
Mémoire en science politique[BR]- Travail écrit : "En quoi le Brexit tel qu'envisagé par le gouvernement britannique impacte-t-il politiquement les relations entre la Grande-Bretagne et l'Union Européenne ? Le cas de Gibraltar"[BR]- Séminaire d'accompagnement à l'écriture

Auteur : Scholle, Sylvain

Promoteur(s) : Michel, Quentin

Faculté : Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

Diplôme : Master en sciences politiques, orientation générale, à finalité spécialisée en relations internationales

Année académique : 2019-2020

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/9913>

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.



LIÈGE université

Droit, Science Politique & Criminologie

Faculté de Droit, Science Politique et Criminologie

Département de Science Politique

« En quoi le Brexit tel qu'envisagé par le gouvernement britannique impacte-t-il politiquement les relations entre la Grande-Bretagne et l'Union Européenne ? Le cas de Gibraltar »

Sylvain SCHOLLE

Année académique 2019-2020

Mémoire présenté dans le cadre du Master en Science Politique, orientation générale, à finalité en Relations Internationales.

Membres du Jury :

Professeur Quentin MICHEL (promoteur)

Professeur Geoffrey GRANDJEAN (lecteur)

Monsieur Roland GENSON (lecteur)

Remerciements

Venant conclure cinq années d'études en Science Politique à l'Université de Liège, ce mémoire constitue l'aboutissement de mon parcours universitaire et de mes années en tant qu'étudiant aux côtés de mes amis, bientôt comme moi politologues.

Je tiens ainsi à les remercier pour ces belles années à mes côtés, mais également pour leurs nombreux et bons conseils, lesquels m'ont été d'une grande aide dans les moments de doute au chevet de mon mémoire cette dernière année.

Je tiens, de plus, à chaleureusement remercier mon promoteur, le professeur Quentin Michel, et mes lecteurs, le professeur Geoffrey Grandjean et monsieur Roland Genson, pour tout le temps qu'ils ont pris pour m'assister dans les différentes étapes de ce mémoire.

Je veux également remercier mon contact au sein du gouvernement britannique ainsi que le professeur Gerry O'Reilly pour l'aide gracieuse qu'ils ont bien voulu m'octroyer en acceptant de répondre à mes questions.

Enfin, je remercie du fond du cœur ma famille, et plus particulièrement mon frère, pour ces derniers mois passés à mes côtés à m'encourager et à m'aider face au défi particulier qu'a constitué la rédaction de ce mémoire.

Table des matières

Introduction	5
Méthodologie.....	7
Délimitation du terrain	7
Méthode de travail.....	8
Chapitre 1 : Gibraltar, Rocher au statut contesté.....	10
1.1. Contexte historique de la contestation de souveraineté.....	10
1.1.1. Du Traité d’Utrecht à la démocratisation de l’Espagne.....	10
1.1.2. La période d’appartenance commune à l’Union Européenne.....	12
Chapitre 2 : Quel statut pour Gibraltar au sein du Royaume-Uni et de l’Union Européenne ?	15
2.1. Gibraltar, territoire britannique d’outre-mer	15
2.2. Quel statut dans l’UE pour Gibraltar ?.....	16
Chapitre 3 : Enjeux et risques du Brexit pour Gibraltar	18
3.1. Le Rocher et le référendum sur le Brexit	18
3.2. Enjeux principaux du Brexit pour l’enclave britannique.....	19
3.2.1. Le contentieux de souveraineté	20
3.2.2. La frontière avec l’Espagne.....	23
3.2.3. L’aéroport de Gibraltar.....	25
Chapitre 4 : Les négociations de sortie du Royaume-Uni de l’Union Européenne par rapport au rocher de Gibraltar.....	28
4.1. Contexte des négociations de sortie	28
4.1.1. Statut du Rocher dans le cadre des négociations.....	28
4.1.2. Nouveau gouvernement espagnol, nouvelle relation Gibraltar-Espagne.....	30
4.2. Maintien du « double verrouillage » sur Gibraltar	30
4.3. Le paragraphe 24 des lignes directrices des négociations de l’accord de sortie.....	31
4.4. Discussions sur plus de coopération.....	34
4.4.1. Le passage frontalier.....	35
4.4.2. Utilisation conjointe de l’aéroport de Gibraltar.....	37
4.4.3. La réduction de la contrebande de tabac	38
4.4.4. Taxation, transparence fiscale et mesures d’anti-fraude.....	39
4.4.5. Protection de l’environnement	40
4.5. Fin des négociations sur Gibraltar	40
Chapitre 5 : Quel impact politique le Brexit a-t-il sur Gibraltar ?.....	44
5.1. Quelle place pour Gibraltar dans le Brexit ?	44
5.1.1. Le Protocole sur Gibraltar	44
5.1.2. Les Memorandum of Understanding en soutien au Protocole.....	46

5.1.3. Des accords limités dans le temps	46
5.2. Quel impact en pratique ?.....	48
5.2.1. Le contentieux de souveraineté	48
5.2.2. L'aéroport de Gibraltar.....	50
5.2.3. La frontière	51
5.3. Le Traité de taxation.....	52
Conclusion.....	55
Bibliographie.....	60
Annexes.....	67
Annexe 1 : Email d'un contact au sein du gouvernement britannique, en date du 7 juin 2020	67
Annexe 2 : E-mail de Gerry O'Reilly, professeur à l'école d'histoire et de géographie de l'Université de Dublin, en date du 2 juillet 2020	69

Introduction

« Le Royaume-Uni doit-il rester membre de l'Union Européenne ou quitter l'Union Européenne ? »

Cette question, posée aux britanniques le 23 juin 2016 à l'occasion du référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union Européenne (UE), constitue la première pierre d'un processus politique complexe connu sous le nom de « Brexit » qui aboutira presque quatre ans plus tard, en janvier 2020, au retrait officiel du Royaume-Uni de l'Union Européenne.

Ce « British Exit », ou « Brexit » dans sa forme contractée, sera cependant loin de faire l'unanimité au sein de la société britannique, et va ainsi profondément diviser sa population entre le camp du « remain » et celui du « leave ». La victoire du « leave » à l'issue du référendum s'imposera finalement à l'échelle nationale avec près de 52% des voix, ce qui entrainera le pays sur la voie des négociations préfigurant son retrait de l'UE.

Mais détricoter près de 50 ans de vie commune n'est pas simple, et les négociations vont très vite bloquer sur plusieurs pierres d'achoppement. Au-delà du cas emblématique de l'Irlande du Nord, attachée à l'Europe et intimement liée à l'Irlande, et dont le retrait de l'UE risquerait de mettre en danger les Accords du Vendredi Saint, nous avons voulu mettre en lumière dans ce présent mémoire un cas moins connu mais qui causera aussi son lot de soucis aux négociateurs : le cas de Gibraltar.

Situé à la pointe sud de l'Espagne et en bordure du détroit éponyme, ce petit territoire britannique de 7km², souvent désigné comme « le Rocher » ou par son statut d'enclave britannique, est depuis plus de 300 ans au cœur d'un conflit diplomatique opposant les couronnes britannique et espagnole quant à la souveraineté de ce petit bout de terre. Abritant actuellement une base de ravitaillement pour les sous-marins de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), et représentant l'un des principaux points de passage pour l'immigration vers l'Europe, le Rocher est en effet un lieu particulièrement stratégique. Le conflit entre les deux capitales vis-à-vis de ce territoire ne les a cependant pas empêchées de développer une relation économique très importante depuis la réouverture de la frontière, fermée par Franco entre 1968 et 1984.

À la lumière de cette situation, et compte tenu du fait que l'appartenance commune des deux pays à l'Union Européenne a permis de mettre en sourdine le conflit de souveraineté les

opposant, le Brexit pourrait avoir des conséquences économiques et politiques importantes sur Gibraltar, et marquer durablement ce petit territoire prospère.

Notre mémoire va, pour sa part, s'intéresser à l'aspect politique des conséquences que le Brexit va avoir sur Gibraltar, et aura pour objectif, *in fine*, de répondre à la problématique suivante : « En quoi le Brexit tel qu'envisagé par le gouvernement britannique impacte-t-il politiquement les relations entre la Grande-Bretagne¹ et l'Union Européenne ? Le cas de Gibraltar ».

Ainsi, et pour ce faire, notre premier chapitre aura pour objectif de dépeindre le contexte historique relatif au conflit de souveraineté qui sous-tend la relation actuelle entre Gibraltar et l'Espagne, et de décrire brièvement comment ce conflit a évolué au cours du temps jusqu'à notre époque.

Le chapitre 2 sera, pour sa part, consacré au statut actuel du Rocher au sein du Royaume-Uni (2.1) et à celui qu'il avait quand il faisait partie de l'Union Européenne, avant le Brexit (2.2).

Le troisième chapitre de notre analyse soulignera, d'une part, les raisons de la volonté quasi-unanime des gibraltariens à demeurer dans l'Union (3.1) et, d'autre part, les problèmes politiques que soulève le Brexit pour l'enclave britannique (3.2).

Notre quatrième chapitre, quant à lui, aura pour objectif de montrer comment le cas de Gibraltar va être abordé dans les négociations de retrait, notamment vis-à-vis des problèmes évoqués au chapitre précédent. Nous suivrons ainsi les grandes phases des négociations de retrait relatives au cas de Gibraltar, et aboutirons aux accords spécifiques trouvés pour répondre au défi que représente l'inclusion de ce petit territoire contesté dans la sortie britannique de l'UE.

Le chapitre 5 de notre analyse aura pour but de déterminer l'impact politique que le Brexit pourrait avoir sur les relations entre Gibraltar et l'Espagne compte tenu des enjeux soulevés dans les chapitres précédents.

Enfin, la conclusion, dernière partie de ce mémoire, visera à répondre à notre question de recherche.

¹ Bien que nous soyons conscient du fait que l'appellation formelle de ce pays soit « Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord », par facilité pour la lecture de ce mémoire nous n'utiliserons que les termes « Grande-Bretagne » ou « Royaume-Uni » pour y faire référence.

Méthodologie

Afin de répondre à notre problématique « En quoi le Brexit tel qu'envisagé par le gouvernement britannique impacte-t-il politiquement les relations entre la Grande-Bretagne et l'Union Européenne ? Le cas de Gibraltar », il est nécessaire de présenter notre méthode de recherche.

Pour ce faire, nous allons dans un premier temps expliquer comment nous avons délimité notre terrain, et dans un second temps quelle méthode a été utilisée pour réunir nos données.

Délimitation du terrain

Un des premiers choix que nous avons dû réaliser a été celui de la délimitation de notre terrain. Le Guide de la rédaction du mémoire définit le terrain comme « le champ que vous explorez dans le cadre de votre mémoire. Il s'agit donc du champ de vos analyses empiriques. Ce terrain est limité dans le temps et dans l'espace. Il découle de la question que vous avez élaborée »².

Sur base de cette définition, et à la lecture de notre question de recherche, il apparaît tout d'abord que ce mémoire va traiter du Brexit, et plus précisément des conséquences que celui-ci va avoir sur les relations entre la Grande-Bretagne et l'Union Européenne. La matière étant très large, nous ne nous intéresserons qu'à un type de conséquences du Brexit : les conséquences politiques.

Cette analyse s'inscrira de plus dans un champ géographique et temporel spécifique.

Au niveau géographique, notre analyse prévoyait à la base deux cas d'étude : celui de l'Irlande du Nord et celui de Gibraltar. Au vu de l'ampleur de la tâche à accomplir et de l'analyse superficielle qui en ressortirait (notre analyse étant limitée à 50 pages, aborder deux cas d'étude ne permettrait pas de traiter chacun d'entre eux en profondeur), nous avons décidé de restreindre notre analyse au seul cas de Gibraltar. L'objectif de ce mémoire sera donc de déterminer comment le Brexit impacte les relations entre ce petit territoire et l'Union Européenne, surtout représentée par l'Espagne en l'occurrence, étant donné la situation de voisinage immédiat dans laquelle Gibraltar se trouve avec ce pays. En d'autres termes, notre analyse portera sur l'impact politique qu'a le Brexit sur la relation entre Gibraltar et l'Espagne.

Enfin, au niveau temporel, ce mémoire ne traitera que la période du Brexit. Ce terme étant la contraction des mots « British » et « Exit » et faisant référence à la sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne, notre période temporelle sera ainsi comprise entre le référendum du 23

² GRANDJEAN Geoffrey, « Guide de la rédaction du mémoire », *Université de Liège*, Département de Science Politique, 2014, p.59.

juin 2016 qui a mis en route le Brexit et la sortie effective des Britanniques de l'UE, consécration de ce phénomène, le 31 janvier 2020. Nous n'avons ainsi pas pour objectif de traiter de la période commençant après le 31 janvier 2020 et le retrait britannique de l'UE, celle-ci concernant des événements étant toujours en cours et dont l'achèvement est prévu pour le 31 décembre 2020 au plus tôt (soit près de six mois après la conclusion de ce mémoire).

Méthode de travail

Sur base de notre terrain, et notamment de sa délimitation géographique, notre méthode de récolte de données sera de type qualitative et se basera principalement sur des documents écrits émanant des institutions gouvernementales et parlementaires de Gibraltar et du Royaume-Uni (ce dernier étant notamment responsable des relations extérieures du Rocher mais également des négociations de retrait en ce qui le concerne).

Le choix de ce type de récolte de données s'est fait sur base de plusieurs critères.

Tout d'abord sur celui de la faisabilité. En effet, notre terrain étant géographiquement situé à Gibraltar, une récolte de données basée sur des entretiens semi-directifs (par exemple) aurait nécessité de se rendre d'une part sur place et de l'autre à Londres, ce qui aurait demandé beaucoup plus de temps et de moyens que d'effectuer une récolte de données sur base de documents parlementaires et gouvernementaux, par ailleurs abondants et disponibles sur internet.

En outre, et alors que nous hésitions encore sur la méthode à adopter, la pandémie de covid-19 s'est déclarée et a empêchée tout voyage vers quelque destination que ce soit. Cet événement nous a confortés dans notre volonté de nous baser principalement sur des documents écrits.

Enfin, le fait que notre mémoire traite dans nombre de ses points de la question sensible du conflit diplomatique opposant Espagnols et Britanniques quant à la souveraineté sur Gibraltar aurait certainement constitué un frein important à l'obtention d'interviews. De plus, dans le cas où celles-ci auraient quand même eu lieu, la sensibilité de ce sujet aurait passablement compliqué la prise de parole de nos intervenants et la qualité des réponses délivrées.

Notre mémoire s'est donc basé pour ces raisons sur des documents écrits. Cependant, d'autres sources ont également été utilisées en appoint, à l'image d'articles scientifiques, d'articles de presse et d'entretiens par email.

Pour ce qui est des articles scientifiques, relativement peu ont été trouvés concernant le cas spécifique de Gibraltar dans le contexte du Brexit. Nous n'avons ainsi que très faiblement utilisés ce type de sources dans le cadre de ce mémoire.

Les articles de presse, pour leur part, ont majoritairement été utilisés dans le but d'éclaircir certains points d'ombre quant au déroulement des négociations de sortie vis-à-vis de Gibraltar.

Enfin, en ce qui concerne les entretiens menés, ceux-ci ont été réalisés par email et avaient pour but de constituer des compléments à notre analyse issue des documents écrits. Nous pourrions ainsi poser nos questions à une personne travaillant au sein du gouvernement britannique, qui désirera demeurer anonyme du fait de la nature sensible du sujet du conflit de souveraineté sur Gibraltar, et au professeur Gerry O'Reilly, professeur à l'école d'histoire et de géographie de l'Université de Dublin et dont les recherches sont spécialisées dans le domaine de la région de Gibraltar. Les entretiens réalisés grâce à leur aide sont disponibles dans la partie « Annexe » de ce mémoire.

Pour conclure cette partie relative à la méthode de travail adoptée dans notre mémoire, il convient de souligner deux derniers aspects, non moins importants pour autant.

D'une part, et comme nous l'expliquions ci-dessus, ce mémoire vise à n'aborder que la manière politique dont le Brexit impacte Gibraltar. Cependant, politique et économie sont souvent entremêlées, et c'est spécialement le cas dans le cadre de la relation que Gibraltar et l'Espagne entretiennent. De ce fait, certains points de notre analyse devront être abordés sous l'angle des conséquences économiques, afin de pouvoir être à même d'en comprendre les conséquences politiques.

