pas la seule illustration de la non-autonomie de Gibraltar, le « Brexit » permet de manière plus générale, de reconnaître chez lui, les critères du territoire non autonome.

2- La réunion des critères du territoire non autonome

Le terme territoire non autonome, peut être compris comme désignant le territoire dont la population ne s'administre pas encore librement⁷⁵. Le Pr. Anzilotti a tenté d'expliquer cette notion, contenue, à l'époque, à l'article premier du Pacte de la Société des Nations⁷⁶. Pour lui, la capacité de se gouverner librement des colonies ou dominions, ne peut

⁷³ The Electoral Commission, autorité indépendante contrôlant les élections au Royaume-Uni, disponible à l'adresse suivante : <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information>.

⁷⁴ KOVAR (R.), *op cit.*, p 535 : « Le statut de membre associé se caractérise par une restriction des droits résultant de la participation à une organisation internationale. Réserve aux territoires dépendants, ce statut à droits mineurs est lié à l'absence de souveraineté de ces entités ».

⁷⁵ Charte des Nations Unies, San Francisco, 26 juin 1945, entrée en vigueur le 24 octobre 1945, *C.N.U.O.I.*, vol.15, p.365, Chapitre XI : déclaration relative aux territoires non autonomes, article 73

⁷⁶ Pacte de la Société des Nations, 28 juin 1919, Article premier, paragraphe 2 : "Tout État, dominion ou colonie qui se gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'annexe, peut devenir membre de la Société si

recouvrir que le champ interne, puisque l'incapacité à gérer ses relations extérieures est justement l'une des caractéristiques des territoires concernés⁷⁷. Les dominions et colonies constituant des territoires non autonomes, l'on peut partir du postulat qu'un territoire non autonome est le territoire qui, bien qu'il puisse s'administrer librement sur le plan interne, n'en a pas la capacité dans l'ordre international, celle-ci revenant à l'Etat administrant. C'est précisément la situation dans laquelle se trouve Gibraltar et le « Brexit » permet à nouveau, de mettre cela en lumière. En effet, depuis la Constitution de 2006, les compétences du territoire de Gibraltar ont été étendues, toutefois, certaines matières régaliennes demeurent la prérogative du Royaume-Uni. C'est ainsi que lui reviennent la conduite des politiques extérieures et de défense. De plus, cela a déjà été souligné, le Royaume-Uni est, par l'article 355 paragraphe 3 du TFUE, l'Etat membre responsable de Gibraltar⁷⁸. En principe, cela fait du Royaume-Uni, la puissance responsable de la transposition du droit de l'Union européenne en droit interne, y compris à Gibraltar, même si celui-ci dispose en principe de la compétence législative. Toutefois, cette capacité a en fait échoué à Gibraltar lui-même⁷⁹ et cette règle a valeur constitutionnelle⁸⁰. Ainsi, la pratique a permis au territoire de disposer de compétences plus étendues permettant presque de se demander s'il ne se dirigeait pas vers une autonomie de fait. Cette avancée, certes faible, était suffisante pour être notée, du moins du point de vue constitutionnel. Or, cette sortie de l'Union européenne entraîne, pour Gibraltar, un nouveau recul de son autonomie, le privant de la liberté de transposer le droit de l'Union européenne. Il retrouve ainsi les caractéristiques du territoire autonome, c'est-à-

son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens”.

⁷⁷ ANZILOTTI (D.), *op cit.*, p 20 : « (...) ce qui distingue les Dominions et les Colonies qui se gouvernent librement des États est surtout le fait que les Dominions et les Colonies, tout en jouissant d'une très large liberté de se gouverner, n'ont pas ou n'ont pas nécessairement la liberté de conduire eux-mêmes leurs relations extérieures. La liberté de se gouverner, que l'article premier du Pacte considère comme une condition nécessaire de l'admission dans la Société des Nations et qui est à la base de l'article 421, alinéa premier, du Traité de Versailles, ne peut dès lors être que la liberté intérieure, car autrement l'interprétation de ces articles aboutirait à des résultats absurdes ou contradictoires ».

⁷⁸ WAIBEL (M.), « Gibraltar », *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013, § 25

⁷⁹ WAIBEL (M.), *id.*, § 27 : “Ordinarily the Gibraltar legislature implements EU measures, even though under Community law the UK is responsible for implementing Community law in Gibraltar».

⁸⁰ Constitution de Gibraltar, article 47 §3 : « Without prejudice to the United Kingdom's responsibility for Gibraltar's compliance with European Union law, matters which under this Constitution are the responsibility of Ministers shall not cease to be so even though they arise in the context of the European Union». Au niveau interne, cela est interprété comme conférant à Gibraltar compétence dans les questions relatives à l'Union européennes, V. aussi Rapport du Comité de l'Union européenne de la Chambre des Lords « Brexit : Gibraltar », Supplementary written evidence – Government of Gibraltar (GLT0001), additional material in support of answers to questions posed by their lordships, disponible à l'adresse suivante : <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/european-union-committee/brexit-gibraltar/written/45032.html>.

dire l'incapacité à s'administrer librement au plan international. De même, il n'est pas impossible de considérer qu'en disposant du droit de vote aux élections européennes, les Gibraltariens participaient à leur libre administration. C'est en effet un principe fondamental de la démocratie que de considérer que le peuple exerce son pouvoir par l'exercice de ses représentants. En désignant leurs représentants, les Gibraltariens participaient à l'exercice d'une certaine forme de souveraineté internationale. C'est à nouveau une compétence qu'ils perdront du fait du « Brexit ». La sortie de l'Union européenne, permet de mettre en lumière l'absence d'autonomie de Gibraltar, le « Brexit » entraînant lui-même une nouvelle diminution de sa capacité à s'administrer librement au plan international.

Gibraltar, territoire non autonome, dispose du droit à s'administrer librement, vers l'autonomie⁸¹. Pourtant, on constate que l'Union européenne constitue un frein à ce droit à l'autodétermination.

II- Le problème du droit à l'autodétermination

Le droit à l'autodétermination est un droit attaché à la notion de peuple. Un simple territoire ne peut s'autodéterminer. Les Gibraltariens constituant un véritable peuple (A), ils disposent de ce droit. Or, l'Union européenne, loin de permettre son respect, constitue l'élément révélateur de la violation de ce droit (B).

A- Les Gibraltariens constituent un peuple à part entière

La notion de peuple peut aujourd'hui encore faire débat, notamment dans le cas d'un territoire comme Gibraltar, à la population réduite, composée majoritairement de Britanniques et d'Espagnols (1). Toutefois, il semble aujourd'hui peu discutable que les Gibraltariens constituent bel et bien un peuple (2).

1- Malgré une conception discutée

⁸¹ Résolution 1514 (XV), *op cit*, §5

Pour certains, une population sans distinction ethnique, linguistique ou religieuse, située sur un territoire à la superficie réduite, ne peut disposer du droit à l'autodétermination⁸². De ce point de vue, les habitants de Gibraltar peuvent difficilement aspirer à la qualité de peuple. Ils sont effectivement seulement 30 000, en grande majorité, d'origine génoise⁸³ et britannique⁸⁴, parlent l'anglais abandonnant progressivement l'espagnol⁸⁵, et la religion majoritaire est le catholicisme, notamment grâce au Traité d'Utrecht qui a permis l'exercice de cette religion après la cession aux Britanniques⁸⁶. Enfin, son territoire est extrêmement réduit puisqu'il est de 5,8 km carrés d'après le Royaume-Uni, et de 4,8 km carrés d'après l'Espagne⁸⁷. C'est d'ailleurs dans ce sens qu'a semblé aller l'Assemblée générale quand elle a affirmé, dans sa résolution 2353 du 19 décembre 1967, que la décolonisation de Gibraltar devait se faire dans le respect du principe de l'intégrité territoriale au détriment du droit à l'autodétermination des peuples⁸⁸. C'est cette vision qui semble avoir été officiellement adoptée par l'Assemblée générale, préconisant, la prise en compte des "intérêts des habitants du territoire"⁸⁹ plutôt que leur droit à l'autodétermination. L'on ne peut qu'être surpris par cette position. Certes, l'intangibilité des frontières et l'intégrité territoriale sont des principes cardinaux du droit international public, toutefois, cette frontière a été fixée en 1753. Il semblerait ainsi que la conserver comme telle permettrait mieux la garantie de ces principes que la rétrocession de Gibraltar à l'Espagne plus de deux siècles après le Traité d'Utrecht. L'on pourrait même arguer que le principe de l'*uti possidetis juris*, dont la finalité même est l'intangibilité des frontières, commande de conserver les démarcations héritées de l'air

⁸² WAIBEL (M.), *op cit.*, § 28 : « The majority view rejects the notion that enclave populations without distinct ethnic, linguistic, or religious characteristics enjoy a right of external self-determination as respects the particular territory they inhabit. (...) Smallness is sometimes also said to preclude self-determination, though the existence of numerous micro States shows that international law defines no lower limit ».

⁸³ MATHY (D), « L'autodétermination des petits territoires revendiqués par des États tiers – Deuxième partie : Les revendications marocaines, espagnoles et guatémaltèques », RBDI, 1975, p 132 : « Elle est constituée d'une péninsule rocheuse de 5,8 km²; située au sud de l'Espagne, à 32 km de l'Afrique, elle forme la pointe est de la baie d'Algesiras. Sa population compte environ 30.000 habitants d'origines diverses, principalement génoise (...) ».

⁸⁴ MATHY (D), « L'autodétermination des petits territoires revendiqués par des États tiers – Deuxième partie : Les revendications marocaines, espagnoles et guatémaltèques », *op cit.*, p 137 : « La population originaire fut forcée de quitter le rocher à cause de l'occupation militaire. Le peuplement actuel est le fait de la politique britannique. Il est formé d'anciens soldats britanniques, de réfugiés génois (...) ».

⁸⁵ « *Bordering on britishness* », projet sur l'identité de Gibraltar, fondé par le UK Economic and Social Research Council en association avec la Garrison Library of Gibraltar et l'Université d'Essex, disponible à cette adresse : <http://borderingonbritishness.net>

⁸⁶ Traité d'Utrecht, 13 juillet 1713, article 10 § 6 : « Her Majesty the Queen of Great Britain does further promise, that the free exercise of their religion shall be indulged to the Roman Catholic inhabitants of the aforesaid town ».

⁸⁷ LOMBART (L.) « Gibraltar et le droit à l'autodétermination - perspectives actuelles », *Annuaire français de droit international* LIII – 2007, p 164 »

⁸⁸ RES/A/2353 (XX) du 19 décembre 1967

⁸⁹ RES/A/2231 (XXI), 20 décembre 1966, A/6316, §2

coloniale. L'Assemblée générale tente ici de faire coïncider décolonisation d'un territoire et intégrité territoriale de l'Etat qui en revendique la souveraineté. Or, si l'on applique le principe de l'*uti possidetis juris*, importe l'intangibilité des frontières de la seule colonie. Deux concepts sont ici mêlés au détriment du droit à l'autodétermination des Gibraltariens : décolonisation et intangibilité des frontières, ainsi que conflit de souveraineté et intégrité territoriale.

Aussi contestable qu'elle soit, la position de l'Assemblée générale ne vient toutefois pas contredire l'existence d'un peuple Gibraltarien et son droit à l'autodétermination.

2- L'existence du peuple Gibraltarien est reconnue

Considérer que la décolonisation de Gibraltar doit se faire dans le respect de l'intégrité territoriale ne revient pas à considérer que les habitants ne constituent pas un peuple à part entière. L'Assemblée générale a seulement établi une hiérarchie dans les principes qui doivent être respectés⁹⁰. Ainsi, dans ses nombreuses résolutions, l'Assemblée générale, loin de s'être prononcée sur l'existence ou non d'un peuple Gibraltarien, a seulement affirmé qu'en l'espèce, la décolonisation devait respecter, en premier lieu, le principe de l'intégrité du territoire. On pourrait arguer que l'absence d'un peuple Gibraltarien est implicitement affirmée par l'Assemblée générale. Toutefois, il nous semble que cela serait une interprétation extensive des termes des résolutions qui, d'après nous, ne font qu'établir une hiérarchie entre les différents principes. Nous nous rangeons sur cette question, à l'avis d'Alain Pellet⁹¹. D'après lui, en matière de territoires non autonomes, il convient d'interpréter cette notion dans un sens particulier. Premièrement, en s'appuyant sur la résolution 2625, il faut comprendre que l'indépendance des peuples coloniaux ne peut en aucun cas porter atteinte à l'intégrité territoriale de la puissance administrante⁹². Deuxièmement, l'intégrité territoriale est applicable aux territoires non autonomes en ce

⁹⁰ MATHY (D), *op cit.*, p 139 : « L'interprétation espagnole a donc reçu l'appui des Nations Unies qui recon-naissent ainsi implicitement, à propos de Gibraltar, la primauté du droit à l'intégrité territoriale sur celui de l'autodétermination des habitants ».

⁹¹ PELLET (A.), Annale d'un examen et son corrigé, Différend anglo-espagnol au sujet de Gibraltar : hypothèse d'une réponse de la CIJ sur la question du différend anglo-espagnol relatif à Gibraltar, § 211, p 78, disponible à l'adresse suivante : <http://pellet.actu.com/wp-content/uploads/2016/03/PELLET-1976-Differend-anglo-espagnol-au-sujet-du-statut-de-Gibraltar.pdf>

⁹² En ce sens, BÉRANGER (A.H.), « Décolonisation et droit des peuples selon le droit international », *Le Genre humain*, vol. 44, no. 1, 2005, p 147 : « À l'opposé, l'intégrité territoriale ne saurait protéger les États contre leurs peuples que dans la mesure où le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est respecté ».

qu'elle ne permet pas leur démembrement, en application du principe de l'*uti possidetis juris*. En revanche, ce principe n'est pas applicable, sauf dans les très rares cas de rétrocession, à un Etat qui cherche à se voir reconnaître la souveraineté sur ledit territoire. Cette interprétation paraît conforme en tous points aux résolutions 1514 et 2625 fixant les principes de la philosophie onusienne de la décolonisation. Ainsi, l'Espagne, en considérant que Gibraltar ne pourrait atteindre l'autonomie qu'en lui étant rétrocédée, et ce car le respect de son intégrité territoriale devrait gouverner la décolonisation, a mal interprété les résolutions pertinentes. Il reste que l'Assemblée générale a déclaré dans sa résolution 2353 (XXII) que le référendum de 1967 était contraire au principe de l'intégrité territoriale. Pour sauver l'interprétation de cette résolution, il faudrait considérer que la question territoriale concernait non pas tout le territoire de Gibraltar mais bien les parcelles dont l'inclusion dans le Traité d'Utrecht est encore discutée comme la mer territoriale, ou l'isthme sur laquelle se trouve l'aéroport. Dans le cas contraire, force est de constater que cette résolution va dans le sens de l'interprétation espagnole. On pourra toutefois s'appuyer sur le fait que cette résolution n'ait pas été confirmée par la pratique subséquente. C'est ainsi qu'à la suite des referenda de 2002 et de 2006, l'Assemblée générale a adopté sans vote, respectivement les projets A/C.4/57/L.4 le 11 décembre 2002, et A/C.4/61/L.6, le 5 octobre 2006, sans jamais que l'incompatibilité de ces référendums avec l'intégrité territoriale ne soit soulevée. Il n'est ainsi pas impossible de considérer que l'Assemblée générale a, un temps, confirmé l'interprétation de l'Espagne, toutefois, elle semble aujourd'hui avoir été abandonnée. L'autodétermination semble indubitablement applicable à la décolonisation de Gibraltar. C'est dans ce sens que semble aller Laurent Lombart qui considère que chercher à appliquer la résolution 1514 à un différend territorial revient à en faire une mauvaise interprétation. D'après lui, les principes dégagés par la Déclaration s'appliquent exclusivement aux cas de décolonisation⁹³. Les habitants de Gibraltar, dont le territoire devrait être soumis à un processus de décolonisation, remplissent les critères de la notion de peuple. Si l'on se réfère aux diverses définitions données par le Pr. Thibaut Fleury Graff, il en ressort qu'un agrégat d'habitants ne suffit pas pour constituer un peuple. Une volonté de vivre ensemble, une organisation politique et un sentiment de cohésion semblent être des éléments nécessaires⁹⁴.

⁹³ LOMBART (L.), *op cit.*, p 166 : « (...) il convient de relever que le paragraphe 6 de la résolution 1514 n'a pas été prévu pour s'appliquer aux revendications territoriales entre des États souverains, mais qu'elle a été instaurée en clause de sauvegarde afin de protéger l'intégrité territoriale et donc l'unité nationale des territoires non autonomes »

⁹⁴ Cicéron dans *De la République*, (-51 av JC), Paris, Les Belles Lettres 1989, t.1, §XXV, p 222 : « un peuple n'est pas toute agrégation d'hommes formée de quelque manière que ce soit », mais « une réunion cimentée par un pacte de justice et une communauté d'intérêts », Vattel, dans *Le Droit des gens*, vol 1, I, 1, §1, p 1 : « des

D'autres considèrent que la notion de peuple ne doit pas être entendue dans un sens exclusivement juridique et doit laisser de la place à une interprétation littéraire⁹⁵. Enfin, quelles que soient les conceptions, le critère territorial est primordial. Afin de constituer un peuple, la population doit disposer d'une véritable assise territoriale⁹⁶. Le territoire de Gibraltar, malgré les questions relatives à sa délimitation, est facilement identifiable⁹⁷. L'organisation politique de Gibraltar est telle que le territoire dispose d'une véritable autonomie quant à son administration interne. Cela a permis la naissance d'un sentiment d'appartenance et des intérêts communs, entre ses habitants qui connaissent maintenant cette organisation depuis plus de deux siècles⁹⁸. Preuve en est qu'ils ont encore adopté en 2006, par référendum, une nouvelle constitution démontrant leur volonté politique de vivre ensemble. Ils ont, de manière régulière, été capables de s'exprimer sur leur avenir futur et commun, preuve d'une véritable organisation politique et sociale⁹⁹. Par ailleurs, il semble utile de souligner que le Royaume-Uni reconnaît le peuple Gibraltarien¹⁰⁰. C'est ainsi que

corps politiques, des sociétés d'hommes unis ensemble pour procurer leur salut et leur avantage, à des forces réunies », ou encore pour Jean-François Kervegan, « Peuple ». in RAYNAUD, (P), RIALS, (S), (dir), Dictionnaire de la philosophie politique, Paris, PUF Quadrige 2003, p 542 : « le statut unifié, c'est à dire proprement politique, d'une communauté, laquelle se distingue ainsi essentiellement de l'addition des individus ou des groupements partiels qui la composent », cité par FLEURY-GRAFF (T.), *Etat et territoire en droit international, l'exemple de la construction du territoire des Etats-Unis* (1789-1914), Publication de la Revue Générale de Droit international public, n°58, Pedone, Condé sur Noireau, 2013, pp 39-40.

⁹⁵ BASDEVANT (J.), (dir.), *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Sirey, Paris, 1960, p 449 la notion de peuple un est : « terme qui, employé à l'occasion des rapports internationaux, est pris dans un sens plus littéraire que juridique, sans véritable signification précise, pour désigner une collectivité d'hommes unis par un lien de solidarité », cité par LOMBART (L.) *op cit.*, p 168.

⁹⁶ BÉRANGER (A.H.), *op cit.*, p 144

⁹⁷ H. QUANE, « The United Nations and the Evolving Right to Self-Determination », ICLQ, 1998, p. 554, cité par CORTEN (O.), « Les visions des internationalistes du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : une approche critique », *Civitas Europa*, vol. 32, no. 1, 2014, p 100 : « State practice during the decolonisation period suggests that the term "people" refers to the entire inhabitants of a colonial territory [...]. On the question whether a territorial or a personal criterion is used to define 'peoples', there is a consensus in the literature that the United Nations has adopted a territorial definition »

⁹⁸ HERMET (G.), « Gibraltar », *Revue française de science politique*, 1968, p 334.

⁹⁹ Il est possible de prendre pour exemple, la déclaration du Ministre principal de Gibraltar, le 18 mars 2002, à la suite du refus Gibraltarien du projet de condominium : « We the People of Gibraltar here gathered declare as follows :

1. The future of Gibraltar, both in practice and in principle, including our sovereignty, can only be decided by the people of Gibraltar in exercise of our right to self-determination.

2. We reject and condemn, as a betrayal of our rights and wishes as a people, any Anglo-Spanish declaration of Agreement of principles which makes in-principle sovereignty or other concessions to Spain against our wishes.

3. We therefore call on the British Government not to enter into any such agreements and we say : yes to reasonable dialogue. Yes to good, neighbourly European relations with Spain based on reasonable dialogue and mutual respect ; to in-principle sovereignty of other concessions to Spain against our wishes", cité par LOMBART (L.), *op cit.*, p 174.

¹⁰⁰ KOHEN (M.), « Sur quelques vicissitudes du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », *Droit du pouvoir, pouvoir du droit : mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruxelles, Bruylant, 200, p 895 : « En matière de peuples, au sens juridique, la reconnaissance internationale a un poids bien plus important que dans le cas de la reconnaissance d'Etat ».

le 4 octobre 2016, le représentant du Royaume-Uni a affirmé que les habitants de Gibraltar constituaient un peuple et qu'en tant que tels, ils disposaient du droit à l'autodétermination¹⁰¹. De même, il est arrivé à l'Espagne elle-même, devant le Comité des 24, d'utiliser le terme peuple pour qualifier les habitants de Gibraltar¹⁰². Il est aussi intéressant de noter qu'à la suite du rejet Gibraltarien du projet de Condominium en 2002, l'Espagne et le Royaume-Uni ont opté pour une démarche qui suivrait le principe "*Two flags, three voices*" qui permettrait d'entendre la voix des Gibraltariens. Le processus a été lancé le 9 décembre 2004 à Chewing House, et la première réunion a eu lieu à Malaga, les 10 et 11 février 2005¹⁰³. Ces réunions ont duré jusqu'au 26 mars 2007. L'on remarquera que l'Assemblée générale a favorablement accueilli cette nouvelle formation¹⁰⁴. Durant cette période, les Gibraltariens étaient considérés, par les deux parties, comme aptes à participer aux discussions sur leur organisation, et ainsi à s'administrer. Par ailleurs, pour certains, la simple inscription de Gibraltar sur la liste des territoires non autonomes confère à sa population la qualification de peuple et lui permet ainsi de disposer du droit à l'autodétermination¹⁰⁵. La CIJ est allée dans ce sens en considérant que tous les territoires non autonomes disposaient du droit à l'autodétermination¹⁰⁶. Il semble ainsi difficilement contestable que la population de Gibraltar ne constitue pas un simple agrégat d'habitants, et doit au contraire recevoir la qualification de peuple et voir son droit à l'autodétermination, respecté¹⁰⁷. Or, au sein de l'Union européenne, et au cours du « Brexit », loin de pouvoir

¹⁰¹ Rés. A/AC.109/2017/8, 7 mars 2017

¹⁰² Rés. AG/COL/3135, 6 juin 2006 : « S'agissant de Gibraltar, le Comité a entendu tout d'abord M. Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, Représentant permanent de l'Espagne auprès des Nations Unies. Celui-ci a rappelé que, depuis 1964, les Nations Unies ont déterminé que la décolonisation de Gibraltar doit passer par une négociation entre le Royaume-Uni et l'Espagne, et ce, en tenant compte des aspirations du peuple de Gibraltar ».

¹⁰³ LOMBART (L.), *op cit.*, p 163

¹⁰⁴ Projet de décision présenté par le président, Question de Gibraltar, 13 octobre 2005, A/C.4/60/L.3 (projet adopté le 8 décembre 2005) point 26 de l'ordre du jour, Application de la déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux

¹⁰⁵ LOMBART (L.), *op cit.*, p 166 : « En toute hypothèse, l'ensemble de ces arguments n'a plus de fondement juridique dès lors que l'Assemblée générale des Nations Unies et le comité spécial des Vingt-quatre ont décidé que Gibraltar constituait un territoire non autonome. En effet, cette « hétéro-qualification » signifie que le peuple sis sur ce territoire a le droit à l'autodétermination », dans le même sens, ABLINE (G.), « Sur un nouveau principe général de droit international: l'uti possidetis », Rahim Kherad (dir.), thèse, droit, Université d'Angers, 2006, p 80, disponible à l'adresse suivante : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00339755/document>, V. aussi VIRALLY (M.), « Droit international et décolonisation devant les Nations Unies », AFDI, volume 9, 1963. p 517.

¹⁰⁶ *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif C.I.J. Recueil 1971, p. 16.*, § 52, p. 31 : « l'évolution ultérieure du droit international à l'égard des territoires non autonomes, tel qu'il est consacré par la Charte des Nations Unies, a fait de l'autodétermination un principe applicable à tous ces territoires ».

¹⁰⁷ PELLET (A.), *op cit.*, p 79 : « Contrairement à la population d'Ifni, celle de Gibraltar constitue bien un peuple auquel doit être reconnu le droit de disposer de lui-même ».

s'autodéterminer et s'administrer librement, les Gibraltariens ont dû se plier aux exigences de la puissance administrante, de l'Espagne, et aux divers compromis. Tant le Royaume-Uni, et l'Espagne que l'Union européenne n'ont pas permis le respect du principe du droit des peuples à l'autodétermination, droit opposable erga omnes¹⁰⁸.

B- Leur droit à l'autodétermination n'a pas été respecté

Le droit à l'autodétermination peut être défini comme le droit de s'administrer librement au plan international, sans ingérence tierce, soit le droit de « se libérer de toute domination étrangère »¹⁰⁹. Or, tant durant leur soumission au droit de l'Union européenne (1), qu'au cours de leur sortie de l'Union (2), les Gibraltariens ont été soumis à la volonté du Royaume-Uni, de l'Espagne ou de l'Union européenne.

1- Durant leur soumission au droit de l'Union européenne

La Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux peuples coloniaux donne de l'autodétermination la définition suivante :

“Tous les peuples ont le droit de libre détermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel”¹¹⁰.

En application de ce principe, le peuple Gibraltarien devrait pouvoir décider librement de sa participation ou non, à l'Union européenne. Or, nous l'avons souligné plus tôt, Gibraltar est entré dans le champ d'application du droit de l'Union européenne en même temps que le Royaume-Uni, sans consultation préalable. En effet, en 1972, lorsque le Royaume-Uni a accédé à l'Union européenne, les Gibraltariens ne disposaient même pas encore du statut de citoyens britanniques. C'est la raison pour laquelle le Royaume-Uni a dû annexer à l'acte final du traité relatif à l'adhésion aux communautés européennes du Royaume du Danemark, de l'Irlande, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, une déclaration

¹⁰⁸ *Timor oriental (Portugal c. Australie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1995, p. 90, § 29, p. 102

¹⁰⁹ CHARBONNEAU (C.), « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : un droit collectif à la démocratie... et rien d'autre » Revue québécoise de droit international, 1995, p 113.

¹¹⁰ Rés. 1514 (XV) de l'Assemblée générale des Nations Unies, *op cit.*, § 2.

portant sur la définition du terme ressortissant. Il y est précisé que sont ressortissants britanniques, les : “citoyens des territoires dépendants britanniques acquérant leur citoyenneté du fait d’un lien avec Gibraltar”¹¹¹. Alors qu’ils n’étaient même pas encore considérés comme des citoyens britanniques, ils ont été soumis à certains champs du droit de l’Union européenne par le biais de l’article 227 du Traité instituant la Communauté économique européenne, remplacé par l’article 355 §3 du TFUE. Ainsi, le peuple Gibraltarien s’est vu soumis à des pans conséquents d’un droit tiers sans avoir l’occasion d’y consentir et alors même qu’ils n’étaient pas encore des citoyens britanniques. Il était ainsi particulièrement clair que le Royaume-Uni, y compris du point de vue de son droit interne, régissait le sort d’une population étrangère, en la faisant entrer, en même temps que ses ressortissants, au sein de l’Union européenne. Aujourd’hui, il semble que Gibraltar soit attaché au droit de l’Union européenne, et s’est exprimé de la sorte lors du référendum de 2016¹¹². Mais cela ne change rien au fait que Gibraltar n’ait pas pu décider souverainement, s’il désirait ou faire partie de l’Union européenne. Par ailleurs, il convient de le souligner une nouvelle fois, si Gibraltar n’a pas été consulté sur cette question, c’est bien parce qu’aujourd’hui, il ne fait pas partie de l’Union européenne. Nous l’avons exposé plus tôt, Gibraltar n’est pas un Etat membre de l’Union européenne. Premièrement parce qu’il n’est pas considéré comme un Etat, mais aussi parce que son statut fait de lui un membre associé de l’Union, soit un membre de seconde zone. Il n’est pas un Etat membre, seulement un membre soumis à certains pans du droit de l’Union européenne car un Etat membre dirige ses relations extérieures. On le comprend aisément, l’entrée de Gibraltar au sein de l’Union s’est faite en violation du droit à l’autodétermination du peuple Gibraltarien. Ce constat ne s’arrête pas au stade de l’entrée dans l’Union, mais s’est perpétué au contraire, jusqu’au “Brexit”. C’est ainsi que, nous l’avons rappelé plus tôt, la CJUE avait considéré qu’aux fins d’application du droit de l’Union européenne, il fallait considérer que le Royaume-Uni et

¹¹¹ Déclaration du gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord du 28 janvier 1983, annexé à l’acte final du traité relatif à l’adhésion aux communautés européennes du Royaume du Danemark, de l’Irlande, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord concernant la définition du terme “ressortissants”, *JO C 23 du 28.1.1983, p. 1-1, op cit.*, paragraphe c)

¹¹² WITHNALL (A.), “EU referendum : Gibraltar backs remain in first results of the night”, *The Independent*, 23 juin 2016 : “Remain has taken 96 per cent of the vote in the EU referendum in Gibraltar, the first area to declare. More than 19,300 people there voted for Remain compared to just over 800 for Leave. Gibraltar, which was always expected to be strongly for staying in the EU, was also the first seat to declare its turnout. It was particularly high – at 83.7 per cent”, article disponible à l’adresse suivante : <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/eu-referendum-results-live-gibraltar-result-latest-remain-brexit-turnout-a7098626.html>

Gibraltar formaient un seul et même Etat membre¹¹³. Cette conclusion est contraire au droit international général qui considère que Gibraltar est un territoire non autonome, mais aussi au droit de l'Union européenne qui précise que son droit ne s'applique à Gibraltar qu'en tant qu'il constitue un territoire dont les relations extérieures sont gérées par le Royaume-Uni. Bien que la CJUE ait pris des précautions pour circonscrire l'application du principe dégagé, au droit de l'Union européenne seulement, elle prive Gibraltar de son droit à l'autodétermination. En considérant qu'il ne constitue qu'une partie du Royaume-Uni, elle refuse au peuple Gibraltarien, le droit de s'autodéterminer. On le comprend, la position de la Cour était dictée majoritairement par des considérations d'opportunité, toutefois, les conséquences demeurent les mêmes en ce qui concerne l'autodétermination des Gibraltariens. Par ailleurs, le fait qu'il ait été nécessaire d'attendre l'arrêt de la CEDH¹¹⁴ pour que les habitants de Gibraltar disposent du droit de vote au Parlement européen démontre bien qu'ils ont longtemps été considéré comme des européens de seconde zone. En ne permettant pas aux Gibraltariens de désigner leurs représentants avant 2013, soit quarante-et-une années après leur entrée dans l'Union, tant le Royaume-Uni que l'Union, ont violé leur droit à l'autodétermination.

Le « Brexit » constitue une nouvelle occasion de constater cette violation du droit à l'autodétermination à l'endroit des Gibraltariens.

2- Lors de leur sortie de l'UE

Ayant voté à 95% pour rester au sein de l'Union européenne, les Gibraltariens ont pourtant été forcés de suivre le choix imposé par la puissance administrante. Si l'on compare cette situation avec celle de l'Ecosse par exemple, la différence est flagrante. L'Ecosse est un Etat souverain qui a fait le choix de s'apparenter aux autres Etats du Royaume-Uni, dans un système de dévolution, et suit ainsi, les décisions prises au nom de cette dernière, mais imputable respectivement à tous les Etats la composant. Les Ecossais ont souverainement décidé de se joindre au Royaume-Uni et d'entrer, en même temps que ce dernier dans l'Union européenne, puis d'en sortir selon la volonté généralement exprimée par les Etats

¹¹³ CJUE (Grande chambre), 13 juin 2017, *The Gibraltar Betting and Gaming Association Limited v Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs and Her Majesty's Treasury*, C-591/15, ECLI: ECLI:EU:C:2017:449 paragraphe 56, *op cit*.

¹¹⁴ CEDH, 18 février 1999, *Matthews contre Royaume-Uni*, *op cit*.

du Royaume. Gibraltar, de son côté, a été placé, sans avoir pu s'exprimer sur la question, sous le joug du Royaume-Uni. Les Gibraltariens n'ont ni accepté d'entrer dans l'Union européenne, ni accepté de voir leur voix mêlée, et pondérée par celles des britanniques lors du référendum sur le « Brexit ». C'est ce qu'a affirmé le ministre principal de Gibraltar, Fabian Picardo, qui considère que la sortie de l'Union européenne s'effectue contre la volonté des Gibraltariens¹¹⁵. De la même manière, même si le Royaume-Uni a affirmé qu'il s'attacherait à associer Gibraltar aux négociations¹¹⁶, à aucun moment Gibraltar n'a été directement convié aux négociations. Il n'est pas impossible que les doléances des Gibraltariens ne soient pas exprimées avec autant de convictions, par l'intermédiaire de la puissance administrante, qu'elles ne l'auraient été par des représentants Gibraltariens. En ce sens, il est frappant que le Royaume-Uni, pour des raisons d'opportunité, ait cédé à l'Espagne un droit de veto sur le sort du Rocher, post « Brexit ». Le rétablissement d'une frontière entre l'Irlande et l'Irlande du Nord pousse les britanniques à refuser accords sur accords. En comparaison, depuis que la question semble avoir été réglée, du moins dans l'immédiat, par la concession, à l'Espagne, du droit de veto, le sort des Gibraltariens ne semble plus au cœur des préoccupations de la puissance administrante. Or, le contrôle de l'Espagne sur le territoire constitue bien là l'une des craintes des Gibraltariens, traumatisés par le blocus qu'avait instauré Franco afin d'empêcher les Espagnols de fuir vers le Rocher, et ce jusqu'au 14 décembre 1982. La question semble ne plus poser problème du côté britannique, bien que la fermeture des frontières post « Brexit », ne soit pas pour autant inenvisageable. Par ailleurs, c'est bien ce droit de veto qui pose problème. Les Gibraltariens s'y sont montrés opposés, conscient que leur droit à l'autodétermination n'était absolument pas respecté. Il s'agit pour eux, de rien de plus qu'une "machination" et une "manipulation"¹¹⁷. Enfin, il convient de rappeler qu'en aucun cas le référendum de 2016 ne pourrait être perçu comme un référendum d'autodétermination. Si la population de Gibraltar

¹¹⁵ THIBAUD (C.), "A Gibraltar, la crainte d'un "Brexit" sans accord", *Les Echos*, 11 février 2019 : "La réalité du Brexit n'a pas été choisie par le peuple gibraltarien et ne doit pas être une réalité où les peuples s'affronteraient", article disponible à l'adresse suivante : <https://www.lesechos.fr/monde/europe/a-gibraltar-la-crainte-dun-brexit-sans-accord-962949>

¹¹⁶Résolution A/AC.109/2017/8, 7 mars 2017 : "À la cinquième réunion du Conseil ministériel conjoint sur les territoires d'outre-mer, tenue à Londres, les 1ers et 2 novembre 2016, le Royaume-Uni s'est engagé à associer Gibraltar et les territoires d'outre-mer à la préparation des négociations qui seront menées en vue de quitter l'Union européenne, conformément à leur relation avec le Royaume-Uni, en vertu de leur constitution, afin de garantir la prise en compte de leurs priorités".

¹¹⁷ "Brexit: Gibraltar indigné par le veto octroyé sur son sort par l'UE à Madrid", *L'Express avec AFP*, 31 mars 2017, il s'agit pour Fabian Picardo d'une "machination prévisible de l'Espagne" et considère qu'elle "cherche à manipuler le conseil européen pour poursuivre ses propres intérêts politiques mesquins", l'article est disponible à l'adresse suivante : https://www.lexpress.fr/actualite/monde/europe/brexit-londres-va-devoir-s-entendre-avec-madrid-sur-l-avenir-de-gibraltar_1894797.html

s'est prononcée sur sa volonté de demeurer au sein de l'Union européenne, par le biais de l'article 355 du TFUE, cela ne signifie pas pour autant qu'elle ait consenti à son statut actuel. De la même manière, si par trois referenda, Gibraltar s'est prononcé en faveur d'un statu quo, cela ne peut être perçu comme l'exercice de son droit à l'autodétermination. Les propositions faites à Gibraltar ne l'ont en effet pas permis. Le premier référendum, en 1967, proposait aux Gibraltariens la soumission à la souveraineté espagnole ou le maintien du statu quo, solution ayant recueilli 99,64% des voix¹¹⁸. Il leur a ensuite été demandé de se choisir, en 2002, entre une situation de co-souveraineté avec l'Espagne, ou la conservation du statut actuel, proposition adoptée à 99%¹¹⁹. En 2006, leur a été posé la question de leur consentement à une nouvelle Constitution, elle a été adoptée à 60,24%¹²⁰. Outre le fait que le premier référendum ait été condamné par l'Assemblée générale¹²¹, aucun des trois referenda n'aurait pu pleinement permettre l'exercice du droit à l'autodétermination des Gibraltariens. Pour cela, il eût fallu que des solutions plus diverses soient proposées, notamment celle de l'indépendance de Gibraltar. De ce fait, même si cela n'a pas été avancé pour l'instant, l'hypothèse selon laquelle le référendum de 2016 constituerait un référendum d'autodétermination serait irrecevable. Gibraltar s'est en effet, trouvé pris en otage dans ces différents referenda du fait du peu de propositions disponibles. Ce fut à nouveau le cas en 2016 quand les seules options étaient la sortie ou non de l'Union européenne, dans le sillage du Royaume-Uni. Il ressort de ce rapide exposé que le déroulement du « Brexit » a contribué au non-respect du droit à l'autodétermination des Gibraltariens.

Face à cette situation peu satisfaisante, afin d'atteindre la décolonisation post « Brexit », différentes hypothèses s'offrent à Gibraltar.

¹¹⁸ DIEZ-HOCHLEITNER (J.), « Les relations hispano-britanniques au sujet de Gibraltar : état actuel », *AFDI*, 1989, p 172

¹¹⁹ « Quel avenir pour Gibraltar après le Brexit » ? Toute l'Europe, 29 mai 2018

¹²⁰ LOMBART (L.), *op cit.*, p 175

¹²¹ La résolution A/RES/2353 (XXII) du 19 décembre 1967 condamne le référendum de la même année au nom du non-respect du principe de l'intégrité territoriale. Par ailleurs, le 11 décembre 2002, l'Assemblée générale a adopté sans vote le projet de décision de son président, au point 19 de l'ordre du jour : A/C.4/57/L.4. Puis, le 5 octobre 2006, l'Assemblée générale a adopté sans vote le projet de son président A/C.4/61/L.6 se déclarant satisfaite des résultats du forum tripartite, sans se prononcer sur le référendum mais en priant, au point 39, les gouvernements de régler le différend relatif à Gibraltar « tout en tenant compte de ses intérêts et aspirations ».

Chapitre II : Une qualification susceptible d'évoluer post « Brexit »

Diverses options nous semblent ouvertes à Gibraltar. Ne seront abordées que les plus symboliques et les plus plausibles. Les Gibraltariens pourraient voir leur statut évoluer en droit international général (I), mais aussi en droit de l'Union européenne (II).

I- Les statuts envisageables en droit international

Dans le cadre du droit international général, il nous semble que les options les plus plausibles sont la souveraineté partagée (A), ou la souveraineté unifiée (B).

A- La souveraineté partagée

Il ressort des relations britannico-espagnoles que le condominium est une solution envisagée de longue date (1). Toutefois, du fait de considérations historiques notamment, cette hypothèse, souhaitée par l'Espagne, nous semble peu plausible (2).

1- Une hypothèse séduisante en théorie

Le condominium, ou souveraineté partagée, est une notion difficilement saisissable du droit international. Pour Alain Coret, il s'agit du :

« (...) régime applicable à un territoire à l'égard duquel la jouissance et l'exercice des compétences reconnues aux Etats par le droit des gens appartient à une communauté internationale partielle caractérisée par l'égalité juridique et fonctionnelle des Etats qui en sont membres »¹²².

On en trouverait la première application dans un traité du 10 août 1866 délimitant le Chili et la Bolivie¹²³. Cette formule revient à mettre en place une situation dans laquelle plusieurs Etats disposent de la souveraineté sur un seul et même territoire¹²⁴. Cette situation peut être

¹²² CORET (A.), « Le statut de l'île Christmas de l'Océan indien », *AFDI*, volume 8, 1962, p 209

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ ABLINE (G.), « Sur un nouveau principe général de droit international : l'uti possidetis », Rahim Kherad (dir.), thèse, droit, Université d'Angers, 2006, *op cit.*, p 15.

appliquée aux territoires non autonomes en tant que la souveraineté y est exercée par des Etats tiers et non pas par le territoire lui-même¹²⁵. Pour beaucoup, ce statut n'est que provisoire¹²⁶, et précède le passage du territoire sous la souveraineté de l'un des Etats. Même si le concept d'une souveraineté qui ne serait pas absolue peut sembler contre-intuitif, force est de constater qu'il est à nouveau, aujourd'hui, mis en lumière¹²⁷. Par un accord commun, plusieurs Etats peuvent décider d'exercer une souveraineté partagée sur un territoire tiers¹²⁸. Cette situation, appliquée à Gibraltar, aurait le mérite de satisfaire les positions espagnole et onusienne, en permettant la décolonisation du Rocher dans le respect de l'intégrité territoriale. Il faudrait alors accepter que la population de Gibraltar puisse décider de se soumettre volontairement à la souveraineté de deux Etats tiers. Un territoire non autonome ne s'apparentant pas à un Etat, la question de savoir s'il peut renoncer à sa souveraineté et se soumettre à celle d'un autre ne se pose pas. Gibraltar n'est en effet pas une entité souveraine tant que sa qualité d'Etat n'est pas reconnue. Ainsi, rien n'empêche les Gibraltariens d'accepter librement que le Royaume-Uni et l'Espagne constituent les deux puissances administrantes en charge du territoire. De même, un tridominium n'est pas à exclure. Par ce biais, est envisageable la situation dans laquelle, le Royaume-Uni, l'Espagne, mais aussi Gibraltar, disposent d'une souveraineté partagée sur le territoire. En général, un tridominium lie trois Etats extérieurs et non pas l'entité étatique attachée au territoire concerné¹²⁹. Or, si est reconnue au territoire, la qualité d'Etat, rien ne semble aller contre une telle possibilité. Quels obstacles pourraient être avancés ? L'impossibilité pour un Etat, de partager sa souveraineté avec d'autres serait probablement énoncée. Toutefois, l'on

¹²⁵ *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime (El Salvador/Honduras), requête à fin d'intervention, arrêt, C.Z.J. Recueil 1990*, p.92, § 399 : « C'est un fait que le mot "condominium", en tant que terme technique utilisé en droit international, désigne en général, précisément, ce genre de système organisé, mis en place en vue de l'exercice en commun de pouvoirs gouvernementaux souverains sur un territoire; situation qu'il serait peut-être plus juste d'appeler coimperium ».