D'autre part, et pour conclure cette partie, le choix de ne se baser qu'exclusivement sur des documents émanant des institutions britanniques (et non pas également des institutions espagnoles, par exemple) vise à répondre à notre problématique qui veut que la manière d'envisager le Brexit en ce qui concerne le cas de Gibraltar soit vue à travers le point de vue britannique (comme spécifié dans notre problématique par les termes « tel qu'envisagé par le gouvernement britannique »). Cela rejoint également le critère de faisabilité dans le fait qu'il serait compliqué de baser notre analyse sur des documents issus des institutions espagnoles, donc écrits pour la plupart en espagnol, sans maîtriser cette langue.

Chapitre 1 : Gibraltar, Rocher au statut contesté

1.1. Contexte historique de la contestation de souveraineté

1.1.1. Du Traité d'Utrecht à la démocratisation de l'Espagne

L'histoire du contentieux de souveraineté entre l'Espagne et le Royaume-Uni à propos de Gibraltar n'est pas nouvelle, et remonte au 18^{ème} siècle.

C'est la guerre de succession d'Espagne qui est à l'origine de la possession britannique du Rocher. Cette guerre, qui opposa dès 1701 plusieurs pays européens dont l'Espagne au Royaume-Uni, vit notamment la capture de Gibraltar en 1704 par les anglais. Le rocher de Gibraltar, alors sous bannière espagnole depuis 1462, fut cédé à la Couronne d'Angleterre en 1713 par le Traité d'Utrecht³.

En son article X, le Traité prévoit ainsi que serait cédée « la pleine et entière propriété de la ville et du château de Gibraltar [...] pour toujours, sans aucune exception ou entrave quelconque »⁴. Deux limitations à la souveraineté britannique sont néanmoins prévues par cet article : le Royaume-Uni doit s'assurer, d'une part, que Gibraltar ne devienne pas un foyer de contrebande, et d'autre part, qu'en cas de volonté de la Couronne Britannique de se séparer de ce territoire, l'Espagne aurait un droit de préemption⁵.

Le Traité d'Utrecht, quoiqu'instaurant la paix entre les deux puissances européennes, sera néanmoins à la base de nombreuses tensions diplomatiques entre celles-ci, et ce jusqu'à nos jours. En effet, si l'article X du Traité conférait la souveraineté du rocher de Gibraltar à la Couronne d'Angleterre, celui-ci n'en délimitait pas précisément les contours géographiques. Le point de vue espagnol était que la souveraineté accordée au Royaume-Uni se limitait à la ville, au château, aux fortifications et au port⁶. Les Britanniques, pour leur part, voyaient les choses différemment et ont progressivement étendu leur domination territoriale sur l'isthme au nord du Rocher au fil des siècles jusqu'à finalement également occuper le territoire compris entre les fortifications et la frontière actuelle⁷.

³ BRZENCZEK Jérémy, « Le Brexit et les incertitudes de Gibraltar », *Civitas Europa*, février 2006, n°37, p.374.

⁴ Traité d'Utrecht, signé à Utrecht le 13 juillet 1713, article X, §1. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.gibnet.com/texts/utrecht.htm> (dernière consultation le 2 août 2020) [notre traduction].

⁵ BRZENCZEK Jérémy, « Le Brexit et les incertitudes de Gibraltar », *op. cit.*, p.374.

⁶ *Ibid*, pp.374-375.

⁷ O'REILLY Gerry, « Brexit, Spain and British Gibraltar », *Brexit Institute*, *Brexit Institute News*, 27 juin 2019, §4. Disponible à l'adresse suivante : <http://dcubrexitinstitute.eu/2019/06/brexit-spain-and-british-gibraltar/> (dernière consultation le 2 août 2020).

Madrid fait ainsi une distinction entre, d'un côté, le territoire cédé en 1713 par le Traité d'Utrecht et, de l'autre, celui acquis par le biais d'une « prescription acquisitive », soit la possession *de facto* de l'isthme par les Britanniques depuis des siècles⁸. Ainsi, si le territoire cédé en 1713 est reconnu comme faisant partie de la souveraineté britannique, l'Espagne clame que tout le reste du territoire de Gibraltar aurait été illégalement en la possession du Royaume-Uni depuis tout ce temps. La position espagnole envers ces deux types de territoires est donc différente : pour ce qui est de la possession territoriale découlant de l'article X du Traité d'Utrecht (portant sur le château, le port, la ville et les fortifications de Gibraltar) l'Espagne reconnaît la souveraineté britannique mais demande, à terme, son retour sous le drapeau espagnol. L'isthme et ses extensions artificielles créés par le Royaume-Uni (accueillant notamment l'aéroport de Gibraltar) n'ayant en revanche jamais été cédés au Royaume-Uni, ils devraient selon Madrid être rendus à l'Espagne, qui aurait donc, au contraire de Londres, une légitime souveraineté dessus.

En ce qui concerne la frontière maritime du Rocher, celle-ci se situe à 3 miles nautiques (5,5 kilomètres) de ses côtes. Cette délimitation des Eaux Territoriales Britanniques de Gibraltar (ETBG) est établie par la Convention Internationale du Droit de la Mer et reconnue par tous ses signataires, à l'exception de l'Espagne, qui a introduit une réserve dans la Convention à ce propos. Madrid ne reconnaît en effet pas que Gibraltar ait des eaux territoriales, étant donné que, comme dans le cas de l'isthme, le Traité d'Utrecht de 1713 n'en comprenait aucune mention⁹.

La perte de Gibraltar, accentuée par l'occupation anglaise de l'isthme, des eaux territoriales et de l'espace aérien, n'a jamais été acceptée par l'Espagne, qui réclame la rétrocession de ces territoires depuis lors. Cette revendication constante de l'État espagnol s'est manifestée au fil des siècles par des tensions politiques et diplomatiques variant selon les périodes historiques, avec comme point de culminance le blocus total du Rocher par le régime franquiste entre 1968 et 1984¹⁰.

⁸ O'REILLY Gerry, « Brexit, Spain and British Gibraltar », *op. cit.*, §24

⁹ « Supplementary written evidence – Government of Gibraltar », *Chambre des Lords*, comité sur l'Union Européenne, 13 décembre 2016. Disponible à l'adresse suivante :

<http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/european-union-committee/brexit-gibraltar/written/45032.html> (dernière consultation le 2 août 2020).

¹⁰ BRZENCZEK Jérémy, « Le Brexit et les incertitudes de Gibraltar », *op. cit.*, p.375.

1.1.2. La période d'appartenance commune à l'Union Européenne

Au cours des années 80, la démocratisation de l'Espagne et sa volonté de rejoindre la Communauté Européenne, à laquelle le Royaume-Uni et Gibraltar appartenaient déjà, va pousser Madrid à décupler ses efforts pour améliorer sa relation avec ceux-ci.

Un accord allant dans ce sens sera ainsi signé à Bruxelles en 1984 : l'Accord de Bruxelles. Celui-ci prévoyait une normalisation des relations avec le Royaume-Uni qui passerait entre autres par une réduction des restrictions frontalières à Gibraltar pour les personnes et les biens, une réciprocité des droits pour les gibraltariens en Espagne et pour les espagnols à Gibraltar et la mise en place de discussions bilatérales sur le contentieux territorial relatif à Gibraltar et sur de nombreux autres sujets¹¹.

Ces discussions bilatérales, connues sous la dénomination de « Processus de Bruxelles », se dérouleront ainsi durant les années 80 et 90 entre l'Espagne et le Royaume-Uni. Elles ne produiront néanmoins que de maigres avancées et seront, de plus, critiquées par les gibraltariens pour leur manque de légitimité, n'incluant en effet pas de représentants du gouvernement du Rocher, et finiront par échouer, ce qui aura pour conséquence un renouvellement des tensions autour de Gibraltar¹².

Malgré ce premier échec, le Processus de Bruxelles connaîtra un renouveau en 2001, à l'occasion duquel les discussions sur la souveraineté du Rocher reprendront.

Les propositions qui ressortiront de ces nouvelles négociations sur l'avenir du Rocher incluront une proposition de mise en place d'une souveraineté conjointe à Gibraltar, à laquelle les habitants de l'enclave britannique résisteront intensément du fait, à nouveau, de son manque de légitimité. Les négociations aboutissant à cette solution avaient en effet été menées de manière bilatérales, soit entre l'Espagne et le Royaume-Uni, sans inclure de représentants de Gibraltar¹³. Un référendum sera alors mis en place en 2002 par le gouvernement de Gibraltar afin de demander aux habitants de la presqu'île s'ils accepteraient la mise en place de cette souveraineté

¹¹ « Brexit : Gibraltar », *Chambre des Lords*, comité sur l'Union Européenne, 13^{ième} rapport de session 2016-2017, 1^{er} mars 2017, p.19. Disponible à l'adresse suivante : <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/lducom/116/116.pdf> (dernière consultation le 2 août 2020).

¹² MILLER Vaughne, « Brexit and Gibraltar », *Chambre des Communes*, document d'information, n°7963, 2 mai 2017, p.7. Disponible à l'adresse suivante : <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7963/CBP-7963.pdf> (dernière consultation le 2 août 2020).

¹³ « Gibraltar : time to get off the fence », *Chambre des Communes*, comité des affaires étrangères, 2^{ième} rapport, 24 juin 2014, §9. Disponible à l'adresse suivante : <https://publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmfaff/461/46102.htm> (dernière consultation le 3 août 2020).

partagée sur le Rocher entre le Royaume-Uni et l'Espagne. Avec un taux de participation de 87,9%, et à près de 99% des votes, les gibraltariens répondront « non » à la proposition des deux capitales, réitérant leur volonté de rester sous souveraineté britannique exclusivement¹⁴.

Les résultats de ce référendum vont provoquer un changement d'approche dans la manière de traiter Gibraltar. Si, en effet, les différentes phases de discussions qui avaient eu lieu jusqu'alors étaient bilatérales, ne comprenant que les représentants d'Espagne et du Royaume-Uni, les suivantes deviendraient trilatérales, comprenant ainsi des représentants de Gibraltar.

Cette nouvelle manière de faire, qui reconnaîtra à Gibraltar le droit de s'exprimer sur une base égale aux deux autres parties, sera ainsi discutée en 2004, à l'occasion d'une reprise des discussions entre l'Espagne et le Royaume-Uni, et mise en place dès 2006.

Le nouveau forum de dialogue trilatéral issu de ces discussions se réunira pour la première fois en 2006, à Cordoba, où les gouvernements d'Espagne, du Royaume-Uni et de Gibraltar signeront un nouvel accord : l'Accord de Cordoba. Les mesures comprises dans celui-ci porteront sur la résolution de problèmes de longue date incluant notamment une amélioration de la fluidité des passages à la frontière, le paiement des retraites pour les employés espagnols travaillant à Gibraltar, la mise en place d'une coopération économique transfrontalière et la levée des restrictions aériennes mises en place à l'encontre de l'aéroport de Gibraltar¹⁵.

La dynamique trilatérale mise en place en 2006 se poursuivra à l'occasion de réunions régulières entre les trois gouvernements et, en 2007, une Déclaration Conjointe sera adoptée par l'Espagne et le Royaume-Uni à l'occasion de la conférence intergouvernementale du Traité de Lisbonne, laquelle statuera que « les Traités s'appliquent à Gibraltar en tant que territoire européen dont un État Membre est responsable des relations extérieures. Ceci n'implique pas de changements dans les positions respectives des États membres concernés »¹⁶.

L'élection du Parti Populaire au gouvernement espagnol en décembre 2011 et sa volonté de revenir à un format de discussion bilatéral, excluant « les autorités locales »¹⁷ de Gibraltar, signeront cependant la suspension des discussions et un retour des tensions, à l'image du conflit de 2013 relatif aux Sites d'Importance Communautaire.

¹⁴ « Gibraltar : time to get off the fence », *op. cit.*, §9.

¹⁵ *Ibid*, §10.

¹⁶ « Brexit : Gibraltar », 13^{ième} rapport de session 2016-2017, *op. cit.*, p.20 [notre traduction].

¹⁷ « Gibraltar : time to get off the fence », *op. cit.*, §14 [notre traduction].

Ce conflit s'inscrit dans la lignée des actions de protestation que l'Espagne a menées de tout temps contre la souveraineté britannique sur les eaux territoriales de Gibraltar. C'est à ce titre qu'en 2013, dans le cadre de la directive européenne « Habitats » visant à la conservation des habitats naturels et à la protection de la faune et la flore, l'Espagne va inscrire une grande partie des eaux territoriales britanniques de Gibraltar en tant que « Site d'Importance Communautaire (SIC) ». Cette désignation est alors jugée illégale par Londres et Gibraltar en raison du fait que la portion de territoire inscrite doit faire partie du territoire national de l'État qui la désigne, ce qui n'est donc clairement pas le cas du point de vue des britanniques en ce qui concerne la désignation des ETBG. Cette classification de SIC des eaux territoriales de Gibraltar va néanmoins être reconnue par la Commission Européenne, laquelle rejettera les tentatives britanniques de la faire annuler¹⁸.

Cette utilisation des SIC par l'Espagne dans le cadre de la contestation de souveraineté l'opposant au Royaume-Uni lui a permis de trouver une justification, soutenue par la Commission Européenne, aux passages de ses navires sur le territoire maritime de Gibraltar sans le consentement de ce dernier, et a indirectement donné un appui européen aux allégations territoriales de l'Espagne en ce qui concerne les ETBG.

L'instrumentalisation des SIC est, à l'instar de l'utilisation de la frontière, un exemple de la variété des moyens qui ont été utilisés au fil du temps par Madrid pour faire pression sur l'enclave britannique et faire avancer ses réclamations territoriales sur le territoire du Rocher, ainsi que nous le verrons plus en détail dans les chapitres qui suivront.

Faisant suite à la mise en contexte historique du contentieux de souveraineté que nous venons de voir dans ce premier chapitre de notre analyse, le second fera, quant à lui, le point sur le statut actuel de Gibraltar au sein du Royaume-Uni, et sur celui qu'il avait au sein de l'Union Européenne avant de la quitter.

¹⁸ « Brexit : Gibraltar », 13^{ième} rapport de session 2016-2017, *op. cit.*, p.20.

Chapitre 2 : Quel statut pour Gibraltar au sein du Royaume-Uni et de l'Union Européenne ?

Dans ce chapitre, nous allons avoir pour objectif de mettre en lumière le statut de Gibraltar au sein, d'une part, du Royaume-Uni, et de l'autre, de l'Union Européenne. Cette démarche a pour objectif de déterminer les liens légaux qui existent entre le gouvernement de la presqu'île et ces deux ensembles dont il fait partie (ou faisait, avant le retrait, pour ce qui est de l'UE) afin de mieux comprendre, dans les chapitres suivants, l'impact que le Brexit aura sur ses relations avec l'UE, et plus particulièrement, en l'occurrence, avec l'Espagne.

2.1. Gibraltar, territoire britannique d'outre-mer

Le statut de Gibraltar au sein du Royaume-Uni est sujet à controverse. En effet, bien que faisant depuis 1981 partie des territoires britanniques d'outre-mer, le Rocher était auparavant désigné comme étant une colonie de la couronne et figure à ce titre depuis 1946 dans la liste des territoires à décoloniser de l'Organisation des Nations Unies (ONU)¹⁹. Chaque année se tient ainsi aux Nations Unies une session relative à la situation de Gibraltar, bien que cet exercice « soit devenu une "case à cocher" pour de nombreux participants, à l'exception de la délégation espagnole »²⁰. Le gouvernement de Gibraltar, pour sa part, considère que la décolonisation prônée par l'Espagne au nom son intégrité territoriale irait à l'encontre de la Charte des Nations Unies (notamment de sa déclaration 1514), comme l'a affirmé en 2019 le ministre Bossano au colloque onusien sur la décolonisation²¹, lequel a également affirmé que placer Gibraltar « sous la loi espagnole totalement ou partiellement reviendrait à [...] l'assujettissement [du peuple de Gibraltar] à une domination étrangère »²².