¹²⁶ LEMAIRE (F.), « Propos sur la notion de "souveraineté partagée" ou sur l'apparence de remise en cause du paradigme de la souveraineté », *Revue française de droit constitutionnel*, 2012/4 (n° 92), pp 821-822.

¹²⁷ Point 5 §9 du préambule de l'Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998, JORF n°121 du 27 mai 1998, p. 8039 : « Le partage des compétences entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie signifiera la souveraineté partagée », cité par LEMAIRE (F.), « Propos sur la notion de "souveraineté partagée" ou sur l'apparence de remise en cause du paradigme de la souveraineté », op cit., p 822.

¹²⁸ BASTID (S.), *Conditions territoriales spéciales*, R.C.A.D.I, The Hague Academy of International Law, 1962, pp 392-393 : « Par ailleurs, au sujet du condominium ou d'un exercice en commun de la souveraineté, M. Fitzmaurice a indiqué que ceci impliquerait quelques éléments d'un système d'administration commune: suivant la pratique internationale, il faut quelque accord entre les Etats qui possèdent la souveraineté conjointe pour en assurer le fonctionnement, et il a cité certains cas pratiques dans lesquels cet accord est nécessaire: juridiction pénale, notamment à l'égard des étrangers, régime foncier etc ».

¹²⁹ C'est le cas par exemple concernant la République de Cracovie qui a connu un tridominium exercé par la Prusse, la Russie et l'Autriche de 1772 à 1784. Il en est allé de même pour les îles Samoa pour qui le tridominium était exercé par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'Allemagne de 1889 à 1899.

pourrait y répondre par deux arguments. Premièrement, cette situation nous semble peu différente, de ce point de vue, d'un partage de souveraineté d'un territoire entre deux puissances administrantes, Etats souverains. Dans ce cas en effet, elles acceptent de restreindre leur souveraineté chacune au profit de l'autre, afin d'établir un système de partage. Certes, il ne s'agit pas ici de leur territoire, toutefois, le concept même de "souveraineté partagée" démontre qu'un Etat peut restreindre librement sa souveraineté. C'est justement ce qui pousse la CIJ à préférer le terme de *coimperium*¹³⁰. Il nous semble, dans ce cas, également envisageable qu'un Etat, si Gibraltar atteint ce statut, décide de partager la souveraineté dont il dispose sur son propre territoire avec d'autres Etats. Deuxièmement, il n'est pas ici besoin de rappeler que c'est précisément parce qu'un Etat est souverain qu'il peut décider de se limiter¹³¹. Rien ne semble empêcher, à part des considérations incertaines sur la part indivisible de l'Etat, Gibraltar, une fois son statut étatique reconnu, de décider souverainement de partager sa souveraineté territoriale avec l'Espagne et le Royaume-Uni. S'agissant d'un condominium comme d'un tridominium, la procédure devrait probablement passer par un référendum. Ainsi, permettant à l'Espagne de garantir l'intégrité de son territoire, et au peuple Gibraltarien de s'autodéterminer, cette option semble concilier deux conceptions opposées de la décolonisation.

Toutefois, de nouvelles questions se posent. Est-il véritablement question d'un partage de souveraineté, ou ne s'agit-il pas seulement d'une répartition de compétences ? Un condominium, ou tridominium, sont-ils véritablement envisageables en pratique et en particulier à Gibraltar ?

2- Une piste peu plausible en pratique

Maria Mut Bosque considère que l'on confond souvent condominium et *coimperium*, et pour le démontrer, prend l'exemple de la situation d'Andorre¹³². L'auteure

¹³⁰ Supra. p 36

¹³¹ CPJI, *Affaire du Vapeur « Wimbledon »*, arrêt du 17 août 1923, série A, n° 10, p 25 : "La Cour se refuse à voir dans la conclusion d'un traité quelconque, par lequel un Etat s'engage à faire ou à ne pas faire quelque chose, un abandon de sa souveraineté. Sans doute, toute convention engendrant une obligation de ce genre, apporte une restriction à l'exercice des droits souverains de l'Etat, en ce sens qu'elle imprime à cet exercice une direction déterminée. Mais la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'Etat".

¹³² MUT BOSQUE (M.) "Ten Different Formulas for Gibraltar Post-Brexit", *DCU Brexit Institute, working paper* n 6-2018, p 10 : "Reality shows that neither France nor Spain exercise sovereignty over this territory. It

vient faire une distinction là où la CIJ avait semblé associer les deux notions. La différence est subtile :

“A condominium exists when two or more States exercise joint sovereignty over a territory that belongs to the administering States, whereas a co-imperium exists when they exercise joint sovereignty over a third party's territory”¹³³.

Ainsi, la formule devra dépendre de la reconnaissance, ou non, de la qualité d'État de Gibraltar. Si l'on se range à cette conception, il semble que le projet de 2002 portait correctement son nom de condominium puisque Gibraltar devait constituer un territoire britannique et espagnol. Toutefois, se pose la question de savoir s'il s'agissait d'un véritable partage de souveraineté ou d'une simple répartition des compétences. Pour certains auteurs, la pratique n'a jamais vu se réaliser un véritable condominium au sens d'un partage de souveraineté. Félicien Lemaire considère ainsi qu'il s'est agi soit de l'exercice commun d'une compétence territoriale provisoire¹³⁴, soit d'un héritage féodal du paréage à une époque où la notion moderne de souveraineté n'existait pas¹³⁵, soit d'une influence commune¹³⁶, soit d'un protectorat collectif¹³⁷, soit d'une situation proche d'une construction fédérative¹³⁸, soit d'accords de tutelle¹³⁹. Sans prétendre à l'exhaustivité, l'auteur démontre qu'un condominium au sens de partage de souveraineté est en fait difficilement observable en pratique. Appliquée à Gibraltar, il semble peu probable que la situation soit fort différente des précédents énumérés. Il ressort de la démonstration de l'auteur qu'un véritable partage de souveraineté est difficilement applicable. Cela pourrait s'expliquer par l'impossibilité de partager la souveraineté. On retombe dans l'écueil principal de cette formule qui nous pousse

is more a symbolic or nominal joint sovereignty than a real one”, institut de l'Université de Dublin, article disponible à l'adresse suivante : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3212246

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ LEMAIRE (F.), « Propos sur la notion de “souveraineté partagée” ou sur l'apparence de remise en cause du paradigme de la souveraineté », op cit., p 826 pour le Schleswig-Holstein sous le contrôle de la Prusse et l'Autriche.

¹³⁵ *Id.*, p 826, pour le cas d'Andorre sous l'autorité des co-princes constitués par le chef d'Etat français et l'évêque d'Urgel qui se trouvent dans une situation de “co-suzeraineté”.

¹³⁶ *Id.*, à propos des Nouvelles-Hébrides pour lesquelles le Protocole du 6 août 1914 prévoit expressément le cas d'une “influence commune”.

¹³⁷ *Id.*, p 827, en ce qui concerne les îles Samoa, l'auteur s'appuie sur le fait que leur qualité d'Etat était reconnue, comme c'est d'ailleurs le cas pour les îles Marshall, les Etats fédérés de Micronésie.

¹³⁸ *Id.*, pp 827-828, cela s'applique, aux territoires disposant d'une certaine autonomie statutaire comme les îles Mariannes, Porto Rico, les îles Cook, les îles Aland, ou les îles Féroé par exemple. D'après l'auteur, “ces territoires jouissent de compétences comparables à celles existantes dans des structures fédératives”.

¹³⁹ *Id.*, p 828 le Togo et le Cameroun, placés sous administration française, ne relevaient pas de la souveraineté française, leur statut relevait d'accords de tutelle prévoyant que les territoires devaient être “administrés comme partie intégrante du territoire français”.

à nous interroger sur son caractère réaliste. Il nous semble que la pratique a démontré que la réponse doit pencher vers la négative. Il n'est pas exclu que la formule trouve une application, toutefois, la majorité des cas pratiques ne nous semble pas aller dans ce sens. L'on peut toutefois noter que la situation de l'île des Faisans s'en approche. Le traité du 7 novembre 1659 organise une gestion du territoire en alternance. Les souverainetés française et espagnole se relaient tous les 6 mois pour administrer le territoire. Il semble difficile de considérer que ce partage temporel et non spatial ou matériel, ne constitue pas un véritable partage de souveraineté. Toutefois, il nous paraît ardu de comparer la situation de l'île des Faisans à celle de Gibraltar. Ne comptant aucun habitant et atteignant une superficie de 6 820 mètres carrés, son mode d'administration semble peu importable au territoire de Gibraltar. Dans ce même ordre d'idée, Antonio Remiro Brotóns proposait, afin de régler le conflit, que l'Espagne dispose d'une souveraineté sur le territoire, là où le Royaume-Uni disposerait d'une souveraineté sur la population¹⁴⁰. Toutefois, on imagine aisément les difficultés d'organisation qui résulteraient d'une telle formule. Il en ressort que le condominium connaît une application peu répandue. Malgré ces écueils, c'est bien cette formule qui a été proposée aux Gibraltariens en 2002. Si l'on se penche sur ce projet, il apparaît qu'il n'est pas certain non plus qu'il constituait un véritable condominium. C'est ainsi par exemple qu'un partage de souveraineté était exclu, du côté britannique, sur la base navale de Gibraltar. Le Royaume-Uni entendait en effet conserver toute souveraineté sur cette base¹⁴¹. Nous l'avons relevé, l'éventualité d'un véritable condominium, s'avère peu probable. Un partage de compétences de fait, conduisant à reconnaître, sur le plan international, que Gibraltar constitue à la fois un territoire britannique et espagnol n'est pas impossible. Gibraltar s'inscrirait ainsi dans la lignée de quelques autres territoires tels qu'Andorre, dont l'administration est gérée de manière commune par deux États souverains sans toutefois que l'imperium soit partagé entre deux puissances. Quelle que soit la formule réservée à Gibraltar, il ressort de l'histoire du territoire qu'il serait peu favorable à ce type de partage. En effet, dès 2002, les Gibraltariens se sont prononcés massivement contre le projet de « co-souveraineté » britannico-espagnole¹⁴². Bien que l'exacte formule n'était pas déterminée, certains éléments nous permettent de comprendre qu'il s'agissait, d'après le Royaume-Uni,

¹⁴⁰ A. REMIRO BROTONS, « Regreso a Gibraltar. Acuerdos y desacuerdos hispano-británicos » in A. DELVALLE GÁLVEZ/I. GONZÁLEZ GARCÍA (Eds.), Gibraltar, 300 años, Cádiz, Universidad de Cádiz, 2004, pp. 79-80, cité par SUSANI (N.), "Sur quelques singularités territoriales européennes" *AFDI*, vol 53, 2007., p 194.

¹⁴¹ LOMBART (L.), *op cit.*, p 163

¹⁴² WAIBEL (M.), *op it.*, § 15 : 98,5% des votants se sont prononcés contre cette proposition de condominium.

d'un partage de souveraineté sur tout le territoire de Gibraltar, notamment l'isthme non compris dans le Traité d'Utrecht d'après l'Espagne. Était incluse dans le projet, la possibilité pour les Gibraltariens de disposer d'une binationalité ainsi que la conservation des institutions de Gibraltar¹⁴³. Il semble aussi que la situation fiscale particulière de Gibraltar ait été perçue comme devant prendre fin. De son côté, l'Espagne s'était engagée à améliorer le réseau de télécommunications, faciliter le passage de la frontière, mettre fin aux restrictions au trafic aérien et naval, et ouvrir l'accès aux soins médicaux en Espagne, aux Gibraltariens¹⁴⁴. Bien que le projet de co-souveraineté ait été officiellement avancé en 2002, l'hypothèse d'un condominium est, depuis de nombreuses années, une proposition récurrente¹⁴⁵. Elle refait aujourd'hui surface et reprend toute son importance depuis le référendum de 2016. Compte tenu de l'opposition dont avaient fait preuve les Gibraltariens¹⁴⁶, il n'est pas surprenant que le ministre principal se montre aujourd'hui peu enclin à un nouveau projet de souveraineté partagée.¹⁴⁷ En tenant compte de l'histoire de Gibraltar et des difficultés à se trouver face à une véritable situation de condominium, il nous semble peu probable que cette formule soit susceptible de se voir appliquée au Rocher. Une simple répartition des compétences avec reconnaissance, au plan international, que Gibraltar appartient au Royaume-Uni et à l'Espagne est, nous l'avons démontré, plus probable qu'un véritable partage de souveraineté. Cela conduirait à distinguer deux notions qui semblent pourtant être dans une relation causale : la souveraineté interne et la souveraineté externe. Là où au niveau international, l'Espagne et le Royaume-Uni seraient reconnues comme puissances souveraines, au plan interne, seul l'un des deux États, voire Gibraltar lui-même, disposerait des véritables prérogatives régaliennes, malgré la répartition des compétences entre différentes entités. Un véritable partage de souveraineté dans le sens

¹⁴³ Débats devant la Chambre des Communes portant sur le rapport du Secrétaire des affaires étrangères Jack Straw, sur le projet de condominium, le 12 juillet 2002, disponible à l'adresse suivante : https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/2002/jul/12/gibraltar#S6CV0388P1_20020712_HOC_106.

¹⁴⁴ LOBO (J-L), « Royaume-Uni Espagne, Gibraltar : la fin d'un contentieux », *Le Courrier international*, originellement publié dans *El Mundo*, 1er novembre 2003, article disponible à l'adresse suivante : <https://www.courrierinternational.com/article/2001/11/29/gibraltar-la-fin-d-un-contentieux>

¹⁴⁵ MUT BOSQUE (M.), *op cit.*, p 9 : cela a été proposé en 1985 par le ministre Moran, en 1998 par le ministre Matutes, par les Gibraltariens dans les années 1970, et à nouveau en 2010 par le Ministre principal Caruana en 2020 qui se réfère à la situation d'Andorre.

¹⁴⁶ WAIBEL (M.), "Gibraltar", *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013, *op cit.*, § 35.

¹⁴⁷ STAUNTON (D.), "Gibraltar voted overwhelmingly to stay in EU, but not at any price", *The Irish Times*, 27 janvier 2017, Le ministre principal Fabian Picardo a déclaré : « We are not looking to remain as part of the European Union as being partly Spanish, (...). The only way that somebody could describe that offer as generous would be to be entirely disingenuous », l'article est disponible à l'adresse suivante : <https://www.irishtimes.com/news/world/uk/gibraltar-voted-overwhelmingly-to-stay-in-eu-but-not-at-any-price-1.2952620>.

d'un condominium où deux Etats seraient également souverains semble difficilement imaginable. Ainsi, même si la formule d'une répartition de compétences est plus probable qu'un partage de souveraineté, les enseignements de 2002 laissent à penser que la seule souveraineté britannique reste l'option la plus probable. Il est toutefois important de noter que la situation a évolué depuis 2002. A cette époque, l'Espagne affirmait explicitement qu'elle souhaitait une co-souveraineté qui ne soit que temporaire et permette la rétrocession de Gibraltar¹⁴⁸, rien n'a été formulé à ce propos jusqu'à aujourd'hui. En outre, on ne peut ignorer les effets du « Brexit » sur les Gibraltariens, fortement attachés à l'Union européenne. Même si jusqu'à maintenant, le référendum de 2016 n'a pas semblé remettre en cause les résultats de 2002, tant que le retrait n'aura pas formellement eu lieu, un retournement de situation n'est pas exclu.

Dans un processus de décolonisation, si la souveraineté du territoire est revendiquée par plusieurs Etats, force est de reconnaître qu'un partage de souveraineté peut paraître satisfaisant pour toutes les parties. Toutefois, il ne peut être fait abstraction de l'hypothèse d'une souveraineté unifiée.

B- La souveraineté unifiée

La plupart des cas de décolonisation se sont soldés par l'existence d'une seule et unique souveraineté sur le territoire concerné. Dans le cas qui nous intéresse, elle peut être celle de l'un des Etats qui revendiquent le territoire tout comme celle de Gibraltar lui-même (1). Toutefois, dans ce cas précis, le changement de statut de Gibraltar risque de s'opposer au droit de préemption espagnol, bien que sa licéité soit maintenant remise en cause (2).

1- L'unification par l'indépendance ou l'intégration

Lorsqu'on se trouve face à un processus de décolonisation, parmi les issues les plus évidentes, on trouve l'indépendance dudit territoire. Par indépendance, il convient de comprendre la situation dans laquelle le territoire dispose de la capacité de s'administrer

¹⁴⁸ BALMOND (L.), (dir), "Référendum sur le statut de Gibraltar", chronique des faits internationaux, *RGDIP*, 2003, pp 141-142

librement¹⁴⁹. Ce terme n'est même pas utilisé dans le chapitre XI de la Charte des Nations unies qui porte sur les territoires non autonomes¹⁵⁰. Malgré cela, l'indépendance constitue bien l'une des manières, pour les territoires de l'article 73 de la Charte, d'accéder à l'autonomie¹⁵¹. Elle est même la principale voie à suivre pour ces territoires¹⁵². Il peut donc être ici fait référence à deux solutions. Celle dans laquelle le territoire, intégré à un Etat, en devient une composante à part entière et de ce fait, n'est plus en situation de dépendance. L'on peut aussi évoquer la situation dans laquelle le territoire non autonome se détache de la puissance administrante pour former un nouvel Etat. Il ne convient pas ici de parler de sécession, terme réservé à l'hypothèse dans laquelle un territoire faisant partie intégrante d'un Etat, décide de s'en séparer pour s'unir à un autre Etat ou créer un nouvel Etat indépendant¹⁵³. En l'espèce, il s'agit de la situation dans laquelle un territoire non autonome se séparerait de la puissance administrante afin d'acquérir l'autonomie qui lui manque, c'est pourquoi il convient d'utiliser le terme d'indépendance. Bien que cette option n'ait jamais été proposée à Gibraltar par la voie d'un référendum, elle est parfaitement envisageable en théorie. Cette issue fait écho au tout premier moyen, pour un territoire non autonome, d'acquérir l'autonomie, énoncé par la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales¹⁵⁴. Ainsi, comme de nombreux autres peuples avant eux, les Gibraltariens sont en droit de revendiquer leur droit à l'indépendance et ainsi de former un Etat indépendant¹⁵⁵. Par ce biais, toutes les compétences qui sont aujourd'hui dévolues au Royaume-Uni reviendront à Gibraltar, sa population disposera d'une véritable

¹⁴⁹ SALMON (J.), (dir), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, l'indépendance est la « Qualité qui implique, pour un Etat, qu'il ne relève d'aucun autre Etat. (...) C'est à ce sens que renvoie l'expression « accession à l'indépendance », c'est-à-dire à la qualité d'Etat. (...) A l'égard des peuples dépendants, il s'agit de l'une des modalités de l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ».

¹⁵⁰ VIRALLY (M.), « Droit international et décolonisation devant les Nations Unies », *AFDI*, volume 9, 1963, p 509 : « Le chapitre XI, qui les contient, se présente lui-même comme une simple « déclaration » et évite soigneusement d'utiliser le mot « indépendance » pour désigner le terme de l'évolution suivie par ces territoires ».

¹⁵¹ VIRALLY (M.), *op cit.*, p 516 : « Trois hypothèses sont envisagées : l'accession à l'indépendance de la population qui l'habite, son accession à « une autre forme d'autonomie séparée », sa libre association, sur un pied d'égalité, à la métropole ou à un autre pays ».

¹⁵² *Id.*, p 517 : « Le choix exprimé par les populations sera, normalement, l'indépendance. Toute autre option est, a priori, suspecte ».

¹⁵³ SALMON (J.), *op cit.*, la sécession est l' « Action d'une partie de la population d'un Etat, visant à dissocier un territoire de l'Etat de la souveraineté duquel il relève, en vue de l'ériger en un Etat nouveau ou de l'unir à un autre Etat, l'Etat affecté par cette réduction de son territoire conservant sa personnalité internationale et, donc, son identité. (...) S'agissant de la création d'Etats nouveaux par décolonisation, on n'emploie plus aujourd'hui le terme de sécession (comme à l'époque des colonies américaines) mais bien celui de droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ».

¹⁵⁴ A/RES/2625 (XXV), du 24 octobre 1960

¹⁵⁵ CORTEN (O.), *op cit.*, p 102 : « Dans la foulée, l'autodétermination a été revendiquée comme un droit par plusieurs entités qui ont proclamé leurs indépendances dans le contexte européen, comme le Kosovo, la Tchétchénie, l'Ossétie du sud, l'Abkhazie, le Haut-Karabagh, ou encore la Transnistrie ».

nationalité gibraltarienne, et le Rocher jouira d'une personnalité juridique internationale, ainsi que d'une organisation interne propre. Ce processus, pourrait ne pas être direct et ainsi connaître des phases de « décolonisation progressive »¹⁵⁶ par lesquelles Gibraltar pourrait notamment connaître une situation de fédéralisme. Quelle que soit la formule, il faudra que Gibraltar et le Royaume-Uni opèrent de manière pacifique, fixent les principes de cette indépendance et passent par la voie du référendum ou tout autre moyen permettant le respect du droit à l'autodétermination. Nous l'avons dit plus tôt, la création d'un Etat Gibraltarien n'est pas la seule manière, pour le territoire, d'acquérir l'autonomie. Il est tout à fait envisageable que Gibraltar s'unifie à un autre Etat, au premier lieu desquels, le Royaume-Uni ou l'Espagne. Certains, comme le *Gibraltar in Westminster movement* ou le *Democratic Party in British Gibraltar*, militent pour cette issue¹⁵⁷. De la même manière, rien ne s'oppose, en théorie, à ce que Gibraltar devienne un territoire espagnol. Il s'agirait ainsi d'un cas de rétrocession. L'opération s'inscrirait dans la lignée de décolonisation de territoires comme Hong Kong ou Macao, rétrocédés à la République populaire de Chine, et ce, en application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux¹⁵⁸. C'est d'ailleurs, nous l'avons dit, la position soutenue par l'Espagne. Il semble toutefois que ni le Royaume-Uni, ni Gibraltar, contrairement à l'Espagne, ne saisissent l'occasion du « Brexit » afin de redéfinir le statut du Rocher. Ce changement fondamental aurait pu constituer un argument de taille permettant aux Gibraltariens de demander un nouveau référendum. Il apparaît cependant que cela ne semble pas prioritaire pour les habitants de Gibraltar.

Malgré de nombreuses issues en théorie, la pratique semble peu favorable à une modification du statu quo de Gibraltar. Il semble que le « Brexit » ne constitue pas un événement de nature à résoudre ce conflit.

2- Une unification aux issues incertaines

¹⁵⁶ FLORY (M.), « Décolonisation et succession d'États », *AFDI*, volume 12, 1966. p 585 : « Pour éviter les crises graves qui engendrent des ruptures, le fédéralisme ségréatif est un processus qui a fait ses preuves. La Grande-Bretagne a su l'utiliser dans le cadre très souple du Commonwealth avec un heureux pragmatisme ».

¹⁵⁷ MUT BOSQUE (M.) *op cit.*, p 6 : le *Democratic Party for British Gibraltar*, créé en 1976, a cependant cessé d'exister depuis les années 1980.

¹⁵⁸ A/RES/1514 (XV), *op cit.*

Si l'on s'intéresse d'abord à l'intégration de Gibraltar au Royaume-Uni, on constate que les chances d'aboutissement sont faibles. Cette formule aurait probablement pour effet de réduire le degré de dévolution accordé à Gibraltar qui ne pourrait probablement plus, dans les domaines pour lesquels il a aujourd'hui compétence, adopter la législation qu'il souhaite au plan interne. Le régime de la dévolution peut certes varier, mais les risques pour que Gibraltar perde une part de son autonomie ne sont, paradoxalement, pas négligeables. Serait particulièrement visé par cette issue, son système fiscal que le Royaume-Uni ne pourrait probablement plus tolérer¹⁵⁹. Il faudrait ajouter à cela, le fait que depuis de nombreuses années, est menée une opération par laquelle Gibraltar atteint de plus en plus d'autonomie. Ce fut consacré par l'adoption, en 2006, d'une nouvelle Constitution délégrant de nombreuses compétences au territoire. Il apparaît que l'on ne se dirige pas vers une intégration de Gibraltar au Royaume-Uni mais d'un système par lequel, Gibraltar, territoire non autonome, s'émancipe peu à peu. De même, devant l'opposition gibraltarienne à un système de condominium, justifiée notamment, par la peur de devenir, à terme, un territoire espagnol, il semble peu probable que Gibraltar soit aujourd'hui, favorable à cette voie. Il faudrait en effet, nous l'avons rappelé, afin d'intégrer Gibraltar au Royaume-Uni ou à l'Espagne, passer par une méthode qui permette le respect du droit à l'autodétermination. La volonté des Gibraltariens ne peut donc pas être ignorée. Toutefois, l'Espagne soutient une autre théorie. Non seulement, la décolonisation devrait se faire dans le respect, en premier lieu, de son intégrité territoriale, mais toute aliénation du territoire, devrait conférer un droit de préemption à l'Espagne et ce en application de l'article 10 du traité d'Utrecht¹⁶⁰. C'est derrière cet article que l'Espagne abrite ses prétentions. Il est fort probable que l'Espagne considère qu'une intégration au Royaume-Uni, ou l'indépendance de Gibraltar constitue une violation du droit de préemption dont elle disposerait. Elle a en effet retenu une interprétation particulièrement large selon laquelle tout changement dans la relation Royaume-Uni - Gibraltar, entraînerait l'application de l'article 10¹⁶¹. Toutefois, depuis 1713, la relation Royaume-Uni - Gibraltar a fortement évolué, sans pour autant que l'Espagne invoque l'article 10 du Traité d'Utrecht. Il convient alors de se demander si cet article ne devrait pas

¹⁵⁹ MUT BOSQUE (M.) *op cit.*, p 7

¹⁶⁰ CHALMERS (G.), « A collection of treaties between Great Britain and other powers », J. Stockdale, Londres, 1790, p 40 : est reproduit le Traité d'Utrecht du 13 juillet 1713. Porte sur Gibraltar uniquement l'article 10, reproduit page 83, le passage concernant le droit de préemption est le suivant : « S'il paraissait un jour utile à la Couronne de Grande-Bretagne de donner, vendre, aliéner d'une quelconque manière la propriété de ladite Ville de Gibraltar, il est convenu et accordé par ce Traité qu'on donnera à la Couronne d'Espagne la priorité sur d'autres pour la racheter ».

¹⁶¹ WAIBEL (M.), *op cit.*, § 17, V. aussi ROUSSEAU (C.), « Etat de la question de Gibraltar », *RGDIP*, p 144

être considéré comme caduc. L'exercice n'est pas ici de se prononcer sur la validité du Traité puisque cela ne concerne pas la question qui nous intéresse. Toutefois, on ne peut s'interroger sur la probabilité d'un changement du statut de Gibraltar post « Brexit », sans s'attarder quelque peu sur la validité du droit de préemption espagnol. Premièrement, le traité d'Utrecht en lui-même a été confirmé de nombreuses fois¹⁶². Sa validité a été quelques fois remise en question¹⁶³, mais force est de constater que ce n'est plus le cas aujourd'hui et que sa validité serait difficile à contester¹⁶⁴. Pour autant, cela ne signifie pas que le droit de préemption garanti par l'article 10 soit toujours applicable aujourd'hui. Il pourrait ainsi être fait référence à l'article 64 de la Convention de Vienne sur le droit des Traités¹⁶⁵. L'article 10, en instituant un droit de préemption au profit de l'Espagne, empêche toute réalisation du droit des peuples à l'autodétermination. Les Gibraltariens étant soumis au bon vouloir de l'Espagne, ils ne peuvent en aucune manière déterminer librement le statut qu'ils souhaitent acquérir. Se pose la question de savoir si le droit à l'autodétermination constitue une règle de jus cogens. C'est ce qu'affirme Alain Pellet, en se basant sur le fait que la résolution 1514 insiste de manière exceptionnelle sur le droit à l'autodétermination des peuples, et sur le fait que le rapport de la CDI à la Conférence de Vienne de 1969 mentionne ce droit comme règle de jus cogens¹⁶⁶. Même si cette qualification n'était pas retenue, il semble difficile aujourd'hui de procéder à la décolonisation d'un territoire sans prendre en compte le droit à l'autodétermination des peuples. Il semble prudent de considérer que ce droit est au moins

¹⁶² *Id.*, § : par les traités de Madrid de 1721, de Séville, 1729, d'Aix-la-Chapelle, 1748, de Paris, 1763 et de Versailles, 1783. »

¹⁶³ *Ibid.*, : « *Spain occasionally alleged that British violations of the Treaty of Utrecht, such as smuggling, the presence of Jews and Arabs on the territory, and the extension of British control beyond the garrison, nullified the treaty* ».

¹⁶⁴ PELLET (A.), *op cit.*, p 76 : « (...) quels que soient les changements de circonstances et même en dépit d'éventuels vices initiaux, les Traités d'Utrecht continuent à faire droit pour ce qui est de leurs conséquences territoriales et l'Espagne ne peut tirer argument des principes de l'interdiction du recours à la force et du respect de l'intégrité territoriale pour démontrer l'illégalité de ces traités signés il y a 263 ans ».

¹⁶⁵ Convention sur le droit des traités conclue à Vienne le 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 janvier 1980, *Recueil des traités des Nations Unies* 1980, vol. 1155, n° 18232, p. 353, article 64

¹⁶⁶ PELLET (A.), *op cit.*, p 80, V. aussi ZAYAS (A. de), « Guantanamo naval base », *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2016, pp 5-6 qui considère que le droit des peuples à l'autodétermination constitue une règle de jus cogens et s'appuie pour cela sur le fait que la manière dont la décolonisation a été menée le démontre. Il affirme que ce droit est protégé par un très grand nombre de conventions, notamment l'article 1er du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ou l'article 1er du Pacte international relatif aux droits économiques et sociaux. Il rappelle qu'un très grand nombre de résolutions réaffirme ce droit, au premier lieu desquelles les résolutions 1514 et 2625 de l'Assemblée générale, mais aussi la résolution 2189 par laquelle il est demandé aux Etats colonisateurs de permettre la libération des peuples colonisés. Il se base aussi sur les discussions relatives à l'élaboration des résolutions 2165 et 2344, et enfin sur la Déclaration de Belgrade du 6 septembre 1961, par laquelle les Etats non alignés ont fait savoir qu'ils considéraient les bases militaires étrangères comme des résidus de colonialisme et des violations de souveraineté constituant une menace à la sécurité internationale. D'après cet auteur, les très nombreuses confirmations de ce droit, notamment par le biais de conventions universelles, en font une règle de jus cogens.

une règle coutumière, au mieux une règle de jus cogens. Or, même dans le cas où la règle ne serait « que » coutumière, il n'est pas impossible d'en déduire la caducité de l'article 10 du Traité. Si la Convention de Vienne sur le droit des traités ne mentionne pas l'hypothèse d'un changement de règles coutumières, cela ne serait dû, pour Serge Sur et Jean Combacau, qu'au fait qu'elle ne prend pas en compte les rapports entre traités et coutume¹⁶⁷. Cela semble tout particulièrement applicable à la population de Gibraltar dont la nécessité de prendre en compte sa volonté a déjà été affirmée¹⁶⁸. Il ressort de ces propos que le véritable obstacle à une modification du statut de Gibraltar post « Brexit » n'est pas le droit de préemption espagnol dont on peut douter de la validité aujourd'hui, mais bien la volonté des Gibraltariens. Fortement attachés à leur position actuelle, il est peu probable qu'ils cherchent à faire évoluer leur relation avec le Royaume-Uni.

Toutefois, conscients des avantages que présentaient pour eux, une position au sein de l'Union européenne, les Gibraltariens semblent ne pas vouloir couper tous liens avec elle. Un nouveau statut, post « Brexit », au sein de l'Union européenne n'est ainsi pas à exclure.

II- Les statuts envisageables en droit de l'Union européenne

Ici aussi, ne seront passées en revue que les hypothèses les plus plausibles. Aux vues de l'histoire de l'Union européenne et de la situation particulière dans laquelle se trouve Gibraltar, il ressort que deux voies en particulier, sont envisageables. Gibraltar pourrait tout d'abord chercher à conserver un lien avec l'Union européenne par le truchement de l'Espagne (A), mais aussi en agissant de manière autonome (B).

A- Gibraltar et l'Union européenne : un lien conservé grâce à l'Espagne

Il s'agira ici de s'intéresser à la faisabilité des différentes options du point de vue du droit de l'Union européenne. En ce sens, l'hypothèse d'une souveraineté partagée post

¹⁶⁷ COMBACAU (J.), SUR (S.), *Droit international public*, 12ème édition, LGDJ, Mayenne, 2016, p 149

¹⁶⁸ BRZENCZEK (J.), *op cit.*, p 376 : "Si le Traité d'Utrecht de 1713 stipulait un droit de préemption à l'Etat espagnol au cas où l'Angleterre décidait de se séparer de ce territoire, le droit international a depuis lors profondément évolué. A la suite de la Résolution 1514 de l'Assemblée des Nation Unis de 1961, portant sur le droit des peuples dépendant à la décolonisation, le Comité des 24 (...), saisi de cette affaire, a demandé, par une Résolution du 16 octobre 1964, aux deux puissances européennes de négocier directement avec le gouvernement local de Gibraltar.

« Brexit » entre le Royaume-Uni et l'Espagne peut paraître novatrice au premier abord, mais n'en est pas moins envisageable (1). Afin de conserver un lien avec l'Union européenne, l'intégration à l'Espagne demeure toutefois l'option la plus évidente (2).

1- La souveraineté partagée : une hypothèse expérimentale à première vue

Les résultats du référendum l'ont démontré, les Gibraltariens sont particulièrement attachés à l'Union européenne. Afin de conserver un lien avec cette dernière, le territoire pourrait notamment chercher à renforcer ses liens avec l'Espagne. L'option la plus évidente, en ce cas, serait la mise en place d'un système de condominium. Aussi contestable qu'elle soit, cette appellation permet de faire référence à un concept juridique qui, bien que critiqué dans son application, semble généralement accepté par la doctrine. Nous nous référerons donc à ce terme pour qualifier la situation de partage de compétences internes menant à un partage de souveraineté, dans l'ordre international. Nous l'avons déjà souligné, d'un point de vue pratique, un condominium a peu de chances de voir le jour à Gibraltar. Toutefois, d'un point de vue théorique, il est intéressant de constater que le « Brexit » a permis de remettre cette proposition au goût du jour. Si un cas de condominium dont toutes les parties seraient des Etats membres de l'Union européenne ne pose que peu de questions, la situation dans laquelle l'un des Etats seulement serait membre de l'Union soulève plus de difficultés. Comment en effet, mettre en place un système dans lequel les Gibraltariens seraient à la fois des citoyens européens, à la fois des citoyens britanniques, dans lequel le droit européen s'appliquerait, mais aussi le droit britannique extérieur à l'Union européenne ? De même, faudrait-il que le territoire fasse partie de l'espace Schengen ? Cela semblerait logique afin d'éviter une frontière entre deux parties du territoire espagnol. Mais cela reviendrait à inclure au sein de cet espace, une enclave britannique. Or, le Royaume-Uni ayant refusé de faire partie de Schengen au temps où il était Etat membre, il est peu probable qu'il accepte un sort différent pour un de ses territoires une fois sorti de l'Union. De nombreuses questions se posent auxquelles il semble difficile d'apporter une réponse définitive. Il est toutefois remarquable qu'un système proche de l'hypothèse qui nous intéresse a failli être mis en place. En 1972, a été signé un accord d'association entre le gouvernement de Chypre et la communauté économique européenne¹⁶⁹. Les deux communautés, chypriotes et turques étaient déjà en conflit, toutefois, il était prévu que l'accord s'applique de manière indistincte.

¹⁶⁹ SEMIH (V.) « Chypre et l'Union européenne », *Politique étrangère*, 1996, p 651

En 1974, au moment de la scission du territoire en deux zones, la situation se complique encore. Chypre est découpée en deux territoires, dont seul est reconnu par la communauté internationale, le gouvernement de la partie sud. Cela n'a pas empêché l'Union européenne de signer, en 1987, un accord d'union douanière avec le territoire¹⁷⁰. Plus flagrant encore, cela a tout de même permis à Chypre de rejoindre l'Union européenne en 2004. Il est important de souligner que l'île dans son entièreté figure maintenant au nombre des Etats membres, et non pas seulement la zone sud. Toutefois, l'acquis communautaire n'est applicable qu'à la partie sud¹⁷¹. De même, sont citoyens européens tous les Chypriotes, Grecs ou Turcs, s'ils ont acquis la nationalité chypriote avant 1974¹⁷². Il pourrait aussi être fait référence au régime quadripartite mis en place à Berlin du 3 septembre 1971 à la chute du mur¹⁷³. Même si l'institution concernée à cette époque n'était bien évidemment pas l'Union européenne, mais la Communauté économique européenne, Berlin, sous administration étrangère, est comprise dans le champ d'application du traité par le biais de déclarations¹⁷⁴. Or, les puissances administrantes n'étaient pas parties audit traité. Il apparaît ainsi que l'Union européenne, ainsi que les Communautés, peuvent faire preuve de flexibilité, notamment si cela peut contribuer à l'apaisement d'une situation conflictuelle qui toucherait ses frontières. Il n'est donc pas exclu que l'Union soit favorable à l'application d'une partie au moins, de son droit à Gibraltar, dans la situation où celui-ci se trouverait soumis à un condominium britannico-espagnol. Cela permettrait la résolution d'un différend centenaire, tâche pour laquelle l'Union européenne a œuvré par le passé¹⁷⁵. D'autres indices laissent penser qu'une gestion commune du territoire est loin d'avoir été exclue par l'Union.

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque, et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne - Protocole no 10 sur Chypre, signé le 16 avril 2003 à Athènes, entré en vigueur le 1er mai 2004, *JO L 236 du 23.9.2003*, p. 940-944, Article 1§ : « L'application de l'acquis est suspendue dans les zones de la République de Chypre où le gouvernement de la République de Chypre n'exerce pas un contrôle effectif ».

¹⁷² BERTRAND (G.), « Le fiasco chypriote, mauvais signe pour l'élargissement de l'Union européenne à la Turquie et aux Etats ouest-balkaniques », *Politique européenne*, vol. 29, no. 3, 2009, p 105

¹⁷³ SCHIEDERMAIR (H.), « Le champ d'application territorial de l'accord quadripartite sur Berlin », *AFDI*, volume 19, 1973, p 171

¹⁷⁴ LEBON (L.), *op cit.*, : « La situation de Berlin était ainsi très particulière, dans la mesure où Berlin ne faisait pas partie intégrante du territoire allemand, la ville ayant été découpée en secteurs d'occupation à la fin de la seconde guerre mondiale. Cette situation avait fait l'objet de déclarations, qui n'avaient toutefois pas de valeur conventionnelle, mais sur le fondement desquelles le droit communautaire s'appliquait de fait à Berlin ».

¹⁷⁵ Qu'il s'agisse en effet des négociations relatives au « Brexit », des discussions portant sur l'entrée de l'Espagne au sein des communautés européennes, ou même la crise de 2013 au cours de laquelle l'Espagne a fortement freiné les échanges à la frontière du fait de la création d'un récif artificiel autour du Rocher, l'Union européenne a tenu un rôle de médiateur, sur ce dernier point V. DEL VALLE GALVEZ (A.), *op cit.*, pp 39-40.

Si l'on se réfère à l'Accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, on constate en effet l'importance de la coopération britannico-espagnole dans la gestion des intérêts de Gibraltar post « Brexit »¹⁷⁶. Non seulement les deux gouvernements vont être amenés à collaborer de manière rapprochée sur de nombreux sujets touchants à Gibraltar, mais le droit de l'Union européenne sera applicable à l'aéroport dont la souveraineté relève des deux protagonistes. Une hypothèse de condominium généralisée à tout le territoire Gibraltarien ne paraît donc que peu absurde du point de vue européen. Il est important de rappeler que, même dans le cas d'un condominium, il n'est pas assuré que Gibraltar ne se trouve plus dans la liste des territoires non autonomes. En effet, si l'intégration à un Etat, et partant, l'intégration à deux Etats, peut constituer l'une des manières d'accéder à l'indépendance, condominium ne signifie pas toujours autonomie. Si les conditions de la décolonisation, notamment le respect du droit à l'autodétermination des peuples ne sont pas observées, l'on ne pourra considérer que Gibraltar est devenu librement, un territoire relevant des souverainetés britannique et espagnole. Dans cette situation, comme ce fut le cas pour les Nouvelles-Hébrides, condominium franco-britannique, Gibraltar devra demeurer dans la liste des territoires non autonomes¹⁷⁷. Il faudrait alors considérer que Gibraltar, ne serait pas soumis au droit de l'Union européenne en tant que territoire d'un Etat membre, mais toujours pas le biais de l'article 355 §3 du TFUE. Les deux hypothèses sont à envisager.

Si le condominium semble constituer une option envisageable permettant à Gibraltar de garder un lien avec l'Union européenne après le "Brexit", l'intégration à l'Espagne peut sembler plus évidente encore.

¹⁷⁶ Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, 19 février 2019, JO C 66 I/01, Protocole relatif à Gibraltar, p 150 : "RAPPELANT que le présent protocole doit être mis en œuvre conformément aux ordres constitutionnels respectifs du Royaume d'Espagne et du Royaume-Uni" (...) "SOULIGNANT que le présent protocole est sans préjudice des positions juridiques respectives du Royaume d'Espagne et du Royaume-Uni quant à la souveraineté et à la compétence". En ce sens, l'article 1er du Protocole prévoit une coopération accrue entre les deux Etats en matière de droits des citoyens. L'article 2 permet qu'alors même que Gibraltar quitte l'Union européenne en même temps que le Royaume-Uni, l'aéroport sera soumis au droit de l'Union quand le Comité mixte aura adopté une décision en ce sens dès que les deux Etats ont trouvé un accord. Cela s'explique par le fait que la souveraineté sur l'aéroport a été reconnue aux deux Etats. L'on peut ainsi se référer à la déclaration ministérielle de Gibraltar sur l'aéroport de Gibraltar du 18 septembre 2006 : "The Gibraltar Government understands and accepts that the references to sovereignty are bilateral to the UK and Spain". De la même manière, l'article 3 met en place un système de coopération entre les deux Etats en matière fiscale. Un comité de coordination en matière de protection de l'environnement et de la pêche, auquel l'Union est invitée à participer, est institué par l'article 4. L'article 5 prévoit le même mécanisme en matière policière et douanière. En charge de l'application du protocole, est instauré par l'article 6 un comité spécialisé.

¹⁷⁷ Les Nouvelles-Hébrides ont accédé à l'indépendance le 30 juillet 1980, devenues Vanuatu, le territoire n'apparaît plus dans la liste des territoires autonomes.

2- L'intégration à l'Espagne : un processus simplifié

Nous avons mentionné cette possibilité plus tôt, et bien qu'elle ait peu de chances de se réaliser en pratique, elle n'est pas à exclure. En effet, elle constitue le moyen le plus sûr, pour Gibraltar de disposer du régime de l'Union européenne. Toutefois, si Gibraltar devient un territoire espagnol, il pourrait être plus compliqué pour lui de conserver le régime spécial dont il dispose. La question se pose plus particulièrement en matière fiscale. Outre le régime particulier de taxation des entreprises qui fait dire à l'Espagne qu'il s'agit d'un paradis fiscal, Gibraltar n'est pas soumis à la TVA. Territoire dont l'économie repose majoritairement sur les services, le régime particulier de Gibraltar est nécessaire à son développement économique, tout comme son appartenance au marché unique¹⁷⁸. Si, afin de continuer à disposer des avantages de l'Union européenne, Gibraltar décidait de son intégration à l'Espagne, les chances sont fortes pour que le territoire ne figure plus au sein de l'article 355 §3 du TFUE. En effet, afin de devenir un territoire espagnol, il faudrait respecter le droit à l'autodétermination des Gibraltariens et ainsi, de préférence, passer par un référendum, conduit sous l'égide de l'ONU, dont la valeur serait reconnue par l'Assemblée générale, proposant notamment à Gibraltar la possibilité d'atteindre l'indépendance. Cette procédure serait de nature à conduire à la décision de radiation de la liste des territoires non autonomes par le Comité des 24. Dans le cas contraire, notamment si l'Espagne décidait de mettre en œuvre son droit de préemption, il est fort probable que Gibraltar constituerait encore un territoire non autonome. Dans cette hypothèse, nous ne voyons pas comment Gibraltar pourrait sortir du champ d'application de l'article 355 §3 du TFUE. Il passerait ainsi du statut de territoire dont les relations extérieures sont gérées par le Royaume-Uni, à celui dont les relations extérieures sont gérées par l'Espagne. Nous l'avons démontré, en pratique, les chances de réalisation d'une telle hypothèse sont faibles. D'autant plus que s'ajoutent au différend Gibraltarien, la question de la souveraineté sur les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla. Il semble en effet difficile de considérer que l'Espagne étendrait sa souveraineté des territoires situés sur les deux rives du détroit. Il semble même que l'Espagne elle-même

¹⁷⁸ Rapport du Comité de l'Union européenne de la Chambre des Lords « Brexit : Gibraltar », 13th Report of session 2016-17, p 3 : « *Access to the EU Single Market, and to the pool of over 10,000 workers who cross daily into Gibraltar over the border with Spain, has underpinned the development of Gibraltar's vibrant, service-based economy over recent decades. While Gibraltar's most important economic relationship is with the UK itself, any loss of access to the Single Market in services, or to its cross-border workforce, could significantly harm Gibraltar's economy* », disponible à l'adresse suivante : <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldcom/116/116.pdf>

ne soit pas entièrement favorable à une rétrocession de Gibraltar¹⁷⁹. Ainsi, cette dernière semble chercher à sécuriser ses prétentions sur Gibraltar en ne cessant de réclamer sa rétrocession, tout en prenant garde à ce que cette hypothèse ne se réalise pas afin de garder un contrôle sur Ceuta et Melilla. Il ressort de ces quelques éléments qu'une rétrocession de Gibraltar à l'Espagne n'est que peu probable. S'ajoute à cela que même dans cette hypothèse, il n'est pas certain que le territoire soit considéré comme autonome.

Peut-être vaut-il mieux, pour Gibraltar, envisager de conserver un lien avec l'Union européenne sans passer par l'Espagne. Le territoire pourrait en effet, après le « Brexit », chercher à sécuriser son statut de manière autonome. Ici aussi, ne seront passées en revue que les hypothèses les plus probables.

B- Gibraltar et l'Union européenne : un lien conservé de manière autonome

Il existe plusieurs voies envisageables permettant à Gibraltar de disposer des avantages de l'Union européenne. Parmi les plus plausibles, se trouvent la possibilité de la conclusion d'accords bilatéraux Union européenne - Gibraltar (1), et celle d'une entrée de Gibraltar au sein de l'Union européenne comme Etat membre (2).

1- La signature d'accords bilatéraux Union européenne - Gibraltar

Il est bien connu que l'Union européenne, loin de limiter ses relations à celles qu'elle entretient avec ses Etats membres, conclue de nombreux accords bilatéraux avec d'autres Etats. C'est ce qui nous permet de penser qu'une fois sorti du champ d'application du droit de l'Union européenne, Gibraltar pourrait encore se trouver lié à l'Union. Ces accords sont légions et ne pourront tous être passés en revue ici puisque ce n'est pas l'objet central de la question qui nous intéresse. Nous nous concentrerons sur les accords les plus symptomatiques du type de relations entretenue entre l'Union européenne et les Etats tiers. Nous tenterons notamment de nous pencher sur les accords bilatéraux conclus entre l'Union et des entités possédant un statut international comptant parmi ceux que Gibraltar pourrait

¹⁷⁹ ICARD (P.), (dir.), *L'Union européenne au défi de ses frontières*, Les Actes de la Revue du droit de l'Union européenne, Clément Juglar, Paris, 2018, p 92 : « En 2014, le Daily Telegraph avait signalé que selon des documents déclassifiés du Foreign Office, l'ancien roi Juan Carlos aurait soutenu au début des années 80 que son pays ne se souhaitait pas vraiment recouvrer Gibraltar de crainte que cela n'incite le Maroc à exiger la fin de l'occupation des deux présides ».

revêtir après le « Brexit ». Comparable à Gibraltar en tant qu'il s'agit d'un territoire à la superficie très réduite, Andorre peut constituer une figure de comparaison intéressante. Dès 1990, elle a signé avec l'Union un accord commercial instituant une union douanière pour les produits industriels¹⁸⁰. Le 15 novembre 2004, est ensuite conclu un Accord de coopération¹⁸¹. Enfin, les ressortissants andorrans, par la décision du Conseil de l'Union européenne du 6 octobre 2004, ont acquis le droit d'utiliser les couloirs de contrôle des passeports réservés aux citoyens européens aux frontières extérieures de Schengen¹⁸². Ces accords se révèlent intéressants pour Gibraltar dont l'économie dépend fortement de son ouverture au marché européen et pour qui une frontière efficace est primordiale. Ces accords pourraient inspirer le Royaume-Uni, responsable de Gibraltar afin de faciliter les relations du territoire avec l'Union après le « Brexit ». L'on pourrait par ailleurs se référer aux accords conclus avec la Suisse, elle aussi se trouvant dans une zone géographique rendant primordiale de bonnes relations économiques avec l'Union. Dès 1972, est conclu un accord de libre-échange¹⁸³. De la même manière, a été conclu un accord sur le transport des marchandises et de voyageurs par rail et par route en 1999¹⁸⁴. Gibraltar pourrait tirer de nombreux avantages d'un tel accord, lui qui ne dispose d'une frontière terrestre qu'avec un Etat membre. L'hypothèse de l'accession à l'Association européenne de libre-échange est aussi à envisager. Les Etats parties disposant d'un accès privilégié à l'espace économique européen depuis l'Accord sur l'Espace économique européen de 1992¹⁸⁵. Cette solution est envisagée par certains pour le Royaume-Uni, et pourrait ainsi être étendue à Gibraltar¹⁸⁶. Il est aussi intéressant de se référer à l'Accord de stabilisation et d'association conclu entre l'Union européenne et le Kosovo¹⁸⁷ qui permet une intégration économique et commerciale plus étroite ainsi qu'une harmonisation graduelle du droit kosovare. Bien que ce type d'accord ne soit pas pérenne puisque destiné à permettre l'accession d'un Etat à l'Union européenne, il nous permet d'entrevoir que cette dernière n'est pas opposée à entretenir des relations avec des Etats qui ne sont pas reconnus comme tels par l'intégralité de ses

¹⁸⁰ Edicte de 6-6-91 pel qual s'ordena la publicació de l'acord en forma d'intercanvi de cartes entre el Principat d'Andorra i la Comunitat Econòmica Europea, BOPA Núm. 105 (14/06/1991)

¹⁸¹ Proposta d'aprovació del 21-2-2005 de la ratificació de l'Acord de cooperació entre el Principat d'Andorra i la Comunitat Europea, Any 26 Núm. 19 (5 de març de 2014)

¹⁸² Décision du Conseil de l'union européenne du 6 octobre 2004, (doc 13020/2/04)

¹⁸³ Accord du 22 juillet 1972, JO L 300 du 31.12.1972, p. 189

¹⁸⁴ Accord du 21 juin 1999, JO L 114 du 30.4.2002, p. 91

¹⁸⁵ Accord sur l'Espace économique européen, signé le 2 mai 1992, entré en vigueur le 3 janvier 1994

¹⁸⁶ ROTHWELL (J.), « Comment le modèle norvégien pourrait inspirer les Britanniques », *Courrier international*, initialement publié dans le *Daily Telegraph*, 12 décembre 2018.

¹⁸⁷ Décision du Conseil de l'Union européenne 2015/0095, du 2 octobre 2015, (doc 8535/15)

membres. Ainsi, dans l'hypothèse où Gibraltar devenait indépendant, les réserves que l'Espagne, ne manquerait pas d'exprimer ne freineraient pas nécessairement la conclusion d'accords entre l'Union européenne et ledit territoire. Cet accord nous présente la relation que pourraient entretenir Gibraltar et l'Union européenne en cas d'indépendance du territoire. De la même manière, les accords susvisés nous permettent d'apercevoir le type de relations que Gibraltar entretiendrait avec l'Union s'il restait sous administration britannique ou s'il changeait de statut. Ces accords qui sont susceptibles d'inspirer le Royaume-Uni s'il continue à gérer les relations extérieures de Gibraltar, sont tout aussi utiles dans le cas où le statut de Gibraltar évoluerait. S'il était établi un condominium, Andorre pourrait servir d'exemple. Si Gibraltar devenait un Etat indépendant reconnu par l'intégralité de la communauté internationale et ne souhaitait pas, notamment pour des raisons fiscales, intégrer l'Union européenne, la Suisse ou la Norvège constitueraient des précédents intéressants. Si au contraire, Gibraltar devenait un Etat indépendant non reconnu notamment, comme cela est fort probable, par l'Espagne, alors le modèle kosovar nous enseigne que l'Union pourrait ne pas s'opposer à la conclusion d'accords bilatéraux avec Gibraltar.

Cet aperçu est loin de constituer une liste exhaustive des possibles accords entre l'Union européenne et Gibraltar mais nous permet d'entrevoir un très large champ des possibles. L'hypothèse la moins compliquée du point de vue de la technique juridique demeure toutefois l'entrée de Gibraltar au sein de l'Union européenne.

2- Gibraltar comme Etat membre, une formule simple mais peu probable

Bien que peu plausible, il paraît difficile de ne pas mentionner le scénario dans laquelle Gibraltar, Etat indépendant, déciderait de rejoindre l'Union européenne. Cette situation certes basée sur de nombreuses hypothèses, se révèle intéressante. Il faut en effet, faire reposer notre raisonnement sur l'éventualité dans laquelle Gibraltar dans le respect du droit à l'autodétermination des peuples, atteindrait l'indépendance. Nous l'avons démontré, les chances d'un tel scénario sont faibles. Si toutefois, les diverses conditions étaient réunies, il est fort probable que le nouvel Etat chercherait à rejoindre l'Union européenne. Dans ce cas, les choses seraient probablement aisées. En effet, ayant entretenu des liens particuliers avec l'Union depuis l'accession du Royaume-Uni, la situation interne de Gibraltar, tant au niveau économique que social serait particulièrement propice à une intégration à l'Union. Seul véritable obstacle du point de vue gibraltarien, il faudrait que le nouvel Etat abandonne

définitivement son régime fiscal particulier pour se plier aux exigences communautaires en la matière. Nous l'avons constaté à travers le cas Kosovar, la non-reconnaissance d'un Etat par les membres de l'Union européenne n'empêche pas cette dernière de préparer son accession. La plus que probable opposition espagnole ne constituerait alors pas un obstacle à ce stade de la procédure. Toutefois, tout Etat qui désire rejoindre l'Union européenne doit, conformément à l'article 49 du TUE, adresser sa demande au Conseil qui se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après approbation du Parlement européen qui se prononce à la majorité des membres qui le composent. Est ensuite conclu un accord fixant les conditions d'admission de l'Etat et les adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union, lequel doit être ratifié par tous les Etats membres et l'Etat demandeur¹⁸⁸. On le comprend facilement, c'est à ce niveau que l'adhésion de Gibraltar risque d'être freinée, l'Espagne étant plus que susceptible de s'y opposer.

Il ressort de ce premier développement que le « Brexit » semble entériner le statu quo que connaît Gibraltar. La qualification de territoire non autonome convient d'être retenue et les chances de voir ce statut évoluer sont très faibles. De même, il semble peu probable que Gibraltar parvienne à conserver un lien avec l'Union européenne sauf dans le cas où le Royaume-Uni y consentirait. Le « Brexit » entraînant la sortie de l'Union européenne de tous les territoires britanniques, la question de la sortie de Gibraltar a ravivé les tensions entre le Royaume-Uni et l'Espagne.

Partie II : L'incidence du Brexit sur le différend territorial opposant l'Espagne au Royaume-Uni

En ce qui concerne le différend territorial relatif à Gibraltar, le « Brexit » permet au premier abord, la conservation du statu quo (Chapitre 1), mais semble aussi entraîner la reconnaissance d'un droit à la réclamation de souveraineté sur Gibraltar (Chapitre 2).

Chapitre I : La perpétuation du différend

¹⁸⁸ TUE, *op cit.*, article 49

Tout en permettant la conservation des prétentions britanniques et espagnoles et ainsi le maintien du statu quo (I), le processus du « Brexit » semble se diriger vers une reconnaissance européenne de souveraineté espagnole, du moins sur les zones que l'Espagne ne considère pas avoir cédé par le Traité d'Utrecht.

I- Un statu quo de principe

Afin de limiter au maximum l'éventualité d'un conflit ravivé entre le Royaume-Uni et l'Espagne, les négociations ont été menées pour permettre la sauvegarde des prétentions des deux parties (A). Solution satisfaisante aujourd'hui, elle ne manquera pas de susciter des différends demain (B).

A- Entrée et sortie de l'Union européenne : un certain parallélisme des formes

Deux éléments permettent tout particulièrement la conservation du statut actuel de Gibraltar. Premièrement, Gibraltar sort du champ d'application du droit de l'Union européenne tout comme il y est entré (1). Deuxièmement, les deux parties ont pris soin de circonscrire toute conséquence éventuelle par des déclarations étatiques (2).

1- Des opérations ne nécessitant pas une délimitation territoriale

Il n'est nul besoin de s'appesantir sur cette question. Étant donné que Gibraltar est entré au sein de l'Union avec le Royaume-Uni¹⁸⁹, il est logique qu'il en sorte en même temps que ce dernier. Il est en effet important de noter que l'entrée ou la sortie d'un territoire au sein de l'Union n'a pas pour effet principal de déterminer les délimitations territoriales dudit territoire. Ainsi, quand le Royaume-Uni a accédé à l'Union et que Gibraltar l'a suivi, aucune délimitation précise des coordonnées du territoire n'a été requise. D'autant plus que la question n'avait que peu lieu de se poser. En effet, l'Espagne n'a rejoint l'Union que postérieurement à l'entrée du Royaume-Uni. Au moment de l'accession de ce dernier, l'Espagne, non membre, n'était pas en mesure de contester ni l'entrée de Gibraltar, ni même son étendue territoriale. Les questions relatives à l'isthme et de la mer territoriale n'ont ainsi pas eu lieu de se poser ni lors de l'accession du Royaume-Uni, ni lors de sa sortie. Par

¹⁸⁹ TFUE, article 355, *op cit.*

ailleurs, si ces questions s'étaient posées, il ne serait bien évidemment pas revenu à l'Union européenne de trancher. Bien qu'elle puisse, à l'instar de tout autre sujet du droit international, reconnaître ou non, la souveraineté d'un Etat sur un territoire, ce n'est pas à elle de trancher un conflit territorial. Ainsi, si la délimitation territoriale avait été rendue nécessaire par l'entrée et la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, il eut fallu avoir recours à l'une des voies de règlement des différends prévues par la Charte des Nations Unies¹⁹⁰. L'on pourrait chercher à soutenir au contraire que l'Union européenne aurait pu se rallier à la solution donnée par le Tribunal arbitral du sport selon laquelle il n'existe pas de différend légitime et Gibraltar est, en vertu du droit international public, britannique¹⁹¹. Toutefois, l'Union n'est pas liée par la jurisprudence de cet organe dont la solution semble contredire les nombreux rapports du Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux¹⁹².

L'Union européenne ne s'est pas sentie liée par une telle sentence et a préféré au contraire, lors de l'accession du Royaume-Uni et lors de son retrait, participer à la mise en place d'un régime particulier permettant de limiter les frictions.

2- Un régime particulier limitant les différends

C'est afin de pacifier la situation que le régime applicable à Gibraltar a été rendu si particulier. Ainsi, pour ne pas envenimer le différend relatif à la mer territoriale, le droit européen relatif aux questions aéronautiques ne s'appliquent pas à Gibraltar¹⁹³, par ailleurs, le territoire ne fait pas partie de la politique commune de la pêche ni du ciel unique européen. En ce qui concerne le différend relatif à la portion de territoire sur laquelle se trouve

¹⁹⁰ Charte des Nations Unies, *op cit.*, article 33

¹⁹¹ Tribunal arbitral du sport, 27 avril 2016, Gibraltar Football Association contre Fédération Internationale de Football Association, CAS 2014/A/3776

¹⁹² Voir Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, 29 février 2016, document A/AC.109/2016/8, établi par le secrétariat, ou Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, 7 mars 2017, document A/AC.109/2017/8, établi par le secrétariat, ou Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, 9 mars 2018, document A/AC.109/2018/8, établi par le secrétariat, ou encore Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, 21 mars 2019, document A/AC.109/2019/8, établi par le secrétariat,

¹⁹³ SUSANI (N.), *op cit.*, p 203

l'aéroport, la CJCE a considéré qu'il revenait aux deux Etats de s'accorder sur le régime applicable¹⁹⁴. En 2006, les accords de Cordoue ont permis la levée de l'exclusion de l'aéroport du droit de l'Union européenne après que l'Espagne ait bloqué la décision 87/602 du Conseil¹⁹⁵. Le Royaume-Uni a ainsi engagé la construction d'un terminal qui relierait l'aéroport à l'Espagne. Toutefois, à la fin des travaux, le gouvernement espagnol a changé, et dès 2011, l'Espagne refusait l'application des accords de Cordoue. Depuis cette date, la situation est bloquée. L'Union ne s'ingère nullement dans les questions de délimitations territoriales. C'est ainsi que l'Accord de retrait précise qu'il est applicable à Gibraltar « dans la mesure où le droit de l'Union lui était applicable avant la date d'entrée en vigueur du présent accord »¹⁹⁶. Il n'est pas précisé la délimitation territoriale de Gibraltar, ni même mentionné le futur champ d'application du droit de l'Union européenne dans cette zone. Il est logique que ni l'entrée, ni la sortie de l'Union européenne n'entraîne de nouvelle délimitation territoriale.

Gibraltar sort du champ d'application du droit de l'Union européenne comme il en est entré, c'est à dire sans que ses frontières soient délimitées. Ce statu quo satisfait les deux Etats qui, par des déclarations respectives, cherchent à le maintenir.

A- Des conséquences circonscrites par des déclarations respectives

Afin de protéger leurs prétentions respectives, tant durant leur soumission au Droit de l'Union européenne (1) que lors du retrait britannique (2), les deux Etats ont veillé à avoir recours à la pratique des déclarations.

1- Des déclarations pré référendum

Régulièrement, l'Espagne et le Royaume-Uni, ont pris garde à ce que des déclarations soient faites afin de sécuriser leurs prétentions. C'est ainsi que l'article 55 des Déclarations annexées à l'acte final de la conférence intergouvernementale qui

¹⁹⁴ CJCE, 29 juin 1993, *Gibraltar c. Conseil*, C-298/89, ECLI: ECLI:EU:C:1993:267 : « eu égard au différend, [...] opposant le Royaume d'Espagne et le Royaume-Uni au sujet de la souveraineté sur le territoire où est situé l'aéroport de Gibraltar et aux difficultés d'exploitation qu'entraîne ce différend, le développement des services aériens entre cet aéroport et les autres aéroports de la Communauté est subordonné à la mise en application du régime de coopération convenu entre les deux États ».

¹⁹⁵ DEL VALLE GALVEZ (A.), *op cit.*, p 34

¹⁹⁶ Accord de retrait, *op cit.*, Article 3, §1, b)

a adopté le Traité de Lisbonne prévoit : « Les traités s'appliquent à Gibraltar en tant que territoire européen dont un État membre assume les relations extérieures. Cela n'implique aucun changement des positions respectives des États membres concernées »¹⁹⁷. Bien évidemment, des Traités à l'importance moindre que le Traité de Lisbonne ont fait l'objet de telles déclarations. C'est le cas par exemple des traités du Conseil de l'Europe. L'Espagne a en effet consigné, le 16 janvier 2014, une déclaration dans l'instrument de ratification de la Convention européenne concernant des questions de droit d'auteur et de droits voisins dans le cadre de la radiodiffusion transfrontière par satellite. L'alinéa 5 de cette déclaration dispose :

« L'application à Gibraltar de la présente Convention ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un quelconque droit ou d'une quelconque situation concernant les espaces non visés à l'article X du Traité d'Utrecht, du 13 juillet 1713, conclu entre les couronnes d'Espagne et du Royaume-Uni »¹⁹⁸.

L'exacte même déclaration a été consignée dans une note verbale de la Représentation Permanente de l'Espagne au Conseil de l'Europe déposée lors de la signature du Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées le 9 septembre 2014 et réitérée dans l'instrument de ratification du 19 juillet 2017¹⁹⁹. Il serait intéressant de dresser une liste exhaustive des déclarations relatives à Gibraltar, mais cela nous éloignerait de l'objet de l'étude qui nous intéresse²⁰⁰. Cette pratique n'a bien évidemment pas pris fin avec le « Brexit ».

¹⁹⁷ Déclarations annexées à l'acte finale de la conférence intergouvernementale qui a adopté le Traité de Lisbonne du 26 octobre 2012, C 326/337

¹⁹⁸ Alinéa 5 de la déclaration consignée dans l'instrument espagnol de ratification de la Convention européenne concernant des questions de droit d'auteurs et de droits voisins dans le cadre de la radiodiffusion transfrontière par satellite, déposée le 16 janvier 2014

¹⁹⁹ Alinéa 5 de la déclaration consignée dans une Note verbale de la Représentation Permanente de l'Espagne, du 28 août 2014, déposée lors de la signature de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, le 9 septembre 2014 et confirmée dans l'instrument de ratification déposé le 19 juillet 2017

²⁰⁰ Leur nombre est en effet très important, l'on peut tout de même citer par exemple la Déclaration consignée dans une Note verbale de la Représentation Permanente de l'Espagne remise à la Secrétaire Générale Adjointe du Conseil de l'Europe lors de la signature de la Convention européenne pour la protection des animaux de compagnie, le 9 octobre 2015, et confirmée dans l'instrument de ratification déposé le 19 juillet 2017, la Communication consignée dans une Note verbale de la Délégation permanente de l'Espagne auprès de l'OCDE, datée du 10 décembre 2013, enregistrée au Secrétariat Général de l'OCDE le 10 décembre 2013, ou encore la Déclaration consignée dans une Note verbale de la Représentation Permanente de l'Espagne remise à la Secrétaire Générale Adjointe du Conseil de l'Europe lors de la signature du Protocole additionnel à la Convention contre le dopage, le 5 novembre 2015, et confirmée dans l'instrument de ratification déposé le 19 juillet 2017, parmi d'autres.

2- Des déclarations post référendum

L'Espagne et le Royaume-Uni afin de conserver leurs prétentions respectives, ont souvent eu recours à la pratique de la déclaration, leur permettant notamment, de préciser le sens d'une disposition afin que celle-ci ne soit pas interprétée dans un sens qui leur soit défavorable. C'est ainsi le Protocole sur Gibraltar de l'Accord de retrait précise, nous l'avons vu : « SOULIGNANT que le présent protocole est sans préjudice des positions juridiques respectives du Royaume d'Espagne et du Royaume-Uni quant à la souveraineté et à la compétence »²⁰¹. De même, les quatre memoranda d'accords complétant l'Accord de retrait au sujet de Gibraltar contiennent la même précision²⁰². De ce point de vue, l'influence du « Brexit » sur le différend territorial est limitée. Les deux parties ainsi que l'Union européenne ont, en effet, fait en sorte, afin de ne pas envenimer le conflit, de ne pas le résoudre. L'on soulignera toutefois que ces précisions ont pu parfois conduire non pas à favoriser le statu quo, mais à remettre en question, implicitement, les prétentions d'une partie. Ainsi, le règlement 2019/502²⁰³ exclut expressément Gibraltar de son champ d'application territoriale. Même s'il ne s'agit pas d'une déclaration à proprement parler, la précision qu'elle contient visant à exclure Gibraltar, ne permet pas, contrairement à la pratique adoptée par l'Union européenne, la conservation d'un statu quo. Ce dernier apport

²⁰¹ Accord de retrait, *op cit.*, p 152.

²⁰² Memorandum accord sur les droits des citoyens entre le Royaume-Uni et l'Espagne, 30 novembre 2018, dans sa version anglaise : « NOTING that the present Memorandum, or any activity or measure taken in application or as a result thereof, do not imply any modification of the respective legal positions of the Kingdom of Spain or of the United Kingdom with regard to sovereignty and jurisdiction in relation to Gibraltar », et dans sa version espagnole : « HABIDA CUENTA de que ni el presente Memorando ni ninguna acción o medida tomada en aplicación o como resultado del mismo conllevará una modificación de las respectivas posiciones jurídicas del Reino de España y del Reino Unido respecto de la soberanía y jurisdicción de Gibraltar », disponible à l'adresse suivante : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/760549/memorandum-of-understanding-citizens-rights-en-es.pdf. Le mémorandum d'accord sur la coopération en matière environnementale du 30 novembre 2018 comprend l'exacte même affirmation dans sa version anglaise et espagnole, disponible à l'adresse suivante : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/760549/memorandum-of-understanding-citizens-rights-en-es.pdf. Il en va de même concernant le mémorandum d'accord sur la coopération en matière de police et de douane du 30 novembre 2018, disponible à l'adresse suivante : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/760552/memorandum-of-understanding-police-customs-cooperation-en-es.pdf. Ainsi que pour le mémorandum d'accord sur le tabac et autres produits du 30 novembre 2018, disponible à l'adresse suivante : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/760551/memorandum-of-understanding-tabacco.pdf.

²⁰³ Règlement 2019/502 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2019, JO L 85, du 27.3.2019, relatif à des règles communes garantissant une connectivité de base du transport aérien eu égard au retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union

mis à part, l'on constate que les Etats ainsi que l'Union ont adopté une attitude constructive permettant au « Brexit » de se dérouler, jusque-là, dans les conditions relativement apaisées.

Ce statu quo, satisfaisant les deux Etats ainsi que l'Union, en tant qu'il permet d'éviter le conflit, a pour défaut de ne pas permettre la résolution du différend.

II- Une situation ne permettant pas la résolution du différend

Si une collaboration renforcée est mise en place, elle se trouve, par de nombreux aspects, limitée (A). Par ailleurs, de nombreuses zones d'ombres demeurent et ne manqueront pas de provoquer des différends à l'avenir (B).

A- L'instauration d'un système de collaboration

Bien que les négociations relatives au « Brexit » aient permis l'instauration de forums de discussions censés faciliter la résolution des différends (1), ces mécanismes de collaboration s'avèrent limités et ne permettront pas d'éviter la résurgence de conflits (2).

1- Une collaboration renforcée en théorie

Lors des négociations relatives au « Brexit », il a été tenu compte des différends risquant d'émerger du processus²⁰⁴. Parmi eux, les sources de conflit entre le Royaume-Uni et l'Espagne sont nombreuses. Il est important de noter que de nombreux comités ont été institués par l'Accord de retrait, au premier lieu desquels, le comité mixte, chargé de son application²⁰⁵. De la même manière, est créé comité spécialisé sur les questions relatives à la mise en œuvre du Protocole sur Gibraltar²⁰⁶. Il est intéressant de relever qu'un comité de coordination est spécialement mis en place par le Protocole sur Gibraltar, en matière de protection de l'environnement et de pêche mettant ainsi en lumière l'importance du conflit relative aux eaux territoriales²⁰⁷. De même, est instauré un comité de coordination relatif à

²⁰⁴ Accord de retrait, Protocole sur Gibraltar, *op cit.*, p 152 : “SOULIGNANT que le retrait ordonné du Royaume-Uni de l'Union en ce qui concerne Gibraltar suppose que tout effet négatif potentiel sur les relations sociales et économiques étroites entre Gibraltar et la région environnante, en particulier le territoire des municipalités constituant la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar au sein du Royaume d'Espagne, fasse l'objet d'une réponse adéquate”.

²⁰⁵ Accord de retrait, *op cit.*, article 164

²⁰⁶ *Ib.*, article 165

²⁰⁷ Accord de retrait, Protocole sur Gibraltar, *op cit.*, article 4

la coopération en matière policière et douanière²⁰⁸. Par ailleurs, afin de permettre un règlement des différends efficace et mutuellement satisfaisant, une véritable coopération est instaurée²⁰⁹, et les seuls modes de règlement des différends disponibles sont les procédures exclusivement prévues par ledit accord²¹⁰. C'est dans ce même but qu'un système de collaboration en matière de citoyens a été instauré entre les deux Etats. A cette fin, l'article 1er prévoit une coopération renforcée en matière de droit des citoyens, et plus précisément des travailleurs frontaliers salariés et non-salariés et c'est pour limiter les différends qu'un comité de coordination est créé afin de simplifier les conditions de vie des citoyens après le retrait²¹¹. En matière aérienne, nous l'avons déjà mentionné, la coopération est extrêmement poussée puisque le régime juridique applicable à l'aéroport dépendra d'un accord des deux parties²¹². Concernant les questions fiscales et financières, il est prévu que les deux Etats collaborent afin d'atteindre à une « transparence intégrale »²¹³. Au premier abord, on pourrait ainsi croire à une situation très consensuelle. Toutefois, il n'est pas assuré que la situation se déroule sans encombre.

Bien que de nombreux comités aient spécialement mis en place, un différend n'est pas exclu.

2- Une collaboration limitée en pratique

En cas de différend, il faudra avoir recours aux divers modes de règlement prévus par ledit accord. Or, afin que les différents mécanismes soient en mesure de trancher, encore faut-il que la question relève de leur compétence. C'est justement à ce niveau que les choses pourraient s'avérer compliquées. Les négociations, guidées par la nécessité d'arriver à un accord mutuellement satisfaisant, ont été conduites dans l'objectif de ne froisser les prétentions d'aucune parties. C'est pourquoi les dispositions de l'accord peuvent s'avérer peu précises. Ainsi, l'article 4 du Protocole sur Gibraltar met en place un comité relatif à « la gestion des déchets, la qualité de l'air, la recherche scientifique et la pêche »²¹⁴. Si à l'avenir,

²⁰⁸ *Ib.*, article 5

²⁰⁹ *Ib.*, article 167 : « L'Union et le Royaume-Uni s'efforcent en tout temps de s'entendre sur l'interprétation et l'application du présent accord et s'emploient sans relâche, par la coopération et la consultation, à régler d'une manière mutuellement satisfaisante toute question pouvant avoir une incidence sur son application ».

²¹⁰ *Ib.*, article 168

²¹¹ Accord de retrait, Protocole sur Gibraltar, *op cit.*, article 1er

²¹² *Ib.*, article 2

²¹³ *Ib.*, article 3

²¹⁴ *Ib.*, article 4

un différend venait à surgir quant à la délimitation de la mer territoriale de l'Espagne et de Gibraltar, il est peu probable que l'on soit amenés à considérer qu'un tel conflit est couvert par l'Accord de retrait. Il en va de même en ce qui concerne l'isthme sur lequel est érigé l'aéroport de Gibraltar : le seul article consacré à cette question ne traite absolument pas de la souveraineté. Dans ce cas, il est difficilement concevable que les mécanismes de règlement des différends prévus par l'Accord trouveraient à s'appliquer. On en revient donc aux moyens offerts par le droit commun. Or, force est de constater qu'ils n'ont pas fait leurs preuves dans le cadre du conflit gibraltarien. Il est ainsi fort possible que les deux Etats, en cas de conflit territorial post « Brexit », se trouvent dans une impasse. La difficulté est encore plus flagrante lorsque l'on rappelle que les chances de voir cet Accord s'appliquer au processus de sortie de l'Union européenne s'amenuisent au fil du temps²¹⁵. Rien n'assure aujourd'hui que cet Accord de retrait soit accepté par le Parlement britannique ni même qu'un Accord de retrait quelconque soit voté. Il est en effet tout à fait possible que le Royaume-Uni sorte de l'Union européenne sans qu'un accord ne soit conclu. Dans ce cas, le cadre juridique serait tout autre. Il sera développé plus tard dans notre étude, mais d'ores et déjà, il est clair que cette hypothèse n'assure pas une sortie pacifique. Il faudrait ainsi faire reposer une hypothétique collaboration britannico-espagnole sur des accords bilatéraux ou des actes unilatéraux, et le règlement des différends sur les voies de droit commun. Pour prévenir cette situation, l'Union a pris des actes unilatéraux s'appliquant en cas de « Brexit » sans accord. Dans le domaine qui nous intéresse, l'on peut se référer au règlement en matière de connectivité aérienne, Gibraltar est exclu du champ d'application du règlement 2019/502²¹⁶ instaurant, sous condition de réciprocité, un ensemble de mesures temporaires pour permettre aux transporteurs titulaires d'une licence du Royaume-Uni de fournir des services de transport aérien entre le territoire de ce dernier et les États membres. En précisant qu'il ne s'applique pas à Gibraltar, non seulement ce règlement permet la conservation du statu quo dans le sens où le droit de l'Union européenne ne lui étant pas applicable, il n'est pas besoin de déterminer si le « Brexit » aura en droit, un effet sur ce territoire, mais il permet aussi de renforcer les prétentions espagnoles. Si l'on se réfère au règlement 2019/334, toutefois, rien n'est précisé. Ce règlement qui prévoit les délais de dépôt de déclarations

²¹⁵ L'accord a été rejeté par le Parlement britannique le 15 janvier 2019 par 432 voix contre 202, le 12 mars 2019 par 391 voix contre 242 et le 29 mars 2019 par 344 voix contre 286.

²¹⁶ Règlement 2019/502 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2019, JO L 85, du 27.3.2019 relatif à des règles communes garantissant une connectivité de base du transport aérien eu égard au retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union, § 13: « Gibraltar n'est pas inclus dans le champ d'application territorial du présent règlement ni dans les références faites au Royaume-Uni dans ce texte ».

d'entrée et de sortie du Royaume-Uni en cas de transport maritime ne traite pas de la question de Gibraltar²¹⁷. Cela pourrait s'expliquer par le fait que l'inclusion des eaux du port au sein du Traité d'Utrecht ne fait pas débat. Ainsi, si Gibraltar est exclu du champ d'application du règlement 2019/502, ce n'est non pas pour tenir compte de sa situation spéciale d'après laquelle il ne devrait pas être automatiquement associé au Royaume-Uni, mais bien afin de ne pas l'inclure au sein des aéroports britanniques. Derrière cela, se trouve probablement l'objectif de sauvegarde des prétentions espagnoles sur les zones dont l'inclusion au sein du Traité d'Utrecht fait débat. Il semble ainsi que tout ce système dépendra de la bonne volonté des deux Etats qui ont, par le passé, démontré qu'un gel des relations n'était pas à exclure. L'Union européenne ne pourra plus servir de médiateur, sauf si une période de transition est accordée, ce qui n'est pas assuré en cas de "Brexit" sans accord²¹⁸, et si le différend intervient dans ce délai. Autrement, la seule intervention envisageable de l'Union nécessiterait un comportement de l'Espagne qui soit contraire au droit de l'Union. Il en ressort que malgré la création de nombreux mécanismes, des différends post « Brexit » sont loin d'être à exclure.

Ces différends sont d'autant plus probables que l'accord fait demeurer d'importantes zones d'ombre.

B- De nombreuses zones d'ombre

La nature de la cession à longterm fait débat (1), il semble que cette question ne trouvera pas de réponse au cours du « Brexit », pas plus que celle de la délimitation territoriale (2).

1- La thèse de la cession de la propriété non démentie

²¹⁷ Règlement délégué 2019/334 de la commission, du 19 décembre 2018, JO L 60 du 28.2.2019 modifiant le règlement délégué (UE) 2015/2446 en ce qui concerne les délais de dépôt des déclarations sommaires d'entrée et des déclarations préalables à la sortie en cas de transport par voie maritime en provenance et à destination du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, des îles Anglo-Normandes et de l'Île de Man, article 1, § 1 : « À l'article 105, point c), le point suivant est ajouté : « iv) tous les ports du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ainsi que des Îles anglo-normandes et de l'Île de Man » ».

²¹⁸ « Barnier : pas de période de transition post Brexit sans accord de retrait », *Libération*, 12 mars 2019, disponible à l'adresse suivante : https://www.liberation.fr/direct/element/barnier-pas-de-periode-de-transition-post-brexit-sans-accord-de-retrait_94967/

Du fait des déclarations étatiques et du flou des termes compris dans l'accord de retrait, les réponses aux questions que pose le différend britannico-espagnol sont peu nombreuses. Ainsi, l'on ne peut faire abstraction de l'un des arguments majeurs de l'Espagne, à savoir que le Traité d'Utrecht aurait cédé seule la propriété sur Gibraltar et non la souveraineté²¹⁹. Pour la comprendre, il convient de se référer au Traité d'Utrecht dont les termes laissent, il est vrai, dubitatif quant au sens qu'il convient de leur apporter :

« The Catholic King does hereby, for himself, his heirs and successors, yield to the Crown of Great Britain the full and entire propriety of the town and castle of Gibraltar, together with the port, fortifications, and forts thereunto belonging; and he gives up the said propriety to be held and enjoyed absolutely with all manner of right for ever, without any exception or impediment whatsoever (...) But that abuses and frauds may be avoided by importing any kind of goods, the Catholic King wills, and takes it to be understood, that the above-named propriety be yielded to Great Britain without any territorial jurisdiction and without any open communication by land with the country round about »²²⁰

L'usage des termes « *propriety* » et « *without any territorial jurisdiction* » peut sembler confirmer la thèse selon laquelle la souveraineté sur le territoire n'a pas été cédée. Il ne s'agit pas ici de répondre à la question de savoir si la souveraineté a ou non été cédée au Royaume-Uni même si la doctrine considère généralement que la distinction entre propriété et souveraineté n'était que peu précise en 1713²²¹. Toutefois, le « Brexit » aurait pu constituer l'occasion de clarifier ce point de désaccord entre les parties. Il ressort pourtant très clairement des déclarations étatiques contenues dans les quatre mémorandums que cette question est loin d'être réglée²²². Les deux Etats préfèrent maintenir leurs prétentions respectives et ainsi s'assurer la possibilité de faire valoir leur droit à réclamation à l'avenir.

²¹⁹ SUSANI (N.), *op cit.*, p 194 : « La controverse territoriale entre l'Espagne et le Royaume-Uni est née de l'interprétation de ce traité. L'un des moyens juridiques souvent avancé par cet État consiste à soutenir que les termes du traité d'Utrecht l'engagent à céder la propriété et non sa souveraineté sur le *Peñón* », voir aussi WAIBEL (M.), *op cit.*, § 4 : « *To underscore its claim to sovereignty over all of Gibraltar, Spain sometimes argued that the term propriety in the Treaty of Utrecht entails less than the expression fee simple in English land law. Also, a limit upon British sovereignty over Gibraltar could result from the phrase 'without any territorial jurisdiction'* »

²²⁰ CHALMERS (G.), *op cit.*, p 83, Traité d'Utrecht, 13 juillet 1713, article 10 §1 et § 2

²²¹ ROUSSEAU (C.), *op cit.*, p 132, V. aussi SUSANI (N.), *op cit.*, p 194, favorable à la thèse britannique.

²²² Supra p 60

Or la question mérite de se poser, ni la doctrine ni les Etats concernés n'ayant été capables d'y répondre. Le « Brexit », plus particulièrement, les négociations et l'Accord de retrait ont pris garde à ne pas aborder cette question qui, il est vrai n'intéressait pas le retrait britannique de l'Union au plus haut lieu.

Au premier abord, il semble qu'en matière de délimitation territoriale, les Etats et l'Union aient tenté de maintenir le statu quo. Toutefois, on note que des subtilités permettent de pencher vers une interprétation différente.

2- L'absence de délimitation territoriale

La question se pose bien évidemment de la délimitation territoriale de Gibraltar. Qu'il s'agisse de l'isthme ou des eaux territoriales, force est de constater qu'aucune précision n'est apportée ni explicitement, ni implicitement. Premièrement, les Etats ont veillé à ne pas clarifier cette question, maintenant leurs prétentions respectives, et l'Union européenne n'a bien évidemment pas pris part à ce conflit²²³. Deuxièmement, nous l'avons souligné, jusqu'à aujourd'hui, ni la zone correspondant à ce que Gibraltar considère comme ses eaux territoriales, ni celle sur laquelle est érigée son aéroport ne sont soumises aux réglementations européennes. Ainsi, la sortie de l'Union européenne n'aura sur elles aucune conséquence en droit. L'Espagne continue de refuser l'application de la Convention de Montego Bay à Gibraltar, ce que le Royaume-Uni conteste²²⁴. Le « Brexit » n'aura, sur cette

²²³ Supra p 59

²²⁴ Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général - Etat au 31 décembre 2001, ST/LEG/SER.E/20, vol. II, chapitre XXI.2, pp 206, 212, 218 et 221, Déclarations espagnoles à la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, signée à Genève le 29 avril 1958 et entrée en vigueur le 10 septembre 1964, à la Convention sur la Haute Mer signée à Genève, 29 avril 1958 et entrée en vigueur le 30 septembre 1962, à la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la Haute Mer, signée à Genève le 29 avril 1958 et entrée en vigueur le 20 mars 1966, à la Convention sur le Plateau continental, signée à Genève, 29 avril 1958, et entrée en vigueur le 10 juin 1964, et la Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, et entrée en vigueur le 16 novembre 1994 : "L'adhésion de l'Espagne ne peut être interprétée comme une reconnaissance de droits ou de situations quelconques concernant les espaces maritimes de Gibraltar qui ne sont pas visés à l'article 10 du Traité d'Utrecht conclu le 13 juillet 1713 entre les Couronnes d'Espagne et de Grande-Bretagne". Le Royaume-Uni répondra à ces déclarations uniquement en ce qui concerne la Convention de Montego Bay : Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général, *op cit.*, p 250 : "En ce qui concerne le point 2 de la déclaration faite par le Gouvernement espagnol en ratifiant la Convention, le Gouvernement du Royaume-Uni considère qu'il n'existe aucun doute quant à la souveraineté du Royaume-Uni sur Gibraltar, y compris sur ses eaux territoriales. En tant qu'Autorité administrante de Gibraltar, le Gouvernement du Royaume-Uni a entendu l'adhésion du Royaume-Uni à la Convention et sa ratification de l'Accord à Gibraltar. En conséquence, le Gouvernement du Royaume-Uni rejette comme dénué de fondement le point 2 de la déclaration du Gouvernement espagnol". V. aussi PELLET (A.), « Les réserves aux conventions sur le droit de la mer », *La mer et son droit – Mélanges offerts à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec*, Pedone, Paris, 2003, p 159.

question, aucune incidence et ne nous permettra aucunement de déterminer si, conformément à la thèse espagnole, Gibraltar ne possède pas d'eaux territoriales, ou si ainsi que le soutient le Royaume-Uni, toute cession de territoire entraîne cession des eaux territoriale attenantes²²⁵. La question de savoir si Gibraltar dispose d'une souveraineté sur les eaux qu'il considère lui appartenir ou si elles sont limitées au port se trouve ainsi sans réponse²²⁶. En ce qui concerne le territoire sur lequel est situé l'aéroport, la question est plus ambiguë. Non seulement le droit de l'Union européenne pourra lui être applicable dès que les deux Etats auront trouvé un accord, mais il semble aussi que l'Union européenne le reconnaisse comme constituant un aéroport espagnol. Cette question sera abordée plus en détails. Ainsi, de nombreuses questions restent irrésolues, certes, cela convient aux parties qui évitent ainsi toute confrontation, mais cette situation est sans aucun doute, de nature à faire surgir de nouveaux conflits.