Pour répondre à ces critiques internationales et faire face au maintien du statut de colonie par l'ONU concernant Gibraltar, le Royaume-Uni a, au cours du temps, mis en place de nombreuses réformes sur le territoire de la presqu'île. Il a ainsi commencé par organiser, en 1967, un référendum d'autodétermination sur le Rocher. Ce référendum visait à respecter la résolution 2231 de l'assemblée générale de l'ONU qui demandait aux deux parties (Espagne et Royaume-Uni) de prendre en considération l'intérêt du peuple de Gibraltar. Les résultats de cette

¹⁹ O'REILLY Gerry, « Brexit, Spain and British Gibraltar », *op. cit.*, §5.

²⁰ Entretien par email avec Gerry O'Reilly, 1^{er} juillet 2020, §10. Disponible dans la partie « Annexes » de ce mémoire [notre traduction].

²¹ « Minister Bossano at UN Decolonization Seminar », *gouvernement de Gibraltar*, communiqué de presse, n°322/2019, 2 mai 2019. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.gibraltar.gov.gi/press-releases/minister-bossano-at-un-decolonization-seminar-3222019-4892> (dernière consultation le 3 août 2020).

²² Ibid [notre traduction].

consultation ont montré une claire volonté des gibraltariens à « volontairement garder leurs liens avec le Royaume-Uni »²³ (12.138 votes sur 12.237 en faveur du statut quo).

La création de la Constitution de Gibraltar, en 1969, va se faire dans la continuité des résultats de ce référendum. Elle réaffirme ainsi dans son préambule la place du Rocher au sein des possessions de la couronne britannique, et assure également que le gouvernement de Sa Majesté « n'entrera jamais dans des négociations qui feraient que le peuple de Gibraltar pourrait passer sous la souveraineté d'un autre pays sans que celui-ci n'en ait démocratiquement exprimé la volonté »²⁴. C'est également dans cette constitution que sera définie la relation constitutionnelle unissant Londres et Gibraltar, document qui sera remplacé en 2006 par la constitution actuelle²⁵.

Le statut constitutionnel donné à Gibraltar par la Constitution de 2006 décrit ainsi et depuis lors le Rocher comme étant donc un territoire britannique d'outre-mer doté d'un haut niveau d'auto-gouvernance et pour lequel le Royaume-Uni demeure responsable des relations extérieures²⁶.

Bien que le rôle de Londres dans la gouvernance de Gibraltar soit donc limité par la Constitution aux seules affaires extérieures, la Reine, cheffe d'État du Rocher, exerce par le biais de son représentant officiel sur place, le Gouverneur de Gibraltar, toutes les compétences qui ne sont pas spécifiquement allouées aux ministres du gouvernement de Gibraltar, à savoir principalement les relations extérieures, la défense, la sécurité intérieure et la stabilité financière²⁷.

2.2. Quel statut dans l'UE pour Gibraltar ?

Gibraltar fait partie de l'Union Européenne depuis 1973, date à laquelle le Royaume-Uni a entériné son adhésion à ce qui était alors la Communauté Économique Européenne.

Seul territoire britannique d'outre-mer à en avoir fait partie, le Rocher y avait comme statut celui d'un « territoire européen dont un État membre assume les relations extérieures »²⁸. La Constitution de Gibraltar, en sa section 47 (3), contient cependant une dérogation importante à cette disposition. Celle-ci statue que « sans préjudice de la responsabilité du Royaume-Uni

²³ O'REILLY Gerry, « Brexit, Spain and British Gibraltar », *op. cit.*, §6 [notre traduction].

²⁴ Constitution de Gibraltar de 1969, adoptée le 23 mai 1969 à Londres, préambule. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.gibraltarlaws.gov.gi/legislations/gibraltar-constitution-order-1969-1835/download> (dernière consultation le 2 août 2020) [notre traduction].

²⁵ MILLER Vaughne, « Brexit and Gibraltar », *op. cit.*, p.5.

²⁶ Constitution de Gibraltar de 2006, adoptée le 14 décembre 2006 à Londres, préambule. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.gibraltarlaws.gov.gi/papers/gibraltar-constitution-order-2006-6> (dernière consultation le 2 août 2020).

²⁷ MILLER Vaughne, « Brexit and Gibraltar », *op. cit.*, p.5.

²⁸ Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne, fait à Rome le 25 mars 1957, article 355 (3).

quant à la conformité de Gibraltar au droit de l'Union Européenne, toutes les matières qui sont aux termes de cette Constitution des responsabilités des Ministres ne cesseront pas de l'être même s'ils surviennent dans le cadre de l'Union Européenne »²⁹. Ceci signifie donc que le Gouvernement de Gibraltar était responsable pour tout ce qui traitait des matières européennes, incluant notamment la transposition et la mise en œuvre des normes de l'UE, et que ces matières n'étaient donc pas définies dans son ordre constitutionnel interne comme faisant partie des affaires extérieures pour lesquelles seule Londres est responsable³⁰.

Gibraltar bénéficiait par ailleurs d'un régime spécifique vis-à-vis du droit de l'Union. En effet, l'entièreté du droit européen n'était pas applicable au Rocher, celui-ci était ainsi exempté de participer à toute une série de domaines, incluant la politique commerciale commune, l'obligation de facturer la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), la Politique Agricole Commune (PAC), l'union douanière et la politique commune de la pêche³¹.

Cela veut dire, dans les faits, que trois des quatre libertés du Marché Unique européen étaient applicables au Rocher (à l'exception donc de la libre circulation des marchandises) et que mis à part les domaines pour lesquels Londres a souscrit à des « opt-outs » (comme c'est par exemple le cas pour l'espace Schengen), le reste de l'acquis européen y était applicable³².

Compte tenu de ce statut spécifique tant vis-à-vis du Royaume-Uni que de l'Union Européenne et de la grande auto-gouvernance dont il jouit, nous allons voir dans le chapitre suivant les enjeux et risques politiques que le Brexit va faire peser sur le Rocher au niveau des relations qu'il entretient avec l'UE, et en particulier avec son seul voisin frontalier européen qu'est l'Espagne.

²⁹ Constitution de Gibraltar de 2006, *op. cit.*, section 47 (3) [notre traduction].

³⁰ « Supplementary written evidence - Government of Gibraltar », *op. cit.*

³¹ BRZENCZEK Jérémy, « Le Brexit et les incertitudes de Gibraltar », *op. cit.*, p.376.

³² « Brexit : Gibraltar », 13^{ième} rapport de session 2016-2017, *op. cit.*, p.5.

Chapitre 3 : Enjeux et risques du Brexit pour Gibraltar

Suite au référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union Européenne, qui a consacré la victoire du « leave » et, partant, le Brexit, l'avenir de Gibraltar au sein de l'Union va prendre un tournant contre lequel la quasi-totalité de sa population a voté. Alors que le Rocher est le seul territoire britannique d'outre-mer à avoir pu participer à ce référendum, ce chapitre va avoir pour objectif de montrer comment et pourquoi ses habitants se sont positionnés de manière aussi forte pour un maintien de Gibraltar dans l'UE (3.1) et les enjeux politiques que représente le Brexit pour l'enclave britannique au moment du référendum (3.2).

3.1. Le Rocher et le référendum sur le Brexit

Le statut de Gibraltar vis-à-vis de l'UE peut porter à confusion, notamment en ce qui concerne le Brexit, du fait du paradoxe qu'il offre. En effet, alors que « les habitants de l'enclave ont voté massivement pour le maintien du Royaume-Uni dans l'Union Européenne »³³, soit à 96% en faveur du « remain », ce qui constitue la plus haute proportion de vote pour cette option de tous les districts électoraux du Royaume-Uni³⁴, le droit européen ne s'applique que partiellement à cette presqu'île, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent.

Le Chef Ministre de Gibraltar, Fabian Picardo, décrit cette quasi-unanimité pro-européenne de la part des gibraltariens comme étant due à plusieurs facteurs.

Tout d'abord, elle aurait pour origine une « unité politique profonde et sans précédent à Gibraltar sur ce sujet »³⁵. Ce sont ainsi le gouvernement, les différents partis politiques, les anciens Chefs Ministres, tous les membres du parlement, toutes les organisations représentant les employeurs et tous les syndicats qui ont milité ensemble pour rester dans l'Union³⁶.

Le référendum a aussi été perçu par de nombreux habitants du Rocher comme portant, de manière sous-jacente, sur la souveraineté de Gibraltar. La population de l'enclave britannique était en effet consciente que si le « leave » l'emportait, l'Espagne risquerait d'utiliser les négociations sur le Brexit comme un levier dans le cadre de la contestation de souveraineté portant sur le Rocher³⁷.

³³ BRZENCZEK Jérémy, « Le Brexit et les incertitudes de Gibraltar », *op. cit.*, p.375.

³⁴ O'REILLY Gerry, « Brexit, Spain and British Gibraltar », *op. cit.*, §2.

³⁵ « Supplementary written evidence – Government of Gibraltar », *op. cit.* [notre traduction].

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

De plus, l’ancrage de Gibraltar sur le sol de l’Europe continentale ainsi que la grande mixité de nationalités européennes qui s’y sont développées à travers les âges pour donner la population que le Rocher connaît aujourd’hui ont façonné la manière dont les habitants du Rocher se perçoivent actuellement. Leur manière de se définir serait basée sur un sentiment d’appartenance grandissant à une identité gibraltarienne propre, presque élevée au rang de nationalité, et « souvent associée à de l’autodétermination »³⁸. Ceux-ci voient donc l’Europe comme faisant partie de leur histoire, culture et ADN, et voulaient donc garder la situation telle qu’elle était grâce au référendum, en restant dans l’UE³⁹.

Le Chef Ministre va également mettre en exergue l’importance que constitue l’appartenance à l’Union Européenne sous l’angle de la protection qu’elle offre à Gibraltar vis-à-vis de ce que l’enclave britannique considère comme des « excès de son hostile voisin »⁴⁰ espagnol. En effet, beaucoup des mesures unilatérales de fermeture de la frontière ou de contrôles accrus à celle-ci que Gibraltar a vécues auraient été motivées politiquement. L’Espagne les aurait ainsi utilisées dans sa stratégie visant à reprendre possession du Rocher, ce qui va à l’encontre de l’application des traités européens garantissant la fluidité du passage frontalier⁴¹. La Commission européenne, en tant que garante des traités, a, du fait de cette situation, été amenée à agir en tant qu’arbitre dans ces conflits à de multiples reprises, afin de voir la situation frontalière revenir à la normale. Le risque souligné par le Chef Ministre était donc qu’en cas de victoire du « leave », plus rien n’empêche l’Espagne d’utiliser à nouveau ce mécanisme pour faire pression sur le Rocher⁴².

Enfin, le fait que Gibraltar ait pu bénéficier de nombreux subsides européens depuis son entrée au sein de l’Union, et le risque de ne plus pouvoir en bénéficier à l’avenir en cas de Brexit, aurait également joué en faveur du statut quo, selon le Chef Ministre⁴³.

3.2. Enjeux principaux du Brexit pour l’enclave britannique

Comme nous venons de le voir, les habitants de Gibraltar sont très attachés à leur appartenance à l’Union Européenne et ont voté à une écrasante majorité pour y rester.

³⁸ Entretien par email avec Gerry O’Reilly, *op. cit.*, §8. Disponible dans la partie « Annexes » de ce mémoire [notre traduction].

³⁹ « Supplementary written evidence – Government of Gibraltar », *op. cit.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

En effet, la prospérité de l'enclave britannique dépend en grande partie de ses liens avec l'Espagne, qui continuera à rester au sein de l'Union. La crainte principale de Gibraltar était donc qu'en cas de sortie, les répercussions de cette décision soient importantes dans certains domaines politiques primordiaux pour le Rocher, domaines que nous allons détailler dans cette partie.

3.2.1. Le contentieux de souveraineté

Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, le contentieux de souveraineté entre le Royaume-Uni et l'Espagne a pour point de départ la guerre de succession d'Espagne et le transfert de souveraineté de Gibraltar qui en découle. L'Espagne réclame depuis lors le retour de Gibraltar sous sa souveraineté, mais également celui de son isthme et de ses eaux territoriales, ces deux derniers cas n'ayant pas été envisagés par le Traité d'Utrecht et ayant ainsi été illégalement occupés au fil du temps par le Royaume-Uni, selon Madrid.

De purement bilatéral à l'origine, ce contentieux relatif à la souveraineté du Royaume-Uni sur Gibraltar va progressivement laisser la place à un troisième acteur qui s'immiscera dans les discussions sur le futur de la presqu'île : le gouvernement du Rocher lui-même. En effet, et depuis l'abandon de son statut de colonie, qui donnait un contrôle direct au gouverneur nommé par Londres sur l'enclave britannique, Gibraltar a progressivement obtenu le droit de pouvoir prendre par elle-même des décisions concernant son futur, notamment en ce qui concerne ses liens avec le Royaume-Uni.

La question de la souveraineté de Londres sur le Rocher va ainsi être discutée à plusieurs reprises, et une première fois soumise à un référendum en 1967, lequel verra 99%⁴⁴ de ses habitants choisir de volontairement « maintenir leurs liens de souveraineté avec le Royaume-Uni »⁴⁵.

Les années qui suivent ce vote quasiment unanime du peuple de Gibraltar de demeurer aux côtés de Londres vont voir grandir l'indépendance du territoire britannique d'outre-mer par rapport au Royaume-Uni, notamment grâce à la mise en place de sa Constitution en 1969, mais également grâce à son droit à l'autodétermination. Ce dernier droit sera repris dans ladite Constitution de 1969 puis dans celle de 2006, lesquelles statueront que « le gouvernement de Sa Majesté n'entrera jamais dans des négociations par lesquelles le peuple de Gibraltar passerait

⁴⁴ 12.138 des 12.237 votes.

⁴⁵ Entretien par email avec Gerry O'Reilly, *op. cit.*, §5. Disponible dans la partie « Annexes » de ce mémoire [notre traduction].

sous la souveraineté d'un autre État sans que ce ne soit sa volonté librement et démocratiquement exprimée »⁴⁶.

Cette disposition prend effet pour la première fois en 2002, suite à l'accord trouvé par le Royaume-Uni et l'Espagne dans le cadre de la relance des négociations du Processus de Bruxelles. Le peuple de Gibraltar, dont le gouvernement n'avait pas pu prendre part aux discussions, va ainsi être appelé à se prononcer par le biais d'un référendum sur une proposition de partage de la souveraineté du Rocher entre les deux États, qu'il rejettera presque unanimement, soit à 99% de ses votes⁴⁷. Cette forte résistance à la proposition de souveraineté partagée serait notamment due « aux mauvais souvenirs remontants à l'ère fasciste de Franco (1939-1975), sa fermeture de la frontière avec Gibraltar ainsi que les restrictions aériennes et autres tactiques de "siège" associées »⁴⁸ et souligne, 35 ans après le référendum de 1967, l'importance que revêt toujours l'appartenance de ce territoire au Royaume-Uni pour ses habitants et leur volonté que cette situation perdure.

L'échec de cette proposition anglo-espagnole de souveraineté conjointe sur le Rocher consacre, d'une part, ce que le professeur Gerry O'Reilly décrit comme étant « un refus absolu des gibraltariens de prendre en considération toute proposition de souveraineté conjointe, de statut de région autonome espagnole ou autres propositions semblables »⁴⁹ que l'Espagne pourrait avancer afin de retrouver la souveraineté sur le Rocher. D'autre part, cela démontre l'importance que représente le fait d'inclure à l'avenir le gouvernement de Gibraltar dans toute négociation relative au contentieux de souveraineté. Ce principe sera d'ailleurs à la base même des négociations qui suivront le Processus de Bruxelles et mèneront à l'Accord de Cordoba, du fait que celles-ci se feront de manière trilatérale, Gibraltar étant autorisé à prendre part aux négociations sur une base égale aux deux autres parties.

L'arrivée au pouvoir du Parti Populaire espagnol en 2011 constitue pour Gibraltar un retour en arrière au niveau de la collaboration mise en place sous l'Accord de Cordoba, mais également en ce qui concerne la reconnaissance accordée officieusement à son gouvernement par Madrid par la mise en place des discussions trilatérales. L'Espagne ne considère ainsi plus Gibraltar comme un acteur incontournable dans les discussions relatives à la coopération et au

⁴⁶ Constitution de Gibraltar de 1969, *op. cit.*, préambule, et Constitution de Gibraltar de 2006, *op. cit.*, préambule [notre traduction].

⁴⁷ MILLER Vaughne, « Brexit and Gibraltar », *op. cit.*, p.5.

⁴⁸ Entretien par email avec Gerry O'Reilly, *op. cit.*, §9. Disponible dans la partie « Annexes » de ce mémoire [notre traduction].

⁴⁹ O'REILLY Gerry, « Brexit, Spain and British Gibraltar », *op. cit.*, §7 [notre traduction].

contentieux de souveraineté et va même appeler, sans succès, à un retour des discussions bilatérales avec le gouvernement de Londres.

À l'aube du Brexit, en 2016, la situation de Gibraltar par rapport au contentieux de souveraineté est donc celle d'un territoire qui demeure britannique, sur lequel l'Espagne revendique sa souveraineté (pour ce qui est de l'isthme et des ETBG) ou appelle à la rétrocession (pour ce qui est du territoire cédé dans le cadre du Traité d'Utrecht) et sur lequel elle n'a dans les faits d'autres droits que ceux établis dans le cadre de la coopération et donc conjointement décidés de manière trilatérale. Les habitants de Gibraltar rejettent à une presque unanimité l'idée de passer sous souveraineté espagnole ou même celle de partager la souveraineté du Rocher avec Madrid. Ils bénéficient du soutien du gouvernement britannique quant à cette volonté d'autodétermination, Londres s'étant engagée à ne jamais entrer « dans des négociations par lesquelles le peuple de Gibraltar passerait sous la souveraineté d'un autre État sans que ce ne soit sa volonté librement et démocratiquement exprimée »⁵⁰.

Malgré une situation en apparence figée quant au contentieux de souveraineté, le Brexit pourrait changer la donne.

En effet, et comme le décrivait la Chambre des Lords en 2017, « il existe un risque que l'Espagne prenne le Royaume-Uni en otage à propos du contentieux de souveraineté dans les négociations de sortie »⁵¹, en refusant par exemple que le cas de Gibraltar soit discuté dans le cadre des négociations générales sur le Brexit mais plutôt entre le Royaume-Uni et l'Espagne de manière bilatérale⁵².

Madrid pourrait également profiter de la sortie des britanniques des institutions européennes pour utiliser la loi européenne à son avantage dans la dispute territoriale. Le Royaume-Uni, étant sorti de ces lieux de discussion et de décision, ne pourrait ainsi plus être le contrepoids de l'Espagne en leur sein⁵³. Le risque encouru par les ETBG est particulièrement représentatif de cela. Comme nous l'avons vu dans le cadre des tensions de 2013 autour de la directive européenne « Habitats », l'Espagne avait inscrit la majeure partie des ETBG comme faisant partie de ses Sites d'Importance Communautaire (SIC) et avait de ce fait utilisé, selon le point de vue britannique, les institutions européennes aux seules fins du conflit de souveraineté

⁵⁰ Constitution de Gibraltar de 1969, *op. cit.*, préambule, et Constitution de Gibraltar de 2006, *op. cit.*, préambule [notre traduction].

⁵¹ « Brexit : Gibraltar », 13^{ième} rapport de session 2016-2017, *op. cit.*, p.21 [notre traduction].

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

l'opposant à Londres. Ainsi « avec le Royaume-Uni quittant l'UE, et ne participant plus aux groupes de travail et comités qui désignent ou gèrent ces sites, l'Espagne pourra agir impunément dans ce genre de cas au sein de l'UE »⁵⁴ et ainsi tenter grâce à cela de faire avancer ses revendications sur les eaux territoriales de Gibraltar.

Une autre manœuvre possible du gouvernement espagnol pour ce faire pourrait concerner le futur accord commercial entre le Royaume-Uni et l'Union Européenne. Étant donné que celui-ci nécessite l'unanimité des États-membres pour être adopté, l'Espagne pourrait menacer d'utiliser sa faculté de veto pour faire levier sur le gouvernement britannique dans le cadre de leur contentieux de souveraineté relatif à Gibraltar⁵⁵, afin de tenter de gagner des droits supplémentaires dans ce cadre ou, à défaut, pour exclure l'enclave britannique du champ d'application de l'accord comme elle a à maintes reprises tenté de le faire dans le cadre des instances européennes.

3.2.2. La frontière avec l'Espagne

Comme nous l'avons vu dans le point sur le statut de Gibraltar au sein de l'UE, le Rocher ne fait partie ni de l'espace Schengen ni de l'union douanière. Son unique frontière terrestre est avec l'Espagne et est donc une frontière dure, nécessitant des contrôles sur les marchandises et personnes voulant la traverser.

Le maintien de la fluidité des passages à sa frontière est un des enjeux principaux du Brexit pour l'enclave britannique, car elle est à la base de son économie florissante.

En effet, 40% de ses emplois sont tenus par des travailleurs vivant de l'autre côté de la frontière, dans la ville de Campo de Gibraltar⁵⁶.

Si un grand nombre ceux-ci ne vit pas sur le Rocher, c'est parce que, du haut de ses 7km², ce dernier n'a pas la place pour développer les infrastructures nécessaires pour tous les loger⁵⁷. Ce sont ainsi 12.000 personnes qui passent chaque jour la frontière en direction de la ville de Gibraltar pour y travailler, comprenant près de 50% d'espagnols⁵⁸. Cette relation transfrontalière contraste très fortement avec la mentalité sur le sujet au Royaume-Uni, qui avait

⁵⁴ « Supplementary written evidence – Government of Gibraltar », *op. cit.* [notre traduction].

⁵⁵ « Brexit : Gibraltar », 13^{ième} rapport de session 2016-2017, *op. cit.*, p.21.

⁵⁶ *Ibid*, p.14.

⁵⁷ *Ibid*.

⁵⁸ O'REILLY Gerry, « Brexit, Spain and British Gibraltar », *op. cit.*, §2.

fait de la lutte contre l'immigration et de la sauvegarde des emplois des thèmes proéminents du référendum de 2016⁵⁹.

Outre la mobilité des travailleurs, la fluidité des passages frontaliers a également permis le développement progressif d'une relation symbiotique entre le Rocher et Campo de Gibraltar.

C'est ainsi qu'un effet de « pollinisation croisée »⁶⁰ a pu voir le jour entre les deux villes, grâce auquel « tant les personnes en Espagne qu'à Gibraltar ont accès à des services tels que ceux du secteur bancaire, des soins de santé, aux magasins et écoles des deux côtés de la frontière »⁶¹.

La frontière a aussi son importance en ce qui concerne le tourisme, car 90% des touristes du Rocher y entrent depuis l'Espagne⁶².

L'importation de la grande majorité des biens du Rocher passe également par la frontière, incluant pratiquement la totalité de son approvisionnement en carburant et nourriture, et il en va de même pour ce qui est de la gestion de ses déchets, qui sont traités en Espagne⁶³.

Mais si la fluidité du passage frontalier est nécessaire au bon fonctionnement de l'économie de Gibraltar, elle l'est tout autant pour la région d'Andalousie. L'enclave britannique représente ainsi la seconde source d'emploi dans cette région après la Junte d'Andalousie (le gouvernement régional) et compte pour un quart de son PIB⁶⁴. Cette relation d'interdépendance est plus importante encore en ce qui concerne la comarque du Campo de Gibraltar (englobant La Línea de la Concepción, la ville frontalière du Rocher), qui a un des taux de chômage les plus importants d'Espagne et au sein de laquelle Gibraltar représente 24% des emplois⁶⁵.

Cependant, du fait de l'enjeu économique que sa fluidité représente du côté britannique, la frontière a toujours constitué un « point de pression »⁶⁶ sur Gibraltar aux mains du gouvernement espagnol, et ce malgré l'impact négatif que cela avait aussi sur l'Andalousie.

⁵⁹ « Brexit : Gibraltar », 13^{ième} rapport de session 2016-2017, *op. cit.*, p.14.

⁶⁰ *Ibid* [notre traduction].

⁶¹ *Ibid* [notre traduction].

⁶² Lettre de Tim Boswel, président du Comité sur l'Union Européenne de la Chambre des Lords, adressée à David Davis, Secrétaire d'Etat pour la sortie de l'Union Européenne, en date du 28 mars 2018. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/28-03-18-Gibraltar-letter-to-David-Davis.pdf> (dernière consultation le 2 août 2020).

⁶³ « Brexit : Gibraltar », 13^{ième} rapport de session 2016-2017, *op. cit.*, p.15.

⁶⁴ MILLER Vaughne, « Brexit and Gibraltar », *op. cit.*, p.20.

⁶⁵ *Ibid*.

⁶⁶ « Brexit : Gibraltar », 13^{ième} rapport de session 2016-2017, *op. cit.*, p.13.

La « fluidité d'accès a [ainsi] de tout temps été dépendante des relations politiques entre Gibraltar et l'Espagne »⁶⁷, Madrid l'ayant régulièrement utilisé au fil des années pour avancer ses réclamations territoriales sur le Rocher⁶⁸.

Cette stratégie de l'Espagne est vue par le Royaume-Uni comme étant « une campagne de harcèlement et d'intimidation [...] [qui provoquerait] un sentiment généralisé [...] d'être sous le siège d'un pouvoir déraisonnable et intimidant »⁶⁹ et a eu différentes facettes au fil du temps. D'un côté, et comme nous l'avons précédemment évoqué, le régime franquiste est allé jusqu'à la fermeture complète de la frontière entre 1968 et 1984. D'un autre côté, depuis l'entrée de l'Espagne dans l'UE, l'utilisation par Madrid de son « point de pression » se manifeste en règle générale par une intensification des contrôles frontaliers sur les véhicules et personnes, à l'instar de la situation qui avait découlé du référendum sur le Brexit, en 2016, où le refus des cartes d'identités de Gibraltar par les autorités espagnoles avait causé de longues files d'attente à la frontière⁷⁰.

3.2.3. L'aéroport de Gibraltar

L'aéroport International de Gibraltar est situé au nord de l'isthme, à la seule frontière du Rocher avec son voisin espagnol. En 2018, il opérait entre trois et sept vols par jour vers le Royaume-Uni ou le Maroc⁷¹.

Comme nous l'avons vu dans les parties précédentes, l'Espagne considère que le Traité d'Utrecht de 1713 n'a pas transféré la souveraineté de l'isthme de Gibraltar au Royaume-Uni, ce qui fait de la localisation de l'aéroport un sujet à controverse pour les relations entre les deux pays.

La ligne d'action de Madrid vis-à-vis de l'utilisation de cet espace contesté par l'aéroport de Gibraltar a été, dans un premier temps, de mettre en place des restrictions sur l'utilisation du territoire aérien espagnol pour les avions depuis et vers l'aéroport du Rocher, et de s'arranger pour que celui-ci ne soit pas compris dans la portée territoriale des mesures européennes

⁶⁷ « Brexit : Gibraltar », 13^{ième} rapport de session 2016-2017, *op. cit.*, p.13.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ « Gibraltar : Time to Get Off the Fence », *op. cit.*, §11, cité par AINSWORTH James, « Leaving the European Union : Status of Gibraltar », *Chambre des Lords, In Focus*, 2 mai 2017, p.2. Disponible à l'adresse suivante : <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LIF-2017-0041/LIF-2017-0041.pdf> (dernière consultation le 2 août 2020) [notre traduction].

⁷⁰ « Brexit : Gibraltar », 13^{ième} rapport de session 2016-2017, *op. cit.*, p.13.

⁷¹ WARE Richard, « Brexit : Gibraltar update », *Chambre des Communes*, document d'information, n°8278, 5 avril 2018, p.12. Disponible à l'adresse suivante : <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8278/CBP-8278.pdf> (dernière consultation le 2 août 2020).

d'aviation civile. L'Espagne a, pour ce faire, ralenti ou bloqué l'adoption des mesures importantes de l'UE en matière d'aviation civile qui prenaient en compte le territoire de Gibraltar, jusqu'à ce que ce dernier soit retiré de la portée territoriale des accords en question⁷².

Cette situation va perdurer jusqu'à l'Accord de Cordoba de 2006, résultant du Forum de Dialogue mis en place en 2004 par les trois gouvernements (d'Espagne, du Royaume-Uni et de Gibraltar), et va constituer un grand pas vers une amélioration de la situation de l'aéroport. Cet accord doit permettre un gain de confiance et de respect mutuel entre les parties mais également avoir des retombées sociales et économiques importantes des deux côtés de la frontière, pour la ville britannique de Gibraltar comme pour la comarque espagnole de Campo de Gibraltar.

Pour ce faire, certains engagements ont été pris par chacune des trois parties. Gibraltar s'est ainsi engagé à permettre à l'Espagne de pouvoir bénéficier d'une utilisation conjointe de son aéroport et construira pour ce faire un nouveau terminal sur son territoire, donnant directement sur la ville de La Línea de la Concepción. L'Espagne, pour sa part, s'est engagée à mettre fin aux restrictions discriminatoires relatives à l'utilisation de l'espace aérien espagnol pour les avions civils depuis et à destination de l'aéroport de Gibraltar et à lever la suspension de l'aéroport de Gibraltar des mesures d'aviation de l'UE. Partant, Madrid doit également cesser de chercher à exclure Gibraltar des futures mesures européennes d'aviation. Enfin, afin de pouvoir bénéficier du nouveau terminal construit par Gibraltar dans le cadre de cet accord, l'Espagne doit de son côté construire une route reliant ledit futur terminal nord de l'aéroport de Gibraltar à la ville de La Línea de la Concepción. Le Royaume-Uni, quant à lui, se porte garant pour Gibraltar, dans le cadre de son accès aux mesures européennes d'aviation, de toutes ses obligations internationales, incluant la sécurité et la sûreté aérienne⁷³.

La mise en œuvre de l'Accord de Cordoba va ainsi notamment permettre à Gibraltar de pouvoir accéder aux mesures européennes d'aviation et, partant, à l'espace aérien des États membres de l'UE, duquel il était jusqu'alors exclu (à l'exception de celui du Royaume-Uni), mais ses effets seront assez limités en ce qui concerne l'utilisation conjointe de l'aéroport. En effet, malgré les avancées en termes de coopération et d'entente réalisées par le Forum de Dialogue et sa consécration que constitue l'Accord de Cordoba de 2006, l'arrivée au gouvernement espagnol

⁷² « Supplementary written evidence – Government of Gibraltar », *op. cit.*.

⁷³ « Agreements arrived at in Cordoba, Spain on the airport, pensions, telecommunications, frontier flow and "Instituto Cervantes" », déclaration ministérielle sur l'aéroport de Gibraltar, signé le 18 septembre 2006 à Cordoba, §5. Disponible à l'adresse suivante : <https://liberal.gi/treaty-agreements.php> (dernière consultation le 2 août 2020).

du Parti Populaire (PP) en 2011 va provoquer la suspension des discussions tripartites et des mesures prévues par l'Accord.

L'Espagne va ainsi, d'une part, reprendre la position qui était sienne avant 2006 concernant les nouvelles mesures de libéralisation aérienne de l'UE, desquelles elle va à nouveau systématiquement tenter d'exclure Gibraltar⁷⁴. D'autre part, elle ne va pas entreprendre la construction de la route devant servir à relier la ville de La Línea de la Concepción au nouveau terminal de l'aéroport du Rocher⁷⁵, du fait qu' « étendre l'accès à l'aéroport [par le biais d'une utilisation conjointe de celui-ci] impliquerait une reconnaissance du droit légal de Gibraltar/du Royaume-Uni sur l'isthme sur lequel il est construit »⁷⁶, ce que l'Espagne se refuse de faire.

À la lumière de cette situation, qui dure depuis 2011, le choix des britanniques en 2016 de sortir de l'Union Européenne a soulevé certains risques pour l'aéroport du Rocher.