Malgré les très nombreuses précautions prises par les parties afin de conserver un statu quo de principe, il est possible de constater une certaine évolution. Le « Brexit », s'il n'emporte pas nécessairement la fixation des frontières entre Gibraltar et l'Espagne, semble entraîner une reconnaissance, au moins, de fait.

Chapitre II : Vers une reconnaissance européenne de souveraineté espagnole

Trois éléments nous semblent revêtir une importance toute particulière dans le cadre du différend territorial opposant l'Espagne au Royaume-Uni. Deux types d'évolutions sont notables. Une avancée explicite qui réside dans le droit de veto espagnol (I), et des modifications implicites. Elles résident tant dans la progressive reconnaissance de souveraineté espagnole sur l'aéroport (II), que dans la souveraineté espagnole, de fait, sur la zone d'intérêt communautaire (III).

²²⁵ Gibraltar, Talks with Spain, Accounts and Papers, LXV. Cmmd. 3131 (14), p 53 (1966-1967) : l'Espagne considère que seul le port de Gibraltar a été cédé, sans eaux territoriales, le Royaume-Uni quant à lui, soutient qu'une cession de territoire emporte automatiquement cession des eaux territoriales sauf disposition contraire expresse, cité par AURRECOCHEA (I.) « The Status of Gibraltar's Territorial Waters », *International Journal of Estuarine and Coastal Law*, volume 2 Issue 1, 1 janvier 1987, pp 37-38.

²²⁶ Infra., annexe n° 4 p 139

I- Le droit de veto espagnol : droit à la réclamation de souveraineté sur Gibraltar

Le droit de veto que l'Espagne s'est vu conférer par le Royaume-Uni est d'une nature double. Il permet la conservation des prétentions espagnoles, et garantit son droit à réclamer la souveraineté (A). Toutefois, il n'équivaut pas pour autant à une reconnaissance de souveraineté, et ne permet ainsi que la prolongation du statu quo (B).

A- La conservation des prétentions espagnoles

Le droit de veto espagnol semble constituer la délégation d'une véritable compétence régaliennne (1), dont le champ d'application particulièrement incertain pourrait conférer à l'Espagne une prérogative puissante (2).

1- La délégation d'une compétence régaliennne

L'Espagne a réussi à obtenir, de la part du Royaume-Uni et de l'Union européenne²²⁷, un droit de veto sur tout futur accord entre l'Union européenne et les britanniques qui porterait sur Gibraltar²²⁸. Il semble que pour avoir accepté de conférer un tel droit à l'Espagne, le Royaume-Uni se soit trouvé véritablement acculé. Il n'y trouve en effet aucun avantage²²⁹. La population de Gibraltar quant à elle, y semble opposée et considère qu'il s'agit là d'une intimidation²³⁰. Ce que l'on qualifie de « droit de veto », correspond, dans les faits, au droit dont dispose le Royaume-Uni sur Gibraltar, de conduire ses relations extérieures réduit au cas des relations avec l'Union européenne. En matière de droit de l'Union européenne, il apparaît qu'après le « Brexit », les deux Etats disposeront ainsi de prérogatives équivalentes. Ce droit que l'on qualifie de veto est en fait la délégation d'une

²²⁷ Orientations du Conseil européen pour les négociations sur le Brexit, 29 avril 2017, disponible à cette adresse : <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29/euco-brexite-guidelines/>, § 24 : « *After the United Kingdom leaves the Union, no agreement between the EU and the United Kingdom may apply to the territory of Gibraltar without the agreement between the Kingdom of Spain and the United Kingdom* ».

²²⁸ BERROD (F.), « Chronique Marché intérieur - Frontière extérieure de l'Union : Gibraltar, rocher de la discorde ? », *RTD eur. Dalloz*. 2018

²²⁹ « Quel avenir pour Gibraltar après le Brexit ? » *op cit.*, Michael Howard, ancien chef du parti conservateur a même utilisé le vocabulaire de la menace de recours à la force : « Il y a trente-cinq ans cette semaine, une autre femme Première ministre a envoyé l'armée à l'autre bout du monde pour défendre la liberté d'un autre petit groupe de Britanniques contre un autre pays hispanophone, et je suis absolument certain que notre actuelle Première ministre fera preuve de la même résolution pour les habitants de Gibraltar ».

²³⁰ *Ibid.*

véritable compétence régaliennne. En effet, si l'Espagne ne peut pas, à elle-seule conduire les relations de Gibraltar avec l'Union européenne, elle peut s'y opposer. Elle dispose ainsi de ce que l'on pourrait qualifier de compétence négative. La seule différence avec entre le droit de véto espagnol et le droit britannique de conduire les relations de Gibraltar avec l'Union repose dans le fait que l'Espagne ne possède qu'un droit de refuser. Toutefois, dans les faits, un droit de refuser peut être équivalent à un droit de d'accepter, soit la compétence positive dont dispose la Grande-Bretagne. En effet, la prérogative espagnole est si conséquente qu'elle risque en pratique de guider entièrement les relations entre Gibraltar et l'Union. Il suffit pour s'en apercevoir, de faire le lien avec les négociations relatives au « Brexit ». Ce droit de véto a, en effet, été obtenu de justesse après que l'Espagne ait menacé de bloquer le vote de l'Accord de retrait. Ainsi, l'Espagne dispose de cette prérogative car elle a menacé de voter « contre » au cours d'une procédure qui requiert l'unanimité, ce qui équivaut, en pratique, à un droit de véto.

Il en ressort qu'un droit de véto peut constituer un moyen de pression puissant, d'autant plus que son champ d'application semble particulièrement large.

2- L'absence de délimitation du droit de véto

L'étendue de ce droit est particulièrement large puisqu'indéfinie. L'absence de tout élément temporel est, en ce sens, remarquable. Il n'est pas précisé le délai sous lequel ce droit peut être utilisé. On aurait par exemple pu envisager un droit qui ne s'appliquerait que jusqu'à la fin de la période de transition. Sans condition temporelle, cette prérogative à durée indéterminée fait figure de rareté en droit international public. Un droit est rarement concédé sans limite de temps, sans quoi des questions relatives à la souveraineté se posent. Un Etat peut-il se limiter pour toujours ? Oui, si l'on considère que c'est l'essence de l'Etat qui le lui permet. Non si l'on considère qu'il existe une part irréductible de souveraineté qui ne peut être cédée. En permettant à un Etat tiers, de disposer d'un droit de regard non limité dans le temps, sur un territoire placé sous son autorité, l'on pourrait considérer que le Royaume-Uni a cédé cette part de souveraineté, à considérer qu'elle existe. C'est d'autant plus frappant qu'il n'est pas précisé si ce droit vaudrait encore dans le cas où le conflit territorial venait à être réglé. Si par exemple, dans le respect des conditions de la décolonisation fixées par les Nations Unies, Gibraltar devenait une part du territoire britannique, ou, hypothèse moins probable, si Gibraltar devenait un Etat indépendant, ce

droit de veto serait-il toujours valable ? Rien n'est précisé à ce sujet. S'il convenait de répondre par la positive, ce droit constituerait une violation frontale du principe de non-ingérence, la question étant à nouveau, celle de savoir si un Etat peut souverainement renoncer à la protection de ce principe. Ainsi, ce droit de veto institué dans le but de pacifier les négociations, non seulement, vient renforcer les prétentions espagnoles, mais pose de sérieuses questions quant à son application future.

Cette prérogative susceptible de poser de nombreuses questions à l'avenir, ne constitue toutefois pas une reconnaissance de la souveraineté espagnole sur Gibraltar.

B- Un droit n'équivalant pas à une reconnaissance de souveraineté

Pour l'Espagne, ce droit de veto ouvre la porte à une situation de co-souveraineté sur Gibraltar, allégation que les Gibraltariens se sont empressés de réfuter (1). La prérogative dont dispose l'Espagne ne peut en effet constituer plus qu'un droit de veto, il ne peut ainsi s'agir d'une reconnaissance de souveraineté (2).

1- Les prémices de la co-souveraineté selon l'Espagne

Dans les faits, nous l'avons souligné, cette prérogative ne manquera pas de servir de moyen de pression, mais cela ne fait pas de Gibraltar un territoire espagnol, ni même un territoire à la souveraineté partagée. C'est pourtant le rôle que le Président du gouvernement espagnol, Pedro Sanchez a tenté de lui attribuer²³¹. Or, nous l'avons vu, les Gibraltariens sont fortement attachés au Royaume-Uni et ne semblent pas envisager, à l'heure actuelle de reconnaître la souveraineté espagnole, ne serait-ce que partagée avec le Royaume-Uni. C'est notamment cette crainte de voir resurgir le spectre de la co-souveraineté qui a provoqué chez les Gibraltariens une réaction si négative à l'annonce du droit de veto espagnol. Car, ce droit de veto semble les priver de leur droit à l'autodétermination. Il s'agit ainsi, de leur point de vue, d'une violation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, si ce n'est d'une ingérence. Une ingérence certes consentie par le Royaume-Uni responsable de Gibraltar,

²³¹ BOFFEY (D.), JONES (S.), « *Brexit : May gives way over Gibraltar after Spain's "veto" threat* », *The Guardian*, 24 novembre 2018, disponible à l'adresse suivante : <https://www.theguardian.com/politics/2018/nov/24/brexit-may-gives-way-over-gibraltar-after-spains-veto-threat>, "In these fundamental future negotiations, we're going to have to talk about joint sovereignty and many other things with the UK".

mais pas par les Gibraltariens eux-mêmes²³². L'Espagne espère ainsi faire avancer, sur le plan international, son contrôle sur le territoire et ainsi favoriser ses prétentions. Il n'est pas impossible qu'elle utilise son droit de veto de manière à bloquer toute proposition qui ne lui serait pas entièrement favorable et qui ne profiterait pas à sa quête de la co-souveraineté.

Malgré les avantages indéniables que ce droit de veto confère à l'Espagne, il ne peut constituer une reconnaissance de souveraineté.

2- Un droit ne pouvant valoir reconnaissance de souveraineté

Il n'est pas ici besoin de développer outre mesure : la reconnaissance d'un droit de veto ne constitue pas une reconnaissance de souveraineté. Cette compétence confiée à l'Espagne permet la sauvegarde de ses prétentions sur Gibraltar mais rien de plus. Même s'il semble fort probable que ce droit de veto serve, à l'avenir, de monnaie d'échange, afin de disposer de compétences de plus en plus importantes, il ne constitue en rien une reconnaissance de souveraineté espagnole. Plus précisément, ce droit de veto ne *peut* pas valoir reconnaissance de souveraineté espagnole, tout au plus c'est une confirmation de l'autorité britannique sur le territoire. C'est en effet la seule puissance administrante, internationalement reconnue, qui peut prendre une mesure telle que la concession d'un droit de veto. Si l'Union européenne et le Royaume-Uni avaient reconnu la souveraineté espagnole sur le Rocher, cela se serait fait en totale violation du droit à l'autodétermination des Gibraltariens. Cela serait inimaginable. Cette prérogative ne constitue ainsi pas une reconnaissance de souveraineté car là n'est pas sa nature mais aussi parce que ni le Royaume-Uni, ni l'Union européenne n'ont le pouvoir de lui conférer cet effet. Que constitue-t-il alors ? L'on pourrait soutenir que plus qu'une compétence, il confère à l'Espagne un droit de réclamation à la souveraineté. En permettant la protection de ses prétentions, ce droit de veto lui garantit un droit à revendication de souveraineté

²³² « Gibraltar angry at EU demanding Spanish veto on its inclusion in UK trade deals », Daily Mail, 29 avril 2017, disponible à l'adresse suivante : <https://www.dailymail.co.uk/wires/pa/article-4458970/Gibraltar-angry-EU-demanding-Spanish-veto-inclusion-UK-trade-deal.html>, « Chief minister Fabian Picardo said the stipulation in the EU's final negotiating guidelines that Spain, which also claims sovereignty over the British territory, must agree to its inclusion in any future trade agreement was discriminatory and unfair. He said the people of Gibraltar would resist any attempt by Spain to further its stale claim of the Rock, as EU leaders at a summit in Brussels agreed their final position for exit talks with the UK ».

Les choses sont toutefois moins ambiguës en ce qui concerne l'aéroport de Gibraltar.

II- Vers une reconnaissance de souveraineté espagnole sur l'aéroport ?

En ne classant pas l'aéroport de Gibraltar parmi les aéroports britanniques, l'Union européenne pourrait implicitement avoir reconnu la souveraineté de l'Espagne (A), permettant la sauvegarde explicite de ses prétentions (B).

A- L'implicite reconnaissance de souveraineté espagnole

En adoptant le règlement 2019/502, l'Union a fait le choix de ne pas inclure l'aéroport de Gibraltar parmi les aéroports britanniques (1). Plus flagrant encore, elle a veillé à ne pas protéger les prétentions britanniques, contrairement aux prétentions espagnoles (2).

1- Un aéroport soumis à un régime distinct de celui des aéroports britanniques

L'Union européenne, afin de pallier les difficultés qu'un « Brexit » sans accord ne manquerait pas d'engendrer, s'est adaptée à cette hypothèse en adoptant de nombreux règlements. Outre l'originalité de leur forme, la plupart d'entre eux étant conditionnés par la réciprocité, ces règlements présentent la particularité de favoriser les prétentions espagnoles. C'est notamment le cas du règlement 2019/502²³³. Cet acte a provoqué de vives réactions chez les Britanniques²³⁴, et pour cause. En refusant de soumettre l'aéroport de Gibraltar au même régime que celui des autres aéroports britanniques, l'Union a fait une distinction par laquelle elle pourrait affirmer qu'elle ne reconnaît pas la souveraineté britannique sur l'aéroport. En précisant que Gibraltar n'est pas couvert par son champ d'application, le règlement semble exclure l'isthme du champ du « Brexit ». Le document ayant pour but de mettre en place des mesures temporaires permettant que soient fournis des services de transport aérien entre le Royaume-Uni et les Etats membres, si l'aéroport de Gibraltar n'est pas couvert par ce texte, soit il n'est pas un aéroport britannique, soit les

²³³ Règlement 2019/502 du Parlement européen et du Conseil, *op cit.*

²³⁴ BOFFEY (D.), « *EU angers UK with support for Spain's Gibraltar airport claims* », *The Guardian*, 28 février 2019 : « we disagree with the language inserted by Spain in relation to sovereignty over the land on which the airport is built as it does not recognise the UK's position on sovereignty (...) We are certain of our sovereignty over the whole of Gibraltar. We are also disappointed that the text that will go forward for adoption does not cover Gibraltar ».

services ne pourront être fournis. Si, en cas de « Brexit » sans accord, lesdits services de transport aériens perdurent à Gibraltar, alors ce sera la confirmation que l'aéroport et le territoire sur lequel il se trouve, sont espagnols d'après l'Union européenne. Toutefois, cela semble difficile : à l'heure actuelle, les seules liaisons que l'aéroport de Gibraltar opère avec l'Union européenne sont avec le Royaume-Uni. Par ce règlement, l'Union européenne a affirmé qu'il ne pouvait expressément être considéré, aujourd'hui, que l'aéroport de Gibraltar relève de la souveraineté britannique.

Certes, il pourrait ne s'agir que de la perpétration du statu quo, toutefois, le règlement veillant explicitant à protéger les prétentions espagnoles au détriment des prétentions britanniques, il semble que le règlement affiche la préférence de l'Union pour les positions de ses Etats membres.

2- L'absence de garantie des prétentions britanniques

Le paragraphe 14 prévoit que le règlement est sans préjudice de la position de l'Espagne, est susceptible de recevoir deux interprétations. Soit on considère que rien n'étant dit de la position britannique, celle-ci n'est pas garantie et l'Union européenne prend parti pour la souveraineté espagnole. Soit on soutient que cette précision était nécessaire et prouve ainsi que le principe globalement admis est la souveraineté britannique, les prétentions espagnoles ne constituant que l'exception. Il semble que, le règlement satisfaisant l'Espagne et contrariant le Royaume-Uni, il faille opter pour la première hypothèse. Ainsi, l'Union européenne semble, implicitement du moins, reconnaître la souveraineté espagnole sur l'isthme et l'aéroport qui s'y trouve. Pour les Britanniques, cela s'explique par ce que l'on pourrait qualifier de « prime à la qualité de membre ». L'Union favoriserait la position de ses membres au détriment des autres²³⁵. L'on peut effectivement constater que la formulation de ce règlement constitue un tournant dans la politique européenne relative à Gibraltar. Nous l'avons noté, jusqu'à aujourd'hui l'Union européenne prenait garde à demeurer neutre voire même à favoriser le Royaume-Uni exigeant la réouverture de la

²³⁵ *Ibid.*, « EU sources said the UK needed to realise that the decision to leave would have repercussions. They pointed out that the UK made Spain "swallow" the British position on Gibraltar when the country sought to join the then European economic community in 1984, even threatening to veto it if Madrid failed to reopen the land border », V. aussi CARRENA (B.), EMMOTT (R.), « Après le Brexit, l'Espagne veut un contrôle partagé sur Gibraltar », *Challenges par Reuters*, 25 novembre 2018 : Jean-Claude Juncker aurait déclaré que de nombreux européens ne réalisaient pas l'importance de Gibraltar pour l'Espagne.

frontière La Verja lors de l'accession espagnole, ou ne distinguant pas Britanniques et Gibraltariens, accordant à ces derniers le droit de vote au Parlement européen par exemple. Il n'est pas exclu de considérer que ce règlement pourrait constituer un moyen de pression de l'Union européenne, poussant les Britanniques à voter l'Accord de retrait. Ce règlement illustre ainsi un changement majeur dans la diplomatie européenne relative à Gibraltar, reconnaissant implicitement, la souveraineté espagnole sur l'isthme.

Au-delà du symbole, ce règlement s'avère particulièrement utile pour les Espagnols en tant qu'il cristallise leurs prétentions.

B- L'explicite sauvegarde de la prétention espagnole

Le règlement 2019/502 permet à l'Espagne d'obtenir le soutien, sur la scène internationale, de l'Union européenne (1), et met le Royaume-Uni en situation de difficulté alors que le « Brexit » semblait représenter un défi pour l'Espagne et ses prétentions sur Gibraltar (2).

1- Le soutien de l'Union européenne dans l'ordre international

Alors que le « Brexit » aurait pu avoir pour effet l'affaiblissement de la position espagnole, du fait de la sortie de Gibraltar de l'Union, le règlement 2019/502 permet son renforcement. Il eut en effet été défavorable à l'Espagne que Gibraltar soit une nouvelle fois englobé dans la définition du Royaume-Uni, sans parler du fait que la perte de l'Union européenne comme médiateur, entraîne une raréfaction des voies diplomatiques accessibles. Or, grâce à la position européenne adoptée dans le règlement 2019/502, non seulement les prétentions espagnoles sont soutenues par l'Union européenne, mais aussi elles se trouvent perpétuées. On ne pourra ainsi pas considérer à l'avenir, que l'Espagne en ne contestant pas la position britannique, y a implicitement souscrit. Ce règlement permet la permanence de la revendication espagnole. Grâce à ce règlement, l'Union européenne fait en sorte que la position espagnole ne se trouve pas réduite à des contestations sans effet, mais qu'elle perdure et dispose du soutien de nombreux acteurs internationaux. Il convient de noter que l'importance de la reconnaissance en droit international, et tout particulièrement dans le domaine de la reconnaissance d'Etat ou de souveraineté, pourrait faire de ce soutien européen, un argument de poids pour l'Espagne. Si cette quasi reconnaissance européenne

de souveraineté espagnole sur l'isthme ne suffit bien évidemment pas à conférer à l'Espagne la souveraineté sur le territoire, sur les terrains diplomatiques et juridiques, cela permet de renforcer les prétentions espagnoles.

L'Union ainsi que tous les Etats membres, alors que le « Brexit » laissait attendre le contraire, renforcent les revendications espagnoles. Cela permet à l'Espagne de ne pas avoir à entretenir des relations avec des Etats ayant reconnu implicitement la souveraineté du Royaume-Uni sur Gibraltar.

2- L'Espagne favorisée en dépit du Royaume-Uni

L'on peut opérer un parallèle entre cette situation et la doctrine de la non-reconnaissance qualifiée²³⁶. Si l'on retenait cette conception, alors que Gibraltar, son isthme et ses eaux territoriales était englobés dans la définition du Royaume-Uni et quittaient l'Union du fait du « Brexit », cela aurait conduit l'Espagne à entretenir des relations diplomatiques avec des sujets du droit international qui reconnaissent la souveraineté britannique sur ces zones. Certes, il ne s'agit pas ici d'une reconnaissance d'Etat mais d'une reconnaissance de souveraineté d'un Etat sur un territoire, toutefois, il nous semble que les conséquences sont comparables. La question demeure de savoir si le règlement 2019/502 ne constitue pas un abus de droit. En effet, s'il est loisible à l'Union européenne d'entretenir les relations qu'elle souhaite avec les Etats, il est légitime de se demander si le règlement ne constitue pas un moyen de pression censé pousser le Royaume-Uni à voter l'Accord de retrait. Si la non reconnaissance de souveraineté britannique sur les zones disputées est parfaitement licite, elle ne doit pas constituer un stratagème visant à pousser un Etat à adopter un comportement contre son gré²³⁷. Le Royaume-Uni se trouve ainsi dans une situation délicate par laquelle il est tiraillé entre le fait de ne pas voter un Accord de retrait qui ne lui conviendrait pas, et la crainte de voir les prétentions espagnoles sur l'isthme, favorisées en dépit des siennes. Cette situation peut s'expliquer, par la décision de l'Union

²³⁶ BIERZANECK (R.), « La non-reconnaissance et le droit international contemporain », *AFDI*, vol 8, 1962, p 117, l'auteur distingue la non reconnaissance simple par laquelle un Etat refuse de reconnaître un autre Etat, de la non reconnaissance qualifiée qui entraîne l'Etat non reconnaissant à rompre ses relations diplomatiques avec les sujets du droit international reconnaissant ledit Etat.

²³⁷ *Ib.*, p 134 : « La rupture des relations diplomatiques ou la menace de rupture dans le but de contraindre un autre Etat à prendre une décision déterminée en matière de reconnaissance d'un Etat nouveau ou d'un Gouvernement nouveau, possède certainement tous les caractères nécessaires pour être qualifiée d'abus de droit ».

européenne, de protéger les intérêts de ses Etats membres même s'ils vont à l'encontre d'un Etat non encore anciennement membre. Il convient de noter à ce titre, que si le Royaume-Uni décidait de ne pas sortir de l'Union européenne, ce règlement ne lui serait bien évidemment pas opposables puisque non entré en vigueur. Il en ressort que c'est uniquement dans le cas où le Royaume-Uni quitterait l'Union et ce, sans ratifier l'Accord de retrait, que cette non reconnaissance de souveraineté britannique trouverait à s'appliquer.

De manière moins visible certes, mais tout aussi importante, le droit de l'Union européenne, post « Brexit » favorise la souveraineté espagnole sur ce que Gibraltar considère constituer ses eaux territoriales.

III- La souveraineté maritime et la question du site d'intérêt communautaire

Si en droit international général, l'existence d'un site d'intérêt communautaire espagnole dans la zone contestée n'a que peu d'effet (A), en droit européen, cela peut constituer une reconnaissance de souveraineté espagnole, au moins de fait (B).

A- La superposition des zones d'intérêt communautaire

L'Union européenne, après une longue procédure juridique, reconnaît à l'aube du « Brexit », la superposition des souverainetés britanniques et espagnoles sur une parcelle située dans ce que Gibraltar considère être ses eaux territoriales (1). La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne aura pour conséquence le maintien, en droit de l'Union européenne, de la seule zone d'intérêt communautaire espagnole (2).

1- Une souveraineté espagnole de fait en droit européen

Si seul le Royaume-Uni opère un contrôle de facto sur les eaux qu'il considère être les eaux territoriales de Gibraltar²³⁸, en droit de l'Union européenne, les deux puissances ont déclaré leur souveraineté sur une même parcelle de cette zone. En application de la directive

²³⁸ MUT BOSQUE (M.) "Ten Different Formulas for Gibraltar Post-Brexit", *DCU Brexit Institute*, working paper n 6-2018, p 37

92/43/CEE²³⁹, les Etats membres doivent mettre au point une liste de sites de leurs sites nationaux abritant des habitats naturels. En 1991, Gibraltar adopte le Nature Protection Act²⁴⁰, amendé le 10 février 2011 par le *Interpretation and General Clauses Act* qui donne la définition des eaux territoriales de Gibraltar :

« “BGTW” means British Gibraltar Territorial Waters which is the area of sea, the sea bed and subsoil within the seaward limits of the territorial sea adjacent to Gibraltar under British sovereignty and which, in accordance with the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982, currently extends to three nautical miles and to the median line in the Bay of Gibraltar »²⁴¹.

Cette définition consacre l’adoption, par la Commission européenne, d’un site d’importance communautaire britannique situé dans la zone revendiquée par Gibraltar et portant le nom de “*Southern Waters of Gibraltar*”²⁴². Par cette définition, Gibraltar fait rentrer au sein de la liste des sites d’intérêts communautaires, dans le champ britannique, les eaux que l’Espagne considère ne pas avoir cédées. Cela permet, en droit européen, la reconnaissance de la souveraineté britannique sur la zone correspondant aux eaux territoriales de Gibraltar en application de la Convention de Montego Bay. En réponse à cela, l’Espagne a fait inscrire par la Commission un site d’importance communautaire espagnol recouvrant sur plus de 5000 hectares la zone délimitée par le Royaume-Uni, sous le nom « Estrecho Oriental »²⁴³. Le Royaume-Uni a alors demandé à la CJUE l’annulation partielle de la décision 2010/45/UE de la Commission du 22 décembre 2009 qui actualisait la liste des sites d’importance communautaire. Confirmant la décision du Tribunal de l’Union européenne du 24 mai 2001²⁴⁴, la troisième chambre de la Cour de justice a

²³⁹ Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages

²⁴⁰ Nature Protection Act, 9 mai 1991, Act. No. 1991-11

²⁴¹ Interpretation and general clauses Act, Nature Protection Act 1991 (Amendment) Regulation 2011, 10 février 2011, Article 3 (1)

²⁴² Décision de la Commission 2006/113/CE du 19 juillet 2006, *JO L 376 du 27.12.2006*, p. 14–20 arrêtant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d’importance communautaire pour la région biogéographique méditerranéenne, la zone “Southern Waters of Gibraltar” portant le code UKGIB0002.

²⁴³ Décision de la Commission 2009/95/CE, du 12 décembre 2008, *JO L 43 du 13.2.2009*, p. 393–465 adoptant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, une deuxième liste actualisée des sites d’importance communautaire pour la région biogéographique méditerranéenne, la zone “Estrecho Oriental” portant le code ES6120032.

²⁴⁴ Ordonnance du Tribunal (septième chambre) du 24 mai 2011, gouvernement de Gibraltar contre Commission européenne (T-176/09, Rec. 2011 II-00150)

considéré que le Royaume-Uni ayant eu connaissance de l'introduction du site d'intérêt communautaire espagnol, il aurait dû agir dans le délai imparti, ne l'ayant pas fait, son pourvoi doit être rejeté.

C'est ainsi qu'aujourd'hui, deux sites d'intérêt communautaires se chevauchent, matérialisant le différend qui nous intéresse ici.

2- Le maintien de la seule zone d'intérêt espagnole post « Brexit »

Avec la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, ce dernier ne sera plus soumis à la directive 92/43/CEE et ne disposera plus non plus de sites d'intérêts communautaires. L'Espagne sera ainsi la seule, de fait, à avoir souveraineté sur la zone contestée, en droit de l'Union européenne. Le Royaume-Uni perd ainsi, un outil puissant de reconnaissance de souveraineté. En effet, les zones d'intérêt communautaires sont soumises à de nombreuses normes prévues par la directive 92/43/CEE. Ce sont les Etats responsables desdites zones qui sont chargés du respect de ces obligations. De ce fait, en plus de disposer, du point de vue du droit de l'Union européenne, d'une souveraineté sur les zones classées, les Etats disposent d'un contrôle effectif nécessaire au respect des normes européennes. Or, en quittant l'Union européenne, le Royaume-Uni se prive de ces deux attributs de la souveraineté que sont la reconnaissance et le contrôle effectif. En conséquence, elle permet à l'Espagne de disposer, seule d'une zone d'intérêt communautaire au sein du territoire maritime contesté. L'Espagne, non seulement sera la seule à disposer d'une reconnaissance de souveraineté en droit de l'Union européenne, sur ladite zone, mais en plus, elle sera seule concernée par le respect des normes de la directive 92/43/CEE. De ce fait, le contrôle effectif de la zone sera assuré par l'Espagne, du moins en ce qui concerne les normes de la directives Habitats. Le Royaume-Uni perd ainsi doublement au cours de cette opération, tandis que l'Espagne se retrouve en position de force.

Cette reconnaissance de souveraineté, de fait est toutefois circonscrite au droit de l'Union européenne.

B- Des conséquences restreintes

D'une part, la zone d'intérêt communautaire espagnole ne recouvre pas l'entièreté de ce que Gibraltar considère comme ses eaux territoriales (1), d'autre part, cette reconnaissance ne lie pas le juge international (2).

1- Une parcelle limitée des « eaux territoriales de Gibraltar »

Si en droit de l'Union européenne, il semble être reconnu que l'Espagne dispose de 5000 hectares de souveraineté dans la zone considérée par Gibraltar, comme ses eaux territoriales, cela ne signifie pas que le Rocher ne dispose pas de mer territoriale. En effet, il nous est simplement dit que l'Union européenne, par le biais des sites d'intérêt communautaire, reconnaît la souveraineté espagnole sur une partie de ce qui pourrait être les eaux territoriales gibraltariennes et non pas sur l'ensemble de cette zone. Ainsi, la disparation de la zone d'intérêt communautaire britannique, n'entraîne pas la négation des prétentions gibraltariennes, loin de là. Certes, le « Brexit », concourt à l'affaiblissement de la thèse britannique puisque le Royaume-Uni perd sa « souveraineté européenne » sur ladite zone. Toutefois, le maintien de la zone espagnole à son détriment n'entraîne pas pour autant la reconnaissance de souveraineté espagnole sur tout le territoire considéré par Gibraltar comme lui appartenant. Une grande partie de la zone maritime que Gibraltar considère comme ses eaux territoriales restent non touchées par la zone d'intérêt communautaire espagnole.

L'incidence de cette zone espagnole est d'autant plus restreinte qu'elle ne peut exister qu'en droit de l'Union européenne, le droit international général n'étant nullement affecté. Si un juge international venait à être saisi de cette question, il pourrait parfaitement décider de ne pas prendre pour acquis la souveraineté espagnole sur sa zone d'intérêt communautaire.

2- Un fait pour le droit international général

Par ailleurs, et c'est là un fait particulièrement important, cette reconnaissance n'engage que l'Union européenne et n'est établie qu'en droit de l'Union européenne. Cela ne signifie pas qu'en droit international général, la souveraineté sur les 5000 hectares

litigieux, soit reconnue comme espagnole. Se posent ici les questions irrésolues qui tiennent au rapport de système entre le droit de l'Union européenne et le droit international général. Alain Pellet étendant l'interprétation de la Cour internationale de Justice dans l'affaire Certains intérêts allemands en Haute Silésie polonaise²⁴⁵, considère que pour un ordre juridique donné, les règles émanant d'un autre ordre constituent nécessairement du fait²⁴⁶. De ce point de vue, loin de constituer un titre juridique sur la zone maritime considérée par Gibraltar comme ses eaux territoriales, le site d'intérêt communautaire n'être qu'un élément de fait dont le droit international général pourra tenir compte ou non²⁴⁷. C'est aussi ce qu'a affirmé un tribunal CIRDI dans l'affaire Micula contre Roumanie²⁴⁸. Aussi importante soit-elle en droit international, cette souveraineté de fait ne semble pas devoir constituer plus qu'un fait en droit international général. La portée de cette reconnaissance se trouve ainsi nécessairement limitée au champ du droit de l'Union européenne. Le juge international demeurant libre de lui accorder la valeur qu'il souhaite, qu'il s'agisse d'un fait dont il tiendra compte ou non, ou de droit.

Si le « Brexit » semble avoir des conséquences sur le différend territorial relatif à Gibraltar, du moins, en droit de l'Union européenne, il est évident qu'il aura une incidence sur le droit applicable à Gibraltar.

Partie III : L'incidence du « Brexit » sur le droit applicable à Gibraltar

Gibraltar quittant le champ d'application du droit de l'Union européenne auquel il était soumis depuis 1973, le droit qui lui sera applicable après le « Brexit » sera nécessairement différent. Dans la détermination de ce droit très prochainement applicable, deux attitudes principales nous semblent ressortir. D'une part, Gibraltar est le sujet d'un

²⁴⁵ Arrêt du 25 mai 1926, *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*, Série A,n°7, 19

²⁴⁶ PELLET (A.), « Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire », *Academy of European Law, Firenze, Recueil des cours* (1994), Vol. V, book 2, Kluwer, Dordrecht, 1997, p 246

²⁴⁷ PELLET (A.), op cit., p 254 : « (...) lorsqu'elles agissent en tant que sujets de droit international, les Communautés sont liées par celui-ci, au même titre que n'importe quelle autre organisation internationale ou que les Etats eux-mêmes ».

²⁴⁸ CIRDI, 11 décembre 2013, Ioan Micula, Viorel Micula, S.C European food S.A., S.C. Stramill S.R.L. and S.D. multipack S.R.L. contre Roumanie, No. ARB/05/20

“Brexit” consensuel (Chapitre I), d’autre part, il est au coeur d’une procédure caractérisée par l’unilatéralisme (Chapitre II).

Chapitre I : Gibraltar, objet d’un « Brexit » consensuel

Gibraltar est aujourd’hui considéré par l’Espagne comme constituant un paradis fiscal. L’Union européenne a elle-même constaté à plusieurs reprises que son régime de taxation ne respectait pas les normes européennes et c’est ce droit fiscal particulier qui attire de nombreuses entreprises sur le territoire. La question fiscale est donc essentielle à l’économie gibraltarienne et son régime post « Brexit » a été fixé majoritairement par la voie consensuelle (III). En ce qui concerne les individus, leur libre-circulation est elle-aussi un élément central de l’économie de Gibraltar. Le tourisme constitue un secteur florissant de l’économie, et les travailleurs espagnols fournissent une main d’œuvre considérable. Il était ainsi nécessaire, tant pour l’Espagne que Gibraltar, de conserver un régime permettant ce type d’échanges. Cela s’est fait en grande partie, consensuellement (I). Un autre aspect de l’économie gibraltarienne est son attachement au marché unique européen. Toutefois, il ne sera pas traité ici puisque les échanges commerciaux sont en grande majorité effectués avec le Royaume-Uni, le “Brexit” n’aura ainsi que peu de conséquences sur cette question. Par ailleurs, elle pourra être réglée à l’avenir par des accords bilatéraux entre partenaires commerciaux sans qu’il soit nécessaire d’entrer dans plus de détails. Enfin, Gibraltar est situé dans une zone particulièrement sensible en matière de migrations, A nouveau, l’élaboration d’un cadre juridique adapté s’est faite de manière consensuelle (II).

I- La question des travailleurs et touristes

Les travailleurs et les touristes sont deux catégories d’individus nécessaires au maintien de l’économie gibraltarienne (A). Leur régime reposant sur la liberté de circuler que leur confère le droit de l’Union européenne, le “Brexit” est susceptible d’y mettre un frein. C’est pourquoi il est nécessaire de mettre au point un régime palliatif. En cas de Brexit avec accord, cela se fera de manière consensuelle (B).

A- Des ressources essentielles à l'économie des deux Etats

Le maintien d'un tourisme et d'une libre circulation de la main d'œuvre est essentielle à l'économie tant espagnole que gibraltarienne. Le tourisme à Gibraltar est en effet une source principale de revenus (A). Quant au marché du travail, il est florissant à Gibraltar et permet ainsi d'employer les espagnols de la zone limitrophe particulièrement touchée par le chômage (B).

1- Le tourisme, secteur fondamental dans la région

La région de Campo de Gibraltar avec un taux de chômage de 35% est l'une des zones les plus pauvres d'Espagne²⁴⁹. Le tourisme gibraltarien dans cette région et dans le reste de l'Espagne représente ainsi un atout considérable pour l'économie du pays²⁵⁰. De la même manière, l'Espagne contribue très fortement au développement du secteur touristique à Gibraltar²⁵¹. L'une comme l'autre, les deux régions voient leur économie dépendre, pour une grande part, de la possibilité de traverser facilement la frontière. C'est particulièrement vrai pour Gibraltar qui voit 95% de ses touristes constitués par des visiteurs journaliers qui arrivent par la frontière de La Línea et ne passent pas plus d'une journée sur le territoire. Il est donc capital pour l'économie des deux parties, que cette frontière demeure facilement empruntable après le « Brexit ». Par ailleurs, il est de manière générale, nécessaire que le Royaume-Uni et l'Espagne conservent de bonnes relations et cela pourrait avoir une influence sur la frontière. Elle est en effet la matérialisation des conflits entre les deux Etats²⁵². Or, notamment grâce à la coopération instituée entre Etats membres de l'Union européenne, les deux Etats constituent l'un pour l'autre, des partenaires importants à tous les niveaux, et une mauvaise collaboration relative à la frontière pourrait avoir des

²⁴⁹ ROMAGUERA (C.), « La brecha económica entre Gibraltar y los municipios vecinos se dispara », *El País*, 1 juillet 2014, disponible à l'adresse suivante : https://elpais.com/ccaa/2014/07/01/andalucia/1404243331_024754.html

²⁵⁰ Rapport du Comité de l'Union européenne de la Chambre des Lords « Brexit : Gibraltar » , *op cit*, p 11 : « Residents of Gibraltar also spent £73 million on shopping, food and other goods and services in Andalusia during 2013, of which £46 million was within the Campo de Gibraltar. Overall, the study concluded: "The Gibraltar economy has a significant and positive economic impact on the Campo de Gibraltar region" »,

²⁵¹ *Ibid* p 8 : « The tourism industry contributed £199.93 million to Gibraltar's economy in 2015, and 93% of tourists arrived through the frontier, which the Government of Gibraltar described as the "vital artery of Gibraltar's tourism sector" ».

²⁵² MUT BOSQUE (M.), *op cit*, p 42.

conséquences sur les liens existants entre les deux Etats²⁵³. Des relations pacifiées sont nécessaires au maintien d'un tourisme florissant entre les deux territoires, il est notamment capital de permettre un passage effectif et rapide au niveau de la frontière.

Les touristes ne constituent pas les seuls individus à traverser régulièrement la frontière et à avoir un impact considérable sur l'économie des deux Etats. La main d'œuvre, dont la circulation a été fortement facilitée par le droit de l'Union européenne, risque de se trouver affectée par le « Brexit » ce qui aurait des répercussions importantes sur l'économie de la zone.

2- Les travailleurs espagnols, main d'œuvre importante

Pour une région comme l'Andalousie, qui connaît, tout particulièrement à Campo de Gibraltar, un chômage très élevé, la promiscuité avec un Etat à l'économie en plein essor est une aubaine. Ainsi, 2,04% des emplois à Gibraltar sont occupés par des travailleurs frontaliers, soit 13 000 emplois concernés. Cela fait des entreprises gibraltariennes le second employeur des habitants de Campo de Gibraltar après la région Andalousie²⁵⁴. Les deux Etats trouvent ainsi de nombreux avantages dans cette collaboration. En effet, si le marché du travail Gibraltarien permet de réduire le taux de chômage dans la région du Campo de Gibraltar, la main d'œuvre espagnole est nécessaire à l'économie du pays. Le territoire est en effet d'une superficie si réduite que pour faire vivre son économie dédiée aux services, Gibraltar est dans l'obligation d'employer des ressortissants étrangers résidants en-dehors des frontières. Ainsi, certes Gibraltar contribue à 25% au PIB de campo de Campo de Gibraltar²⁵⁵, mais la main d'œuvre espagnole est nécessaire au fonctionnement de l'économie du territoire. Il est ainsi primordial pour les deux Etats que la frontière permette le passage des travailleurs espagnols. D'autant plus que d'après le ministre en chef, Fabian Picardo, ce sont les travailleurs espagnols qui ont le plus pâti des fermetures occasionnelles

²⁵³ Rapport du Comité de l'Union européenne de la Chambre des Lords « Brexit : Gibraltar », *op cit*, pp 21-22 : « *There are more than 300,000 British nationals in Spain and there were 17 million tourist visits from the UK to Spain during the first 11 months of 2016. We have very strong co-operation with the Spanish authorities in fighting crime and pursuing fugitives from British justice, and there is a considerable trade relationship; we are Spain's ninth largest export market and the third largest investor in Spain* ».

²⁵⁴ Informations disponibles sur le site de l'office de tourisme de Gibraltar, disponibles à l'adresse suivante : http://www.infogibraltar.com/info_gibraltar/blog/c423-gibraltar-constituye-el-25-del-pib-de-campo-de-gibraltar

²⁵⁵ *Ibid.*

de la frontière²⁵⁶. Les conséquences sur la frontière des tensions politiques ne sont évidemment pas à exclure, mais il convient d'observer que les deux Etats ont intérêt à ce que la frontière demeure ouverte aux échanges.

C'est pourquoi, tant en cas de Brexit avec accord que de Brexit sans accord, les Etats, de manière consensuelle, disposent de nombreux moyens permettant de conserver cette ouverture.

B- Une libre circulation pouvant être conservées post-Brexit

Cette frontière doit demeurer effective afin de permettre à l'économie des deux territoires de se maintenir. Cela peut se faire de manière consensuelle, tant dans le cadre de l'Accord de retrait (A), que dans celui d'un "Brexit" sans accord, notamment avec la possibilité de passer par un local border traffic permit (2).

1- Dans le cas d'un « Brexit » avec accord

Dans l'hypothèse du vote de l'Accord de retrait, de nombreux aménagements ont été établis entre le Royaume-Uni et l'Espagne afin que les individus puissent continuer à traverser la frontière de manière effective. En ce qui concerne les travailleurs frontaliers, l'Accord leur est applicable en tant que l'article 10 c) étend son champ d'application à leur cas²⁵⁷. Dans cette mesure, les travailleurs salariés transfrontaliers disposent du droit de travailler dans l'Etat de travail dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat²⁵⁸. A cet effet, peuvent entrer et de sortir de l'Etat de travail²⁵⁹. Les travailleurs frontaliers non-

²⁵⁶ Rapport du Comité de l'Union européenne de la Chambre des Lords « Brexit : Gibraltar », Uncorrected oral evidence, Brexit: Gibraltar, disponible à l'adresse suivante : <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/european-union-committee/brexit-gibraltar/oral/44694.html> : « *So there was a period from 2013 to 2015 where we saw Spain operate a very hard frontier indeed. There were sometimes queues of three, four or five hours to cross into Spain. Unfortunately, most of the people sitting in those queues were Spanish workers who had come into Gibraltar to do a hard day's work and found that their Government was making it difficult for them to go back to their homes and loved ones* ».