Tout d'abord, une restriction de l'accès de Gibraltar à l'espace aérien européen serait possible. Comme nous l'avons vu précédemment, l'accès de l'enclave britannique aux mesures d'aviation de l'UE n'a été consenti par l'Espagne qu'en 2006. Cela lui a permis d'accéder à l'espace aérien des pays de l'UE, duquel elle n'a pas pu être éjectée à la suite du changement de gouvernement à Madrid en 2011. Si le Royaume-Uni a réussi à garder Gibraltar inclus dans les mesures d'aviation européennes qui ont suivi 2011, cela est dû en grande partie au fait que Gibraltar et son aéroport font partie de l'UE et donc que les traités européens doivent leur être appliqués au même titre qu'à tout autre membre de l'Union⁷⁷.

Mais « cette position dépendait du point de vue du gouvernement [britannique] selon lequel Gibraltar et l'aéroport de Gibraltar "font partie de l'UE". Le Brexit change clairement cette perspective »⁷⁸.

Cependant, une telle restriction de l'accès de Gibraltar à l'espace aérien européen aurait « plus un impact symbolique qu'économique, étant donné que la vaste majorité des biens, des travailleurs et des touristes arrivent par la frontière terrestre »⁷⁹, mais servirait l'Espagne dans sa stratégie visant à démontrer que le Rocher fait partie de son territoire puisqu'elle montre qu'elle a le pouvoir de décider pour lui.

⁷⁴ WARE Richard, « Brexit : Gibraltar update », *op. cit.*, p.12.

⁷⁵ O'REILLY Gerry, « Brexit, Spain and British Gibraltar », *op. cit.*, §24.

⁷⁶ MILLER Vaughne, « Brexit and Gibraltar », *op. cit.*, p.15 [notre traduction].

⁷⁷ WARE Richard, « Brexit : Gibraltar update », *op. cit.*, p.12.

⁷⁸ *Ibid* [notre traduction].

⁷⁹ « Brexit : Gibraltar », 13^{ième} rapport de session 2016-2017, *op. cit.*, p.8 [notre traduction].

Chapitre 4 : Les négociations de sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne par rapport au rocher de Gibraltar

Dans ce chapitre, nous allons aborder les négociations qui ont eu lieu entre le Royaume-Uni et l'Union Européenne à propos du Rocher de Gibraltar sur la période comprise entre le référendum du 23 juin 2016 et la sortie officielle des britanniques de l'Union Européenne, le 31 janvier 2020. Le but sera de déterminer comment les enjeux mis en exergue dans le chapitre précédent ont été abordés durant les négociations afin de nous amener, dans la dernière partie de ce travail, à détailler les conséquences que l'Accord de Retrait⁸⁰ a eues pour Gibraltar.

Pour ce faire, nous commencerons dans un premier temps par brièvement expliquer le contexte dans lequel les négociations se sont déroulées (4.1). Nous allons ensuite chronologiquement remonter le fil des négociations avec, comme second point de ce chapitre, la question de la souveraineté, qui sera tranchée avant même le début des discussions via le maintien du « double verrouillage » sur Gibraltar (4.2). La nécessité de conclure un accord anglo-espagnol au nom du paragraphe 24 des lignes directrices des négociations de retrait constituera la troisième partie du présent chapitre (4.3), lequel se conclura par un point relatif aux discussions sur le contenu de cet accord (4.4).

4.1. Contexte des négociations de sortie

Cette partie n'a pas pour objectif de donner un aperçu global du contexte dans lequel les négociations de sortie vont s'inscrire, mais plutôt de se concentrer sur notre objet d'étude, à savoir Gibraltar. Nous allons ainsi essayer de voir comment l'enclave britannique va concilier sa large auto-gouvernance avec la nécessité pour Londres de n'avoir qu'une seule négociation pour la sortie de l'UE de tout le Royaume-Uni et de ses territoires d'outre-mer (4.1.1) et comment l'Espagne va réagir et envisager les négociations à venir à l'annonce de la victoire du « leave » dans le cadre du référendum sur le Brexit (4.1.2).

4.1.1. Statut du Rocher dans le cadre des négociations

Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, Gibraltar bénéficie d'une grande auto-gouvernance, avec pour seules compétences laissées à Londres celles de la défense, de la

⁸⁰ Par souci de simplification pour la lecture de ce mémoire, la dénomination officielle « 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 » sera abrégée par « l'Accord de Retrait » ou remplacée par « l'Accord ».

sécurité intérieure, de la stabilité financière et des relations extérieures. Le Royaume-Uni n'a cependant pas la main sur tout ce qui traite des matières européennes, pour lesquelles le gouvernement de Gibraltar est donc responsable.

Cependant, malgré cette compétence spécifique du Rocher quant aux affaires européennes, le gouvernement britannique et son homologue d'outre-mer ont décidé de commun accord que Gibraltar serait représenté par Londres dans le cadre des négociations sur le Brexit.

Mais le Rocher ne reste pas pour autant sans avoir son mot à dire dans le cadre des négociations qui le concernent. Ainsi, le gouvernement de Gibraltar a été impliqué tout au long du processus de négociations de l'Accord de Retrait aux côtés du gouvernement britannique, tant par le biais de réunions avec les différents départements gouvernementaux du Royaume-Uni que par la mise en place d'un Comité Ministériel Conjoint (CMC) spécifiquement dédié aux négociations relatives au cas de l'enclave britannique⁸¹. Cette volonté du gouvernement de Londres de pleinement impliquer Gibraltar dans les négociations et sa détermination à préserver au mieux les intérêts de la presqu'île dans le processus du Brexit se retrouvent également au niveau de la Chambre des Communes, au sein de laquelle il existe un consensus transpartisan en faveur du respect des intérêts du Rocher dans le cadre des négociations du Brexit⁸².

Cette position en « second plan » de Gibraltar dans les négociations est potentiellement due au fait que la presqu'île représente, dans le contexte du Brexit, un « risque politique considérable pour le gouvernement britannique »⁸³ à cause de la contestation territoriale qui l'oppose à l'Espagne, et que le fait de n'avoir qu'une seule négociation de retrait aurait pu éviter aux britanniques de devoir passer par un accord bilatéral spécifique avec Madrid pour ce qui est du retrait de Gibraltar de l'Union Européenne⁸⁴.

Du fait du rôle que le gouvernement britannique va ainsi exercer vis-à-vis du Rocher tout au long des négociations, et surtout compte tenu du fait que ce dernier avait voté à la quasi-unanimité pour rester dans l'UE et « se retrouve dans une situation que 96% de ses électeurs n'ont pas soutenue »⁸⁵, le gouvernement de Gibraltar considère que Londres « a une

⁸¹ « Supplementary written evidence – Government of Gibraltar », *op. cit.*.

⁸² « Brexit : Gibraltar », 13^{ième} rapport de session 2016-2017, *op. cit.*, p.23.

⁸³ *Ibid*, p.24 [notre traduction].

⁸⁴ *Ibid*, p.23.

⁸⁵ Lettre de Tim Boswel adressée à David Davis, *op. cit.* [notre traduction].

responsabilité morale de s'assurer que la voix de Gibraltar soit entendue, et ses intérêts respectés, à travers le processus du Brexit »⁸⁶.

4.1.2. Nouveau gouvernement espagnol, nouvelle relation Gibraltar-Espagne

En octobre 2016, la mise en place d'un nouveau gouvernement en Espagne va également avoir un impact sur le déroulement des négociations de sortie, du fait qu'il sera accompagné d'un changement de ministre des affaires étrangères.

José Manuel Garcia-Margallo, ministre des affaires étrangères entre 2011 et 2016, voyait le Brexit comme une opportunité pour l'Espagne de faire avancer ses réclamations territoriales sur le Rocher⁸⁷, et avait notamment juré de « planter son drapeau »⁸⁸ sur le rocher de Gibraltar. À l'aube du référendum de 2016, mais également après celui-ci, il avait appelé le gouvernement britannique à reconsidérer l'idée d'une souveraineté partagée sur Gibraltar, seule solution à même de permettre à ses habitants de continuer à bénéficier d'un accès à l'Union Européenne⁸⁹.

Le ministre des affaires étrangères qui lui succède, Alfonso Dastis, sera en poste durant la majeure partie des négociations de retrait relatives à Gibraltar, et va quant à lui aborder la question du contentieux de souveraineté avec une approche différente de son prédécesseur. Là où ce dernier avait à maintes reprises fait parler de lui sur la question de la souveraineté du Rocher, le ministre Dastis aura une approche beaucoup plus discrète sur la question, quoique partageant sa volonté d'arriver à terme à un Gibraltar espagnol, et sera vu par le gouvernement de la presqu'île comme ayant une « approche pragmatique et constructive »⁹⁰ sur la question du Brexit. Le changement se verra ainsi également au niveau des priorités du nouveau ministre, lequel déclarera ne pas vouloir « mettre Gibraltar au centre des négociations »⁹¹ du Brexit.

4.2. Maintien du « double verrouillage » sur Gibraltar

Du fait de cette nouvelle approche venant du gouvernement espagnol, mais également de la position des britanniques, les négociations de retrait ne porteront pas sur le contentieux de souveraineté.

⁸⁶ Lettre de Tim Boswel adressée à David Davis, *op. cit.* [notre traduction].

⁸⁷ AINSWORTH James, « Leaving the European Union : Status of Gibraltar », *op. cit.*, §11.

⁸⁸ MUSSEAU François, « Gibraltar, le torchon brûle entre Madrid et Londres », *Le Point*, 3 avril 2017. Disponible à l'adresse suivante : https://www.lepoint.fr/europe/gibraltar-le-torchon-brule-entre-madrid-et-londres-03-04-2017-2116878_2626.php# (dernière consultation le 31 mai 2020).

⁸⁹ « Brexit : Gibraltar », 13^{ième} rapport de session 2016-2017, *op. cit.*, p.20.

⁹⁰ MILLER Vaughne, *op. cit.*, p.14 [notre traduction].

⁹¹ *Ibid* [notre traduction].

En effet, dans le cadre des négociations, la position de Londres sur le sujet du maintien de ses engagements relatifs à la souveraineté britannique de Gibraltar avait été rendue claire dès juillet 2016 par le ministre de l'Europe de l'époque, David Lidington, qui rappelait l'engagement du gouvernement britannique à ne jamais entrer « dans des négociations par lesquelles le peuple de Gibraltar passerait sous la souveraineté d'un autre État sans que ce ne soit sa volonté librement et démocratiquement exprimée. De plus, le Royaume-Uni a assuré qu'il ne rentrerait pas dans un processus de négociation sur la souveraineté de Gibraltar auquel Gibraltar ne serait pas partie »⁹².

Ce positionnement du gouvernement britannique vis-à-vis de Gibraltar, connu comme la garantie du « double verrouillage », sera, de plus, réitéré par la première ministre Theresa May, notamment à l'occasion d'une entrevue avec le Chef Ministre Picardo le 2 avril 2017 mais également lors d'une rencontre avec le président du Conseil Européen Donald Tusk le 6 avril 2017⁹³.

Le gouvernement de Gibraltar a, quant à lui, réaffirmé son hostilité à la proposition espagnole de souveraineté partagée, le Chef Ministre Picardo ayant ainsi déclaré que « Gibraltar ne tenait pas à rester dans l'UE au point d'envisager la souveraineté partagée comme une solution possible »⁹⁴.

Ce maintien du double verrouillage, qui confirme donc le droit à l'autodétermination du Rocher, conjugué à la volonté de ce dernier de ne pas passer sous un statut de souveraineté partagée entre Londres et Madrid ainsi qu'à la déclaration du ministre des affaires étrangères espagnol Alfonso Dastis selon laquelle l'Espagne ne mettrait pas « Gibraltar au centre des négociations »⁹⁵ a donc fermé dès le début des négociations la possibilité de voir se régler le contentieux de souveraineté dans le cadre de l'Accord de Retrait.

4.3. Le paragraphe 24 des lignes directrices des négociations de l'accord de sortie

Malgré cet accord officieux entre Gibraltar, Londres et Madrid quant au fait que les négociations de sortie ne traiteraient pas de la question du contentieux de souveraineté, la parution de l'ébauche des lignes directrices pour les négociations de retrait, en mars 2017, suivie

⁹² LIDINGTON David, « Gibraltar : Sovereignty : Written Question », *cabinet des affaires étrangères et du Commonwealth*, 8 juillet 2016. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.parliament.uk/written-questions-answers-statements/written-question/commons/2016-06-29/41451> (dernière consultation le 2 juin 2020) [notre traduction].

⁹³ AINSWORTH James, « Leaving the European Union : Status of Gibraltar », *op. cit.*, p.3.

⁹⁴ MILLER Vaughne, « Brexit and Gibraltar », *op. cit.*, p.14 [notre traduction].

⁹⁵ *Ibid* [notre traduction].

des lignes directrices finales élaborées lors du conseil européen du 29 avril 2017, va générer beaucoup d'incertitude et d'inquiétudes en ce qui concerne une disposition en particulier.

En effet, le paragraphe 22 de l'ébauche, qui deviendra le paragraphe 24 de la version finale des lignes directrices, énoncera qu' « après le départ du Royaume-Uni de l'Union Européenne, aucun accord entre l'UE et le Royaume-Uni ne pourra s'appliquer au territoire de Gibraltar sans un accord entre le Royaume d'Espagne et le Royaume-Uni »⁹⁶.

Cette disposition va beaucoup faire parler d'elle dès sa parution étant donné qu'elle est ambiguë sur le type d'accord entre le Royaume-Uni et l'UE dont il est question. Ainsi, le terme « aucun » peut autant faire référence à l'Accord de Retrait qu'à des accords qui seraient postérieurs à la sortie des britanniques de l'UE, à l'image de l'accord qui sera trouvé à l'issue des négociations sur les relations futures entre Londres et Bruxelles, mais également à un statut spécial que le Royaume-Uni pourrait vouloir négocier avec l'UE pour Gibraltar⁹⁷. Par ailleurs, cette disposition est vue depuis Londres et Gibraltar comme une marque de loyauté politique de l'UE envers l'un de ses membres (l'Espagne en l'occurrence, Londres s'appêtant à la quitter), lui donnant « un pouvoir de veto sur l'inclusion de Gibraltar dans tout accord relatif au Brexit en cas d'absence d'un accord additionnel bilatéral anglo-espagnol relatif à ce territoire »⁹⁸.

Si un tel veto n'est pas prévu par l'article 50 du Traité sur l'Union Européenne (TUE), lequel statue que l'Accord de Retrait « est conclu au nom de l'Union par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée »⁹⁹ (soit un minimum de 20 États membres sur 27), cette disposition pourrait vouloir dire que, dans le cas où aucun traité ne serait signé entre l'Espagne et le Royaume-Uni en amont de la sortie britannique de l'UE, cette dernière « insistera pour que l'accord de sortie ne s'applique pas au territoire de Gibraltar »¹⁰⁰. À la lumière de ces éléments, le paragraphe 24 aurait donc plus une portée politique que juridique.

La mise en place d'un accord bilatéral anglo-espagnol, ainsi prévue par ce paragraphe, est demeurée comme condition *sine qua non* à l'inclusion de Gibraltar dans la portée territoriale de l'Accord de Retrait au fil de l'avancement des négociations, notamment par le biais de l'article 3 du projet révisé de l'Accord de Retrait.

⁹⁶ « Special meeting of the European Council (Art. 50) (29 April 2017) – Guidelines », *Conseil Européen*, 29 avril 2017, §24. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.consilium.europa.eu/media/21763/29-euco-art50-guidelinesen.pdf> (dernière consultation le 3 août 2020) [notre traduction].

⁹⁷ WARE Richard, « Brexit : Gibraltar update », *op. cit.*, pp.9-10.

⁹⁸ AINSWORTH James, « Leaving the European Union : Status of Gibraltar », *op. cit.*, p.3 [notre traduction].

⁹⁹ Traité sur l'Union Européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, article 50, §2.

¹⁰⁰ WARE Richard, « Brexit : Gibraltar update », *op. cit.*, p.9 [notre traduction].

Ce dernier statuait ainsi que « sauf disposition contraire du présent accord ou du droit de l'Union rendu applicable par le présent accord, toute référence au Royaume-Uni ou à son territoire dans le présent accord s'entend comme une référence: a) au Royaume-Uni; b) à Gibraltar, dans la mesure où le droit de l'Union lui était applicable avant la date d'entrée en application de cet accord [...] »¹⁰¹. Cet article comportait de plus un astérisque avec pour mention « il est rappelé que la portée territoriale de l'Accord de Retrait, y compris en ce qui concerne la période de transition, doit pleinement respecter les paragraphes 4 et 24 des lignes directrices du Conseil Européen du 29 avril 2017, notamment par rapport à Gibraltar »¹⁰².

Le maintien de la position des 27 quant au paragraphe 24, traduit par l'inclusion de l'astérisque dont nous venons de parler dans l'article 3 du projet révisé de l'Accord de Retrait, a également été souligné à l'occasion de la conférence de presse de publication de cet accord le 19 mars 2018 par le négociateur européen Michel Barnier, qui déclarait que « Gibraltar quitte l'Union Européenne au même moment que le Royaume-Uni [et] légalement, nous avons spécifié la portée territoriale de cet accord. Mais il y a une référence qui demeure valide [et] à laquelle tiennent les États membres, tous les États membres de l'Union Européenne aux noms desquels je négocie. Par deux fois, les 27 États membres et chefs d'états et de gouvernements se sont prononcés sur la question de Gibraltar, en totale solidarité avec le gouvernement espagnol. ... Aucun accord entre l'Union Européenne et le Royaume-Uni ne peut s'appliquer au territoire de Gibraltar sans un accord bilatéral entre le Royaume d'Espagne et le Royaume-Uni »¹⁰³.

Les lignes directrices du Conseil Européen du 23 mars 2018 garderont cette position vis-à-vis de Gibraltar, statuant dans le premier paragraphe, d'une part, que « les négociations ne peuvent progresser que tant que les engagements pris jusqu'à présent sont pleinement respectés »¹⁰⁴ et, de l'autre, sur la nécessité d'une « intensification des efforts sur les problèmes restants ainsi que sur les problèmes relatifs à l'application territoriale de l'Accord de Retrait, notamment par rapport à Gibraltar »¹⁰⁵. Le Conseil Européen rappellera également le principe qui veut que, en

¹⁰¹ Projet d'Accord de Retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union Européenne et de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique, 19 mars 2018, article 3. Disponible à l'adresse suivante : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_agreement_coloured.pdf (dernière consultation le 5 juin 2020) [notre traduction].

¹⁰² *Ibid* [notre traduction].

¹⁰³ Michel Barnier, conférence de presse du 19 mars 2018, cité par la lettre de Tim Boswel adressée à David Davis, *op. cit.* [notre traduction].

¹⁰⁴ « European Council (Art. 50) (23 March 2018) – Guidelines », *Conseil Européen*, 23 mars 2018, §1. Disponible à l'adresse suivante : <https://brexit.hypotheses.org/files/2018/03/23-euco-art50-guidelines.pdf> (dernière consultation le 2 août 2020) [notre traduction].

¹⁰⁵ *Ibid* [notre traduction].

ce qui concerne les négociations de retrait, « rien n'est accepté tant que tout ne l'est pas »¹⁰⁶. Ainsi, la mention explicite de Gibraltar dans ces lignes directrices a pour but de réitérer la position des 27 quant à Gibraltar, visant à pousser le Royaume-Uni à conclure un accord spécifique sur le sujet avec l'Espagne, lequel pourrait prendre la forme d'un Protocole spécifique sur Gibraltar, rajouté à l'Accord de Retrait¹⁰⁷.

Un tel Protocole ne porterait cependant pas sur la question de la souveraineté de l'enclave britannique, du fait que, d'un côté, les Britanniques (Gibraltar et Londres) y sont totalement opposés, et que, de l'autre, le ministre Dastis a réaffirmé en mars 2018 qu'il « ne voulait pas que les négociations sur le Brexit dans leur entièreté "soient prises en otage par la question de Gibraltar" »¹⁰⁸ et ainsi que si « l'Espagne ne renoncerait pas à sa revendication sur la souveraineté de Gibraltar, elle ne la poursuivrait pas dans le cadre des négociations sur le Brexit »¹⁰⁹.

4.4. Discussions sur plus de coopération

Sur ces bases, le ministre Dastis va proposer à Londres de débiter des discussions ayant pour objectif de mettre en place l'accord bilatéral sur Gibraltar visé par le paragraphe 24, lequel serait par la suite incorporé dans l'Accord de Retrait. Il déclarera également que dans le cadre de ces négociations il serait prêt à accepter que des représentants du gouvernement de Gibraltar soient inclus dans la représentation britannique¹¹⁰. Ce dernier point souligne une fois encore le changement de ton de Madrid vis-à-vis du contentieux de souveraineté depuis l'arrivée d'Alfonso Dastis aux affaires étrangères, l'Espagne ayant catégoriquement refusé l'inclusion du gouvernement de Gibraltar dans toute négociation sur sujet du Rocher entre 2011 et 2016 et, au contraire, appelé à reprendre les discussions bilatérales relatives au partage de souveraineté contre lequel les gibraltariens avaient votés à leur quasi-unanimité en 2002.

Les parties, bien d'accord pour ne pas inclure dans les négociations le sujet sensible de la souveraineté du Rocher, vont ainsi mettre en place des discussions sur des problèmes spécifiques qui mériteraient une plus ample coopération entre elles et dont les effets pourraient leur être mutuellement bénéfiques.

¹⁰⁶ « European Council (Art. 50) (23 March 2018) – Guidelines », *op. cit.*, §1 [notre traduction].

¹⁰⁷ WARE Richard, « Brexit : Gibraltar update », *op. cit.*, p.10.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p.9.

¹⁰⁹ Lettre de Tim Boswel adressée à David Davis, *op. cit.* [notre traduction].

¹¹⁰ WARE Richard, « Brexit : Gibraltar update », *op. cit.*, p.11.

Plusieurs domaines de discussion vont ainsi être identifiés. Du côté britannique, la question de la gestion des flux transfrontaliers post-Brexit va être le thème prééminent sur lequel Gibraltar et Londres voudront améliorer la coopération, du fait de l'enjeu important que la fluidité du passage de la frontière représente pour le Rocher (comme nous l'avons vu dans le point 3.2.2). L'Espagne, pour sa part, va mettre le point focal sur « l'impact sur les travailleurs transfrontaliers, l'utilisation conjointe de l'aéroport, incluant un accord sur sa gestion, la réduction de la contrebande de tabac, la transparence fiscale et les mesures d'anti-fraude, et les problèmes liés à l'environnement local »¹¹¹.

Cette amélioration de la coopération transfrontalière déjà existante aura aussi pour but de compenser le départ de Gibraltar du forum de discussions que représentait l'UE. En effet, l'appartenance commune des trois gouvernements à cette dernière avait grandement « facilité la coopération transfrontalière en enlevant le conflit de souveraineté de l'équation [des discussions] »¹¹². Néanmoins, le départ de Gibraltar et de Londres de ce forum de discussions a paradoxalement représenté une opportunité pour les parties de tenter de régler certains de leurs vieux problèmes vis-à-vis du voisin, par la voie de la coopération.

Nous allons tâcher de montrer dans les prochains points comment ces différentes préoccupations sujettes à plus de coopération vont être abordées dans les discussions entre l'Espagne et les Britanniques. Notre analyse ne développera cependant que brièvement les discussions relatives à la contrebande de tabac, la transparence fiscale et les mesures d'anti-fraude, ainsi qu'aux problèmes liés à l'environnement local, du fait que ces thématiques représentent un enjeu moins important pour les parties que celles relatives à la frontière ou à l'aéroport.

4.4.1. Le passage frontalier

La frontière est, comme nous l'avons vu précédemment, très importante pour Gibraltar et pour l'Andalousie, du fait que leur économie dépend en grande partie de la fluidité du passage qui y a lieu. Cette fluidité a de tout temps été dépendante des relations entre le Royaume-Uni et l'Espagne, Madrid n'hésitant pas à utiliser ce « point de pression » pour provoquer des ralentissements voir même une fermeture de la frontière à l'occasion de tensions avec Londres.

¹¹¹ WARE Richard, « Brexit : Gibraltar update », *op. cit.*, p.11. [notre traduction].

¹¹² « Brexit : Gibraltar », 13^{ième} rapport de session 2016-2017, *op. cit.*, p.15 [notre traduction].

Ainsi, la crainte principale que faisait peser le Brexit sur la fluidité de la frontière était qu'une fois Gibraltar hors de l'UE, cette dernière ne serait plus la garante d'un passage frontalier relativement aisé, ce qui laisserait la possibilité à Madrid d'intensifier les contrôles y ayant lieu.

Or, avec quelques 12.000 personnes la traversant chaque jour pour aller travailler à Gibraltar, une intensification des contrôles sur ce qui était déjà une frontière dure comprenant des contrôles sur les personnes et les véhicules (Gibraltar ne faisant ni partie de l'Union douanière ni de l'espace Schengen) aurait des conséquences importantes sur la fluidité de passage. Le maire de La Línea de la Concepción (ville frontalière de Gibraltar), Juan Franco, résumait ainsi le problème en 2019 : « S'il fallait seulement 5 secondes pour contrôler un passeport et s'il y a 10.000 personnes qui doivent passer. Cela veut dire qu'il faudrait 14 heures pour passer le contrôle pour les 10.000 personnes. Un problème énorme. De l'autre côté, un autre problème serait que des entreprises qui sont à Gibraltar la quittent pour d'autres territoires. Par exemple pour Malte ou pour la Lituanie »¹¹³.

Comprenant l'importance d'un passage frontalier rapide et fluide afin d'éviter qu'une telle situation se produise après le Brexit, le ministre des affaires étrangères Alfonso Dastis a, d'une part, appelé au maintien d'un passage frontalier doux entre les deux voisins¹¹⁴ et a déclaré, d'autre part, vouloir sauvegarder les droits des travailleurs transfrontaliers¹¹⁵ (dont plus de la moitié sont espagnols) et leur permettre de « continuer à vivre à un endroit et de travailler dans un autre »¹¹⁶.

De son côté, le gouvernement de Gibraltar a également appelé à garder le niveau de fluidité actuel après le Brexit, et même si possible à l'améliorer, ce qui serait profitable aux deux côtés. Il a également mis en garde contre une éventuelle volonté espagnole d'intensifier les contrôles frontaliers après le Brexit, laquelle ne serait ni nécessaire ni productive, étant donné que la frontière entre le Rocher et l'Espagne était déjà une frontière dure durant la période d'appartenance commune à l'UE et que, de ce fait, des contrôles suffisants y étaient déjà menés¹¹⁷.

¹¹³ BUSTAMANTE Pascal, « Brexit : quel impact pour Gibraltar ? », *RTBF, Monde*, publié le 26 juin 2019 et mis à jour le 29 juin 2019. Disponible à l'adresse suivante : https://www.rtf.be/info/monde/detail_brexit-quel-impact-pour-gibraltar?id=10256251 (dernière consultation le 10 juin 2020).

¹¹⁴ WARE Richard, « Brexit : Gibraltar update », *op. cit.*, p.13.

¹¹⁵ Lettre de Tim Boswel adressée à David Davis, *op. cit.*

¹¹⁶ *Ibid* [notre traduction].

¹¹⁷ *Ibid*.

Les discussions vont donc tourner autour de cet enjeu commun que représente la préservation de la fluidité du passage frontalier et celle des droits des travailleurs qui la traversent chaque jour.

4.4.2. Utilisation conjointe de l'aéroport de Gibraltar

Un autre sujet qui sera mis sur la table des négociations est celui de l'aéroport de Gibraltar.

Comme nous l'avons vu, du fait de sa localisation sur le territoire contesté de l'isthme reliant Gibraltar à l'Espagne, que Londres clame comme étant sous sa souveraineté et que Madrid considère au contraire ne jamais lui avoir cédé en 1713, l'aéroport de Gibraltar fait les frais depuis longtemps de son emplacement géographique. En effet, les restrictions aériennes dont il fait l'objet et l'échec des différentes négociations à son sujet (la dernière en date étant l'Accord de Cordoba de 2006) font qu'il demeure un sujet de tensions entre les parties, que l'Espagne aimerait solutionner avant le départ britannique de l'UE¹¹⁸.

Dans le cadre des négociations de retrait, la position des britanniques sur ce sujet sera que, si la mise en place d'un contrôle partagé de l'aéroport n'est pas à l'ordre du jour¹¹⁹, une utilisation conjointe de celui-ci pourrait être mise en place, comme le souhaite Madrid. Elle devrait cependant se faire selon ce qui avait été négocié dans l'Accord de Cordoba, en 2006¹²⁰. Londres et Gibraltar ont ainsi poussé l'Espagne à adhérer aux termes de cet accord, qui prévoyait notamment que chacune des parties mettrait en place certaines infrastructures nécessaires à une utilisation conjointe de l'aéroport.

Si Gibraltar a respecté sa part de l'accord en construisant un nouveau terminal pour approximativement 80 millions de livres, lequel rend depuis lors une utilisation conjointe de l'aéroport possible, l'Espagne n'a pour sa part jamais relié le nouveau terminal par une route de son côté de la frontière, étant donné qu'elle considère depuis 2011 qu'une utilisation partagée de l'aéroport ne comprenant pas un contrôle conjoint de celui-ci équivaldrait à donner une certaine légitimité à l'occupation britannique de l'isthme¹²¹. De plus, l'Accord de Cordoba prévoyait notamment que Madrid mette fin aux restrictions discriminatoires relatives à l'utilisation de l'espace aérien espagnol pour les avions civils depuis et à destination de

¹¹⁸ Plus d'informations au sujet de l'aéroport de Gibraltar sont à retrouver dans le point lui étant consacré dans le chapitre 3.

¹¹⁹ Lettre de Tim Boswel adressée à David Davis, *op. cit.*

¹²⁰ WARE Richard, « Brexit : Gibraltar update », *op. cit.*, p.12.

¹²¹ MILLER Vaughne, « Brexit and Gibraltar », *op. cit.*, p.15.

l'aéroport de Gibraltar et la levée de la suspension de l'aéroport de Gibraltar des mesures d'aviation de l'UE¹²².

Avec ce positionnement des britanniques pour un retour à l'Accord de Cordoba, et face au refus de Madrid depuis 2011 de respecter sa part du marché, le risque pour Gibraltar est que l'Espagne revienne à sa position de 2017 concernant l'aéroport, laquelle était qu'à moins que le Rocher ne soit exclu de la portée territoriale du marché unique européen de l'aviation, Madrid en bloquerait l'accès au Royaume-Uni dans son entièreté¹²³.

4.4.3. La réduction de la contrebande de tabac

Un autre sujet qui parasite les relations entre l'Espagne et Gibraltar est celui de la contrebande, en particulier celle relative au tabac.

En pratique, le problème est, selon l'Espagne, que le Rocher importe beaucoup plus de cigarettes que ce qu'il pourrait en consommer, et que ces cigarettes « sont renvoyées en Espagne pour y être vendues grâce à la contrebande, sans être taxées, par le biais des voitures, piétons [passant la frontière] et par la voie maritime »¹²⁴. Cela ferait perdre à l'Espagne beaucoup d'argent issu des taxes non perçues sur ces produits de contrebande.

Ce trafic, favorisé par l'existence d'une grosse différence de prix de part et d'autre de la frontière (le prix du tabac à Gibraltar étant beaucoup moins élevé que du côté espagnol), a fait que la lutte contre la contrebande faisait déjà avant le référendum de 2016 l'objet de collaborations officielles et non-officielles considérables entre les polices et douanes d'Espagne et de Gibraltar¹²⁵.

La mise en place de mécanismes plus poussés de lutte contre la contrebande dans le cadre de la sortie britannique de l'UE vise ainsi à ce que cette épine dans le pied espagnol soit retirée et ne constitue plus à l'avenir une source de tensions entre les deux côtés de la frontière.

Pour ce faire, une proposition d'intensification de la coopération dans la lutte contre le crime organisé a été faite à l'Espagne par le gouvernement britannique, laquelle a été acceptée le 28 août 2017 par Madrid¹²⁶.

¹²² « Agreements arrived at in Cordoba, Spain on the airport, pensions, telecommunications, frontier flow and "Instituto Cervantes" », *op. cit.*, §14-16.