²⁵⁷ Accord de retrait, *op cit.*, article 10 c) : « les citoyens de l'Union qui ont exercé leur droit en tant que travailleurs frontaliers au Royaume-Uni conformément au droit de l'Union avant la fin de la période de transition et qui continuent de le faire par la suite ».

²⁵⁸ Accord de retrait, *op cit.*, article 24, § 1, c)

²⁵⁹ Accord de retrait, *op cit.*, article 24, § 3

salariés disposent des mêmes droits²⁶⁰. De même, les qualifications professionnelles des travailleurs pourront encore être reconnues dans l'Etat de travail²⁶¹. Enfin, afin que la transition se fasse en douceur à tous les niveaux, il est mis en place un système de coordination des systèmes de sécurité sociale permettant que les travailleurs ne se trouvent pas dépourvus de protection après le « Brexit ». L'accord de retrait prévoit ainsi de nombreuses dispositions permettant de limiter au maximum les effets défavorables que pourrait avoir le retrait de l'Union européenne sur les travailleurs. De manière générale, l'Accord fait en sorte de mettre en place des relations saines entre le Royaume-Uni et les Etats membres, permettant ainsi aux touristes d'évoluer entre les Etats. L'article 13 de l'Accord de retrait reprend ainsi notamment les conditions énoncées par l'article 21 du TFUE²⁶² et l'article 6 de la directive 2004/38/CE²⁶³. Il convient de noter deux éléments. Premièrement, le mémorandum d'accord portant sur les citoyens a pour but unique de mettre au point un comité de coordination chargé de la bonne application de l'article 1er du Protocole, rendant applicable à Gibraltar la partie II de l'Accord, sur les citoyens. Deuxièmement, et c'est particulièrement révélateur de l'importance donnée à la question des droits des citoyens, seuls l'article 1er du protocole, demeurera en vigueur après la fin de la période de transition²⁶⁴.

Ainsi, dans le cas où l'Accord de retrait serait ratifié par les différentes parties, celle-ci permettront la mise en place consensuelle d'un cadre juridique propice aux échanges entre le Royaume-Uni et l'Espagne. Dans le cas d'un « Brexit » sans accord, il est tout aussi possible que les parties s'entendent afin de permettre l'élaboration de conditions favorables à la libre circulation des personnes et des travailleurs en particulier.

²⁶⁰ Accord de retrait, *op cit.*, article 25

²⁶¹ Accord de retrait, *op cit.*, article 27

²⁶² TFUE, *op cit.*, article 21 §1 « Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application ».

²⁶³ Directive 2004/38/CE du Parlement et du Conseil du 29 avril 2004, *JO L 158 du 30.4.2004*, p. 77–123 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, article 6 §1 : « Les citoyens de l'Union ont le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une période allant jusqu'à trois mois, sans autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité ».

²⁶⁴ Accord de retrait, *op cit.*, article 185 : « Le protocole sur Gibraltar, à l'exception de son article 1, cesse de s'appliquer à la fin de la période de transition ».

2- Dans le cas d'un Brexit sans accord

Si l'Accord de retrait n'était pas adopté, il est tout à fait possible pour l'Espagne et Gibraltar de conserver un cadre juridique propice à la circulation des personnes. Cela devra se faire nécessairement dans le cadre du droit de l'Union européenne. L'Espagne étant un Etat membre, situé à la frontière de la zone Schengen, l'Union est directement concernée par la gestion de ses frontières. Cela ne constitue pas un obstacle, au contraire. Le droit de l'Union contient en effet une disposition qui pourrait trouver à s'appliquer au cas d'espèce. Un permis peut en effet être délivré en vue du franchissement local d'une frontière de l'espace Schengen²⁶⁵. C'est d'ailleurs ce que recommandait le comité de l'Union européenne de la chambre des Lords interrogé sur la question du franchissement futur de la frontière²⁶⁶. Ces permis sont disponibles pour une durée de 1 à 5 ans, et sont délivrés dans les mêmes conditions qu'un permis de séjour. Ces permis reposent ainsi sur un accord bilatéral approuvé par la Commission à la condition de respecter le principe de réciprocité. Ainsi, les Etats tiers liés par ce type de permis doivent permettre aux ressortissants de l'Etat membre auquel ils sont liés, d'accéder à son territoire de la même manière que ses nationaux accèdent au territoire de l'Etat membre. Toutefois, le champ des possibles est bien plus large que ce seul permis. Le règlement 1931/2006 permet en effet que soit pris tout accord bilatéral qui n'est pas contraire aux règles qu'il énonce en ce qui concerne le petit trafic frontalier²⁶⁷. Ainsi, entre la mise en place d'un accord institutionnalisé tel que le permis de franchissement local de frontière, et le champ très large, des accords bilatéraux sui generis respectant les règles fixées par le règlement 1931/2006, les possibilités, en cas de « Brexit » sans accord, sont nombreuses. Il semble ainsi que l'Espagne et le Royaume-Uni disposent de tous les moyens de faire en sorte que la frontière de La Verja fonctionne de manière à permettre un passage régulier tant que des touristes que des travailleurs.

Gibraltar se situe dans une zone géographique particulièrement sensible en termes de migrations. La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne pourrait ainsi avoir des

²⁶⁵ Rectificatif au règlement (CE) no 1931/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres et modifiant les dispositions de la convention de Schengen, article 7

²⁶⁶ Rapport du Comité de l'Union européenne de la chambre des Lords, session 2002-2003, 18^{ème} rapport, *op cit.*

²⁶⁷ *Ib.*, article 17 §1 : « Aux fins de la mise en œuvre du régime propre au petit trafic frontalier, les États membres sont autorisés à conclure avec les pays tiers voisins des accords bilatéraux conformes aux règles énoncées dans le présent règlement ».

effets sur cette question. Or, il convient d'observer que Gibraltar est beaucoup moins concerné que l'Espagne par cette problématique et que le « Brexit » n'aura, de ce point de vue, qu'une incidence assez faible.

II- La question des migrants

Contrairement à ce que pourrait laisser croire sa position géographique, Gibraltar n'est que peu visé par l'immigration, tout particulièrement en comparaison de l'Espagne (A). La question d'un vide juridique laissé par la sortie du champ d'application du droit de l'Union européenne pourrait toutefois se poser, aucun accord relatif au « Brexit » n'ayant été conclu sur cette question. Il semble que tant le droit de l'Union européenne susceptible de s'appliquer post « Brexit », que le droit international général permettent de combler un éventuel vide (B).

A- Gibraltar, un territoire peu visé par l'immigration

Contrairement au détroit qui porte son nom, Gibraltar n'est pas particulièrement touché par l'immigration. Cela s'explique par deux raisons principales. Premièrement, l'Espagne, tout aussi proche des côtes, est bien plus recherchée par ceux qui tentent de rejoindre l'Europe (1). Deuxièmement, Gibraltar dispose d'un statut particulier au sein de l'Union européenne qui ne fait pas de lui une terre d'accueil attirante (2).

1- L'Espagne, territoire plus attirant

Considérée lors de son accession à l'Union européenne, comme le “*soft underbelly*”²⁶⁸ des frontières de l'Union, l'Espagne a rapidement été poussée à renforcer ses contrôles aux frontières. En 1991, elle a alors instauré une obligation de visa pour les ressortissants marocains, algériens et tunisiens. C'est à cette date qu'a véritablement commencé le phénomène d'immigration irrégulière vers l'Espagne. Cette dynamique qui n'a jamais cessé de se renforcer depuis, atteint son apogée aujourd'hui. En 2018, le nombre

²⁶⁸ GABRIELLI (L.), « Récurrence de la crise frontalière : l'exception permanente en Espagne », *Cultures & Conflicts*, vol. 99-100, no. 3, 2015, p 81

d'immigrés clandestins arrivés par la mer a atteint 57 000²⁶⁹. L'Espagne compte de nombreuses portes d'entrée par la mer empruntées par les migrants²⁷⁰. On trouve à cela différentes justifications. Premièrement, les eaux territoriales de l'Espagne sont bien plus étendues que les eaux de Gibraltar, à considérer que celles-ci existent. De ce fait, quand des embarcations clandestines s'approchent des côtes ibériques, c'est l'Espagne qui se trouve concernée en premier lieu et réagit, souvent entraînant des conséquences tragiques²⁷¹. Toujours d'un point de vue géographique c'est bien la ville espagnole de Tarifa qui est la plus proche des côtes marocaines, rendant ainsi le trajet plus court. Enfin, sous un angle stratégique, les migrants ont tout intérêt à rejoindre l'Espagne. Située dans Schengen, elle est une porte directe vers le reste de l'Europe pour ceux qui y obtiennent des papiers. Par ailleurs, tous les migrants ne cherchent pas nécessairement à rejoindre un autre pays de l'Union, l'Espagne constitue en effet une terre d'accueil recherchée par les migrants et non pas seulement un point d'accès au continent. D'un point de vue géographique et structurel, au sein du détroit de Gibraltar, c'est l'Espagne qui concentre le flux de migrations bien au-delà du Rocher.

Gibraltar ne présente en effet que peu d'avantages pour ceux qui chercheraient à s'établir sur le territoire, tout particulièrement s'il s'agit d'immigrants clandestins, le « Brexit » ne pose que peu de questions sous cet angle-là.

2- Gibraltar, un territoire particulier peu prisé

Le territoire de Gibraltar, comme nous l'avons démontré, a une superficie trop réduite pour accueillir toute la main d'œuvre nécessaire au fonctionnement de son économie. Il lui est ainsi particulièrement difficile d'accueillir de nouveaux habitants. Il est toutefois intéressant de noter que lors du blocus organisé par Franco, le territoire s'est trouvé dépourvu de travailleurs. Afin de maintenir son économie naissante à l'époque, Gibraltar a fait appel à la main d'œuvre marocaine, offrant des contrats extrêmement précaires. Cette situation

²⁶⁹ « En 2018, l'Espagne a connu un record d'entrée de migrants », *Courrier international*, 2 janvier 2019, initialement publié dans *El País*, article disponible à l'adresse suivante : <https://www.courrierinternational.com/article/en-2018-lespagne-connu-un-record-dentrees-de-migrants>

²⁷⁰ Données de l'Organisation mondiale pour les migrations, disponibles à l'adresse suivante <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>, les principales portes d'entrée par la mer en Espagne sont Cadix, Playa de la Barrosa, Barbate, Tarifa, Algeciras, Playa del Saladillo, Málaga, Motril, Almería, Puerto Aguilas, Playa de San Ginés, et Punta Negrete.

²⁷¹ V. GABRIELLI (L.) *op cit.*, p 75

s'est ébruitée quand en 1995, quand le Centre international pour les droits syndicaux s'est rendu sur place et a dressé un constat affligeant²⁷². Exception faite de cet impressionnant recours à la main d'œuvre immigrante et de ses conditions déplorables, l'immigration demeure relativement peu importante sur Le Rocher. Son territoire particulièrement restreint n'offre que peu de portes d'entrée par la mer. C'est pourquoi l'Organisation mondiale pour l'immigration ne le signale pas parmi les points d'entrée d'immigration vers l'Europe. De cette superficie particulièrement restreinte découle la taille des eaux que le Rocher considère comme ses eaux territoriales. Ainsi, même si le Royaume-Uni possède, en pratique, un contrôle effectif sur cette zone, elle est particulièrement restreinte. Dans ce cadre, les eaux territoriales espagnoles sont nécessairement plus concernées par l'immigration clandestine. C'est ce qui explique que l'Espagne qui réagit dès que des embarcations clandestines se trouvent dans ses eaux territoriales, sans attendre qu'elles atteignent ses côtes, comptabilise un nombre de tentatives d'immigration particulièrement élevées. Ainsi, en pratique, presque toutes les embarcations clandestines se trouvant dans le détroit de Gibraltar sont considérées comme se dirigeant vers l'Espagne car se trouvant rapidement, dans les eaux de cette dernière. Par ailleurs, l'économie de Gibraltar étant principalement dédiée aux services n'est pas adaptée à l'immigration clandestine car ne facilite pas le travail non déclaré. Par ailleurs, s'il est difficile de s'installer sur le territoire du Rocher, il est tout aussi difficile de le quitter par la terre. En effet, la frontière de La Verja est particulièrement étanche, Gibraltar se trouvant certes dans l'Union européenne, mais en-dehors de la zone Schengen, et de l'union douanière. De nombreux contrôles sont donc effectués au niveau de la frontière, ne laissant que peu de place à l'immigration, notamment clandestine. Gibraltar ne possédant pas les caractéristiques d'une terre d'accueil pour les migrants, contrairement à l'Espagne, toute aussi proche des côtes africaines, voire plus si l'on se réfère à ses nombreuses îles, le Rocher n'est que peu confronté à l'immigration.

De ce fait, la sortie de l'Union européenne ne pose pas de question majeure quant au traitement futur des migrants. D'autant plus qu'un vide juridique est très peu probable.

²⁷² « Britain exploits migrant workers », *International Union Rights*, Vol, n°3, pp 14-15

B- L'improbabilité d'un vide juridique post- « Brexit »

Le « Brexit » a été organisé de façon à ce que certaines dispositions du droit de l'Union européenne demeurent en vigueur après la date de sortie. De même, le droit international général peut parfaitement offrir des garanties en matière de traitement des immigrants. Ainsi, tant grâce au maintien en vigueur de certaines dispositions issues du droit de l'Union européenne (1), que grâce au droit international général (B), l'hypothèse d'un vide juridique en la matière est très peu probable.

1- Des dispositions européennes potentiellement en vigueur

Tout d'abord, il convient de rappeler qu'en cas de vote de l'Accord de retrait, une période de transition est prévue durant laquelle le droit de l'Union européenne s'appliquera au Royaume-Uni comme s'il était encore un Etat membre²⁷³. La question du maintien en vigueur de certaines dispositions issues du droit de l'Union européenne se pose ainsi soit à partir de la fin de ladite période de transition, soit dans le cas d'un « Brexit » sans accord. Le Parlement du Royaume-Uni tout comme celui de Gibraltar, ont pris leurs dispositions quant à la sortie imminente des territoires, de l'Union européenne. En effet, tout comme l'Union a dû modifier son droit, le Royaume-Uni a dû adapter son système juridique. Le Parlement de Gibraltar a ainsi adopté le *European Union (withdrawal) Act 2019*²⁷⁴. Il prévoit que la législation interne d'origine dérivée européenne (*EU-derived domestic legislation*) qui s'applique avant la sortie de l'Union européenne, continue de s'appliquer de la même manière après la date de sortie²⁷⁵. Il en va de même pour tout le droit de l'Union européen auquel il a été conféré un effet direct²⁷⁶. C'est en effet le choix qu'ont fait Westminster et le Parlement de Gibraltar de conserver au sein de leur droit interne le droit issu de l'union européenne en se laissant la possibilité, à terme, d'en modifier ou abroger tout ou partie. En ce sens, par exemple, resteront applicables à Gibraltar, tant que n'auront pas été abrogées, les lois transposant les directives européennes en matière d'immigration²⁷⁷. C'est aussi grâce

²⁷³ Accord de retrait, *op cit.*, articles 126, 127 et 132

²⁷⁴ European Union (Withdrawal) Act 2019, 1er janvier 2019, Act no. 2019-01

²⁷⁵ *Ib.*, article 5 §1

²⁷⁶ *Ib.*, article 6 §1

²⁷⁷ *L'Immigration (passenger name record) rules 2018*, du 24 mai 2018 transpose la directive 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, *JO L 119 du 4.5.2016*, p. 132–149 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, l'*Immigration control Act* du 31 mai 1962, amendé, transpose la directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002, *JO L 328*

au droit de l'Union européenne que les discriminations que subissaient les Marocains arrivés sur le Rocher pur permettre à Gibraltar de faire face à une pénurie de main d'œuvre liée au blocus organisé par Franco ont cessé. En 2006, a été adopté le *Equal Opportunity Act 2006*²⁷⁸, qui transpose notamment la directive 2000/43/EC relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique²⁷⁹. Depuis cette date, la situation des travailleurs Marocains s'est considérablement améliorée²⁸⁰. C'est encore un acquis du droit de l'Union européenne que le droit gibraltarien conservera sauf loi contraire expresse. Toutefois on l'imagine facilement, de nos jours, si le Royaume-Uni adoptait une telle loi, ne serait-ce que par l'intermédiaire de la législation gibraltarienne, l'opinion publique ne manquerait pas de condamner ce mouvement. Or, c'est justement la pression médiatique qui a poussé Gibraltar, en premier lieu, à modifier son droit. Un très grand nombre de textes d'origine européenne resteront ainsi applicables au territoire de Gibraltar en matière d'immigration. Lors de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, Gibraltar ne se trouvera ainsi pas face à un vide juridique dans ce domaine.

Il faut toutefois garder à l'esprit qu'à l'avenir, le Parlement de Gibraltar, tout comme Westminster, pourront décider de modifier ou abroger les lois de transpositions. Dans le cas

du 5.12.2002, p. 17–18 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers la Directive 64/221/CEE du Conseil, du 25 février 1964, *JO 56 du 4.4.1964*, p. 850–857 pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, la Directive 72/194/CEE du Conseil, du 18 mai 1972, *JO L 121 du 26.5.1972*, p. 32–32 étendant aux travailleurs qui exercent le droit de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi, le champ d'application de la directive du 25 février 1964 pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, la directive 75/35/CEE du Conseil, du 17 décembre 1974, *JO L 14 du 20.1.1975*, p. 14–14 étendant le champ d'application de la directive 64/221/CEE pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, aux ressortissants d'un État membre qui exercent le droit de demeurer sur le territoire d'un autre État membre après y avoir exercé une activité non salariée, la directive 90/365/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, *JO L 180 du 13.7.1990*, p. 28–29 relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non-salariés ayant cessé leur activité professionnelle, et l'*Immigration, Asylum and Refugee Act* du 31 mai 1962 transpose la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996, *JO L 18 du 21.1.1997*, p. 1–6 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, par exemple.

²⁷⁸ *Equal Opportunity Act 2006*, Act No. 2006-37

²⁷⁹ Directive 2000/43/EC du Conseil du 29 juin 2000, *JO L 180 du 19.7.2000*, p. 22–26 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique

²⁸⁰ « Gibraltar Moroccan workers update », *International Union Rights*, Vol 20, No 3, p 25 : « It is with pleasure that we can report that rapid and far-reaching change has occurred in Gibraltar since the ICTUR report (and the whirlwind of media, political and legal attention that our report and subsequent campaign provoked). Both Unite and the Moroccans with whom we spoke expressed satisfaction with the changes that had occurred ».

où le droit de l'Union européenne ne trouverait plus à s'appliquer, il conviendrait de se tourner vers le droit international général.

2- Le droit international général comme palliatif

Gibraltar se voit appliquer, par le biais du Royaume-Uni lorsqu'il l'a expressément prévu, de nombreux traités internationaux. Parmi eux, on trouve le Pacte international relatif aux droits civils et politiques²⁸¹ dont l'article 13 s'applique directement aux étrangers vivant sur le territoire d'un Etat partie, seront ainsi concernés les immigrants cherchant à s'installer légalement à Gibraltar²⁸². Par ailleurs, depuis 1913, est applicable à Gibraltar la Convention Internationale pour l'unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvetage maritimes²⁸³. De même, les *Gibraltar Merchant Shipping (survey certification and safety) Regulations*, du 3 mai 2015 transposent en droit interne la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, signée à Londres le 1er novembre 1974²⁸⁴. On le constate, malgré des modes de ratification différents, de nombreux traités internationaux relatifs à la protection des migrants sont applicables à Gibraltar. De ce fait et compte tenu de l'afflux relativement faibles de migrants sur le territoire, il est très peu probable que le « Brexit » ait une incidence défavorable sur la protection des migrants à Gibraltar. Par ailleurs, il est tout à fait remarquable que le Royaume-Uni quitte l'Union européenne mais reste, bien évidemment, pour le moment, un Etat partie à la Convention EDH. A ce titre, les très nombreuses dispositions protectrices des migrants demeurent applicables à Gibraltar. Il en va de même pour les conventions dites universelles telles que la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, signée par le Royaume-Uni le 11 octobre 1966 et entrée en vigueur le 7 mars 1969²⁸⁵. Par une déclaration

²⁸¹ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, signé à New York le 16 décembre 1966, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 999, p. 171 et vol. 1057, p. 407 ratifié par le Royaume-Uni le 20 mai 1976 et applicable à Gibraltar

²⁸² *Ib.*, article 13 : « Un étranger qui se trouve légalement sur le territoire d'un Etat partie au présent Pacte ne peut en être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi et, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ne s'y opposent, il doit avoir la possibilité de faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion et de faire examiner son cas par l'autorité compétente, ou par une ou plusieurs personnes spécialement désignées par ladite autorité, en se faisant représenter à cette fin »

²⁸³ Convention Internationale pour l'unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvetage maritimes, signée à Bruxelles le 9 septembre 1910, ratifié le 1er février 1913, entré en vigueur à Gibraltar le 3 mars 1913, *Recueil des Traités*, vol II, p 131 et entrée en vigueur à Gibraltar le 3 mars 1913

²⁸⁴ Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, signée à Londres le 1er novembre 1974 *Recueil des Traités*, vol. 1185, p. 3

²⁸⁵ Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, signée à New-York le 7 mars 1966, entrée en vigueur le 4 janvier 1969, *Recueil des Traités*, vol. 660, p. 195.

du Royaume-Uni, le champ d'application du traité a été étendu à tous les territoires sous souveraineté britannique, parmi lesquels il convient de compter Gibraltar. Si l'héritage du droit de l'Union européenne venait à disparaître du droit gibraltarien, de nombreux documents internationaux permettraient alors de protéger les migrants qui chercheraient à s'établir à Gibraltar. A nouveau, c'est par la conclusion consensuelle de traités internationaux, que les effets du retrait sont contenus.

C'est par la même voie que l'incidence du « Brexit » sur le régime fiscal de Gibraltar pourra être freinée. En effet, on aurait pu penser que le « Brexit » en permettant à Gibraltar d'échapper au contrôle de la Commission européenne, aurait renforcé le régime fiscal particulier applicable sur le territoire. Or, il semble au contraire, qu'il pourrait contribuer à un apaisement des relations entre le Rocher et l'Espagne sur ce sujet.

III- La question fiscale

Par le biais du droit issu de l'Union européenne (A) tant que par l'entremise d'un droit international général en construction (B), le régime fiscal de Gibraltar tend à devenir de plus en plus régulé par des règles externes. De ce fait, le « Brexit » ne devrait pas permettre la mise au point d'une législation qui ferait officiellement de Gibraltar, un paradis fiscal.

A- Le « Brexit » avec accord : la persistance du droit européen

Malgré la sortie de Gibraltar de l'Union européenne, il semble que l'influence du droit communautaire en matière fiscale ne devrait pas cesser. En effet, il est possible de voir le droit issu de l'Union européenne continuer à trouver à s'appliquer post- «Brexit» (1), tout comme la Commission européenne est susceptible à l'avenir, de devoir se prononcer sur le droit fiscal gibraltarien (2).

1- Des dispositions intégrées au droit interne

Gibraltar a connu une longue histoire de contrôles de son système fiscal par la Commission européenne. Dès 1999, Gibraltar a dû abandonner son régime fiscal soupçonné par la Commission de favoriser les sociétés offshores. En 2001, la Commission a ouvert une

enquête en application de l'article 88, paragraphe 2, du traité CE²⁸⁶ et a conclu en 2002, à la nécessité d'abroger ce système²⁸⁷. Gibraltar a alors modifié son régime d'imposition des sociétés ce qui lui a valu une nouvelle enquête de la Commission en 2004 qui a, de nouveau, conclu à l'illicéité de ce régime qui s'apparentait à un système d'aides d'Etat²⁸⁸ ce que la CJUE a confirmé le 15 novembre 2011²⁸⁹. Gibraltar, qui avait mis au point en 2010, un nouveau régime fiscal a, dès 2013 subi un nouveau contrôle de la Commission qui a étendu le champ de cette opération en 2014²⁹⁰. Cette enquête qui a abouti en 2018, a permis à la Commission de conclure que 5 des 165 ruling fiscaux contrôlés constituaient des aides d'Etat²⁹¹. A cette occasion, la Commission a constaté que Gibraltar avait, tout au long de l'enquête commencé à se mettre en conformité avec le droit de l'Union européenne. En juillet 2013 le Rocher avait ainsi aboli l'exonération illégale pour les revenus d'intérêts avant de faire de même, en janvier 2014, pour les revenus de redevances. Par ailleurs, la Commission a constaté que Gibraltar avait, dès octobre 2018 mis en place de nombreux mécanismes afin de se conformer aux règles européennes en la matière²⁹². Or, comme nous l'avons souligné, le *European Union (Withdrawal) Act 2019* prévoit que le droit européen incorporé au sein du droit gibraltarien restera en vigueur après la sortie de l'Union européenne²⁹³. De ce fait, toutes les règles issues du droit de l'Union européennes et transposées au sein de l'ordre gibraltarien en la matière, continueront de s'appliquer après le « Brexit »²⁹⁴. Gibraltar ayant, au cours de la dernière enquête menée par la Commission

²⁸⁶ Communiqué de presse de la Commission européenne, 11 juillet 2001, disponible à l'adresse suivante : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-01-982_fr.htm

²⁸⁷ MUT BOSQUE (M.), *op cit*, p 36

²⁸⁸ *Ibid.*

²⁸⁹ CJUE (grande chambre), 15 novembre 2011, Commission européenne (C-106/09 P) et Royaume d'Espagne (C-107/09 P) contre Government of Gibraltar et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, ECLI: ECLI:EU:C:2011:732.

²⁹⁰ Communiqué de presse de la Commission européenne, 1er octobre 2014, disponible à l'adresse suivante : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-955_fr.htm

²⁹¹ Communiqué de presse de la Commission européenne, 19 décembre 2018, disponible à l'adresse suivante : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6889_fr.htm

²⁹² *Ibid* : « En outre, au cours de l'enquête menée par la Commission, Gibraltar a modifié ses règles fiscales afin d'améliorer la procédure en matière de rulings fiscaux, de renforcer les règles applicables aux prix de transfert, d'accroître les obligations des contribuables (déclarations annuelles et communication d'informations pertinentes lors de l'introduction de demandes de rulings, par exemple), ainsi que d'améliorer la transparence sur les modalités de mise en œuvre de son système d'imposition territorial. La Commission se félicite de l'amélioration de ces règles, qui sont entrées en vigueur en octobre 2018 ».

²⁹³ *Supra* p 90

²⁹⁴ Par exemple, le *Income Tax (interest and royalties) (Switzerland) Regulations 2006*, du 18 mai 2006, transpose la décision du Conseil 2004/911/CE du 2 juin 2004, *JO L 385 du 29.12.2004*, p. 28–29 et *JO L 153M du 7.6.2006*, p. 381–382 concernant la signature et la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse prévoyant des mesures équivalentes à celles prévues dans la directive 2003/48/CE, le *Income Tax Act 2010* du 1er janvier 2011 transpose la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011, *JO L 64 du 11.3.2011*, p. 1–12 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE, la directive 2013/13/UE du Conseil du 13 mai 2013, *JO L 141 du*

cherché à respecter le droit de l'Union européenne, son système fiscal au moment où il quittera l'Union, sera proche sinon conforme au droit de l'Union européenne. Bien que Gibraltar soit, après la période de transition, libre de modifier cette législation, il est important de noter que, jusqu'à une décision contraire, la législation interne respectera le droit de l'Union européenne. Enfin, il convient de noter qu'en cas de vote de l'Accord de retrait, le droit de l'Union européenne, notamment en matière fiscale, trouvera à s'appliquer jusqu'à la fin de la période de transition. C'est à ce titre notamment que la directive 2010/24/UE²⁹⁵ continuera à s'appliquer jusqu'à cinq ans après la fin de la période de transition. En effet, la Commission, à la fin de son enquête de 2018, avait conclu à la nécessité pour Gibraltar, de récupérer les impôts impayés²⁹⁶. La directive précitée étant applicable après la fin de la période de transition, tout est prévu pour que Gibraltar continue à se plier au droit de l'Union européenne, en matière fiscale, même après sa sortie de l'Union.

Par ailleurs, afin de s'assurer de cette conformité, sous certaines conditions, la Commission européenne restera compétente après la sortie de l'Union européenne.

28.5.2013, p. 30–31 portant adaptation de certaines directives dans le domaine de la fiscalité, du fait de l'adhésion de la République de Croatie, la directive 2014/86/UE du Conseil du 8 juillet 2014, *JO L 219 du 25.7.2014*, p. 40–41 modifiant la directive 2011/96/UE, concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents, la directive 2015/121 du Conseil du 27 janvier 2015, *JO L 21 du 28.1.2015*, p. 1–3 modifiant la directive 2011/96/UE concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et aux filiales d'États membres différents, la directive 2015/2376 du Conseil du 8 décembre 2015, *JO L 332 du 18.12.2015* modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal, la directive 2016/881 du Conseil du 25 mai 2016, *JO L 146 du 3.6.2016*, p. 8–21 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal, la directive 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016, *JO L 342 du 16.12.2016*, p. 1–3 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux, la directive 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016, *JO L 193 du 19.7.2016*, p. 1–14 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur, ou encore, les *International cooperation (improvement of international tax compliance) regulations 2016*, entré en vigueur le 22 décembre 2016, transpose la directive 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014, *JO L 359 du 16.12.2014*, p. 1–29 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal.

²⁹⁵ Directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010, *JO L 84 du 31.3.2010*, p. 1–12 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures

²⁹⁶ Décision de la Commission européenne, 2013/C 348/05, *JO C 348 du 3.10.2014*, p. 78–100 : « *DECISION: The Commission wishes to remind the United Kingdom that Article 108 (3) TFEU has suspensory effect, and would draw your attention to Article 14 of Council Regulation (EC) No. 659/1999, which provides that all unlawful aid may be recovered from the recipient. The Commission invites the UK authorities to transmit immediately copy of the present decision to all (potential) beneficiaries of the aid, or at least to proceed to inform them with appropriate means* ».

2- Un possible contrôle de la Commission post- « Brexit »

L'article 3 de l'Accord de retrait englobe Gibraltar dans toute dénomination du Royaume-Uni dans la mesure où le droit de l'Union lui était applicable²⁹⁷. Il en ressort que toutes les dispositions portant sur la compétence future des organes de l'Union en ce qui concerne le Royaume-Uni s'applique aussi à Gibraltar. Ainsi, non seulement Gibraltar sera soumis au contrôle des institutions, organes et organismes de l'Union en matière de procédures administratives ouvertes avant la fin de la période de transition²⁹⁸, mais il pourra aussi l'être en cas de nouvelles procédures en matière d'aides d'Etat ou menées par l'Office européen de lutte antifraude. Pendant une période de quatre ans après la fin de la période de transition, et en ce qui concerne des aides accordées avant la fin de ladite période, la Commission européenne peut ouvrir de nouvelles procédures administratives. Elle demeure compétente pour les procédures ouvertes durant cette période de quatre ans mais non résolues avant ce délai²⁹⁹. Enfin, bien évidemment, se pose la question de la force obligatoire des décisions. L'Accord y répond en précisant que les décisions adoptées par les organes de l'Union au cours de la période de transition ou dans le cadre des procédures des articles 92 et 93 après la fin de la période de transition, ont force obligatoire pour et au Royaume-Uni³⁰⁰. Cela s'explique par le fait que le Royaume-Uni s'engage, en cas du vote de l'Accord de retrait, à respecter le droit de l'Union européenne. Il est ainsi parfaitement logique qu'il s'ouvre à un contrôle du respect de ce droit par les instances de l'Union européenne. Ainsi, l'Accord met en place de nombreux mécanismes permettant que Gibraltar n'échappe pas à son obligation de respecter le droit de l'Union européenne.

Toutefois, si l'Accord de retrait n'était pas adopté par les parties, ou même à la fin de la période de transition, Gibraltar ne se trouvera pas non plus dans une situation de liberté quant à son régime fiscal et devra ainsi se soumettre au droit international applicable en la matière.

²⁹⁷ Accord de retrait, *op cit.*, article 3 §1 b)

²⁹⁸ *Ib.*, article 92

²⁹⁹ *Ib.*, article 93

³⁰⁰ *Ib.*, article 95

B- Un droit international en construction

Le droit international, en matière fiscale, est aujourd'hui en pleine construction. Gibraltar, en ratifiant de nombreux accords, participe à son élaboration (2), plus proche encore de la question qui nous intéresse, l'Accord de retrait prévoit la conclusion d'un accord bilatéral Espagne-Gibraltar, en la matière (1).

1- Un droit international auquel participe l'Accord de retrait

Le Protocole sur Gibraltar prévoit en son article 3 le régime futur concernant les relations Espagne-Gibraltar en matière de fiscalité. Il est particulièrement intéressant de noter que l'alinéa 1er de cet article prévoit l'obligation pour les deux parties de coopérer de manière rapprochée³⁰¹. L'apport de cette obligation est cependant discutable. En effet, les parties doivent tout mettre en œuvre pour instituer ces différents systèmes de coopération, mais si cela ne s'avère pas possible dans les faits, rien ne pourra leur être reproché. C'est la nature d'une obligation de moyen. Toutefois, cette disposition peut s'avérer utile dans le sens où elle permet, dans le cas où les parties parviennent à mettre au point la collaboration demandée, de prolonger les apports de l'Accord de retrait au-delà de la période de transition. En effet, nous l'avons souligné, seul l'article 1er du Protocole sur Gibraltar trouvera à s'appliquer après ladite période en principe³⁰². Or, si les parties, en s'appuyant sur l'Accord mettent en place un ou des accords bilatéraux, il est fort probable que leur application ne se limite pas à la période de transition. Dans ce cas, l'Accord de retrait rend possible l'extension de ses effets pacificateurs dans le temps en matière de coopération fiscale. Il est aussi intéressant de noter que l'Accord comprend une disposition purement déclarative dont il y a lieu de se questionner sur l'utilité³⁰³. Cet alinéa affirme que Gibraltar est soumis : « au cadre inclusif de l'OCDE visant à lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices ». L'apport de cette disposition peut sembler douteux, étant donné qu'elle ne fait que déclarer un état du droit gibraltarien. Le reste de l'article 3 est destiné à réguler la situation de contrebande de tabac à laquelle sont confrontés l'Espagne et Gibraltar. A cet effet, l'Accord de retrait participe à nouveau à l'élaboration d'un droit international protecteur des douanes en plaçant le Royaume-Uni dans l'obligation de veiller à la

³⁰¹ *Ib.*, article 3 alinéa 1

³⁰² *Ib.*, article 184

³⁰³ *Ib.*, article 3 alinéa 2

transposition d'instruments internationaux. L'alinéa 3 prévoit ainsi l'extension à Gibraltar de la convention-cadre pour la lutte anti-tabac, adoptée à Genève le 21 mai 2003, ainsi que protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, adopté à Séoul le 12 novembre 2012³⁰⁴. Enfin, l'accord permet la mise en place de systèmes permettant le respect des droits de douanes et la lutte anti-fraude en imposant un « système de mesures de traçabilité et de sécurité relatives aux produits du tabac, équivalent aux exigences et aux normes du droit de l'Union »³⁰⁵, ainsi qu'un système fiscal visant à prévenir les activités frauduleuses impliquant l'alcool et l'essence soit en vigueur à Gibraltar³⁰⁶. En matière fiscale, l'Accord de retrait pose les bases d'un droit international régissant notamment, les relations Espagne-Gibraltar, applicable même après la sortie de l'Union européenne. Il est particulièrement intéressant de noter qu'il n'est pas précisé quelles devaient être les entités signataires de ces accords. En effet, si c'est le gouvernement de Gibraltar et non pas Londres qui signe ces accords, alors cela reviendrait, pour l'Espagne, à reconnaître la personnalité juridique internationale du Rocher. L'Accord ne nous apprend rien sur le sujet, il sera donc intéressant de rechercher comment la pratique s'adaptera. Si l'on se réfère au mémorandum d'accord sur la police et les douanes, l'on constate que cette collaboration a déjà été mise en place par les deux parties et la réponse à notre question est donnée en partie, le mémorandum liant l'Espagne au Royaume-Uni et non pas à Gibraltar. Ainsi, il semblerait que les futurs accords de collaboration, à l'image du mémorandum précité, ne confère pas au Rocher la reconnaissance espagnole. Enfin, il convient de noter que, pour la grande majorité, ces obligations ne constituent que des obligations de moyen. Les parties doivent ainsi tout mettre en œuvre pour les atteindre, toutefois, si elles agissent de bonne foi mais n'y parviennent pas, rien n'en pourra leur être reproché.

De ce fait, la possibilité de se raccrocher à un droit international en matière de fiscalité permet d'éviter que Gibraltar ne se trouve, dans le cas où les obligations ne pourraient pas être atteintes, où dans l'hypothèse où l'Accord ne serait pas ratifié, dans une situation de vide juridique.

³⁰⁴ *Ib.*, article 3 alinéa 3

³⁰⁵ *Ib.*, § 2

³⁰⁶ *Ib.*, article 3 alinéa 4

2- Un droit international auquel participe Gibraltar

Gibraltar, depuis quelques années, cherche à faire preuve de bonne foi en ratifiant de plus en plus d'instruments internationaux se rapportant à la matière fiscale. Comme l'a précisé le Royaume-Uni devant le Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux de l'Assemblée générale, le 21 mars 2019³⁰⁷, Gibraltar s'est engagé à plusieurs niveaux afin de satisfaire aux exigences internationales. A cette fin, les services de renseignements financiers du Rocher font partie du Groupe Egmont, qui vise à permettre l'échange d'informations relatives aux services financiers, afin de combattre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. De même, Gibraltar a conclu des accords d'échange de renseignements fiscaux avec 104 Etats, 88 d'entre eux étant entrés en vigueur. De plus, en adoptant le *International Cooperation (Improvement of International Tax Compliance) Regulations 2015*³⁰⁸, le 19 août 2015, Gibraltar s'est engagé à respecter la Norme commune de déclaration et de diligence raisonnable de l'OCDE. Il n'est pas déraisonnable d'en tirer que Gibraltar ne pourra se trouver dans une situation de totale liberté une fois la période de transition épuisée, ou dans le cas où l'Accord de retrait ne serait pas ratifié.

C'est ainsi de manière consensuelle que les effets du « Brexit » sur Gibraltar, pour une grande partie ont été délimités. Toutefois, il ressort de ce processus que l'unilatéralisme a aussi constitué un mode d'opération fréquemment utilisé par les parties. Gibraltar, dans ce cadre, loin d'être acteur d'une situation qui le concerne au premier plan, n'a été que l'objet du « Brexit ».

Chapitre II : Gibraltar, au cœur d'une procédure unilatérale

Afin de se préparer à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, les parties concernées ont eu recours à de nombreuses reprises à l'instrument unilatéral (I). Dans ce cadre, tant l'Union européenne que l'Espagne ont adopté des mesures unilatérales à l'égard

³⁰⁷ A/AC.109/2019/8, *op cit.*

³⁰⁸ *International Cooperation (Improvement of International Tax Compliance) Regulations 2015* du 19 août 2015

du Royaume-Uni et de Gibraltar dont la qualification semble devoir s'approcher d'un accord informel (II).

I- L'unilatéralisme, instrument « Brexit »

Phénomène consensuel dans sa procédure, le « Brexit » n'en demeure pas moins le fruit d'une décision unilatérale (A), ayant provoqué des réactions unilatérales (B).

A- Une décision unilatérale

Fruit d'un accord consensuel (1), l'article 50 du TFUE est mis en œuvre par une procédure unilatérale (2), le référendum britannique.

1- Une décision rendue possible par la voie consensuelle

Rédigé par John Kerr, diplomate britannique, l'article 50 du TUE trouve sa raison d'être dans l'hypothèse dans laquelle un Etat membre, confronté à un coup d'Etat devrait quitter l'Union³⁰⁹. En-dehors de cette hypothèse, le rédacteur de l'article 50 ne pensait pas le voir un jour, appliqué. C'est au cours de la Convention sur l'avenir de l'Europe, en 2001, que cet article est mis au point. Il sera ensuite introduit par le Traité de Lisbonne, au sein du droit positif de l'Union européenne. Quant à la question de savoir pourquoi un article équivalent n'a pas été inséré au sein du Traité instituant la Communauté économique européenne, il est difficile d'y répondre, les travaux préparatoires n'étant pas publics. On peut considérer que cet oubli visait à décourager les retraits. En effet, il était alors difficile de déterminer, aucune disposition ne portant sur cette éventualité, si elle était envisageable ou non³¹⁰. Mécanisme essentiellement créé pour faire pression sur les eurosceptiques, lors de son adoption, il n'était pas censé trouver à s'appliquer en pratique³¹¹. Le projet d'une

³⁰⁹ DELESALLE-STOLPER (S.), « Brexit : «Cet article 50, je l'ai rédigé sur la table de ma cuisine », *Libération*, 8 décembre 2016, disponible à l'adresse suivante : https://www.liberation.fr/planete/2016/12/08/brexit-cet-article-50-je-l-ai-redige-sur-la-table-de-ma-cuisine_1533972

³¹⁰ BLANKE (H.-J.), MANGIAMELI (S.) (éditeurs), *The Treaty on European Union (TUE) : A Commentary*, Springer, Berlin, 2013, p 1386

³¹¹ SEBAG (G.), « Grèce, le scénario catastrophe de la sortie de l'euro », *Slate*, 22 mai 2012, disponible à l'adresse suivante : <http://www.slate.fr/story/56399/grece-scenario-catastrophe-sortie-euro>, l'auteur cite Alain Lamassoure, député européen, membre de la Convention européenne pour qui l'article 50 : « est le seul moyen de s'assurer qu'à tout moment, tous les pays membres de l'Union européenne s'y sentent à l'aise » et s'adressait

Constitution pour l'Europe prévoyait une première version du droit de retrait de l'Union européenne³¹². Les principales peurs exprimées à l'époque se concentraient sur l'éventualité de voir cet article utilisé comme moyen de pression par certains Etats³¹³. Malgré les avis divergents à son propos, cet article a été adopté en même temps que l'ensemble du Traité de Lisbonne, le 13 décembre 2007 avant d'entrer en vigueur le 1^{er} décembre 2009. Bien que connaissant de nombreuses critiques relatives à son mode d'adoption jugé par certains, peu démocratique, le Traité de Lisbonne a été adopté selon la procédure prévue par la Convention de Vienne sur le droit des traités³¹⁴. Il a en effet été signé le 13 décembre par tous les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres avant d'être ratifié par chaque Etat. L'article 50 résulte donc bien d'une procédure consensuelle puisqu'adopté en même temps que le Traité de Lisbonne à la suite du refus de l'adoption d'une constitution pour l'Europe. Il est toutefois nécessaire de noter que le statut de territoire non autonome qui est celui de Gibraltar ne lui a permis, à aucun moment de consentir au Traité de Lisbonne. Il constitue, en droit de l'Union européenne, un territoire dont les relations extérieures sont gérées par un Etat membre, à ce titre, il est parfaitement logique, mais non moins regrettable, que son consentement n'ait pas été recherché. Gibraltar, territoire non autonome, se retrouve ainsi soumis à une procédure à propos de l'insertion de laquelle dans le droit de l'Union européenne, il n'a pas été consulté.

à l'origine, directement aux eurosceptiques : « On pensait à l'époque essentiellement au Royaume-Uni ou la République tchèque, à un certain moment, des pays qui nous cassent les pieds en tapant à longueur de journée sur l'Union européenne. Maintenant, on est en mesure de leur dire « écoutez les gars, si vous êtes si mécontents, la porte est là vous pouvez la prendre quand vous voulez » ».

³¹² Rapport du Comité de l'Union européenne de la chambre des Lords, session 2002-2003, 18^{ème} rapport, « The future of Europe : constitutional treaty – Draft articles 43-46 (Union membership) and general and final provisions », disponible à l'adresse suivante, <https://publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/ldcom/93/93.pdf> : Article 46: Voluntary withdrawal from the Union :

« 1. Any Member State may decide to withdraw from the European Union in accordance with its own constitutional requirements.

2. A Member State which decides to withdraw shall notify the Council of its intention. Once that notification has been given, the Union shall negotiate and conclude an agreement with that State, setting out the arrangements for its withdrawal, taking account of the framework for its future relationship with the Union. That agreement shall be concluded on behalf of the Union by the Council, acting by a qualified majority, after obtaining the assent of the European Parliament.

The withdrawing State shall not participate in the Council's discussions or decisions concerning it.

3. This Constitution shall cease to apply to the State in question as from the date of entry into force of the withdrawal agreement or, failing that, two years after the notification referred to in paragraph 2 ».

³¹³ BLANKE (H.-J.), MANGIAMELI (S.) (éditeurs), *The European Union after Lisbon*, Springer, Berlin, 2012, V. aussi SPINANT (D.), « Giscard forum set to unveil controversial EU 'exit clause' », Politico, 2 avril 2003, disponible à l'adresse suivante : <https://www.politico.eu/article/giscard-forum-set-to-unveil-controversial-eu-exit-clause/>

³¹⁴ Convention de Vienne sur le droit des traités, *op cit.*, article 11

Né d'une procédure consensuelle, si on en écarte Gibraltar, la mise en œuvre de l'article 50 du TUE résulte d'une initiative unilatérale.

2- Une décision naissant d'une procédure unilatérale

C'est par la décision seule du peuple britannique que le Royaume-Uni a engagé le processus de départ de l'Union européenne. Cette idée commence à germer au sein de la politique du pays dès 2009. La fin du mandat de Gordon Brown est en effet caractérisée par l'opposition du peuple à la décision de ratifier par la voie parlementaire, le Traité de Lisbonne qui voit dans le fonctionnement de l'Union européenne, un mécanisme anti-démocratique³¹⁵. Le 23 janvier 2013, David Cameron, sous la pression politique, notamment devant la montée du parti UKIP, annonce la tenue d'un référendum sur le retrait de l'Union en cas de victoire des conservateurs aux prochaines élections législatives. C'est cette victoire qui engage le processus de mise au point du référendum concrétisé par le *European Union referendum Act 2015*. Cette procédure se soldera on le sait, par le référendum du 23 juin 2016, au cours duquel, 51,9% des voix se prononceront en faveur d'un retrait de l'Union européenne. C'est bien par la voie unilatérale que le Royaume-Uni quitte l'Union. En effet, si l'assentiment du reste des Etats membres est nécessaire, c'est seulement en ce qui concerne le vote de l'Accord de retrait. La décision de quitter l'Union n'appartient qu'à l'Etat membre qui désire s'en retirer. Il ne s'agit pas là d'une procédure d'expulsion ou même d'un retrait accepté par les Etats membres. La décision de se retirer appartient à l'Etat souverain et à lui seul, les Etats membres ne disposent pas d'un droit à voir les membres demeurer au sein de l'Union. Le caractère unilatéral d'un retrait reposant uniquement sur la volonté de l'Etat membre était encore plus visible dans la rédaction de l'article 46 du projet pour une Constitution pour l'Europe. L'article 46, futur article 50 du TUE, avait en effet pour titre « Retrait volontaire de l'Union »³¹⁶. Cette tournure de phrase permettait de mettre en avant le fait que tout départ devait résulter uniquement de la volonté des Etats membres, et qu'il ne pouvait aucunement s'agir d'une procédure d'exclusion. Cet article ne pouvait donc pas servir de moyen de pression. De même, les commentaires relatifs à l'article 46 précisait que même si un accord entre l'Union et l'Etat en cause était utile, il ne pouvait s'agir d'une condition sine qua non³¹⁷. Il en va aujourd'hui de même, l'éventualité dans laquelle se

³¹⁵ DUFFY-MEUNIER (A.), « La préparation britannique, l'engagement du retrait », *Le Brexit*, Bruylant, Bruxelles, 2017, p 58

³¹⁶ *Infra*, p 80

³¹⁷ Rapport du Comité de l'Union européenne de la chambre des Lords, session 2002-2003, 18^{ème} rapport, « The future of Europe : constitutional treaty – Draft articles 43-46 (Union membership) and general and final provisions », op cit., : « *while it is desirable that an agreement should be concluded between the Union and the withdrawing State on the arrangements for withdrawal and on their future relationship, it was felt that*

trouve le Royaume-Uni, de quitter l'Union sans la conclusion de l'Accord de retrait se faisant de plus en plus plausible. Ainsi, la possibilité de se retirer de l'Union européenne, consentie de manière collective par tous les Etats membres, nécessite, en pratique, la volonté seule de l'Etat qui cherche à en sortir. De ce point de vue, le processus d'engagement du « Brexit » est purement unilatéral. Il est toutefois important de noter, comme nous l'avons démontré plus tôt que le respect de la volonté du peuple britannique, contenue dans le référendum de 2016, ne permet pas l'expression du peuple gibraltarien. Cette expression britannique lie Gibraltar, dont le peuple est englobé au sein de la nation britannique ce qui ne lui permet pas de s'exprimer librement. En mêlant la voix des Gibraltariens à celle des Britanniques, le référendum de 2016 n'a pas permis le respect de leur droit à l'autodétermination. Le « Brexit » prend donc pour racine l'expression unilatérale de volonté britannique, au sein de laquelle, la volonté gibraltarienne se trouve diluée.

Afin de s'adapter à ce processus, les acteurs du « Brexit » ont réagi de manière unilatérale.

B- Provoquant des réactions unilatérales

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne provoque d'un point de vue juridique, de très lourdes questions d'adaptations. C'est pourquoi les entités concernées, tant en cas de « Brexit » avec accord (1), que sans accord (2), adoptent des mesures unilatérales.

1- En cas de « Brexit » avec accord

En cas de « Brexit » avec accord, les principales réactions unilatérales s'observent principalement chez ceux qui quittent l'Union. Il leur faut en effet adapter leur droit interne à cet événement sans précédent. Les Etats membres de l'Union européenne, quant à eux, voient la plupart des questions posées par le « Brexit », réglées par l'Accord de retrait. C'est la raison pour laquelle Westminster a adopté le *European Union (Withdrawal) Act, 2018*³¹⁸. Par ailleurs, même si l'article 24 § 3 de ladite loi prévoit qu'elle peut être applicable à

such an agreement should not constitute a condition for withdrawal so as not to void the concept of voluntary withdrawal of its substance ».

³¹⁸ *European Union (Withdrawal) Act, 2018, An Act to Repeal the European Communities Act 1972 and make other provision in connection with the withdrawal of the United Kingdom from the EU, 2018 .c 1626* juin 2018

Gibraltar dans certains domaines³¹⁹, le parlement du Rocher a adopté sa propre législation en la matière³²⁰. Bien évidemment, tous les parlements dont le territoire va quitter l'Union européenne ont dû s'adapter de la même manière. L'Ile de Man par exemple, n'a pas encore adopté de loi, mais le *European Union (Withdrawal) Bill, 2018*. De son côté, l'île de Guernesey s'est, elle aussi préparée au « Brexit » en adoptant par exemple, le *Policy & Resources Committee - The European Union (Brexit) (Bailiwick of Guernsey) Law, 2018*³²¹ ou le *Policy & Resources Committee - The International Trade Agreements (Implementation) (Bailiwick of Guernsey) Law, 2018*³²². Enfin, en ce qui concerne l'Ecosse, l'Irlande du Nord et le Pays de Galle, leur situation est régie par le *European Union (Withdrawal) Act 2018* adopté par le Parlement de Westminster. Loin de prétendre à l'exhaustivité, cette présentation des nombreux actes unilatéraux pris par les Parlements des territoires qui ne seront prochainement plus soumis au droit de l'Union européenne démontre l'importance de l'unilatéralité dans le processus que constitue le « Brexit ». Ces actes de droit interne constituent des actes unilatéraux dans l'ordre international. Leur forme, on le sait, importe peu³²³, la question de leur auteur est déterminante. Une loi, acte de l'ordre interne reçoit, dans l'ordre international, la qualification d'acte unilatéral.

2- En cas de « Brexit » sans accord

En cas de « Brexit » sans accord, il est important pour toutes les parties de s'organiser en amont. C'est pourquoi de nombreux Etats, ainsi que l'Union européenne, ont pris des mesures à cette fin. En ce qui concerne Gibraltar, ce sont principalement les actes pris par l'Espagne et l'Union européenne qui nous intéressent. L'Espagne a, à cet effet, adopté un décret-loi³²⁴. Il couvre divers domaines tels que les droits des citoyens, la coopération judiciaire et juridictionnelle, les activités économiques, et les transports. Ce décret ne trouvera à s'appliquer qu'en cas de « Brexit » sans accord³²⁵ et son champ d'application

³¹⁹ *Ib.*, article 23 §4 : sont concernés les domaines relatifs aux élections au parlement européen.

³²⁰ *Op cit.*, *European Union (Withdrawal) Act 2019*

³²¹ *Policy & Resources Committee - The European Union (Brexit) (Bailiwick of Guernsey) Law, 2018*, 6 juin 2018

³²² *Policy & Resources Committee - The International Trade Agreements (Implementation) (Bailiwick of Guernsey) Law, 2018*, 6 juin 2018

³²³ *Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p.45, § 45

³²⁴ Décret-loi 5/2019, 1^{er} mars 2019, adoptant des mesures d'urgence en préparation au retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne and d'Irlande du Nord de l'Union européenne sans la conclusion de l'accord prévu par l'article 50 du Traité sur l'Union européenne

³²⁵ *Ib.*, article 1^{er}, V. annexe

territoriale s'étend à Gibraltar³²⁶. Toutefois, en ce qui concerne son champ d'application personnel, la réponse est moins évidente. Le document se réfère en effet, régulièrement, au terme « *UK nationals* », la question est donc de savoir si ce terme englobe les habitants de Gibraltar. Si l'Espagne fait référence au droit interne britannique, alors la réponse est claire, les Gibraltariens sont des citoyens britanniques. En revanche, si l'Espagne, qui ne reconnaît pas la souveraineté britannique sur le territoire, cherche par ce décret à réaffirmer sa position, ne considère pas que les Gibraltariens constituent des nationaux britanniques, alors le décret s'applique au territoire sans s'appliquer aux habitants. Ceux-ci se retrouveraient ainsi sans la protection du régime espagnol en cas de « Brexit » sans accord. Le doute est notamment renforcé par le fait que, certaines dispositions opèrent une distinction entre le Royaume-Uni et Gibraltar, là où d'autres utilisent seulement l'expression « *UK nationals* »³²⁷. Quelques éléments de réponse nous permettent de pencher vers la première option. Tout d'abord, il semble qu'à chaque fois qu'une distinction est faite entre le Royaume-Uni et Gibraltar, il s'agit d'une question territoriale. L'Espagne, par-là réaffirme qu'elle ne considère pas Gibraltar faire partie du territoire britannique. Cela ne signifie pas pour autant qu'une même distinction doive nécessairement être appliquée aux individus. Sans précision quant à la définition de l'expression « *UK nationals* », rien ne prouve qu'il faille en exclure les habitants de Gibraltar. D'autre part, si l'on se réfère au but même du décret, il semble bien que le terme fasse référence aux Gibraltariens. En effet, l'une des raisons d'être de cet instrument réside dans la nécessité, pour l'Espagne, de sauvegarder les avantages économiques et sociaux qu'elle tire de la promiscuité avec Gibraltar. En permettant aux Britanniques, à l'exclusion des Gibraltariens, de bénéficier des dispositions relatives au droit des citoyens, notamment celles portant sur la reconnaissance de qualifications professionnelles, où le régime des travailleurs transfrontaliers, l'Espagne, qui conditionne l'exécution du décret à un comportement réciproque des britanniques, ne permettrait ainsi pas à ses ressortissants de bénéficier des avantages qu'ils tirent de Gibraltar. En adoptant des mesures non applicables aux Gibraltariens, l'Espagne s'exposerait à l'adoption, par le Royaume-Uni de mesures ne s'appliquant pas, sur le territoire de Gibraltar, aux Espagnols. En effet, la réciprocité étant la clé de voute des textes régissant la situation d'un « Brexit » sans accord, il est fort probable que si l'Espagne n'appliquait pas son décret aux

³²⁶ *Ib.*, article 2, V. annexe

³²⁷ *Ib.*, article 1^{er}, et *Additional Provision Three* qui est une disposition dérogatoire spécialement applicable à Gibraltar, le régime de droit commun en matière de transport des biens et des personnes étant précisé aux articles 25 et 26 V. annexe.

Gibraltariens, le Royaume-Uni, réciproquement, n'offrirait pas une protection complète aux Espagnols à Gibraltar. Enfin, il nous semble important de souligner que le décret prévoit de manière étonnante, qu'il doit être tenu compte des quatre memoranda d'accord relatifs à Gibraltar³²⁸. Il est intéressant de relever deux éléments. Premièrement, le décret espagnol étend le champ d'application des memoranda qui, étant partie de l'Accord de retrait, ne devrait en principe trouver à s'appliquer qu'en cas de l'adoption dudit Accord. D'autre part, en faisant référence aux memoranda, alors que ceux-ci s'appliquent aux Gibraltariens, il semble que le décret confirme son applicabilité aux habitants de Gibraltar, et ainsi, entraîne la reconnaissance, par l'Espagne, de la nationalité britannique dont disposent ces derniers. Il apparaît fort probable que la distinction Royaume-Uni – Gibraltar ne s'apparente qu'à une distinction territoriale, et que l'expression « *UK nationals* », s'étende aux Gibraltariens. De son côté, l'Union européenne s'est elle-aussi préparée à l'éventualité d'un « Brexit » sans accord. Nous ne nous intéresserons ici qu'aux documents concernant Gibraltar et intéressant le droit international public et non simplement le droit de l'Union européenne. A ce titre, contrairement au règlement 2019/502 précité, il est intéressant de constater que le règlement d'exécution 2019/413³²⁹, n'exclut pas expressément Gibraltar de l'expression « Royaume-Uni ». Ainsi, il semble que le territoire ainsi que l'aéroport, soient couverts par ledit règlement, puisque qu'il porte sur les normes de sûreté applicables à l'aviation civile. De même, en ne précisant pas si l'expression « ressortissants du Royaume-Uni » s'applique ou non au Gibraltariens, il semble que le règlement 2019/500³³⁰ entende faire référence à la définition qu'en a donné le Royaume-Uni et acceptée par l'Union européenne³³¹. Ainsi, ce règlement devrait trouver à s'appliquer aux Gibraltariens. En revanche, en ce qui concerne le règlement 2019/501, la question n'a pas lieu de se poser, Gibraltar étant expressément exclu de son champ d'application³³², tout comme il a été exclu du champ d'application du règlement 2019/502 précité. L'union européenne a adopté de nombreuses mesures

³²⁸ *Ib.*, §15, V. annexe

³²⁹ Règlement d'exécution 2019/413 de la Commission du 14 mars 2019, *JO L 73 du 15.3.2019*, p. 98–104 portant modification du règlement d'exécution 2015/1998 en ce qui concerne les pays tiers reconnus comme appliquant des normes de sûreté équivalentes aux normes de base communes en matière de sûreté de l'aviation civile

³³⁰ Règlement 2019/500 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2019, *JO L 85I du 27.3.2019*, p. 35–38. établissant des mesures d'urgence dans le domaine de la coordination de la sécurité sociale à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union

³³¹ Déclaration du gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord du 28 janvier 1983, *op cit.*

³³² Règlement 2019/501 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2019, *JO L 85I du 27.3.2019*, p. 39–48 relatif à des règles communes garantissant une connectivité de base du transport routier de marchandises et de passagers eu égard au retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union

d'urgence dont le champ d'application peut être étendu à Gibraltar, il nous semble toutefois qu'elles ne concernent pas directement Gibraltar, ou n'intéresse pas au premier lieu, le droit international général.

Diverses mesures ont été prises unilatéralement tant par l'Espagne que l'Union européenne envers Gibraltar dans le cas d'un « Brexit » sans accord. Nécessairement, se pose la question de la valeur des actes en question. Plusieurs pistes sont à étudier.

II- La qualification des instruments d'un « Brexit » sans accord

Face à des mesures unilatérales prises en réaction au comportement d'un Etat, deux qualifications principales s'offrent à nous. S'il semble difficile de parler de contre-mesures ou de mesures de rétorsion, (A), la qualification d'accord informel nous paraît envisageable (B).

A- Contre-mesure ou mesure de rétorsion, une qualification peu appropriée

En réaction à l'illicite, les contre-mesures font partie des outils appropriés que le droit international met à disposition des sujets lésés. En revanche, la mesure de rétorsion est envisageable qu'un fait internationalement illicite ait été commis ou non. A ce titre, il nous semble intéressant de nous demander si l'une des qualifications peut trouver à s'appliquer aux mesures étudiées. Selon nous, le terme de contre-mesure n'est pas adaptée au cas d'espèce (1). La qualification de mesure de rétorsion, nous apparaît plus appropriée (2).

1- L'impossible qualification de contre-mesure

Si la définition de la contre-mesure a pu varier³³³, il est aujourd'hui admis qu'elles constituent une circonstance excluant l'illicite, par laquelle un Etat réagit à la commission

³³³ LEBEN (C.), « Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale », *AFDI*, vol 82, 1982, p 14, l'auteur cite la définition de la mesure de représailles donnée par l'Institut du droit international qui correspondrait aujourd'hui à la définition d'une contre-mesure ou de représailles pacifiques, : « des mesures de contrainte dérogatoires aux règles ordinaires du droit des gens, prises par un Etat à la suite d'actes illicites commis à son préjudice par un autre Etat et ayant pour but d'imposer à celui-ci, au moyen d'un, dommage, le respect du droit », V. aussi ALLAND (D.), *Manuel de droit international public*, 5^{ème} édition, PUF, 2018, p 266.

d'un fait internationalement illicite en adoptant, en réponse et afin de contraindre au respect du droit international, un comportement illicite. Il faudrait ainsi, en premier lieu, observer un comportement illicite imputable au Royaume-Uni. Certes, l'on pourrait penser que la colonisation de Gibraltar constitue un fait internationalement illicite permettant la prise de contre-mesures. Toutefois, rien n'expliquerait qu'une telle réaction soit conditionnée à un « Brexit » sans accord. Il n'est même pas besoin de traiter du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne puisque cette possibilité est expressément prévue par l'article 50 du TUE, il ne peut donc s'agir d'un fait internationalement illicite. D'autant plus que c'est bien la non ratification de l'Accord de retrait qui entraîne de telles mesures. La non adoption, par le Parlement britannique, de l'Accord de retrait, peut-il constituer un fait internationalement illicite ? La réponse, bien évidemment, est négative, tout Etat est souverain quant aux accords internationaux envers lesquels il désire s'engager. La première condition fait ici défaut. Il n'est ainsi pas besoin d'aller plus loin dans l'analyse, mais nous observons tout aussi facilement que les autres conditions ne sont pas remplies. Les mesures espagnoles ou européennes ne sont pas illicites, et les conditions procédurales n'ont pas non plus été appliquées³³⁴. Il ressort que la qualification de contre-mesure ne peut très certainement pas s'appliquer au cas d'espèce.

La qualification de mesures de rétorsion pourrait disposer d'un peu plus de crédit.

2- La qualification préférable de mesure de rétorsion

La mesure de rétorsion n'est pas une mesure illicite, ni nécessairement une réponse à l'illicite. Elle peut avoir pour seul but de permettre à son auteur d'exprimer sa « désapprobation »³³⁵. Par-là, elle doit affecter, de manière licite, la situation de l'Etat qui en est cible. Elle constitue à ce titre, une « sanction »³³⁶. Les mesures espagnoles ne semblent pas affecter négativement le Royaume-Uni, au contraire. En revanche, nous l'avons vu, l'Union européenne a adopté un règlement qui peut avoir pour conséquence de ne pas reconnaître implicitement, la souveraineté britannique sur l'aéroport situé sur l'isthme de Gibraltar. Le règlement 2019/502 précise en effet que l'expression « Royaume-Uni », ne

³³⁴ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 (A/56/10)*, CDI, *Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite*, 2001, articles 49 et 52

³³⁵ ALLAND (D.), *op cit.*, p 267

³³⁶ *Ibid.*

trouvera pas à s'appliquer au territoire de Gibraltar. Constituant une mesure licite, mais non favorable au Royaume-Uni, prise en réaction d'un comportement licite, mais que l'Union européenne désapprouve, il n'est pas impossible de considérer que ledit décret constitue une mesure de rétorsion. C'est cependant la seule mesure qui puisse entrer dans cette catégorie. Les autres règlements européens, ou le décret espagnols, ne font que permettre au Royaume-Uni de disposer de certains droits, notamment s'il adopte un comportement réciproque. Pour cette seule mesure, l'on peut donc arriver à la conclusion que la qualification de mesure de rétorsion n'est pas à exclure. Même si une classification de toutes les formes de l'acte unilatéral n'est pas souhaitable car tout aussi fastidieuse que peu utile,³³⁷ une distinction est souvent faite entre actes émanant des Etats et actes émanant des organisations internationales. La question de savoir si l'Union européenne constitue une organisation européenne n'est toutefois pas celle qui nous intéresse ici. Il ne semble ainsi pas nécessaire de répondre à cette question pour constater que les traités constitutifs de l'Union prévoient la possibilité, pour elle, de prendre des actes unilatéraux³³⁸. Il y est bien précisé que les actes en question sont des « actes juridiques »³³⁹, et plus précisément encore, qu'ils sont des « actes législatifs »³⁴⁰. A ce titre, l'Union européenne semble bien habilitée à prendre des actes juridiques valides au sein de l'ordre européen, et qui produisent des effets de droit dans l'ordre international. Les règlements de l'Union européenne peuvent ainsi recevoir la qualification d'acte unilatéral. Plus précisément encore, le règlement 2019/502 peut être qualifié de mesure de rétorsion.

Toutefois, nombreuses sont les mesures prises soit par l'Espagne, soit par l'Union européenne qui ne peuvent recevoir cette qualification. Il nous semble intéressant en particulier, de nous pencher plus en avant sur les mesures soumises à la réciprocité.

³³⁷ SANCHEZ (J.), « Le traité établissant une constitution pour l'Europe et les clauses d'intégration nationale », *Revue française de droit constitutionnel*, n°74, 2018, p 363 : « L'Union européenne n'est donc pas considérée comme une organisation internationale comme les autres mais comme une organisation spécifique, à laquelle on peut transférer les compétences nécessaires pour remplir ses missions, voire pour son unification ou son intégration ».

³³⁸ TFUE, *op cit.*, article 289

³³⁹ *Ibid.*

³⁴⁰ *Ibid.*

B- L'accord informel, une qualification plus adéquate

Ces instruments qui n'entreront en vigueur qu'en cas de comportement réciproque du Royaume-Uni semblent constituer des accords informels (1), à propos desquels se pose nécessairement la question de l'étendue de la réciprocité (2).

1- Des instruments conditionnés par la réciprocité

Le décret espagnol précise expressément que son applicabilité est soumise à une condition de réciprocité³⁴¹. Si dans un délai de deux mois, le Royaume-Uni n'a pas adopté des mesures réciproques, les dispositions concernées cesseront de s'appliquer. La condition de réciprocité trouve à s'appliquer à la matière des travailleurs frontaliers³⁴², aux questions relatives à l'accès et au maintien de l'emploi³⁴³, aux travailleurs détachés³⁴⁴, à la sécurité sociale des britanniques³⁴⁵, à l'accès aux soins de santé³⁴⁶, aux marchés publics³⁴⁷, aux autorisations en matière d'armes, explosifs, articles pyrotechniques et munitions³⁴⁸, au transport de biens et passagers par bus³⁴⁹ et enfin, au transport spécialement applicable à Gibraltar³⁵⁰. Au titre de l'Union européenne, l'on peut se référer par exemple, au règlement 2019/502 précité, prévoyant qu'un traitement réciproque doit être accordé par le Royaume-Uni aux transporteurs aériens de l'Union. Si : « le consentement par acte unilatéral est constitutif d'accord dans bon nombre de situations »³⁵¹, l'accord lui-même, peut-être composé d'actes unilatéraux. C'est la question qui nous intéresse ici, en tant que la condition de réciprocité semble constituer une invitation à conclure un accord informel. Il est accepté qu'un acte unilatéral puisse constituer un élément d'un accord international³⁵². Si en effet, il est propre à l'acte unilatéral d'engager internationalement celui qui l'a pris, deux auteurs peuvent choisir de s'engager l'un envers l'autre par le biais d'actes unilatéraux. En ce sens, le décret espagnol qui constitue un acte unilatéral, invite le Royaume-Uni, à agir de la sorte et ainsi à

³⁴¹ Décret 5/2019 article 2.1

³⁴² *Ib.*, article 6.2, Infra annexe 1

³⁴³ *Ib.*, article 7, Infra annexe 1

³⁴⁴ *Ib.*, article 9, Infra annexe 1

³⁴⁵ *Ib.*, article 11, Infra annexe 1

³⁴⁶ *Ib.*, article 13, Infra annexe 1

³⁴⁷ *Ib.*, article 21, Infra annexe 1

³⁴⁸ *Ib.*, article 24, Infra annexe 1

³⁴⁹ *Ib.*, article 27, Infra annexe 1

³⁵⁰ *Ib.*, Additional Provision Three, V. annexe

³⁵¹ SALMON (J.), « Les accords non formalisés ou *solo consensu* », *AFDI*, vol 46, 1999, p 1

³⁵² *Ib.*, p 13

s'engager par le biais d'un accord informel. L'intention de faire naître un engagement juridique est à ce titre, déterminante³⁵³. En prévoyant expressément la concession de droits à des individus ne relevant pas de sa juridiction, et en conditionnant leur octroi à un comportement réciproque du Royaume-Uni, l'Espagne a nécessairement entendu s'engager sur le plan international. Il semble ainsi qu'il faille considérer que le décret constitue une invitation à contracter. L'acceptation du Royaume-Uni, de se lier à l'Espagne constitue la condition sine qua non à la validité de l'accord, qui bien qu'informel, n'échappe évidemment pas à la nécessaire rencontre des consentements³⁵⁴. Si consentement il y a, il ne sera pas exprimé sous la forme d'une signature ou d'une ratification, mais bien sous celle de l'adoption de règles offrant un traitement réciproque aux Espagnols. Les deux actes unilatéraux permettront alors la formation, entre leurs auteurs, d'un consentement à s'engager internationalement.

On peut toutefois se demander si ce consentement ne sera pas, non pas vicié, mais presque « forcé ».

2- Un décret dictant, indirectement, la conduite à adopter par les tiers

Il est précisé dans le décret le délai dont dispose le Royaume-Uni pour adopter des mesures réciproques³⁵⁵. Le Parlement britannique dispose ainsi seulement de deux mois à partir de l'entrée en vigueur du décret pour adopter lesdites mesures. L'on peut se demander si cela ne pourrait pas atteindre le libre consentement de l'Etat. Si l'on se réfère à la Convention de Vienne sur le droit des traités, il ressort que les vices du consentement se rapprochant le plus de notre situation sont soit relatifs au représentant de l'Etat, soit à l'Etat lui-même par la voie de la menace ou l'emploi de la force³⁵⁶. Aucune de ces hypothèses ne nous concerne en l'espèce. Par ailleurs, le Royaume-Uni demeure libre d'adopter ou non, des mesures réciproques et de les adopter, ou non, dans le délai imparti. C'est pourquoi il nous semble fort probable que le délai de deux mois ne vient en rien limiter la capacité du

³⁵³ *Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France, op cit., §43, Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique), fond, arrêt. C.I.J. Recueil 1986, p. 14. , § 261*

³⁵⁴ SALMON (J.), *op cit.*, p 15 : « Il n'est, en effet, pas admissible qu'un État puisse, par son seul fait, établir une relation créatrice de droit (et par conséquent d'obligations) avec d'autres Etats sans le consentement de ces derniers. Ce serait contraire au principe de l'égalité souveraine des États ».

³⁵⁵ Décret 5/2019, *op cit.*, article 2.1, V. annexe

³⁵⁶ Convention de Vienne, *op cit*, articles 46 à 53

Royaume-Uni à consentir librement à se voir appliquer le décret et à adopter des mesures réciproques. En revanche, la subtilité peut résider en la définition de cette condition de réciprocité. Tout dépendra en effet de savoir quel degré de réciprocité doit être atteint selon l'Espagne, et s'il ne l'est pas, qui doit trancher et selon quel standard. L'Espagne aurait pu définir ce qu'elle entendait par « réciproque », en ne l'ayant pas fait, l'on peut considérer qu'elle s'expose à un contentieux en cas de différend relatif à l'interprétation du terme³⁵⁷. L'on peut notamment se demander si les mesures réciproques devront elle-aussi s'appliquer à des tiers. En effet, le décret espagnol ne concède pas seulement des droits aux britanniques mais aussi à des ressortissants d'autres Etats³⁵⁸. L'article 2.1 du décret pourrait nous éclairer en tant qu'il recommande un traitement réciproque : « *to natural and legal persons of Spanish nationality in each of the areas affected* ». Il semblerait ainsi que seul un traitement réciproque envers les Espagnols soit nécessaire et non pas envers tous les individus auxquels le décret a concédé des droits. De nombreuses questions restent cependant en suspens, au premier lieu desquelles celle de savoir si le Royaume-Uni va ou non consentir à adopter un traitement réciproque et ainsi se voir appliquer le décret espagnol.

³⁵⁷ GOLDMAN (B.), « Réflexions sur la réciprocité en droit international », Travaux du comité français de droit international privé, 1962-1964, p 72 : « En quoi consiste exactement la réciprocité (identité ou analogie des législations, application effective des dispositions législatives considérées aux ressortissants de chaque pays sur le territoire de l'autre) ? Comment, d'autre part, en constater la réalisation ou la défaillance : constatation gouvernementale, avec le risque d'une insuffisante objectivité ou d'information inexacte ou incomplète ? Constatation judiciaire, avec au moins le second inconvénient, auquel s'ajouteraient les divergences d'interprétation émanant des diverses juridictions (...) ».

³⁵⁸ V. par exemple l'article 7.8 du décret 5/2019

Conclusion

Il ressort de cet exposé que la situation juridique de Gibraltar, bien que relativement inchangée par le « Brexit » sur de nombreuses questions, demeure floue. Non seulement les divers accords ne permettent que l'adoption de mesures immédiates ne répondant pas aux questions, centaines pour certaines, relatives au Rocher. Mais encore, l'adoption desdits accords est loin d'être assurée. En résulte un sort comparable pour les mesures d'urgence prises en cas de « Brexit » sans accord, leur applicabilité dépendant de l'adoption de l'accord. A ce stade, les conjonctures sont nombreuses et les chances de réalisation, incertaines. De nombreuses questions demeurent en suspens notamment relatives aux futures relations Union européennes – Royaume-Uni et plus précisément Union européenne – Gibraltar. Le Conseil de l'Union européenne a certes, adopté une Déclaration politique fixant le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni³⁵⁹, toutefois ses dispositions nous semblent purement déclaratives et ne s'en dégage aucune obligation juridique. Ni les Etats ni l'Union européenne ne se sont, à ce stade, engagés juridiquement quant à leur relation post « Brexit ». Nombreuses sont ainsi les questions auxquelles les parties devront répondre. Se pose par exemple celle de savoir ce qu'il adviendra des TBI extra européens. S'ils ne sont pas aujourd'hui concernés par la jurisprudence Achmea³⁶⁰, il n'est pas impossible que la Cour soit amenée, dans le futur, à considérer que lesdits TBI sont tout aussi contraires à l'interprétation qu'elle fait de l'article 344 du TFUE. Dans ce cadre, se poseront de nombreuses questions quant à la protection des investissements Royaume-Uni – Union européenne. Les interrogations demeurent même si les urgences semblent avoir, pour le moment, été résolues. Le sort de Gibraltar, bien que quelque peu malmené par les nombreuses ingérences entraînées par le « Brexit », ne semble pas susceptible de varier outre mesure. Même si certaines avancées subtiles, mais majeures sont à noter, notamment relatives à la délimitation territoriale, le processus du « Brexit » est caractérisé par la volonté de maintenir le statu quo et limiter les conflits. Diverses techniques juridiques ont été mises en œuvre afin d'atteindre cet objectif, gageons qu'elles seront encore nombreuses et variées

³⁵⁹ Déclaration politique fixant le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, Bruxelles, le 22 novembre 2018

³⁶⁰ Arrêt de la Cour (grande chambre) du 6 mars 2018, *Slowakische Republik contre Achmea BV*, Affaire C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158

pour organiser les relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, Gibraltar y compris.

« *Brexit means Brexit* »³⁶¹, certes. C'est bien là la seule certitude que nous autorise le retrait britannique de l'Union européenne.

³⁶¹ COWBURN (A.), « Theresa says 'Brexit means Brexit' and there will be no attempt to remain in the EU », *The Independent*, 11 juillet 2016, disponible à l'adresse suivante : <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/theresa-may-brexit-means-brexit-conservative-leadership-no-attempt-remain-inside-eu-leave-europe-a7130596.html>

Annexes

Annexe 1 : Décret royal 5/2019 du 1^{er} mars 2019 adoptant des mesures d'urgence en vue du retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne sans la conclusion de l'accord prévu à l'article 50 du traité sur l'Union européenne

CHAPTER I

General Provisions

The purpose of this Royal Decree-Law is to adopt measures to adapt Spanish law in preparation for the consequences of a withdrawal from the European Union (EU) of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (hereinafter, the United Kingdom, or UK), and of the Colony of Gibraltar (hereinafter, Gibraltar), without an agreement concluded pursuant to Article 50.2 of the Treaty on European Union.

Article 2. Reciprocity and temporary measures

1. When a period of two months has elapsed since the entry into force of this Royal Decree-Law, the measures regulated herein shall be rescinded, where expressly provided for, if the competent British authorities do not grant

reciprocal treatment to natural and legal persons of Spanish nationality in each of the areas affected.

Rescission of these measures shall be made effective through a Council of Ministers Decision—at the proposal of the Minister of Foreign Affairs, the European Union and Cooperation—and following a report from the Ministry with responsibilities in the corresponding area, which shall specify the effective date of the rescission.

2. Measures subject to a specific period shall cease to apply once the specified period has elapsed, unless the Government enters into an agreement to extend their duration.

CHAPTER II

Citizens

Part 1

Residence and employment of UK nationals residing in Spain, and of their family members

Article 3. Scope of application and proof of residence

1. The provisions of Part 1 of Chapter II of this Royal Decree-Law shall apply to UK nationals resident in Spain prior to the withdrawal date, and to their family members, irrespective of the nationality of the latter. To this purpose, consideration as family members shall be accorded to those persons meeting the criteria set forth in Article 2 of Royal Decree 240/2007, of 16 February, on the entry, free movement, and residence in Spain of citizens of Member States of the European Union and other States party to the Agreement on the European Economic Area, as well as the other family members mentioned in Article 2 bis of said Royal Decree.

2. Residence in Spain prior to the withdrawal date may be proven, in the case of UK nationals:

a) By proof of possession of the registration certificate provided for in Article 7.5 of Royal Decree 240/2007, of 16 February, obtained prior to the withdrawal date.

b) By any other legally admissible means of evidence, in the event that this registration certificate has not been obtained prior to the withdrawal date. In such cases, an individual analysis of the person's status must be conducted in accordance with the procedure detailed in Article 4 of this Royal Decree-Law.

3. In the case of nationals of third countries who are family members of a UK national resident in Spain, residence in Spain prior to the withdrawal date may be proven:

a) By proof of possession of the card for family members of EU citizens referred to in Article 8 of Royal Decree 240/2007, of 16 February, obtained prior to the withdrawal date.

b) By any other legally admissible means of evidence, in the event that said card for family members of EU citizens has not been obtained prior to the withdrawal date. In such cases, an individual analysis of the person's status must be conducted in accordance with the procedure detailed in Article 4 of this Royal Decree-Law.

Article 4. Documentation of UK nationals residing in Spain, and of their family members

1. UK nationals resident in Spain prior to the withdrawal date, as well as their family members, shall be obliged to apply for the documentation corresponding to their new status, pursuant to the procedures established in the instructions approved to this purpose by the Council of Ministers within the framework of Additional Provision One, section 4, of the Regulation of Organic Law 4/2000, of 11 January, on the Rights and Freedoms of Foreigners in Spain and their Social Integration, approved by Royal Decree 557/2011, of 20 April. These instructions shall be published in the Boletín Oficial del Estado [Official State Gazette].

2. Applications to obtain this documentation must be presented within 21 months of the United Kingdom's withdrawal from the European Union without an agreement. During this period, those UK nationals—and their family members—who were residing in Spain prior to the withdrawal date shall continue to have legal residence in Spain while their application is being processed. The registration certificates and the cards of family members of EU citizens referred to in the preceding Article shall remain valid until they are replaced with new documents, or until they expire, and shall constitute proof of the individual's legal residence in Spain.

3. If such UK nationals, or their family members, are already in possession of a previous registration certificate or a card for family members of EU citizens, the application must be submitted to the administrative unit specified in the instructions referred to in section 1 of this Article, which shall replace said certificate or card with a foreigner identity card.

4. Those individuals possessing neither a previous registration certificate nor a card for family members of EU citizens must submit their application, together with the documentation specified in the instructions referred to in section 1 of this Article, to the unit indicated in said instructions. Once this unit has issued a decision regarding the authorization, the individual must apply in person for a foreigner identity card. The Directorate-General of the Police shall be responsible for issuing these cards, at the places designated to this effect in the instructions to be approved by the Council of Ministers.

5. This documentation procedure shall take into account, in the terms set forth in the aforementioned instructions, prior periods of residence in Spain, as well as, where applicable, the residence status of the interested party, from among

the alternatives provided for in Articles 7.1 and 10 of Royal Decree 240/2007, of 16 February.

Article 5. Acquisition of long-term residence

1. UK nationals who were residing in Spain prior to the withdrawal date, and their family members, may obtain long-term residence permits when they have legally resided in Spain on a continuous basis for at least five years.

Residence periods in Spain as EU citizens, or as family members of EU citizens, shall be included in the calculation of these five years.

Continuity of residence, as well as the procedure for obtaining this permit, shall meet the stipulations set forth in Article 32 of Organic Law 4/2000, of 11 January, on the Rights and Freedoms of Foreigners in Spain and their Social Integration, and in Chapter I of Title VI of the Regulation of said Organic Law.

2. However, those UK nationals who, prior to the withdrawal date, had obtained a permanent registration certificate, as well as those nationals of third countries—family members of a UK national—who, prior to the withdrawal date, had obtained a permanent card for family members of a citizen of the European Union, must apply in person for the foreigner identity card for long-term residents. The Directorate-General of the Police shall be responsible for issuing these cards, at the places designated to this effect. When applying for the foreigner identity card for long-term residents, the following documentation must be provided:

- a) Full and valid passport.
- b) Printed proof of payment of the corresponding fee.
- c) A photograph meeting the requirements set forth in the legislation on national identity documents.

In these cases, the requirement regarding legal and continuous residence of at least five years shall be presumed to have been met.

Part 2

Frontier Workers

Article 6. Documentation of frontier workers who are UK nationals

1. UK nationals residing outside Spain, who, on the withdrawal date, were operating as frontier workers in Spain, whether for a third party or on a self-employed basis, must apply for the corresponding documentation evidencing this status, pursuant to the procedures detailed in the instructions approved by the Council of Ministers within the scope of Additional Provision One, section 4, of the Regulation of Organic Law 4/2000, of 11 January, on the Rights and Freedoms of Foreigners in Spain and their Social Integration.

The application for and processing of their frontier worker documentation shall not represent any obstacle to the undertaking of their activities in Spain.

2. Maintenance of the terms set forth in section 1 of this Article shall be subject to the competent British authorities offering reciprocal treatment to Spanish citizens, pursuant to Article 2.1.

Part 3

Professions and the Civil Service Article 7. Access to and pursuit of a profession

1. UK nationals who, on the date of the United Kingdom's effective withdrawal, were pursuing on a permanent basis in Spain a profession or professional activity for which they had obtained recognition of their professional qualifications may continue to pursue this profession or professional activity under the same terms in accordance with which said qualifications were recognized, provided that they meet the other conditions to which said practice is subject.

2. Those Spanish nationals or nationals of any other Member State of the European Union, as well as nationals of third countries accorded equal treatment under EU or domestic law, who are pursuing on a permanent basis in Spain a profession or professional activity for which they had obtained recognition of their professional qualifications acquired in the United Kingdom or in Gibraltar may continue to pursue their profession or professional activity under the same terms in accordance with which said qualifications were recognized, provided that they meet the other conditions to which said practice is subject.

3. UK nationals who, on the date of the United Kingdom's effective withdrawal, were pursuing on a permanent basis in Spain a profession or professional activity for which EU citizenship is a requirement—as regards access to and pursuit thereof—may continue to pursue said profession under the same conditions, without needing to complete any further procedures, provided that they comply with any other requirements to which such pursuit is subject.

4. UK nationals may participate in any proficiency tests for access to pursue certain professions, and need not apply for an exemption from the nationality requirements to take those proficiency tests for which said exemption might be required, provided that said tests have been officially announced prior to the date of the United Kingdom's effective withdrawal.

5. Applications for the official recognition of professional qualifications obtained in the United Kingdom, in Gibraltar, or in any EU Member State submitted by UK nationals to the Spanish authorities prior to the entry into force of this Royal Decree-Law, or within the following five years, shall be processed pursuant to the legal framework prevailing prior to the United Kingdom's withdrawal, provided that the studies or activities leading to the granting of said professional

qualifications were begun before said date, without prejudice to the provisions of section 7 of this Article.

6. Applications for the official recognition of professional qualifications obtained by Spaniards or by nationals of any other Member State of the European Union in the United Kingdom or in Gibraltar submitted to the Spanish authorities prior to the entry into force of this Royal Decree-Law, or within the following five years, shall be processed pursuant to the legal framework prevailing prior to the United Kingdom's withdrawal, provided that the studies or activities leading to the granting of said professional qualifications were begun before said date, without prejudice to the provisions of section 7 of this Article.

7. Applications for the automatic recognition of formal qualifications, pursuant to Articles 29 et seq. of Royal Decree 581/2017, of 9 June, transposing into Spanish law Directive 2013/55/EU of the European Parliament and of the Council, of 20 November 2013, amending Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications, and Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System (IMI Regulation), submitted to the Spanish authorities prior to the entry into force of this Royal Decree-Law, or within the following five years, may be subject to said recognition, provided that the studies leading to the granting of said formal qualifications were begun prior to a no-deal withdrawal, irrespective of the date on which the formal qualifications were granted. This section shall cease to apply if the United Kingdom or Gibraltar modifies the training required to obtain any of these formal qualifications, departing substantially from the minimum training conditions established at the European level. This circumstance must be confirmed in a Council of Ministers Decision.

8. UK nationals established in the United Kingdom, in Gibraltar, or in a Member State of the European Union—as well as nationals of a Member State of the European Union established in the United Kingdom or in Gibraltar—temporarily or occasionally pursuing a profession or professional activity in Spain under the conditions set forth in Title II of Royal Decree 581/2017, of 9 June, transposing into Spanish law Directive 2013/55/EU of the European Parliament and of the Council, of 20 November 2013, amending Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications and Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System (IMI Regulation), and under other applicable prevailing legislation in Spain, may continue to pursue said profession or activity for the sole purpose of honouring contracts in force on the date of the United Kingdom's withdrawal from the European Union.