¹²³ WARE Richard, « Brexit : Gibraltar update », *op. cit.*, pp.12-13.

¹²⁴ « Gibraltar : time to get off the fence », *op. cit.*, §41 [notre traduction].

¹²⁵ « Brexit : Gibraltar », 13^{ième} rapport de session 2016-2017, *op. cit.*, p.15.

¹²⁶ WARE Richard, « Brexit : Gibraltar update », *op. cit.*, p.13.

4.4.4. Taxation, transparence fiscale et mesures d'anti-fraude

La base du problème dans ce domaine est que Gibraltar a un régime fiscal très avantageux pour les entreprises. Là où celles-ci payent 35% de taxes en Espagne, elles n'en payent que dix de l'autre côté de la frontière (sauf pour ce qui est des sociétés de services publics, soumises à une taxation de 20%)¹²⁷.

Cet avantage comparatif de Gibraltar sur l'Espagne, combiné au fait qu'aucune Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) n'est perçue sur le Rocher, fait que, selon Madrid, beaucoup d'entreprises, qui opèrent pourtant du côté espagnol de la frontière, ne seraient présentes sur le Rocher que grâce à son régime de taxation avantageux, lequel leur permettrait « d'éviter de payer des taxes à d'autres endroits »¹²⁸. Ce sont ainsi pas moins de 55.000 sociétés qui sont enregistrées sur la presqu'île, qui ne compte pourtant que 30.000 habitants¹²⁹.

Du fait de ce régime fiscal avantageux sur le Rocher, de la concurrence déloyale qu'il crée dans la région au détriment de l'Espagne, de l'industrie du jeu qui y a une place très importante et qui causerait un préjudice financier de taille à Madrid, mais également de l'opacité qui entoure tout ce système, l'Espagne a placé Gibraltar sur sa liste noire des paradis fiscaux¹³⁰.

Ainsi, afin que la situation ne se détériore pas avec le Brexit, à l'issue duquel les normes européennes relatives à la taxation et à l'échange d'informations fiscales cesseront de s'appliquer à Gibraltar, et dans le but d'améliorer la situation, les parties comptent mettre en place un accord de taxation. Cet accord, distinct de l'accord du paragraphe 24, traitera notamment des problèmes de transparence, de résidence fiscale et de double taxation, mais qui ne comprendrait pas d'engagement de Gibraltar à augmenter le taux de taxes imposé aux entreprises pour les faire se rapprocher de celui de l'Espagne. Sa signature par le gouvernement britannique serait cependant soumise à une suppression de la présence de Gibraltar au sein de la liste noire espagnole des paradis fiscaux¹³¹.

¹²⁷ WARE Richard, « Brexit : Gibraltar update », *op. cit.*, p.14.

¹²⁸ « Gibraltar : time to get off the fence », *op. cit.*, §18 [notre traduction]

¹²⁹ Entretien par email avec Gerry O'Reilly, *op. cit.*, §18. Disponible dans la partie « Annexes » de ce mémoire.

¹³⁰ « Gibraltar : time to get off the fence », *op. cit.*, §18.

¹³¹ « Evidence session with Hon Fabian Picardo, Chief Minister of Gibraltar », *Chambre des Lords*, comité sur l'Union Européenne, 23 octobre 2018, §24-30. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/Brexit-overseas-territories/gibraltar-evidence-follow-up.pdf> (dernière consultation le 2 août 2020).

4.4.5. Protection de l'environnement

Le dernier point sur lequel les parties se sont mises d'accord pour discuter en vue d'améliorer leur coopération concerne la protection de l'environnement.

Comme nous l'avons vu en amont de ce mémoire¹³², la thématique de l'environnement a été une des sources de tensions entre les Britanniques et l'Espagne, notamment par le biais de la directive « Habitats » et de la demande de classification par l'Espagne d'une grande partie des Eaux Territoriales Britanniques de Gibraltar (ETBG) comme faisant partie des Sites d'Importance Communautaire (SIC) espagnols.

La mise en place de cette coopération aura ainsi pour but de préserver la qualité de l'air et de l'eau ainsi que l'habitat marin dans les environs de Gibraltar et de la côte espagnole voisine par le biais de la discussion entre les parties, ce qui permettra également d'éviter un retour des tensions qui caractérisaient jusqu'alors leurs échanges sur le sujet¹³³.

4.5. Fin des négociations sur Gibraltar

Le mois de novembre 2018 marquera la fin des négociations sur Gibraltar entre l'Espagne et la délégation britannique (Royaume-Uni et Gibraltar), lesquelles se mettront ainsi d'accord sur les termes d'un protocole sur Gibraltar, qui serait partie intégrante à l'Accord de Retrait, et de quatre Memorandum of Understanding (MoU)¹³⁴.

L'Accord de Retrait, ainsi doté du Protocole sur Gibraltar réglant la sortie de ce territoire de l'UE aux côtés de Londres, provoquera cependant beaucoup de confusion à Madrid sur un autre front, avec l'ajout de l'article 184¹³⁵. Celui-ci statue que « l'Union et le Royaume-Uni mettent tout en œuvre, de bonne foi et dans le plein respect de leurs ordres juridiques respectifs, afin de prendre les mesures nécessaires pour négocier rapidement les accords régissant leurs relations futures visées dans la déclaration politique du 25/11/2018 et pour mener les procédures nécessaires à la ratification ou à la conclusion de ces accords, afin de garantir que ces accords s'appliquent, dans la mesure du possible, à compter de la fin de la période de transition »¹³⁶.

¹³² Plus précisément au point 1.1.2.

¹³³ « Brexit : Gibraltar », 13^{ème} rapport de session 2016-2017, *op. cit.*, p.10.

¹³⁴ Le Protocole ainsi que les 4 MoU feront l'objet d'une analyse spécifique dans la dernière partie de ce mémoire (chapitre 5).

¹³⁵ DUCOURTIEUX Cécile, MOREL Sandrine, « Pour Gibraltar l'Espagne menace de bloquer l'accord sur le Brexit », *Le Monde*, Brexit, 21 novembre 2018. Disponible à l'adresse suivante : https://www.lemonde.fr/referendum-sur-le-brexit/article/2018/11/21/pour-gibraltar-l-espagne-menace-de-bloquer-l-accord-sur-le-brexit_5386401_4872498.html (dernière consultation le 17 juin 2020).

¹³⁶ Projet d'Accord de Retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union Européenne et de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique, 25 novembre 2018, article 184. Disponible à l'adresse

Cet article sera vu depuis l'Espagne comme permettant implicitement l'inclusion de Gibraltar dans la délimitation territoriale des accords futurs entre l'UE et le Royaume-Uni, notamment en ce qui concerne le futur accord commercial, sans qu'elle n'ait son mot à dire en amont sur le sujet comme elle se l'était pourtant vu garantir (quoique de manière ambiguë) par le paragraphe 24 des lignes directrices des négociations de l'Accord de Retrait¹³⁷.

En réponse à l'inclusion de l'article 184, l'Espagne va ainsi menacer de bloquer l'adoption de l'Accord de Retrait si des changements ne sont pas adoptés au niveau de cette disposition, appelant à la modifier ou supprimer. Josep Borrell, alors ministre des affaires étrangères espagnoles, précisera ainsi qu'« il faut qu'il soit clair que ce qui se négocie concerne un cadre territorial qui n'inclut pas Gibraltar »¹³⁸.

Dans une lettre adressée le 24 novembre 2018 au président du gouvernement espagnol Pedro Sanchez, les présidents du Conseil Européen, Donald Tusk, et de la Commission Européenne, Jean-Claude Juncker, vont réaffirmer leur « solidarité avec le Royaume d'Espagne »¹³⁹ sur le sujet et répondre à la préoccupation de Madrid en déclarant qu'une fois le Royaume-Uni sorti de l'Union, « Gibraltar ne sera pas inclus dans la portée territoriale des accords qui seront conclus entre l'Union et le Royaume-Uni »¹⁴⁰, précisant que l'UE et le Royaume-Uni pourraient toutefois conclure des accords séparés à propos de Gibraltar mais que ceux-ci « nécessiteront un accord préalable du Royaume d'Espagne »¹⁴¹.

Ces positions ne seront cependant pas confirmées par la Déclaration Interprétative du Conseil Européen et de la Commission Européenne sur l'article 184 de l'Accord de Retrait, incluse dans le procès-verbal de la réunion du Conseil du 25 novembre 2018, laquelle statuera, en ce qui concerne la portée territoriale des futurs accords, que l'article 184 « n'impose aucune obligation par rapport à la portée territoriale de ces accords. Par conséquent, il n'existe aucune obligation

suivante : <http://www.gibraltarlawoffices.gov.gi/uploads/Art.%20184%20WA.pdf> (dernière consultation le 3 août 2020) [notre traduction].

¹³⁷ DUCOURTIEUX Cécile, MOREL Sandrine, « Pour Gibraltar l'Espagne menace de bloquer l'accord sur le Brexit », *op. cit.*

¹³⁸ DUCOURTIEUX Cécile, MOREL Sandrine, « Pour Gibraltar l'Espagne menace de bloquer l'accord sur le Brexit », *op. cit.*

¹³⁹ Lettre de Donald Tusk, président du Conseil Européen, et de Jean-Claude Juncker, président de la Commission Européenne, adressée à Pedro Sanchez, président du gouvernement espagnol, 24 novembre 2018. Disponible à l'adresse suivante : <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/11/LetterSanchezJunckerTusk.pdf> (dernière consultation le 2 août 2020) [notre traduction].

¹⁴⁰ *Ibid* [notre traduction].

¹⁴¹ *Ibid* [notre traduction].

ou présomption, sur base de cette disposition, pour que ces accords aient la même portée territoriale que celle incluse dans l'article 3 de l'Accord de Retrait »¹⁴².

Une déclaration du Conseil Européen et de la Commission Européenne, également incluse dans le procès-verbal de la réunion du Conseil, confirmera pour sa part la volonté politique des États Membres et de la Commission d'adopter comme position celle évoquée par les présidents Junker et Tusk, visant à exclure Gibraltar de la portée territoriale des futurs accords, et réaffirmera la nécessité d'un accord préalable de l'Espagne pour tout accord spécifique de l'UE avec le Royaume-Uni sur le sujet de Gibraltar¹⁴³.

Ces déclarations, conjuguées au fait que le gouvernement britannique partagera l'interprétation de l'article 184 telle qu'exprimée dans la Déclaration Interprétative qui veut que Gibraltar ne sera pas automatiquement inclus dans la portée territoriale des futurs accords¹⁴⁴, permettront de débloquer la situation. Le chef du gouvernement espagnol, Pedro Sanchez, déclarera ainsi que « l'Espagne a levé son veto et votera en faveur du Brexit »¹⁴⁵.

Si cet événement ne constitue pas le dernier épisode des négociations de retrait, celles-ci ayant été prolongées jusqu'en 2019, et que le Royaume-Uni ne sortira finalement pas de l'Union Européenne avant le 31 janvier 2020, la réunion extraordinaire du Conseil Européen du 25 novembre 2018 représentera pour sa part le dernier événement notable des négociations de retrait touchant directement Gibraltar. Elle aura pour conséquence l'adoption par les 27 États Membres d'un Projet d'accord sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union Européenne incluant Gibraltar, et de la Déclaration politique sur les relations futures entre l'UE et le Royaume-Uni

Notre analyse dans ce chapitre n'ayant pas pour vocation de traiter les négociations de retrait dans leur entièreté mais bien uniquement ce qui touchait spécifiquement au cas de Gibraltar,

¹⁴² « Special meeting of the European Council (Art. 50) (25 November 2018) – Statements for the minutes », *Conseil Européen*, 25 novembre 2018, p.3. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.gibraltarlawoffices.gov.gi/uploads/statement%20to%20the%20minutes.pdf> (dernière consultation le 3 août 2020) [notre traduction].

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ Lettre de Tim Barrow, représentant permanent du Royaume-Uni auprès de l'Union Européenne, adressée à Jeppe Tranholm-Mikkelsen, secrétaire général du Conseil de l'Union Européenne, 24 novembre 2018. Disponible à l'adresse suivante : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/759015/HMG_letter_to_the_Secretary-General_of_the_Council_of_the_European_Union_on_Article_184.pdf (dernière consultation le 3 août 2020).

¹⁴⁵ « L'Espagne obtient "un accord sur Gibraltar" et ne mettra pas son veto », *Le Monde et Agence France Presse*, 24 novembre 2018. Disponible à l'adresse suivante : https://www.lemonde.fr/referendum-sur-le-brexit/article/2018/11/24/brexit-l-espagne-obtient-un-accord-sur-gibraltar-et-ne-mettra-pas-son-veto_5388110_4872498.html (dernière consultation le 3 août 2020).

celle-ci ne s'étendra, de ce fait et concrètement, pas au-delà du Conseil Européen du 25 novembre 2018.

Sur base des éléments que nous avons soulignés dans cette partie relative aux négociations, mais également dans l'ensemble des chapitres de ce mémoire, le prochain et dernier chapitre de cette analyse aura pour objectif de déterminer l'impact politique que le Brexit a finalement et concrètement eu sur Gibraltar.

Chapitre 5 : Quel impact politique le Brexit a-t-il sur Gibraltar ?

Dans cette dernière partie de notre travail, nous allons tenter de comprendre comment le retrait du Royaume-Uni de l'Union Européenne, autrement appelé Brexit, va politiquement impacter les relations de Gibraltar avec son voisin espagnol.

Pour ce faire, notre analyse va tout d'abord s'arrêter sur la manière dont l'Accord de Retrait envisage finalement le cas de Gibraltar, en examinant le Protocole lui étant spécifiquement dédié, les Memorandum of Understanding qui soutiennent ce dernier et la limite dans le temps de ces accords (5.1). Sur ces bases, nous analyserons ensuite l'impact pratique que ces dispositions vont avoir au niveau des sujets prépondérants de notre analyse, à savoir principalement sur le contentieux de souveraineté, l'aéroport de Gibraltar et la frontière (5.2). Enfin, le dernier point de ce chapitre abordera le Traité de taxation conclu entre l'Espagne et les Britanniques, lequel sera analysé à l'aune de ses conséquences politiques pour la relation entre Gibraltar et l'Espagne (5.3).

5.1. Quelle place pour Gibraltar dans le Brexit ?

5.1.1. Le Protocole sur Gibraltar

À l'issue des négociations de retrait, qui se sont terminées en 2018 pour le volet concernant Gibraltar, et des négociations bilatérales entre les Britanniques (Londres et Gibraltar) et l'Espagne, cette dernière acceptera que le Rocher soit inclus dans la portée territoriale de l'Accord de Retrait. Il comprendra ainsi Gibraltar dans son article 3, relatif au champ d'application territorial. De ce fait, l'enclave britannique pourra également bénéficier de la période de transition, comprise entre le 1^{er} février 2020 et la conclusion des négociations sur la relation future UE-UK, prévue pour le 31 décembre 2020, ce qui implique que les normes européennes qui s'y appliquaient jusqu'à présent continueront pleinement de le faire de manière transitoire jusqu'à la fin de cette période¹⁴⁶.

Au niveau de l'architecture même de l'Accord de Retrait, le cas de Gibraltar prendra la forme d'un protocole avec des mesures lui étant spécifiques, à l'instar de l'Irlande du Nord et des zones de souveraineté du Royaume-Uni à Chypre. Ce Protocole sur Gibraltar¹⁴⁷ sera conclu

¹⁴⁶ « Brexit technical notice - The implementation period », *gouvernement de Gibraltar*, communiqué de presse, n°30/2020, 16 janvier 2020. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.gibraltar.gov.gi/press-releases/brexit-technical-notice-the-implementation-period-302020-5526> (dernière consultation le 3 août 2020).

¹⁴⁷ Par souci de facilité pour la lecture de ce mémoire, le « Protocole sur Gibraltar » (dénomination officielle de cet accord) pourra également être remplacé par « le Protocole ».

entre l'Union Européenne et le Royaume-Uni, en sa capacité d'État responsable des relations extérieures de Gibraltar, et sera annexé à l'Accord de Retrait de telle manière qu'il fera « partie intégrante »¹⁴⁸ de celui-ci. Sa force juridique sera ainsi égale à celle de l'Accord, soit juridiquement contraignante pour toutes les parties¹⁴⁹.