The persons referred to in the preceding paragraph who had made a prior declaration in Spain with a view to pursuing their profession or professional activity on a temporary or occasional basis, may continue to pursue it under the conditions set forth in Title II of Royal Decree 581/2017, of 9 June, for so long as said declaration remains valid, provided that the remaining applicable conditions are respected.

9. During the year following the date of the United Kingdom's withdrawal from the European Union, those professional services firms incorporated pursuant to the legislation of the United Kingdom or of Gibraltar, and whose head office or centre of principal activity is located in the United Kingdom or in Gibraltar, and which were operating on a regular basis in Spain prior to the withdrawal date, may continue to undertake in Spain those operations that constitute their corporate object, subject to compliance with the requirements set forth in Act 2/2007, of 15 March, on Professional Services Firms, and other applicable legislation.

Pursuit of the corporate object referred to in the paragraph above must be carried out by persons who are members in Spain of the corresponding Professional Association.

10. During the year following the date of the United Kingdom's withdrawal from the European Union, statutory auditors and audit firms entered on the Official Register of Auditors at the date of the United Kingdom's withdrawal from the European Union shall not be affected by the consideration of the United Kingdom as a third country for the purpose of compliance with the requirements set forth in Articles 10 and 11 of Audit Act 22/2015, of 20 July. After the aforementioned year has elapsed, the United Kingdom shall be considered a third country for the aforementioned purposes.

11. The provisions of this Article, except for sections 2 and 6, are subject to reciprocal treatment by the competent British authorities, under the terms set forth in Article 2.1.

Article 8. Rules applicable to the acquisition and maintenance of public employee status of UK nationals rendering services to Spanish public administrations

1. UK nationals who are career or temporary civil servants, or probationers, or whose personal circumstances meet the criteria set forth in Article 57.2 of the consolidated text of the Act on the Basic Statute of Public Employees, approved by Royal Legislative Decree 5/2015, of 30 October, who render services to Spanish public administrations and who gained access to or commenced said activity prior to the effective withdrawal of the United Kingdom, shall continue to render their services under the same conditions.

2. UK nationals may participate in recruitment processes for civil service positions in Spain's public administrations, provided that the deadline for submitting applications to participate therein is prior to the United Kingdom's effective withdrawal date.

3. UK nationals may maintain their public employee status as contractual staff pursuant to Article 57.4 of the consolidated text of the Act on the Basic Statute of Public Employees.

Part 4

Labour Relations

Article 9. Transitional regime applicable to workers temporarily posted in the framework of the provision of services

Companies established in Spain which, on the withdrawal date, have workers temporarily posted in the United Kingdom pursuant to Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council, of 16 December 1996, concerning the posting of workers in the

framework of the provision of services, must continue to apply UK legislation transposing said Directive 96/71/EC during these workers' posting periods.

This Article shall only be applicable if the competent British authorities recognize reciprocal treatment for workers posted temporarily in Spain by companies established in the United Kingdom pursuant to Directive 96/71/EC, under the terms set forth in Article 2.1 of this Royal Decree-Law.

Article 10. Maintenance of European Works Councils in Community-scale undertakings and Community-scale groups of undertakings with the United Kingdom

European Works Councils or alternative procedures for informing and consulting employees that were constituted or agreed under Act 10/1997, of 24 April, on the right to information and consultation of workers in Community-scale undertakings and Community-scale groups of undertakings, prior to the date of the United Kingdom's withdrawal from the European Union, by Community-scale undertakings and Community-scale groups of undertakings in which employees or companies from the United Kingdom participate and which have their head office in Spain, shall remain in force under the terms set forth in said Act, provided that these terms are not amended pursuant to said Act.

Part 5

Social Security Article 11. Social Security of UK nationals

Unless a bilateral or multilateral international instrument on the coordination of the Spanish and UK Social Security systems is adopted previously, the following rules shall apply during a period of 21 months from the date of the United Kingdom's withdrawal from the European Union without an agreement:

a) UK nationals who, after the United Kingdom's withdrawal date, reside and work legally in Spain, being subject to Spanish Social Security legislation, shall have the same Social Security rights and obligations as Spanish nationals, pursuant to Organic Law 4/2000, of 11 January, on the Rights and Freedoms of Foreigners in Spain and their Social Integration, and to the consolidated text of

the General Social Security Act, approved by Royal Legislative Decree 8/2015, of 30 October.

b) Persons who, on the withdrawal date, are residing and working legally in Spain, remaining subject to British Social Security legislation by virtue of the application of Title II of Regulation (EC) No 883/2004, of 29 April, may continue in this situation until the end of the period provided for, where applicable, in the aforementioned Regulation.

Once the aforementioned period has elapsed, should said workers continue to pursue their professional activity in Spain, they shall become subject to Spanish Social Security legislation, having first completed with the Social Security General Treasury the corresponding procedures to be registered under the corresponding Social Security scheme.

This provision shall only be applicable in the event that reciprocal treatment is extended by the competent British authorities to Spanish workers working and residing legally in the

United Kingdom or in Gibraltar, remaining subject to Spanish legislation under Title II of the aforementioned Regulation, pursuant to Article 2.1.

c) UK nationals who are pensioners under the Spanish Social Security system and who are residing outside Spain on the withdrawal date shall continue to receive their contributory pensions and, as the case may be, any corresponding revaluations, after that date, with the exception of supplements to minimum pensions.

d) Without prejudice to the possibility of performing a separate calculation of the corresponding contributory pensions pursuant to Spanish and British legislation, where applicable, insurance periods in the British Social Security system credited prior to the withdrawal date to UK nationals who, on said date, had also completed insurance periods in Spain and, where applicable, in another Member State of the European Union, of the European Economic Area, or in Switzerland, shall be taken into account, at the due moment, for eligibility purposes and for the calculation of the corresponding retirement, permanent disability, and bereavement pensions to which said nationals might be eligible, adding together all of the credited periods in any of these countries, under the same terms and conditions established prior to the withdrawal date. Spain shall only remain responsible for payment of the proportional amount corresponding to the insurance periods credited in the Spanish Social Security system.

e) Similarly, insurance periods completed in the United Kingdom and in Gibraltar, prior to the withdrawal date, by UK nationals who, prior to said date, had been subject to Spanish Social Security legislation, shall be added, if necessary, to those insurance periods credited in Spain, for the purpose of entitlement—with a charge to the Spanish Social Security system—to temporary disability, maternity, and paternity benefits. If on the withdrawal date said benefits had already been recognized, payment thereof shall be made until the conclusion of the legally established duration period.

The measures set forth in sections d) and e) of this Article are subject to the United Kingdom's offering reciprocal treatment to Spanish nationals who were working in that country on the aforementioned date, pursuant to Article 2.1.

f) If, under Spanish legislation, enjoyment of Social Security benefits or of other income produces certain legal effects, the corresponding provisions shall be equally applicable in the case of enjoyment, by UK nationals, of equivalent benefits acquired under the corresponding British legislation, or of income earned in the territory of that State prior to the withdrawal date.

g) If, under Spanish legislation, legal effects are attributed to the concurrence of certain circumstances or events, Spanish institutions shall take into account, with regard to UK nationals, similar, related circumstances or events that had occurred in the United Kingdom or in Gibraltar prior to the withdrawal date as though they had occurred in Spanish territory, provided that the competent British authorities offer reciprocal treatment to Spanish nationals who find themselves in the same situation, pursuant to Article 2.1.

h) For the purpose of access by UK nationals to the benefits for unemployment or cessation of activity regulated in Titles III and V of the consolidated text of the General Social Security Act, approved by Royal Legislative Decree 8/2015, of 30 October, the insurance periods credited in any EU Member State prior to the withdrawal date, including those completed in

the British Social Security system, shall be taken into account for the calculation of unemployment benefits when contributions have last been made in Spain and provided that the right to reside legally in Spain is maintained. This shall be applied pursuant to EC Regulations on the coordination of Social Security systems.

Article 12. Social Security of nationals of Spain, of other Member States of the European Union, of the European Economic Area, and of Switzerland

Unless a bilateral or multilateral international instrument on the coordination of the Spanish and UK Social Security systems is adopted previously, the following rules shall apply during the 21 months following the United Kingdom's withdrawal from the European Union without an agreement:

a) Those persons who, on the withdrawal date, are residing and working legally in the United Kingdom or in Gibraltar, remaining subject to Spanish legislation by application of Title II of Regulation (EC) No 883/2004, of 29 April, shall continue to be subject to Spanish legislation until the end of the period envisaged, where applicable, in the aforementioned Regulation, as long as the competent British authorities act in reciprocity with this Royal Decree-Law as regards those persons working in Spain who are subject to British Social Security legislation pursuant to Title II of the aforementioned Regulation.

Any activity carried out on board a vessel flying the British flag shall be considered to have been undertaken in said State. However, persons employed on board a vessel flying the British flag and remunerated for such activity by an undertaking or a person whose registered office or place of business is in an EU

Member State shall be subject to the legislation of said Member State if they reside in that State.

b) Pensioners under the Spanish Social Security system who are residing in the United Kingdom or in Gibraltar on the withdrawal date shall continue to receive their contributory pensions and, where applicable, the corresponding revaluations, as of that date.

Supplements to minimum pensions that vested prior to the date of the United Kingdom's withdrawal from the European Union shall continue to be paid in the event that the pensioner resides in the United Kingdom or in Gibraltar.

c) Without prejudice to the possibility of performing a separate calculation of the corresponding contributory pensions pursuant to Spanish and British legislation, where applicable, insurance periods in the British Social Security system credited prior to the withdrawal date, shall be taken into account, at the due moment, for eligibility purposes and for the calculation of the corresponding retirement, permanent disability, and bereavement pensions to which they might give rise, adding together all the periods credited in Spain and, where applicable, in any other Member State of the European Union, of the European Economic Area, or in Switzerland, under the same terms and conditions established prior to the withdrawal date. Spain shall, however, only remain responsible for payment of the corresponding proportional amount, depending on the insurance periods credited in the Spanish Social Security system.

d) Similarly, insurance periods completed in the United Kingdom prior to the withdrawal date shall be added, if necessary, to insurance periods credited in Spain, for the purpose of entitlement—with a charge to the Spanish Social Security system—to temporary disability, maternity, and paternity benefits. If on the withdrawal date said benefits had already been recognized, payment thereof shall be made until the conclusion of the legally established duration period.

e) If, under Spanish legislation, enjoyment of Social Security benefits or of other income produces certain legal effects, the corresponding provisions shall be equally applicable in the case of enjoyment of equivalent benefits acquired under British legislation, or of income earned in the territory of the United Kingdom or in Gibraltar prior to the withdrawal date.

f) If, under Spanish legislation, legal effects are attributed to the concurrence of certain circumstances or events, Spanish institutions shall take into account similar, related circumstances or events that occurred in the United Kingdom or in Gibraltar prior to the withdrawal date, as though they had occurred in Spanish territory.

g) For the purpose of access by nationals of EU Member States to the benefits for unemployment or cessation of activity regulated in Titles III and V of the consolidated text of the General Social Security Act, approved by Royal Legislative Decree 8/2015, of 30 October, the insurance periods credited in the British Social Security system prior to the withdrawal date shall be taken into

account in the calculation of the corresponding unemployment benefits when contributions have last been made in Spain, which shall be applied pursuant to EC Regulations on the coordination of Social Security systems.

h) EU citizens who reside in Spain and travel daily to work in Gibraltar shall have access to the unemployment benefits mentioned in section g) of this Article, for the insurance periods credited in Gibraltar before and after the withdrawal date, without having to have made their last contributions in Spain.

In the case of insurance periods credited or completed in Gibraltar after the withdrawal date, reimbursement shall be requested from the corresponding British authorities of the benefits paid by Spain when an international instrument is concluded establishing the collaboration mechanisms necessary for the reimbursement and concession of unemployment benefits to the workers mentioned in this section.

Article 13. Access to healthcare

Part 6

Healthcare

1. Unless a bilateral or multilateral international instrument is adopted previously, the following rules shall apply during the 21 months following the United Kingdom's withdrawal from the European Union without an agreement:

a) Persons entitled to healthcare in the United Kingdom or in Gibraltar funded by the corresponding British entities, shall receive healthcare from the Spanish National Health

System, under the same terms and conditions established prior to the withdrawal date, as long as the United Kingdom provides healthcare to Spanish citizens and nationals of other countries entitled to healthcare funded by Spain, under the same terms and conditions established prior to the withdrawal date, and reimburses Spain for expenses deriving from the healthcare provided by the Spanish National Health System to UK nationals or citizens of any other country entitled to healthcare in the United Kingdom or in Gibraltar funded by the corresponding British entities.

b) The health cards issued to the citizens referred to in section 1.a) above shall remain valid and fully effective for receiving healthcare from the National Health System.

In the case of temporary stays and scheduled treatments, the persons referred to in section 1.a) of this Article must provide documentation evidencing healthcare coverage funded by the corresponding British entities, which shall be accepted by all the healthcare centres included in the National Health System.

When the persons referred to in section 1.a) of this Article are resident in Spain and do not have a health card, they must apply for a document from the National Social Security Institute corroborating their entitlement to healthcare

funded by the corresponding British entities, issued by said entities to this purpose.

c) Entitlement to healthcare funded by the corresponding British entities of the persons referred to in section 1.a) of this Article shall take priority over any possible entitlement deriving from residence or stay in Spain.

d) Spain shall pay the corresponding British entities for the healthcare provided by their National Health Service to the citizens of Spain and other countries who are entitled to healthcare funded by Spain, under the same conditions prevailing before the withdrawal date, provided that these entities act reciprocally.

e) Spain shall invoice the corresponding British entities for the healthcare costs envisaged in section 1.a) of this Article.

f) The procedures for invoicing and reimbursing the costs of the healthcare provided pursuant to this Article, as well as the amounts and the calculation criteria used to update and settle them, shall be those employed until the date of the United Kingdom's withdrawal from the European Union.

g) As of the withdrawal date, management of the procedures set forth in this Article shall remain under the responsibility of the National Social Security Institute or the Social Marine Institute [Instituto Social de la Marina].

2. Drugs prescribed in the United Kingdom shall continue to be dispensed under the terms set forth in Royal Decree 1718/2010, of 17 December, on medical prescriptions and dispensing orders, provided that the United Kingdom acts reciprocally.

3. In the event that the equivalent treatment or reimbursement of expenses referred to in sections 1 and 2 of this Article is not extended, the provisions of Article 2.1 of this Royal Decree-Law shall apply.

Article 14. Access to university

Part 7

Education

Students graduating from the education systems of the United Kingdom or of Gibraltar during the 2019-2020 and 2020-2021 academic years may continue to participate in the procedures for access to Spanish universities under the same terms set out for students graduating from the education systems of EU Member States, provided that said students meet the academic requirements of their education systems to access their universities.

CHAPTER III

International Police and Judicial Cooperation

Article 15. Transitional regime for procedures for mutual recognition of decisions in criminal matters in the European Union with the United Kingdom

Any procedures carried out for the issue, recognition, and execution of instruments for mutual recognition under Act 23/2014, of 20 November, on mutual recognition of judicial decisions in criminal matters in the European Union, commenced before the entry into force of this Royal Decree-Law, shall be concluded pursuant to the provisions of that Act. Once the procedure has been concluded, the effects thereof shall be governed by the international agreements in force between Spain and the United Kingdom, and by any applicable domestic legislation.

The commencement date of the respective procedures for the purposes of the preceding paragraph shall be as follows:

- a) For European Arrest Warrants, the date of the requested individual's arrest in Spain.
- b) For other mutual recognition instruments, the date of receipt of the corresponding request.

European Arrest Warrants in force after the United Kingdom's withdrawal from the United Union shall cease to have effect. To provide continuity to the investigations begun before the withdrawal process, the use of the mechanisms established by Interpol for information exchange shall be encouraged, as well as any other bilateral police cooperation agreement between Spain and the United Kingdom.

International judicial cooperation procedures in criminal matters that are commenced subsequent to the entry into force of this Royal Decree-Law shall be governed, as regards their issue by Spain's judicial bodies or their recognition and execution in Spain, by the prevailing international agreements between the parties and by any applicable domestic legislation.

Article 16. Transitional regime applicable to ongoing joint investigation teams

The joint investigation teams (JIT) of Spain and the United Kingdom that have not expired at the date of entry into force of this Royal Decree-Law shall be maintained under Act

11/2003, of 21 May, on JITs in the framework of the European Union, until the dates established in their respective JIT agreements. However, once the JIT's initially established duration has expired, the legal regime applicable to any extensions, and to their enlargement and functioning, shall be that applying to the creation and functioning of JITs between Spain and third States.

Article 17. Transitional regime for judicial cooperation procedures in civil and commercial matters with the United Kingdom

Any judicial cooperation procedures in civil and commercial matters commenced before the entry into force of this Royal Decree-Law under any of

the instruments of the European Union shall be concluded pursuant to the law prevailing at the time of their commencement. Once the procedure has been concluded, the effects thereof shall be governed by the international agreements in force between Spain and the United Kingdom, and by any applicable domestic legislation. For this purpose, the date of commencement of the respective procedures shall be the date of receipt of the request.

Judicial cooperation procedures in civil and commercial matters commenced subsequent to entry into force of this Royal Decree-Law shall also be subject to the multilateral international agreements in force between Spain and the United Kingdom and any applicable domestic legislation.

Article 18. Information exchange

1. Procedures for the exchange of information between Spain and the United Kingdom on the criminal convictions of natural persons based on Organic Law 7/2014, of 12 November, on Exchange of Information on Criminal Records and Effects of Judgments in Criminal Matters in the European Union, commenced before the entry into force of this Royal Decree-Law, shall be concluded pursuant to the aforementioned Organic Law. Once the procedure has been concluded, the effects thereof shall be governed by the international agreements in force between the two States, and by any applicable domestic legislation.

The commencement date of the respective procedures for the purposes of the previous paragraph shall be the date on which the request for information is received by the competent authority of the requested State.

Procedures for the exchange of information on criminal records that are commenced subsequent to the entry into force of this Royal Decree-Law shall be governed, as regards their issuance by Spain's judicial bodies or their recognition and execution in Spain, by the provisions of the prevailing international agreements between the parties and by any applicable domestic legislation.

2. The procedures for information and intelligence exchange between the security services of Spain and of the United Kingdom under Act 31/2010, of 27 July, regarding simplification of information and intelligence exchange between the security services of European Union Member States, commenced before the entry into force of this Royal Decree-Law shall be completed pursuant to said Act. Once the procedure has been concluded, the effects thereof shall be governed by the international agreements in force between the two States, and by any applicable legislation.

The commencement date of the respective procedures for the purposes of the previous paragraph shall be the date on which information or intelligence is requested by the competent security service of the requested State.

Procedures for the exchange of information and intelligence that are commenced subsequent to the entry into force of this Royal Decree-Law shall

be governed, as regards requests by the Spanish security forces or Spain's response to such requests, by the provisions of the prevailing international agreements between the parties and by any applicable domestic legislation.

CHAPTER IV

Economic Activities

Part 1

Financial Services Article 19. Continuity of contracts

1. Contracts for the provision of banking, securities, insurance, or other financial services in which an entity provides its services in Spain and is domiciled in the United Kingdom or in Gibraltar, and is authorized or registered by the competent authority of the United Kingdom or of Gibraltar, when such contracts have been entered into prior to the date of effective withdrawal of the United Kingdom from the European Union, shall remain in force after such withdrawal and, as a result, the obligations of all parties stipulated therein shall remain in effect.

2. From the date of effective withdrawal of the United Kingdom from the European Union, the aforesaid entities shall be subject to the regulatory system established in the sectoral legislation for entities of third States, without prejudice to the continuing validity of the contracts subscribed previously, as stipulated in section 1 of this Article. New authorization must be obtained for any renewal of such contracts and/or to introduce changes that involve the provision of new services in Spain or that affect any of the parties' essential obligations. Authorization must also be obtained in those cases in which the contract management-related activities require authorization, as well as to formalize new contracts. Activities arising from the management of such contracts that do not coincide with any of the cases indicated above shall not require new authorization.

3. Notwithstanding the provisions of section 2 of this Article, any authorization or registration initially granted by the competent British authority to the entities described in section 1 above shall provisionally maintain its validity for a period of nine months after the withdrawal of the United Kingdom from the European Union, as regards the management of contracts subscribed prior to the withdrawal which may require authorization, in order to:

a) Accomplish the orderly termination of the contracts or their assignment to a duly authorized entity in accordance with the corresponding contractual clauses.

b) Request authorization in Spain under any of the regimes established in the prevailing legislation, including the creation of a subsidiary. In this case, the provisional validity shall

be effective from the date on which the entity requests authorization, or from the entry into force of this Royal Decree-Law if the

application was made earlier. The provisional validity shall expire if the application is rejected under the applicable regime.

4. In the cases provided for in section 3 of this Article, the financial institutions concerned shall remain subject to the legal regime applicable to them prior to the withdrawal of the United Kingdom from the European Union. The Bank of Spain, the National Securities Market Commission, and the Directorate-General for Insurance and Pension Funds, each within their scope of authority, shall have the corresponding supervisory powers and, in particular, may require said financial institutions to provide any documentation or information or to perform as many actions as may be deemed necessary. If this obligation is not met satisfactorily within the period granted for said purpose, the supervisory authorities may revoke the applicability, in relation to the entity in question, of the transitional regime provided for in section 3 of this Article. In such a case, the entity shall be notified that it is conducting an unauthorized activity in this area, and is subject to the corresponding sanctions established in the Spanish legislation applicable to the unauthorized exercise of reserved activities.

5. The Bank of Spain, the National Securities Market Commission, and the Directorate-General for Insurance and Pension Funds shall adopt, within their respective scope of authority, any necessary measures to guarantee legal certainty and to safeguard the interests of the users of financial services who might be affected by the departure of the United Kingdom from the European Union.

Part 2

Customs Article 20. Decisions of customs authorities

From the date of publication of this Royal Decree-Law, the Spanish customs authorities shall process the requests for decisions referred to in Article 22 of Regulation (EU) No. 952/2013 of the European Parliament and of the Council, of 9 October 2013, laying down the Union Customs Code, submitted by operators established in the United Kingdom or by operators established in Spain who trade in goods with the United Kingdom, anticipating the consideration of the United Kingdom as a third State. Such decisions shall not take effect until the effective withdrawal of the United Kingdom.

Part 3

Public Procurement

Article 21. Legal regime applicable to public procurement procedures

1. With respect to economic operators from the UK or from Gibraltar which participate in tenders subject to Act 9/2017, of 8 November, on Public Sector Contracts, by which the Directives of the European Parliament and of the Council 2014/23/EU and 2014/24/EU, of 26 February, are transposed into

Spanish law, to Act 31/2007, of 30 October, on procurement procedures in the water, energy, transport and postal services sectors, and to Act 24/2011, of 1 August, on public sector

contracts in the fields of defence and security, the contracting procedure for which was initiated before the withdrawal of the United Kingdom from the European Union, the rules established in said legislation, and in the corresponding implementing regulations for companies belonging to the Member States of the European Union, shall continue to apply.

For these purposes, the contracting procedure shall be deemed to have been initiated if the corresponding call for tenders has been published. In the case of negotiated procedures without prior publication, the initiation date of the procedure shall be determined by taking into account the approval date of the tender specifications.

2. The application of the regime established in this Article shall be subject to the competent British authorities granting reciprocal treatment to Spanish economic operators, under the terms set forth in Article 2.1.

Part 4

Authorizations and Licences Article 22. Driving licences

1. Valid and unexpired driving licences issued by the British authorities shall entitle their holders to drive in Spain for a period of nine months from the date of the withdrawal of the United Kingdom from the European Union.

During this period, persons who meet the requirements set out in Additional Provision Two of the General Regulation on Drivers, approved by Royal Decree 818/2009, of 8 May, may exchange their driving licences—provided that the current verification system for driving licences is maintained—under the conditions stipulated for licences issued by Member States of the European Union, pursuant to prevailing road traffic legislation.

2. Once the aforesaid period has elapsed, the system with respect to driving licences issued by the British authorities shall be that established with respect to licences issued in third countries, under the terms stipulated in prevailing road traffic legislation.

Article 23. Import and export of defence and dual-use materials with the United Kingdom

Authorizations in force, granted pursuant to Article 2 of the Regulation on the Control of Foreign Trade of Defence Material, of Other Material and of Dual-use Products and Technologies, approved by Royal Decree 679/2014, of 1 August, for which the country of destination or of origin is the United Kingdom, shall remain valid. Such authorizations may apply to any of the categories listed in Article 20 of the aforementioned Regulation.

Article 24. Authorizations for weapons, explosives, pyrotechnic articles, and ammunition

1. Authorizations and prior consent for the transfer of weapons, explosives, pyrotechnic articles, and ammunition, issued prior to the date of withdrawal of the United Kingdom from the European Union, shall remain valid until the expiry date established in such authorizations or prior consent.

2. From the date of withdrawal of the United Kingdom from the European Union, new authorizations and prior consent for such transfers shall cease to be issued, and the general regime for the import, transit, and export of goods shall be applied.

3. The application of the provisions of this Article is subject to the adoption by the competent British authorities of reciprocal treatment, under the terms set forth in Article 2.1.

4. Any explosive or pyrotechnic article whose conformity assessment procedure involved the participation of a UK notified body may not be placed on the market as of the date of the United Kingdom's withdrawal from the European Union.

CHAPTER V

Transport

Part 1

Road Transport Article 25. Carriage of goods by road

1. Motor vehicles, or vehicle combinations hitched to a motor vehicle, exclusively used for the carriage of goods by transport undertakings established in the United Kingdom, may undertake laden journeys in Spanish territory for carriage operations having their point of departure and point of arrival, respectively, in the territory of the United Kingdom and in the territory of the Kingdom of Spain, or vice versa.

Likewise, said vehicles may undertake unladen journeys in Spanish territory when such a journey is a consequence or a precedent of one of the carriage operations defined in the previous paragraph.

2. For the purposes set forth in this Article, transport undertakings established in the United Kingdom must have an authorization or licence permitting them to conduct carriage operations in the United Kingdom.

3. It shall not be necessary to have the UK licence mentioned in the preceding section of this Article to conduct the following carriage operations:

1. a) Carriage of mail as a universal service.
2. b) Carriage of vehicles which have suffered damage or breakdown.
3. c) Carriage of goods in motor vehicles for which the permissible laden

weight, including that of trailers, does not exceed 3.5 tonnes.
d) Carriage of medicinal products, appliances, equipment and other

articles required for medical care in emergency relief, in particular for natural disasters.

e) Carriage of goods provided all of the following conditions are fulfilled:

i) The goods carried are the property of the undertaking or have been sold, bought, let out on hire or hired, produced, extracted, processed or repaired by the undertaking;

ii) The purpose of the journey is to carry the goods to or from the undertaking or to move them, either inside or outside the undertaking, for its own requirements;

iii) Motor vehicles used for such carriage are driven by personnel employed by, or put at the disposal of, the undertaking under a contractual obligation;

iv) The vehicles used are owned by the undertaking, have been bought by it on deferred terms, or have been hired; and

v) Such carriage is no more than ancillary to the overall activities of the undertaking.

Article 26. Carriage of passengers by bus

1. Buses used exclusively for the carriage of passengers by transport undertakings established in the United Kingdom may undertake laden journeys in Spanish territory, as part of international passenger carriage operations, only when permitted to do so by international treaties to which both the United Kingdom and the Kingdom of Spain or the European Union are party, or when this circumstance is provided for in the rules of international organizations of which both the United Kingdom and the Kingdom of Spain or the European Union are members.

This carriage of passengers shall be performed under the terms and conditions established in the aforesaid treaties or rules.

2. Notwithstanding the provisions in section 1 of this Article, currently authorized regular passenger carriage services between the territory of the United Kingdom and the territory of Spain may continue to be provided until the expiry date of the relevant authorizations, under terms and conditions identical to those applicable on the entry into force of this Royal Decree-Law.

Said authorizations for regular passenger carriage services could, where applicable, be extended or amended to adapt frequencies, fares, or timetables, pursuant to the same regime applicable at the date on which they were granted.

Article 27. Conditions applicable to the carriage of goods and passengers by road

1. In the course of the carriage operations set forth in Articles 25 and 26, undertakings established in the United Kingdom must comply with the rules applicable in Spain with regard to drivers' working hours, driving times and rest periods; installation and use of tachographs and speed limiting devices; driver training; maximum authorized weights and dimensions for road transport vehicles; compulsory use of safety belts and child restraint systems in vehicles; transport of workers; and the rights of bus and coach passengers. In the event of non-compliance, the corresponding measures shall be applied.

2. The measures set forth in this Part 1 of Chapter V shall be interpreted pursuant to bilateral or multilateral instruments, or regulations established under European law, which are formalized or approved for this purpose.

3. Application of the regime set forth in this same Part 1 shall be conditional on the granting, by the competent British authorities, of reciprocal treatment to transport undertakings established in Spain, under the terms set forth in Article 2.1. Application thereof shall be maintained until 31 December 2019, without prejudice to the provisions of Article 2.2.

Part 2

Airport Services

Article 28. Charges for public services related to the departure of passengers

whose destination is an airport in the United Kingdom

Until 28 February 2020, passengers whose destination is an airport in the United Kingdom shall be considered to be travelling to an airport in the European Economic Area, for the purpose of establishing charges for public services related to passenger departure and catering services, and their corresponding updates, pursuant to Articles 78 and 89.1.5 of Act 21/2003, of 7 July, on Air Safety.

Additional Provision One. Authorization for additional personnel for ICEX España Exportación e Inversiones, E.P.E., M.P.

ICEX España Exportación e Inversiones, E.P.E., M.P. (ICEX Spain Trade and Investment), with the approval of the Ministry of the Treasury and of the Ministry of Territorial Policy and of the Civil Service, via the State Secretariat for Budgeting and Expenditure, and the State Secretariat for the Civil Service, shall be authorized to recruit eight additional contractual staff members, within the technical professional group, in addition to those corresponding to their staff turnover rate.

Additional Provision Two. Authorization for additional personnel for the Port Authorities

The Port Authorities, with the approval of the Ministry of the Treasury and of the Ministry of Territorial Policy and of the Civil Service, via the State Secretariat for Budgeting and Expenditure, and the State Secretariat for the Civil Service, shall be authorized to recruit 50 additional contractual staff members, in addition to those corresponding to their staff turnover rate.

Additional Provision Three. Applicability to Gibraltar of the contingency measures relating to transportation

As regards the carriage of goods and passengers from or to Gibraltar by bus, the Government may issue a Decision to apply the following legal regime:

1. Motor vehicles, or vehicle combinations hitched to a motor vehicle, exclusively used for the carriage of goods by transport undertakings established in Gibraltar, may undertake laden journeys in Spanish territory either for operations having their point of departure and point of arrival, respectively, in the territory of Gibraltar and Spanish territory, or vice versa.

Likewise, said vehicles may undertake unladen journeys in Spanish territory when such a journey is a consequence or a precedent of one of the carriage operations defined in the previous paragraph.

2. Vehicles seating more than nine people, including the driver, exclusively used for the carriage of passengers by transport undertakings established in Gibraltar, may undertake laden journeys in Spanish territory, either for operations having their point of departure and point of arrival, respectively, in the territory of Gibraltar and Spanish territory, or vice versa.

Likewise, said vehicles may undertake unladen journeys in Spanish territory when such a journey is a consequence or a precedent of one of the carriage operations defined in the previous paragraph.

3. For the purposes addressed in the preceding two sections of this Additional Provision Three, transport undertakings established in Gibraltar must have an authorization or licence permitting them to conduct carriage operations in that territory.

4. It shall not be necessary to have the licence mentioned in the previous section of this Additional Provision Three to conduct the following carriage operations:

a) Carriage of mail as a universal service.
b) Carriage of vehicles which have suffered damage or breakdown. c) Carriage of goods in motor vehicles for which the permissible laden weight, including that of trailers, does not exceed 3.5 tonnes.

d) Carriage of medicinal products, appliances, equipment and other articles required for medical care in emergency relief, in particular for natural disasters.

e) Carriage of goods provided all of the following conditions are fulfilled:

- i. The goods carried are the property of the undertaking or have been sold, bought, let out on hire or hired, produced, extracted, processed or repaired by the undertaking;
- ii. The purpose of the journey is to carry the goods to or from the undertaking or to move them, either inside or outside the undertaking, for its own requirements;
- iii. Motor vehicles used for such carriage are driven by personnel employed by, or put at the disposal of, the undertaking under a contractual obligation;
- iv. The vehicles used are owned by the undertaking, have been bought by it on deferred terms or have been hired;
- v. Such carriage is no more than ancillary to the overall activities of the undertaking.

5. In the course of the carriage operations regulated in the preceding sections of this Additional Provision Three, those transport undertakings included in their scope of application shall comply with the rules applicable in Spain with regard to drivers' working hours, driving times and rest periods; installation and use of tachographs and speed limiting devices; driver training; maximum authorized weights and dimensions for road transport vehicles; compulsory use of safety belts and child restraint systems in vehicles; transport of workers; and the rights of bus and coach passengers. In the event of non-compliance, the corresponding measures shall be applied.

6. Application of the regime set forth in the preceding sections of this Additional Provision Three shall be conditional on transport undertakings established in Spain receiving reciprocal treatment when their vehicles circulate in Gibraltar, in the terms set forth in Article 2.1 of this Royal Decree-Law, and shall be maintained until 31 December 2019, without prejudice to the provisions of Article 2.2 of this Royal Decree-Law.

Additional Provision Four. Applications for the recognition or declaration of equivalence of degrees from UK universities, centres and institutions

The Hague Stamp shall not be required on the documents needed to apply for the recognition or declaration of equivalence of university degrees from UK universities, centres and

institutions, as long as the applications were submitted to the Spanish authorities prior to the effective withdrawal of the United

Kingdom under the procedure set forth in Royal Decree 967/2014, of 21 November, establishing the requirements and the procedure for the recognition and declaration of equivalence to official university degrees and official university academic levels and for the recognition of foreign higher education studies, and the procedure to determine the correspondence with the levels of the Spanish Qualifications Framework for Higher Education as regards the official titles of Architect, Engineer, Graduate with a five or six-year degree [Licenciado], Graduate with a three-year degree [Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico, Diplomado].

Additional Provision Five. Public procurement for the implementation of the foreseen measures

In those scenarios in which it is necessary to formalize public sector contracts to implement the measures contained in this Royal Decree-Law, or to adapt the situation to the consequences arising from the United Kingdom's withdrawal from the European Union, Articles 119 and 120 of Act 9/2017, 8 November, on Public Sector Contracts, transposing into Spanish law Directives 2014/23/EU and 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council, of 26 February 2014, may apply, in the terms established in said provisions.

Final Provision One. Amendment of regulatory provisions
The regulatory provisions that are amended by this Royal Decree-Law may be

subsequently amended by regulatory provisions.

Final Provision Two. Empowering legislation
The present Royal Decree-Law is issued in accordance with the following State

powers:

The provisions set forth in Parts 1 and 2 of Chapter II are issued under Article 149.1.2 of the Spanish Constitution, which attributes exclusive powers to the State in matters of immigration, emigration, and foreign nationals.

The provisions set forth in Part 3 of Chapter II and in Additional Provision Four are issued under Articles 149.1.7, 149.1.18, and 149.1.30 of the Spanish Constitution, which attribute exclusive powers to the State in the regulation of, respectively: labour legislation; the statutes for civil servants; and the obtainment, issuance, and recognition of academic and professional qualifications.

The provisions set forth in Part 4 of Chapter II are issued under Article 149.1.7 of the Spanish Constitution, which attributes exclusive powers to the State with respect to labour legislation.

The provisions set forth in Part 5 of Chapter II, are issued under Article 149.1.17 of the Spanish Constitution, which attributes exclusive powers to the State with respect to the basic legislation and financial regime applied to the Social Security system.

The provisions set forth in Part 6 of Chapter II are issued under Article 149.1.16 of the Spanish Constitution, which attributes exclusive powers to the State in matters referring to the fundamentals and general coordination of the health system.

The provisions set forth in Part 7 of Chapter II are issued under Article 149.1.30 of the Spanish Constitution, which attributes exclusive powers to the State to regulate the basic rules for the development of Article 27 of the Constitution, in order to ensure that the public authorities fulfil their obligations in this respect.

The provisions set forth in Chapter III are issued under Articles 149.1.6 and 149.1.29 of the Spanish Constitution, which attributes exclusive powers to the State with respect to procedural law and public safety, respectively.

The provisions set forth in Part 1 of Chapter IV are issued under Articles 149.1.11 and 149.1.13 of the Spanish Constitution, which attribute exclusive powers to the State with regard to, respectively: fundamentals of the regulation of credit, banking, and insurance; and fundamentals and coordination of general planning of economic activity.

The provisions set forth in Part 2 of Chapter IV are issued under Article 149.1.10 of the Spanish Constitution, which attributes exclusive powers to the State with regard to customs and tariff regulations.

The provisions set forth in Part 3 of Chapter IV and in Additional Provision Five are issued under Article 149.1.18 of the Spanish Constitution, which attributes exclusive powers to the State regarding basic legislation on contracts and administrative concessions.

The provisions set forth in Article 22 are issued under Article 149.1.21 of the Spanish Constitution, which attributes exclusive powers to the State regarding motor vehicle traffic.

The provisions set forth in Article 23 are issued under Articles 149.1.4 and 149.1.10 of the Spanish Constitution, which attribute exclusive powers to the State regarding, respectively: defence and the Armed Forces, and foreign trade.

The provisions set forth in Article 24 are issued under Articles 149.1.26 and 149.1.29 of the Spanish Constitution, which attribute exclusive powers to the State to regulate, respectively: the production, trade, possession, and use of arms and explosives; and public safety.

The provisions set forth in Chapter V are issued under Articles 149.1.20 and 149.1.21 of the Spanish Constitution, which attribute exclusive powers to the

State to regulate, respectively: general-purpose airports, and land transport passing through the territory of more than one Autonomous Community.

Final Provision Three is issued under Articles 149.1.10 and 149.1.16, of the Spanish Constitution, which attribute exclusive powers to the State for the regulation of, respectively: foreign trade and external health measures.

Final Provision Three. Sanitary or phytosanitary certificates required for export

The Ministry of Agriculture, Fisheries and Food and the Ministry of Health, Consumer Affairs and Social Welfare, in the sphere of their respective powers, shall establish simplified procedures for requesting, processing, and issuing the sanitary or phytosanitary certificates required for the export of animals, products and by-products of animal origin, animal health products, vegetables, plant products, and other goods that require sanitary, veterinary or phytosanitary certification for export from Spain to the United Kingdom.

Final Provision Four. Budget appropriations

The measures set forth in this Royal Decree-Law shall be financed in accordance with General Budget Act 47/2003, of 26 November, subject to budgetary availability.

Final Provision Five. Regulatory development

1. The Government and its Ministers are authorized, within their scope of authority, to issue as many provisions as may be necessary for the development and implementation of this Royal Decree-Law.

2. For the purposes of Article 27 of Act 50/1997, of 27 November, on government, the processing of draft general provisions whose purpose is to implement this Royal Decree-Law shall be considered urgent. In no case does this urgency need to be declared in a Council of Ministers Decision, but any initiatives undertaken in this regard must be reported, at the next session of the Council of Ministers, by the proposing Ministry. In the Decisions acknowledging it has been informed thereof, the Council of Ministers shall establish, where applicable, the deadline by which the opinion of the Council of State must be issued, when such an opinion is mandatory. Any other mandatory opinions must be issued by the corresponding advisory bodies pursuant to the urgent procedure regulated for each one.

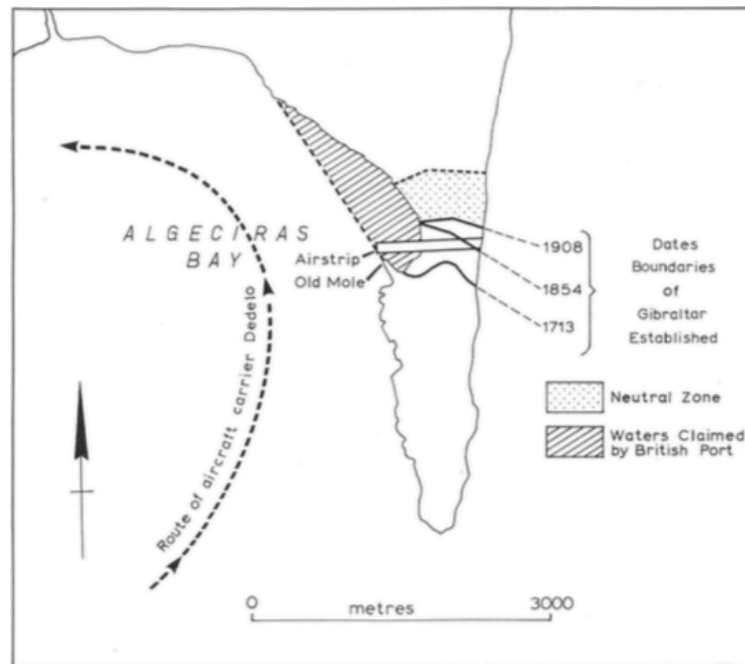
Final Provision Six. Entry into force

Without prejudice to the provisions of Article 20, this Royal Decree-Law shall enter into force on the date on which the Treaties of the European Union cease

to apply to the United Kingdom, in accordance with the provisions of Article 50.3 of the Treaty on European Union.

However, this Royal Decree-Law shall not enter into force if, prior to that date, a withdrawal agreement formalized between the European Union and the United Kingdom has come into force, in accordance with Article 50.2 of the Treaty on European Union.

Annexe 2 : Carte représentant l'évolution de la frontière entre Gibraltar et l'Espagne³⁶²



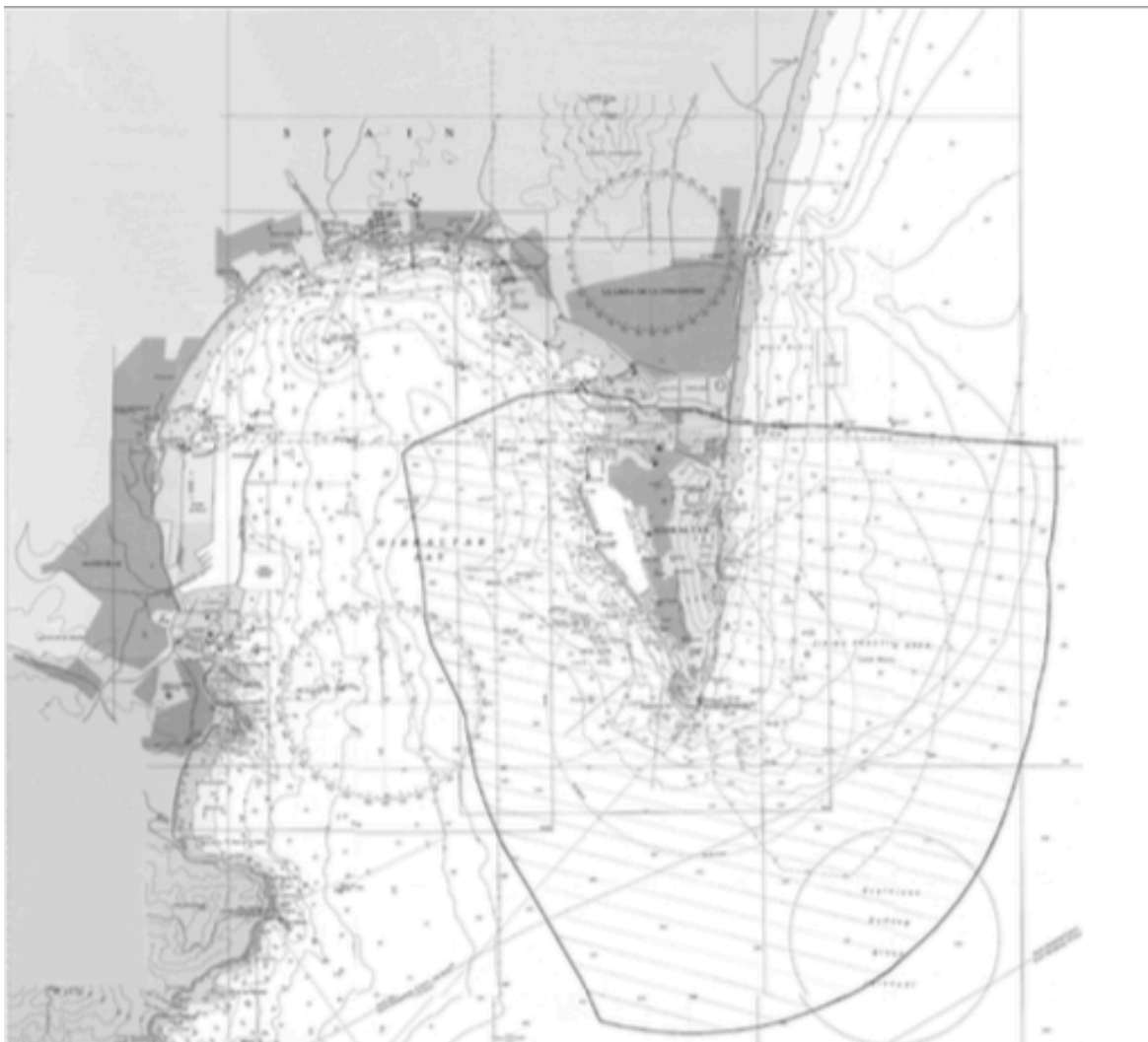
³⁶² AURRECOCHEA (I.) "The Status of Gibraltar's Territorial Waters", *International Journal of Estuarine and Coastal Law*, volume 2 Issue 1, 1 janvier 1987 p 42

Annexe 3 : Carte représentant la superficie du territoire de Gibraltar et celle de l'isthme³⁶³



³⁶³ MUT BOSQUE (M.) “Ten Different Formulas for Gibraltar Post-Brexit”, *DCU Brexit Institute*, working paper n 6-2018, p 31

Annexe 4 : Carte représentant les eaux que le Royaume-Uni considère être les eaux territoriales de Gibraltar³⁶⁴



³⁶⁴ MUT BOSQUE (M.) “Ten Different Formulas for Gibraltar Post-Brexit”, *DCU Brexit Institute*, working paper n 6-2018, p 39

Bibliographie

I- Doctrine

1- Ouvrages

-BLANKE (H-J.), MANGIAMELI (S.) (éditeurs), *The European Union after Lisbon*, Springer, Berlin, 2012

-BLANKE (H-J.), MANGIAMELI (S.) (éditeurs), *The Treaty on European Union (TUE) : A Commentary*, Springer, Berlin, 2013

-CHALMERS (G.), « A collection of treaties between Great Britain and other powers », J. Stockdale, Londres, 1790

-PELLET (A.), “Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire”, *Academy of European Law, Firenze, Recueil des cours* (1994), Vol. V, book 2, Kluwer, Dordrecht, 1997

- PELLET (A.), « Les réserves aux conventions sur le droit de la mer », *La mer et son droit – Mélanges offerts à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec*, Pedone, Paris, 2003

2- Manuels

-ALLAND (D.), *Manuel de droit international public*, 5ème édition, PUF, 2018

-COMBACAU (J.), SUR (S.), *Droit international public*, 12ème édition, LGDJ, Mayenne, 2016

3- Recueil de Cours de l'Académie de droit international de La Haye

- BASTID (S.), *Conditions territoriales spéciales*, Collected Courses of the Hague Academy of International Law, The Hague Academy of International Law, 1962

- BEREZOWSKI (C.) *Les sujets non souverains permanents*, Collected Courses of the Hague Academy of International Law, The Hague Academy of International Law

4- Thèse

- FLEURY-GRAFF (T.), *Etat et territoire en droit international, l'exemple de la construction du territoire des Etats-Unis (1789-1914)*, Publication de la Revue Générale de Droit international public, n°58, Pedone, Condé sur Noireau, 2013

5- Articles

- ALLAND (D.), « Le 'Brexit' agite aussi le Rocher », *RGDIP*, 2017

- ANZILOTTI (D.), Opinion individuelle, CIJ, Avis consultatif, 26 août 1930, La ville libre de Dantzig et L'organisation internationale du travail.

- AURRECOCHEA (I.) « The Status of Gibraltar's Territorial Waters », *International Journal of Estuarine and Coastal Law*, volume 2 Issue 1, 1 janvier 1987

- BALMOND (L.), (dir.), « Référendum sur le statut de Gibraltar », *RGDIP*, 2003

- BÉRANGER (A.H.), « Décolonisation et droit des peuples selon le droit international », *Le Genre humain*, vol. 44, no. 1, 2005

- BERROD (F.), « Chronique Marché intérieur - Frontière extérieure de l'Union : Gibraltar, rocher de la discorde ? », *RTD eur. Dalloz*. 2018

- BERTRAND (G.), « Le fiasco chypriote, mauvais signe pour l'élargissement de l'Union européenne à la Turquie et aux Etats ouest-balkaniques », *Politique européenne*, vol. 29, no. 3, 2009

- BIERZANECK (R.), « »La non-reconnaissance et le droit international contemporain”, *AFDI*, vol 8, 1962

- BRZENCZEK (J.), « Le *Brexit* et les incertitudes de Gibraltar », *Civitas Europa*, vol. 37, no. 2, 2016

- CHARBONNEAU (C.), « Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : un droit collectif à la démocratie... et rien d'autre » *Revue québécoise de droit international*, 1995

- CORET (A.), « Le statut de l'île Christmas de l'Océan indien », *AFDI*, volume 8, 1962

- CORTEN (O.), « Les visions des internationalistes du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : une approche critique », *Civitas Europa*, vol. 32, no. 1, 2014

- DEL VALLE GALVEZ (A.), « Gibraltar, su estatuto internacional y europeo, y la incidencia de la crisis de 2013-2014 », *Revista catalana de dret public*, n 48, 2014

- DIEZ-HOCHLEITNER (J.), « Les relations hispano-britanniques au sujet de Gibraltar : état actuel », *AFDI*, 1989

- DUFFY-MEUNIER (A.), « La préparation britannique, l'engagement du retrait », *Le Brexit*, Bruylant, Bruxelles, 2017

- FLORY (M.), « Décolonisation et succession d'Etats », *AFDI*, volume 12, 1966

- GABRIELLI (L.), « Récurrence de la crise frontalière : l'exception permanente en Espagne », *Cultures & Conflits*, vol. 99-100, no. 3, 2015

- HERMET (G.), « Gibraltar », *Revue française de science politique*, 1968

- KOHEN (M), « Sur quelques vicissitudes du droit des peuples à disposer d’eux-mêmes », *Droit du pouvoir, pouvoir du droit : mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruxelles, Bruylant, 2007

- KOVAR (R.), « La participation des territoires non autonomes aux organisations internationales », *AFDI*, volume 15, 1969

- LASSERRE (J-C), « Le Pas-de-Calais et le détroit de Gibraltar - Quels enjeux géopolitiques ? », *Études internationales*, Volume 34, Numéro 2, juin, 2003

- LEBEN (C.), « Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l’illicite dans la société internationale », *AFDI*, vol 82, 1982

- LEBON (L.), « L’économie générale de l’application territoriale du Traité de Rome », *Revue de l’Union européenne*, 2017

- LEMAIRE (F.), « Propos sur la notion de ‘ souveraineté partagée’ ou sur l’apparence de remise en cause du paradigme de la souveraineté », *Revue française de droit constitutionnel*, 2012/4 (n° 92)

- LOMBART (L.) « Gibraltar et le droit à l’autodétermination - perspectives actuelles », *AFDI*, LIII – 2007

- MATHY (D), « L’autodétermination des petits territoires revendiqués par des Etats tiers – Deuxième partie : Les revendications marocaines, espagnoles et guatémaltèques », *RBDI*, 1975

- MUT BOSQUE (M.) « Ten Different Formulas for Gibraltar Post-Brexit », *DCU Brexit Institute*, working paper n 6-2018, institut de l’Université de Dublin, article disponible à l’adresse suivante : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3212246

- ROUSSEAU (C.), « Etat de la question de Gibraltar », *RGDIP*, p 132

- SALMON (J.), « Les accords non formalisés ou solo consensu », *AFDI*, vol 46, 1999

- SANCHEZ (J.), « Le traité établissant une constitution pour l'Europe et les clauses d'intégration nationale », *Revue française de droit constitutionnel*, n°74, 2018

- SEMIH (V.) « Chypre et l'Union européenne », *Politique étrangère*, 1996

- SCHIEDERMAIR (H.), « Le champ d'application territorial de l'accord quadripartite sur Berlin », *AFDI*, volume 19, 1973

- SUSANI (N.), « Sur quelques singularités territoriales européennes », *AFDI*, vol 53, 2007.

- VIRALLY (M.), « Droit international et décolonisation devant les Nations Unies », *AFDI*, volume 9, 1963

- WAIBEL (M.), « Gibraltar », *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013

- ZAYAS (A. de), « Guantanamo naval base », *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2016

6- Rapport, colloques

- GOLDMAN (B.), *Réflexions sur la réciprocité en droit international*, Travaux du comité français de droit international privé, 1962-1964

- ICARD (P.), (dir.), *L'Union européenne au défi de ses frontières*, Les Actes de la Revue du droit de l'Union européenne, Clément Juglar, Paris, 2018, ouvrage issu d'un colloque tenu à Dijon en 2017

II- Documents émanant de l'ONU

1- Résolutions de l'Assemblée générale

- A/RES/1415 (XV), Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, 14 décembre 1960

- A/RES/1541 (XV) du 15 décembre 1960

-A/RES/2353 (XXII) du 19 décembre 1967

- A/RES/2625 (XXV), Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales, 24 octobre 1970

- A/C.4/57/L.4, de 2002

- AG/COL/3135, 6 juin 2006

- A/C.4/61/L.6, de 2006

- A/AC.109/2017/8, 7 mars 2017

- A/C.4/73/SR.4, 7 décembre 2018

2- Documentation de la Commission des question spéciales et de la décolonisation

- Documentation de la Commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation, 24 septembre 2002, document A/C.4/57/INF/1

3- Documentation du secrétariat du Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux

-Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, 29 février 2016, document A/AC.109/2016/8, établi par le secrétariat,

-Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, 7 mars 2017, document A/AC.109/2017/8, établi par le secrétariat,

-Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, 9 mars 2018, document A/AC.109/2018/8, établi par le secrétariat,

-Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, 21 mars 2019, document A/AC.109/2019/8, établi par le secrétariat.

4- Travaux de la CDI

-Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 (A/56/10), CDI, Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite, 2001

III- Jurisprudence :

1- Jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes

- CJCE, 10 octobre 1978, H. Hansen jun. & O. C. Balle GmbH & Co. contre Hauptzollamt de Flensburg, ECLI: ECLI:EU:C:1978:173

- CJCE, 29 juin 1993, *Gibraltar c. Conseil*, C-298/89, ECLI: ECLI:EU:C:1993:267

2- Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

-CJUE (grande chambre), 15 novembre 2011, Commission européenne (C-106/09 P) et Royaume d'Espagne (C-107/09 P) contre Government of Gibraltar et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, ECLI: ECLI:EU:C:2011:732

- CJUE, 23 septembre 2003, Commission/Royaume-Uni, C-30/01, EU:C:2003:489 ;

- CJUE, 12 septembre 2006, Espagne/Royaume-Uni, C-145/04, EU:C:2006:543 ;

-CJUE (grande chambre), 13 juin 2017, *The Gibraltar Betting and Gaming Association Limited v Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs and Her Majesty's Treasury*, C-591/15, ECLI: ECLI:EU:C:2017:449

3- Jurisprudence du Tribunal de l'Union européenne

-Ordonnance du Tribunal (septième chambre) du 24 mai 2011, gouvernement de Gibraltar contre Commission européenne (T-176/09, Rec. 2011 II-00150)

4- Jurisprudence de la CEDH :

- CEDH, arrêt (Grande Chambre), *Matthews contre Royaume-Uni.*, 18 févr. 1999, n° 24833/94

5- Jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale

- CPJI, *Affaire du Vapeur Wimbledon*, 17 août 1923, série A, n° 10

6- Jurisprudence de la Cour internationale de Justice

- CIJ, *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*, arrêt du 25 mai 1926, Série A, n°7, 19

- *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt. C.I.J. Recueil 1986, p. 14.

- *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime (El Salvador/Honduras)*, requête à fin d'intervention, arrêt, C.Z.J. Recueil 1990, p.92

- *Timor oriental (Portugal c. Australie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1995, p. 90

- *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif C.I.J. Recueil 1971, p. 16.

7- Jurisprudence du Tribunal arbitral pour le sport

- Tribunal arbitral du sport, 27 avril 2016, Gibraltar Football Association contre Fédération Internationale de Football Association, CAS 2014/A/3776

IV- Traités

1- Conventions internationales :

- Convention Internationale pour l'unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvetage maritimes, signée à Bruxelles le 9 septembre 1910, entrée en vigueur à Gibraltar le 23 septembre 1910, *Recueil des Traités*, vol II, p 131

- Charte des Nations Unies, San Francisco, 26 juin 1945, entrée en vigueur le 24 octobre 1945, *C.N.U.O.I.*, vol.15, p.365

- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, signée à New-York le 7 mars 1966, entrée en vigueur le 4 janvier 1969, *Recueil des Traités*, vol. 660, p. 195

- Pacte international relatif aux droits civils et politiques, New York, signé le 16 décembre 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976, *Recueil des Traités*, vol. 999, p. 171 et vol. 1057, p. 407

- Convention sur le droit des traités conclue à Vienne le 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 janvier 1980, *Recueil des traités des Nations Unies* 1980, vol. 1155, n° 18232, p. 353

- Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, signée à Londres le 1er novembre 1974 *Recueil des Traités*, vol. 1185, p. 3

- Échange de notes constituant un accord concernant Gibraltar, à propos de la signature et de la ratification du Traité relatif à l'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes. Madrid, 13 juin 1985, *Recueil des Traités*, vol 1422, p 111

- Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général - Etat au 31 décembre 2001, ST/LEG/SER.E/20, vol. II, chapitre XXI.2

2- Traités fondateurs des Communautés européennes et de l'Union européenne

- Traité instituant la Communauté économique européenne signé à Rome le 25 mars 1957, entré en vigueur le 1er janvier 1958, *non publié au J.O.C.E., J.O.R.F.* du 2 février 1958, p.1188

-Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992, entré en vigueur le 1er novembre 1993, *J.O.C.E.* C 191 du 29 juillet 1992, p.1

3- Accords Union européenne – Etats membres

-Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque, et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne - Protocole no 10 sur Chypre, signé le 16 avril 2003 à Athènes, entré en vigueur le 1er mai 2004, *JO L 236 du 23.9.2003, p. 940–944*

-Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, 19 février 2019, *JO C 66 I/01*

- Accord sur l'Espace économique européen, signé le 2 mai 1992, entré en vigueur le 3 janvier 1994

-Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, signé le 13 décembre 2007, entré en vigueur le 1er décembre 2009, *JO C115/47*

4- Accords Union européenne – Etats tiers

a- Accords Union européenne - Andorre :

- Edicte de 6-6-91 pel qual s'ordena la publicació de l'acord en forma d'intercanvi de cartes entre el Principat d'Andorra i la Comunitat Econòmica Europea, BOPA Núm. 105 (14/06/1991)

- Proposta d'aprovació del 21-2-2005 de la ratificació de l'Acord de cooperació entre el Principat d'Andorra i la Comunitat Europea, Any 26 Núm. 19 (5 de març de 2014)

b- Accords Union européenne - Suisse

- Accord de libre-échange, 22 juillet 1972, JO L 300 du 31.12.1972, p. 189

- Accord sur le transport des marchandises et de voyageurs par rail et par route du 21 juin 1999, JO L 114 du 30.4.2002, p. 91

V- Droit de l'Union européenne

1- Règlements européens

-Rectificatif au règlement (CE) no 1931/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres et modifiant les dispositions de la convention de Schengen

- Règlement 2017/2403 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 relatif à la gestion durable des flottes de pêche externes, modifié par le règlement 2019/498.

-Règlement délégué 2019/334 de la commission, du 19 décembre 2018, JO L 60 du 28.2.2019 modifiant le règlement délégué (UE) 2015/2446 en ce qui concerne les délais de dépôt des déclarations sommaires d'entrée et des déclarations préalables à la sortie en cas de transport par voie maritime en provenance et à destination du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, des îles Anglo-Normandes et de l'Île de Man

- Règlement 2019/498 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2019 modifiant le règlement (UE) 2017/2403 en ce qui concerne les autorisations de pêche pour les navires de pêche de l'Union dans les eaux du Royaume-Uni et les opérations de pêche des navires de pêche du Royaume-Uni dans les eaux de l'Union.

- Règlement 2019/502 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2019, JO L 85, du 27.3.2019, relatif à des règles communes garantissant une connectivité de base du transport aérien eu égard au retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union

-Règlement 2019/592 du Parlement européen et du Conseil du 10 avril 2019 modifiant le règlement 2018/1806 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des Etats membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, en ce qui concerne le retrait du Royaume-Uni de l'Union

-Règlement d'exécution 2019/413 de la Commission du 14 mars 2019 portant modification du règlement d'exécution (UE) 2015/1998 en ce qui concerne les pays tiers reconnus comme appliquant des normes de sûreté équivalentes aux normes de base communes en matière de sûreté de l'aviation civile

-Règlement (UE) 2019/497 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2019 modifiant le règlement (UE) n° 508/2014 en ce qui concerne certaines règles relatives au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union

-Règlement 2019/500 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2019 établissant des mesures d'urgence dans le domaine de la coordination de la sécurité sociale à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union

-Règlement (UE) 2019/501 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2019 relatif à des règles communes garantissant une connectivité de base du transport routier de marchandises et de passagers eu égard au retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union

2- Directives européennes

-Directive 64/221/CEE du Conseil, du 25 février 1964, *JO 56 du 4.4.1964, p. 850–857* pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique

- Directive 72/194/CEE du Conseil, du 18 mai 1972, *JO L 121 du 26.5.1972 p. 32–32* étendant aux travailleurs qui exercent le droit de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi, le champ d'application de la directive du 25 février 1964 pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique

-Directive 75/35/CEE du Conseil, du 17 décembre 1974, *JO L 14 du 20.1.1975, p. 14–14* étendant le champ d'application de la directive 64/221/CEE pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, aux ressortissants d'un État membre qui exercent le droit de demeurer sur le territoire d'un autre État membre après y avoir exercé une activité non salariée

-Directive 90/365/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, *JO L 180 du 13.7.1990, p. 28–29* relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non-salariés ayant cessé leur activité professionnelle,

-Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992, *JO L 206 du 22.7.1992*, p. 7–50 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages

-Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996, *JO L 18 du 21.1.1997*, p. 1–6 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services

- Directive 2000/43/EC du Conseil du 29 juin 2000, *JO L 180 du 19.7.2000*, p. 22–26 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique

-Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 *JO L 212 du 7.8.2001*, p. 12–23 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil

-Directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002, *JO L 328 du 5.12.2002*, p. 17–18 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers

- Directive 2004/38/CE du Parlement et du Conseil du 29 avril 2004, *JO L 158 du 30.4.2004*, p. 77–123 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres

-Directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010, *JO L 84 du 31.3.2010*, p. 1–12 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures

-Directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011, *JO L 64 du 11.3.2011*, p. 1–12 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE

-Directive 2013/13/UE du Conseil du 13 mai 2013, *JO L 141 du 28.5.2013*, p. 30–31 portant adaptation de certaines directives dans le domaine de la fiscalité, du fait de l'adhésion de la République de Croatie

- Directive 2014/86/UE du Conseil du 8 juillet 2014, *JO L 219 du 25.7.2014*, p. 40–41 modifiant la directive 2011/96/UE, concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents
- Directive 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014, *JO L 359 du 16.12.2014*, p. 1–29

- Directive 2015/121 du Conseil du 27 janvier 2015, *JO L 21 du 28.1.2015*, p. 1–3 modifiant la directive 2011/96/UE concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et aux filiales d'États membres différents

- Décision du Conseil de l'Union européenne 2015/0095, du 2 octobre 2015, Accord de stabilisation et d'association entre l'Union européenne et le Kosovo, (doc 8535/15)

- Directive 2015/2376 du Conseil du 8 décembre 2015, *JO L 332 du 18.12.2015* modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal

- Directive 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, *JO L 119 du 4.5.2016*, p. 132–149 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière

- Directive 2016/881 du Conseil du 25 mai 2016, *JO L 146 du 3.6.2016*, p. 8–21 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal

- Directive 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016, *JO L 193 du 19.7.2016*, p. 1–14 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur

- Directive 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016, *JO L 342 du 16.12.2016*, p. 1–3 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux

3- Décisions du Conseil européen

-Décision 2019/584 du Conseil européen prise en accord avec le Royaume-Uni, du 11 avril 2019 prorogeant le délai au titre de l'article 50, paragraphe 3, du TUE, *JO L 101 du 14.04.2019*

- Décision 2019/476 du Conseil européen, prise en accord avec le Royaume-Uni, du 22 mars 2019 prorogeant le délai au titre de l'article 50, paragraphe 3, du TUE, *JO L 80 du 22.03.2019*

4- Décisions du Conseil de l'Union européenne :

-Décision du Conseil 2004/911/CE du 2 juin 2004, *JO L 385 du 29.12.2004, p. 28–29 et JO L 153M du 7.6.2006, p. 381–382* concernant la signature et la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse prévoyant des mesures équivalentes à celles prévues dans la directive 2003/48/CE

- Décision du Conseil de l'union européenne du 6 octobre 2004, sur le contrôle de passeports des ressortissants andorrans au niveau des frontières extérieures de l'espace Schengen, (doc 13020/2/04)

- Orientations du Conseil européen pour les négociations sur le Brexit, 29 avril 2017,

- Déclaration politique fixant le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, Bruxelles, le 22 novembre 2018

- Décision 2019/274 du Conseil du 11 janvier 2019 relative à la signature, au nom de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, *JO L 47I du 19.2.2019, p. 1*

- Déclaration politique fixant le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, *JO C 66I du 19.2.2019, p. 185–198*

- Décision 2019/642 du Conseil de l'Union européenne, du 13 avril 2019 portant modification de la décision (UE) 2019/274 relative à la signature, au nom de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, *JO L 110 du 25.04.2019*

- Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, *JO C 144I du 25.4.2019, p. 1–184*

5- Décision de la Commission européenne

- Décision de la Commission 2006/113/CE du 19 juillet 2006, *JO L 376 du 27.12.2006* arrêtant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique méditerranéenne

- Décision de la Commission 2009/95/CE, du 12 décembre 2008, *JO L 43 du 13.2.2009, p. 393–465*, adoptant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, une deuxième liste actualisée des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique méditerranéenne

- Décision de la Commission européenne, 2013/C 348/05, Aide d'État — Royaume-Uni — Aide d'État SA.34775 (2013/C) (ex 2012/NN) — Taxe sur les granulats — Invitation à présenter des observations en application de l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

- Décision de la Commission européenne 2013/C 348/06 Aide d'État — Royaume-Uni — Aide d'État SA.34914 (2013/C) (ex 2013/NN) — Régime d'imposition des sociétés de

Gibraltar — Invitation à présenter des observations conformément à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

6- Déclarations étatiques relatives à des actes de droit de l'Union européenne

- Déclarations annexées à l'acte finale de la conférence intergouvernementale qui a adopté le Traité de Lisbonne signé le 13 octobre 2017, du 26 octobre 2012

- Déclaration consignée dans l'instrument espagnol de ratification de la Convention européenne concernant des questions de droit d'auteurs et de droits voisins dans le cadre de la radiodiffusion transfrontière par satellite, déposé le 16 janvier 2014

- Communication consignée dans une Note verbale de la Délégation permanente de l'Espagne auprès de l'OCDE, datée du 10 décembre 2013, enregistrée au Secrétariat Général de l'OCDE le 10 décembre 2013

- Déclaration consignée dans une Note verbale de la Représentation Permanente de l'Espagne remise à la Secrétaire Générale Adjointe du Conseil de l'Europe lors de la signature de la Convention européenne pour la protection des animaux de compagnie, le 9 octobre 2015, et confirmée dans l'instrument de ratification déposé le 19 juillet 2017

- Déclaration consignée dans une Note verbale de la Représentation Permanente de l'Espagne remise à la Secrétaire Générale Adjointe du Conseil de l'Europe lors de la signature du Protocole additionnel à la Convention contre le dopage, le 5 novembre 2015, et confirmée dans l'instrument de ratification déposé le 19 juillet 2017

- Déclaration consignée dans une Note verbale de la Représentation Permanente de l'Espagne, du 28 août 2014, déposée lors de la signature de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, le 9 septembre 2014 et confirmée dans l'instrument de ratification déposé le 19 juillet 2017

- Déclaration du gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord du 28 janvier 1983, annexé à l'acte final du traité relatif à l'adhésion aux communautés européennes du Royaume du Danemark, de l'Irlande, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la définition du terme "ressortissants", *JO C 23 du 28.1.1983, p. 1-1*

VI- Droit britannique

- *European Communities Act 1972, An Act to make provision in connection with the enlargement of the European Communities to include the United Kingdom, together with (for certain purposes) the Channel Islands, the Isle of Man and Gibraltar, 1972 c.68, 17 octobre 1982*

- *British Overseas Territories Act 2002, An Act to make provision about the name "British Overseas Territories" and British citizenship so far as relating to the British Overseas Territories, 2002 c.8, 26 février 2002*

- *European Union referendum Act 2005, An Act to make provision for the holding of a referendum in the United Kingdom and Gibraltar on whether the United Kingdom should remain a member of the European Union, 2015 c.36, 17 décembre 2015*

- *European Union (Withdrawal) Act 2018, An Act to Repeal the European Communities Act 1972 and make other provision in connection with the withdrawal of the United Kingdom from the EU, 2018 c.16, 26 juin 2018*

VII- Droit gibraltarien

- Déclaration ministérielle de Gibraltar sur l'aéroport de Gibraltar, 18 septembre 2006, disponible à l'adresse suivante : <http://www.gibnet.com/texts/annex2.pdf>

- *Equal Opportunity Act 2006*, Act No. 2006-37

- *European Union (Withdrawal) Act 2019*, 1er janvier 2019, Act no. 2019-01

- *Gibraltar Constitution Order 2006*, N.3,574, 28 décembre 2006

- *Gibraltar Merchant Shipping (survey certification and safety) regulations 2004*, Act no. 1995-12

- *Immigration, Asylum and Refugee Act*, 31 mai 1962, Act No. 1962-12

- *Immigration control Act*, 31 mai 1962, Act No. 1962-12

- *Immigration (passenger name record) rules 2018*, du 24 mai 2018, Act no. 1962-12

- *Interpretation and general clauses Act, Nature Protection Act 1991 (Amendement) Regulation 2011*, 10 février 2011

- *Nature Protection Act*, 9 mai 1991, Act. No. 1991-11

VIII- Droit de Guernsey

European Union (Withdrawal) Bill, 2018, Policy & Resources Committee - The European Union (Brexit) (Bailiwick of Guernsey) Law, 2018, 6 juin 2018

Policy & Resources Committee - The International Trade Agreements (Implementation) (Bailiwick of Guernsey) Law, 2018, 6 juin 2018

IX- Droit espagnol

-Décret royal 5/2019 du 1^{er} mars 2019 adoptant des mesures d'urgence en vue du retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne sans la conclusion de l'accord prévu à l'article 50 du traité sur l'Union européenne

X- Droit français

- Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998, JORF n°121 du 27 mai 1998, p. 8039

XI- Accords Royaume-Uni – Espagne portant sur Gibraltar et le « Brexit »

- Mémoire d'accord sur la coopération en matière de police et de douane du 30 novembre 2018, disponible à l'adresse suivante : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/760552/memorandum-of-understanding-police-customs-cooperation-en-es.pdf.

Ainsi que pour le mémoire d'accord sur le tabac et autres produits du 30 novembre 2018, disponible à l'adresse suivante : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/760551/memorandum-of-understanding-tabacco.pdf.

- Mémoire d'accord sur la coopération en matière environnementale du 30 novembre 2018, disponible à l'adresse suivante : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/760549/memorandum-of-understanding-citizens-rights-en-es.pdf.

- Mémoire d'accord sur les droits des citoyens entre le Royaume-Uni et l'Espagne, 30 novembre 2018, disponible à l'adresse suivante :

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/760549/memorandum-of-understanding-citizens-rights-en-es.pdf.

XII- Articles de presse

- « Barnier : pas de période de transition post Brexit sans accord de retrait », *Libération*, 12 mars 2019, disponible à l'adresse suivante : https://www.liberation.fr/direct/element/barnier-pas-de-periode-de-transition-post-brexit-sans-accord-de-retrait_94967/

-BOFFEY (D.), « Brexit: visa-free travel plans spark Gibraltar 'colony' row», *The Guardian*, 1er février 2019, l'article est accessible à l'adresse suivante : <https://www.theguardian.com/world/2019/feb/01/gibraltar-colony-row-flares-as-eu-makes-travel-visa-free-for-britons>

-BOFFEY (D.), « EU angers UK with support for Spain's Gibraltar airport claims», *The Guardian*, 28 février 2019

- « Brexit : Gibraltar indigné par le veto octroyé sur son sort par l'UE à Madrid », *L'Express avec AFP*, 31 mars 2017, l'article est disponible à l'adresse suivante : https://www.lexpress.fr/actualite/monde/europe/brexit-londres-va-devoir-s-entendre-avec-madrid-sur-l-avenir-de-gibraltar_1894797.html

-« Britain exploits migrant workers », *International Union Rights*, Vol, n°3

-COWBURN (A.), « Theresa says 'Brexit means Brexit' and there will be no attempt to remain in the EU », *The Independent*, 11 juillet 2016, disponible à l'adresse suivante : <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/theresa-may-brexit-means-brexit-conservative-leadership-no-attempt-remain-inside-eu-leave-europe-a7130596.html>

- DELESALLE-STOLPER (S.), « Brexit : ‘Cet article 50, je l’ai rédigé sur la table de ma cuisine’ », *Libération*, 8 décembre 2016, disponible à l’adresse suivante : https://www.liberation.fr/planete/2016/12/08/brexit-cet-article-50-je-l-ai-redige-sur-la-table-de-ma-cuisine_1533972

-« En 2018, l’Espagne a connu un record d’entrée de migrants », *Courrier international*, 2 janvier 2019, initialement publié dans *El País*, disponible à l’adresse suivante : <https://www.courrierinternational.com/article/en-2018-lespagne-connu-un-record-dentrees-de-migrants>

-« Gibraltar angry at EU demanding Spanish veto on its inclusion in UK trade deals », *Daily Mail*, 29 avril 2017, disponible à l’adresse suivante : <https://www.dailymail.co.uk/wires/pa/article-4458970/Gibraltar-angry-EU-demanding-Spanish-veto-inclusion-UK-trade-deal.html>

-« Gibraltar Moroccan workers update », *International Union Rights*, Vol 20, No 3

- LOBO (J-L), « Royaume-Uni Espagne, Gibraltar : la fin d’un contentieux », *Le Courrier international*, initialement publié dans *El Mundo*, 1er novembre 2003, LOBO (J-L), article disponible à l’adresse suivante : <https://www.courrierinternational.com/article/2001/11/29/gibraltar-la-fin-d-un-contentieux>

-ROMAGUERA (C.), « La brecha económica entre Gibraltar y los municipios vecinos se dispara », *El País*, 1 juillet 2014, disponible à l’adresse suivante : https://elpais.com/ccaa/2014/07/01/andalucia/1404243331_024754.html

- ROTHWELL (J.), « Comment le modèle norvégien pourrait inspirer les Britanniques », *Courrier international*, initialement publié dans le *Daily Telegraph*, 12 décembre 2018, disponible à l’adresse suivante : <https://www.courrierinternational.com/article/brexit-comment-le-modele-norvegien-pourrait-inspirer-les-britanniques>

-SPINANT (D.), « Giscard forum set to unveil controversial EU ‘exit clause’ », *Politico*, 2 avril 2003, disponible à l’adresse suivante : <https://www.politico.eu/article/giscard-forum-set-to-unveil-controversial-eu-exit-clause/>

- STAUNTON (D.), « Gibraltar voted overwhelmingly to stay in EU, but not at any price », *The Irish Times*, 27 janvier 2017, disponible à l'adresse suivante : <https://www.irishtimes.com/news/world/uk/gibraltar-voted-overwhelmingly-to-stay-in-eu-but-not-at-any-price-1.2952620>.

- THIBAUD (C.), « A Gibraltar, la crainte d'un 'Brexit' sans accord », *Les Echos*, 11 février 2019, article disponible à l'adresse suivante : <https://www.lesechos.fr/monde/europe/a-gibraltar-la-crainte-dun-brexit-sans-accord-962949>

- WITHNALL (A.), « EU referendum: Gibraltar backs remain in first results of the night », *The Independent*, 23 juin 2016, article disponible à l'adresse suivante : <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/eu-referendum-results-live-gibraltar-result-latest-remain-brexit-turnout-a7098626.html>

XIII- Ressources internet

1- Thèse

- ABLINE (G.), “Sur un nouveau principe général de droit international : l’uti possidetis”, Rahim Kherad (dir.), thèse, droit, Université d’Angers, 2006, disponible à l'adresse suivante : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00339755/document>

2- Divers

- *Bordering on britishness*, site internet d'un projet sur l'identité de Gibraltar, fondé par le UK Economic and Social Research Council en association avec la Garrison Library of Gibraltar et l'Université d'Essex, disponible à cette adresse : <http://borderingonbritishness.net>

- Communiqué de presse de l'Union européenne, 11 juillet 2001, IP/01/982, disponible à l'adresse suivante : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-01-982_fr.htm

- Communiqué de presse de la Commission européenne : « Commission reports on the border situation in La Línea (Spain) and Gibraltar (UK) », 15 novembre 2013, disponible à l'adresse suivante : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1086_en.htm

- Communiqué de presse de la Commission européenne, 1er octobre 2014, disponible à l'adresse suivante : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-955_fr.htm

- Communiqué de presse de la Commission européenne, 19 décembre 2018, disponible à l'adresse suivante : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6889_fr.htm

- Débats devant la Chambre des Communes portant sur le rapport du Secrétaire des affaires étrangères Jack Straw, sur le projet de condominium, le 12 juillet 2002, disponible à l'adresse suivante : https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/2002/jul/12/gibraltar#S6CV0388P1_20020712_HOC_106.

- PELLET (A.), Annale d'un examen et son corrigé, Différend anglo-espagnol au sujet de Gibraltar : hypothèse d'une réponse de la CIJ sur la question du différend anglo-espagnol relatif à Gibraltar, : disponible à l'adresse suivante : <http://pellet.actu.com/wp-content/uploads/2016/03/PELLET-1976-Differend-anglo-espagnol-au-sujet-du-statut-de-Gibraltar.pdf>

- “Quel avenir pour Gibraltar après le Brexit ?” *Toute l'Europe*, 29 mai 2018, disponible à l'adresse suivante : <https://www.touteleurope.eu/actualite/quel-avenir-pour-gibraltar-apres-le-brexit.html>

- Rapport du Comité de l'Union européenne de la Chambre des Lords “Brexit : Gibraltar”, 13th Report of session 2016-17, disponible à l'adresse suivante : <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldecom/116/116.pdf>.

- Rapport du Comité de l'Union européenne de la Chambre des Lords “Brexit : Gibraltar”, Supplementary written evidence – Government of Gibraltar (GLT0001), additional material

in support of answers to questions posed by their lordships, disponible à l'adresse suivante :

<http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/european-union-committee/brexit-gibraltar/written/45032.html>.

- Site de l'office de tourisme de Gibraltar, disponibles à l'adresse suivante :

http://www.infogibraltar.com/info_gibraltar/

-Site de l'Organisation mondiale pour les migrations :

<https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>

-The Electoral Commission, autorité indépendante contrôlant les élections au Royaume-Uni, disponible à l'adresse suivante : <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information>.

Table des matières

Table des abréviations	2
Sommaire	3
Introduction	4
Partie I : L'incidence du « Brexit » sur la non autonomie de Gibraltar	14
<i>Chapitre I : La confirmation du statut de territoire non autonome</i>	14
<u>I/ La question d'une nouvelle qualification de Gibraltar</u>	14
A/ Une reconnaissance explicite de la non-autonomie de Gibraltar	14
1/ Une qualification européenne	15
2/ Une qualification étatique	18
B/ Une reconnaissance implicite de la non-autonomie de Gibraltar	20
1/ La confirmation du statut de membre associé	20
2/ La réunion des critères du territoire non autonome	23
<u>II/ Le problème du droit à l'autodétermination</u>	25
A/ Les Gibraltariens constituent un peuple à part entière	25
1/ Malgré une conception discutée	25
2/ L'existence du peuple gibraltarien est reconnue	27
B/ Leur droit à l'autodétermination n'a pas été respecté	31
1/ Durant leur soumission au droit de l'Union européenne	31
2/ Lors de leur sortie de l'UE	33
<i>Chapitre II : Une qualification susceptible d'évoluer post- « Brexit »</i>	36
<u>I/ Les statuts envisageables en droit international</u>	36

A/ / La souveraineté partagée	36
1/ Une hypothèse séduisante en théorie	36
2/ Une piste peu probable en pratique	38
B/ La souveraineté unifiée	42
1/ L'unification par l'indépendance ou l'intégration	42
2/ Une unification aux issues incertaines	44
<u>II/ Les statuts envisageables en droit de l'Union européenne</u>	47
A/ Gibraltar et l'Union européenne : un lien conservé grâce à l'Espagne	47
1/ La souveraineté partagée : une hypothèse expérimentale à première vue	48
2/ L'intégration à l'Espagne : un processus simplifié	51
B/ Gibraltar et l'Union européenne : un lien conservé de manière autonome	52
1/ La signature d'accords bilatéraux Union européenne – Gibraltar	52
2/ Gibraltar comme Etat membre, une formule simple mais peu probable	54
Partie II : L'incidence du Brexit sur le différend territorial	55
<i>Chapitre I : La perpétuation du différend</i>	55
<u>I/ Un statu quo de principe</u>	56
A / Entrée et sortie de l'Union européenne : un certain parallélisme des formes	56
1/ Des opérations ne nécessitant pas une délimitation territoriale	56
2/ Un régime particulier limitant les différends	57
B / Des conséquences circonscrites par des déclarations respectives	58
1/ Des déclarations pré référendum	58
2/ Des déclarations post référendum	60
<u>II / Une situation ne permettant pas la résolution du différend</u>	61
A / L'instauration d'un système de collaboration	61
1/ Une collaboration renforcée en théorie	61
2/ Une collaboration limitée en pratique	62
B/ De nombreuses zones d'ombre	64
1/ La thèse de la cession de la propriété non démentie	64
2/ L'absence de délimitation territoriale	66

<i>Chapitre II : Vers une reconnaissance européenne de souveraineté espagnole</i>	67
<u>I/ Le droit de veto espagnol : droit à la réclamation de souveraineté sur Gibraltar</u>	68
A/ La conservation des prétentions espagnoles	68
1/ La délégation d'une compétence régalienn	68
2/ L'absence de délimitation du droit de véto	69
B/ Un droit n'équivalant pas à une reconnaissance de souveraineté	70
1/ Les prémices de la co-souveraineté selon l'Espagne	70
2/ Un droit ne pouvant valoir reconnaissance de souveraineté	71
<u>II/ Vers une reconnaissance de souveraineté espagnole sur l'aéroport ?</u>	72
A/ L'implicite reconnaissance de souveraineté espagnole	72
1/ Un aéroport soumis à un régime distinct des aéroports britanniques	72
2/ L'absence de garantie des prétentions britanniques	73
B/ L'explicite sauvegarde de la prétention espagnole	74
1/ Le soutien de l'Union européenne dans l'ordre international	74
2/ L'Espagne favorisée en dépit du Royaume-Uni	74
<u>III/ La souveraineté maritime et la question de la zone d'intérêt communautaire</u>	76
A/ Une souveraineté espagnole de fait en droit européen	76
1/ Une souveraineté espagnole de fait en droit européen	76
2/ Le maintien de la seule zone d'intérêt espagnole post « Brexit »	78
B/ Des conséquences restreintes	79
1/ Une parcelle limitée des « eaux territoriales de Gibraltar »	79
2/ Un fait pour le droit international général	79
Partie III : L'incidence du « Brexit » sur le droit applicable à Gibraltar	80
<i>Chapitre I : Gibraltar, sujet d'un « Brexit » consensuel</i>	81
<u>I/ La question des travailleurs et touristes</u>	81
A/Une libre circulation essentielle aux parties	82
1/ Le tourisme, secteur primordial de l'économie gibraltarienne	82

2/ Les travailleurs espagnols, main d'œuvre importante	83
B/ Pouvant être conservée post-Brexit	84
1/ Dans le cas d'un « Brexit » avec accord	84
2/ Dans le cas d'un « Brexit » sans accord	86
<u>II/ La question des migrants</u>	87
A/ Gibraltar, un territoire peu visé par l'immigration	87
1/ L'Espagne, territoire plus attirant	87
2/ Gibraltar, un territoire particulier peu prisé	88
B/ L'improbabilité d'un vide juridique post- « Brexit »	90
1/ Des disposition européennes potentiellement en vigueur	90
2/ Le droit international général comme palliatif	92
<u>III/ La question fiscale</u>	93
A/ Le « Brexit » avec accord : la persistance du droit européen	93
1/ Des dispositions intégrées au droit interne	93
2/ Un possible contrôle de la Commission post- « Brexit »	96
B/ Le possible recours à un droit international en construction	97
1/ Un droit international auquel participe l'Accord de retrait	97
2/ Un droit international auquel participe Gibraltar	99
<i>Chapitre II : Gibraltar, au centre d'une procédure unilatérale</i>	99
<u>I/ L'unilatéralisme, instrument « Brexit »</u>	100
A/ Une décision unilatérale	100
1/ Rendue possible par la voie consensuelle	100
2/ Mais naissant d'une procédure unilatérale	102
B/ Provoquant des réactions unilatérales	103
1/ En cas de « Brexit » avec accord	103
2/ En cas de « Brexit » sans accord	104
<u>II/ La question de la qualification des instruments d'un « Brexit » sans accord</u>	107
A/ Contre-mesure ou mesure de rétorsion, une qualification peu appropriée	107
1/ L'impossible qualification de contre-mesure	107

2/ La qualification préférable de mesure de rétorsion	108
A/ L'accord informel, une qualification plus adéquate	110
1/ Des instruments conditionnés par la réciprocité	110
2/ Dictant, indirectement, la conduite à adopter par les tiers	111
Conclusion	113
Annexes	115
Bibliographie	141