Le Protocole va avoir pour but, selon la formule du Chef Ministre de Gibraltar, de « fournir des mécanismes pour la coopération existante »¹⁵⁰ entre l'Espagne et Gibraltar, afin que tous les deux puissent ensemble améliorer leur collaboration dans les différents domaines qu'ils avaient identifiés durant les négociations comme étant « irritants »¹⁵¹ et qui ont compliqué leurs relations ces dernières décennies. Cette collaboration sera ainsi axée sur les droits des citoyens, les questions fiscales et la protection des intérêts financiers, l'environnement et la pêche, et la coopération policière et douanière, et passera par la mise en place d'une structure institutionnelle spécifique.

Cette structure se basera principalement sur un système de comités de coordination, propres à chaque question. Ils seront composés des « autorités compétentes »¹⁵² de chacun des deux côtés de la frontière, soit du côté britannique par des représentants de Gibraltar (étant donné la compétence du Rocher dans les matières visées par le Protocole¹⁵³), et devront se réunir régulièrement pour discuter de la manière d'améliorer au mieux la collaboration existante dans le domaine spécifique de leur comité.

Les différents comités feront régulièrement rapport au Comité Spécialisé sur Gibraltar. Ce comité, régi par l'article 165 de l'Accord de Retrait, sera composé de représentants de l'Espagne et du Royaume-Uni et aura notamment pour missions, selon les termes de l'article 6 du Protocole, de « faciliter la mise en œuvre et l'application »¹⁵⁴ du Protocole mais également de régler les éventuels problèmes ou absences d'accord entre les parties (dans le cas où celles-ci

¹⁴⁸ 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, adopté à Londres le 9 janvier 2020 et à Bruxelles le 29 janvier 2020, article 182.

¹⁴⁹ MUT BOSQUE Maria, « The Brexit Deal and Gibraltar », *Brexit Institute*, Brexit Institute News, 28 novembre 2018. Disponible à l'adresse suivante : <http://dcubrexitinstitute.eu/2018/11/the-brexit-deal-and-gibraltar/> (dernière consultation le 3 août 2020).

¹⁵⁰ « Evidence session with Hon Fabian Picardo, Chief Minister of Gibraltar », *op. cit.*, §14 [notre traduction].

¹⁵¹ « Brexit : Gibraltar », 13^{ième} rapport de session 2016-2017, *op. cit.*, p.2 [notre traduction].

¹⁵² Protocole sur Gibraltar, annexé 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 atomique, adopté à Londres le 9 janvier 2020 et à Bruxelles le 29 janvier 2020, articles 1 §3, 4 et 5.

¹⁵³ Le gouvernement de Gibraltar étant pour rappel compétent pour toutes les matières ne tombant pas sous le coup de l'article 47 (1) de la Constitution de Gibraltar de 2006, et demeurant compétent pour celles-ci dans le contexte de l'UE, aux termes de l'article 47 (3) de cette même Constitution.

¹⁵⁴ Protocole sur Gibraltar, *op. cit.*, article 6 a) [notre traduction].

n'y arriveraient pas par elles-mêmes) afin d'éviter une possible rupture des discussions entre elles¹⁵⁵. Il aura également comme prérogative de faire des recommandations au Comité Mixte, chargé de la mise en œuvre de l'Accord dans sa globalité, en ce qui concerne le bon fonctionnement du Protocole¹⁵⁶.

Si le but du Protocole sera ainsi de « fournir des mécanismes pour la coopération existante »¹⁵⁷, les parties vont se mettre d'accord pour dépasser cet objectif et aller plus loin en terme de coopération en mettant en place quatre Memorandum of Understanding (MoU).

5.1.2. Les Memorandum of Understanding en soutien au Protocole

Ces quatre MoU mis en place par les parties vont constituer un soutien au Protocole en ce qu'ils vont « établir les arrangements pratiques qui ont été acceptés [par Gibraltar et par l'Espagne] pour mettre en place les engagements politiques [vis-à-vis des sujets irritantes] donnés par toutes les parties pour s'assurer de la continuation de la coopération actuelle »¹⁵⁸.

À la différence du Protocole, lequel est annexé à l'Accord de Retrait et bénéficie donc du statut de traité international, les MoU ne sont pas légalement contraignants. Ils seront conclus entre l'Espagne et le Royaume-Uni, ce dernier agissant en sa qualité de responsable des relations extérieures du Rocher.

Cette volonté de Gibraltar et de l'Espagne d'aller plus loin que ce que les dispositions du Protocole prévoient avec l'adoption des MoU « reflète l'engagement de chacun à mettre en place une coopération future [...] et à travailler ensemble dans un esprit de confiance et de solidarité, et supporte une prospérité et sécurité partagées pour Gibraltar et la région voisine »¹⁵⁹.

5.1.3. Des accords limités dans le temps

Si le Protocole et les MoU visent à développer la coopération régionale entre Gibraltar et l'Espagne, avec pour but final de régler les problèmes jugés irritants de chacun des deux côtés et d'ainsi pouvoir améliorer la relation entre les deux voisins, un obstacle à cet objectif va prendre forme à travers la durée de vie de ces accords.

¹⁵⁵ Protocole sur Gibraltar, *op. cit.*, article 6 b).

¹⁵⁶ *Ibid.*, article 6 d).

¹⁵⁷ « Evidence session with Hon Fabian Picardo, Chief Minister of Gibraltar », *op. cit.*, §14 [notre traduction].

¹⁵⁸ *Ibid.*, §17 [notre traduction].

¹⁵⁹ Entretien par email avec un contact au sein du gouvernement britannique, 7 juin 2020. Disponible dans la partie « Annexes » de ce mémoire [notre traduction].

D'une part, en effet, le Protocole sur Gibraltar fait partie intégrante de l'Accord de Retrait et est à ce titre soumis aux mêmes règles que ce dernier quant à sa durée d'application. Tous deux sont ainsi appelés à prendre fin le 31 décembre 2020 si aucune extension de la période de négociation n'est actée. D'autre part, et comme le soulignait le gouvernement de Gibraltar par la voix de son Chef Ministre, Fabian Picardo, les MoU « sont des accords créés dans le but de mettre en œuvre les dispositions établies par le Protocole sur Gibraltar dans l'Accord de Retrait. Sans Accord de Retrait il n'y a pas de Protocole sur Gibraltar. Sans Protocole sur Gibraltar il n'y a pas de Memoranda qui tiennent »¹⁶⁰.

Ainsi, la date de fin d'application de l'Accord de Retrait et de son Protocole, prévue pour le 31 décembre 2020, sera également celle des MoU (sauf en cas d'accord pour en étendre la durée), ce qui fera dire à Maria Mut Bosque, chercheuse à l'Institute of Commonwealth Studies, qu'« après des centaines d'années de désaccords, deux ans ne représentent pas une très longue période pour normaliser les relations entre l'Espagne et Gibraltar et créer une structure institutionnelle opérationnelle d'importance »¹⁶¹.

En outre, ce ne seront en définitive pas deux ans mais bien une seule année qu'il restera pour atteindre ces objectifs, du fait de la mécanique propre aux négociations de sortie qui veut que l'UE ne pourra conclure d'accord sur sa relation future avec le Royaume-Uni qu'après que celui-ci en soit sorti, ce qui n'aura finalement pas lieu avant le 31 janvier 2020¹⁶².

Le but des négociations de sortie entre l'Espagne et Gibraltar n'était cependant pas, selon le Chef Ministre, de viser à travers le Protocole sur Gibraltar et les MoU à régler définitivement la situation conflictuelle sur les sujets dits irritants dans laquelle se trouvent le Rocher et son voisin espagnol¹⁶³, mais concernait précisément « la procédure immédiate de retrait de l'Union Européenne. Ça n'a jamais été à propos du futur »¹⁶⁴. De ce fait, tous les sujets sur lesquels les

¹⁶⁰ « Government responds to spanish Europe minister », *gouvernement de Gibraltar*, communiqué de presse, n°44/2019, 21 janvier 2019, p.1. Disponible à l'adresse suivante :

<https://www.gibraltar.gov.gi/new/sites/default/files/press/2019/Press%20Releases/44-2019.pdf> (dernière consultation le 3 août 2020) [notre traduction].

¹⁶¹ MUT BOSQUE Maria, « The Brexit Deal and Gibraltar », *op. cit.* [notre traduction].

¹⁶² « Evidence session with Hon Fabian Picardo, Chief Minister of Gibraltar », *op. cit.*, §35.

¹⁶³ « Brexit : Gibraltar », *Chambre des Lords*, comité sur l'Union Européenne, témoignage oral, 23 octobre 2018. Disponible à l'adresse suivante :

<http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/european-union-committee/brexit-gibraltar/oral/92046.html> (dernière consultation le 3 août 2020).

¹⁶⁴ « Opposition's view on Gibraltar Brexit deal confirms their lack of basic understanding or knowledge », *gouvernement de Gibraltar*, communiqué de presse, n°786/2018, 12 décembre 2018, p.2. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.gibraltar.gov.gi/new/sites/default/files/press/2018/Press%20Releases/786-2018.pdf> (dernière consultation le 3 août 2020) [notre traduction].

parties se sont mises d'accord dans le Protocole et les MoU seront rediscutés dans le cadre des négociations sur les relations futures entre l'UE et le Royaume-Uni, si tant est que Gibraltar soit compris dans la portée territoriale de cet accord.

Par conséquent, l'impact politique principal que le Protocole sur Gibraltar et les MoU vont avoir sur la relation entre les deux voisins se fera au travers des mécanismes que ces accords mettent en place. Les parties vont grâce à ceux-ci pouvoir être à même de discuter entre elles, durant la période de transition, du futur de leur relation à long terme, notamment vis-à-vis des sujets qu'elles jugeaient « irritants ». Le travail qui aura été réalisé au sein des différents comités durant cette période servira de base aux négociations bilatérales UE-UK relatives aux relations futures quand il s'agira de négocier le cas de Gibraltar¹⁶⁵. Dans le cadre de ces négociations, et au contraire de celles sur le retrait, le but sera bien de trouver des solutions permanentes pour la relation entre les deux voisins bien que, comme le soulignera le Chef Ministre « les arrangements généraux entre l'UE et le Royaume-Uni pourraient ne pas fonctionner pour nous, du fait des circonstances spécifiques qui s'appliquent localement [à Gibraltar] »¹⁶⁶.

5.2. Quel impact en pratique ?

5.2.1. Le contentieux de souveraineté

Comme nous l'avons vu dans la partie relative aux négociations, celles-ci n'ont pas porté sur le contentieux de souveraineté.

En effet, ni la position du gouvernement du Rocher ni celle du gouvernement britannique n'ont changé au cours des négociations. Le sujet de la souveraineté de Gibraltar n'a donc pas été abordé et le double verrouillage sur cette question est ainsi demeuré la règle, principe réaffirmé à de nombreuses reprises par les officiels des deux gouvernements.

Ce sera notamment le cas du représentant permanent du Royaume-Uni auprès de l'Union Européenne¹⁶⁷ Tim Barrow dans sa lettre de réponse aux lettres du président du Conseil Européen Donald Tusk et du président de la Commission Européenne Jean-Claude Juncker envoyées au président du gouvernement d'Espagne Pedro Sanchez. Dans ce document, Tim Barrow réaffirmera ce principe de double verrouillage mais également le fait que Londres « n'a

¹⁶⁵ « Evidence session with Hon Fabian Picardo, Chief Minister of Gibraltar », *op. cit.* §37.

¹⁶⁶ *Ibid.*, §38 [notre traduction].

¹⁶⁷ La dénomination de ce titre a été modifiée avec la sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne. Tim Barrow est ainsi actuellement ambassadeur du Royaume-Uni auprès de l'Union Européenne.

aucun doute vis-à-vis de la souveraineté du Royaume-Uni sur Gibraltar, incluant les Eaux Territoriales Britanniques de Gibraltar »¹⁶⁸.

En juin 2020, un contact au sein du gouvernement britannique¹⁶⁹ nous confirmera également l'actualité de cette position, en affirmant que la manière du Royaume-Uni de traiter la question de « la souveraineté [sur Gibraltar] est -et demeurera- inchangée. Nous ne négocierons ni n'accepterons de propositions qui compromettraient notre souveraineté. Nous ne conclurons jamais d'accord à cause duquel le peuple de Gibraltar passerait sous la souveraineté d'un autre État contre sa volonté. Nous n'entreprendrons pas non plus de négociations relatives à la souveraineté [sur Gibraltar] au sein desquelles Gibraltar ne participerait pas »¹⁷⁰.

Ainsi, et du fait que le sujet du contentieux de souveraineté n'a pas été abordé et réglé dans les négociations de retrait, ni le Protocole sur Gibraltar ni les MoU ne contiendront de mention quant au statut du Rocher, si ce n'est le fait que « le Royaume-Uni est responsable des relations extérieures de Gibraltar »¹⁷¹. Ils souligneront au contraire dans leurs préambules 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 »¹⁷², dans le cas du Protocole, et que « le présent Mémoire, ou toute activité ou mesure prise en application ou comme résultat de celui-ci, n'implique aucune modification des positions légales respectives du Royaume d'Espagne ou du Royaume-Uni par rapport à la souveraineté et compétence en relation avec Gibraltar »¹⁷³ dans le cas des MoU.

Plus spécifiquement, concernant le Protocole, si celui-ci n'a pas pour but de traiter la question du contentieux de souveraineté, des craintes vont néanmoins s'élever du côté de l'opposition, à Gibraltar, quant aux risques que les mécanismes de gouvernance qu'il comprend vont faire

¹⁶⁸ Lettre de Tim Barrow, représentant permanent du Royaume-Uni auprès de l'Union Européenne, adressée à Martin Selmayr, secrétaire général de la Commission Européenne, 25 novembre 2018. Disponible à l'adresse suivante :

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/759024/Commission_Gibraltar_Letter.pdf (dernière consultation le 2 août 2020) [notre traduction].

¹⁶⁹ La question du contentieux de souveraineté sur Gibraltar étant une question sensible, notre contact a demandé à ce que le titre de « contact au sein du gouvernement britannique » soit utilisé à la place de son nom quand il s'agit de le citer.

¹⁷⁰ Entretien par email avec un contact au sein du gouvernement britannique, *op. cit.*. Disponible dans la partie « Annexes » de ce mémoire [notre traduction].

¹⁷¹ Protocole sur Gibraltar, *op. cit.*, préambule, et Memorandum of understanding on citizens' rights, signé le 28 novembre 2018 à Londres et le 29 novembre 2018 à Madrid, préambule [notre traduction].

¹⁷² Protocole sur Gibraltar, *op. cit.*, préambule [notre traduction].

¹⁷³ Memorandum of understanding on citizens' rights, *op. cit.*, préambule [notre traduction].

peser sur la souveraineté du Rocher¹⁷⁴. Ces mécanismes (que nous avons vus dans la première partie de ce chapitre) vont se baser sur la mise en place de comités comprenant des représentants de l'UE et du Royaume-Uni lesquels, en cas de désaccord en leur sein quant à la mise en œuvre du Protocole, feront appel à un arbitrage. Cette manière de fonctionner sera vue par l'opposition comme donnant un certain contrôle de Gibraltar à l'Espagne, ce que le gouvernement de l'enclave britannique démentira, affirmant ainsi qu'il « n'y a [...] pas de remise du contrôle [de Gibraltar] à l'Espagne qu'elle qu'en soit la manière »¹⁷⁵ et que l'inclusion du Rocher dans l'Accord de Retrait s'était faite « sans en payer le prix de la souveraineté, de la compétence ou du contrôle »¹⁷⁶.

Le Chef Ministre de Gibraltar, Fabian Picardo, confirmera que son gouvernement « n'a rien cédé »¹⁷⁷ sur la question de la souveraineté et que « toute suggestion du contraire ne représente rien de plus qu'une compréhension superficielle de la réalité de la structure complexe de l'Accord et des MoUs »¹⁷⁸.

5.2.2. L'aéroport de Gibraltar

L'autre sujet sur lequel le Protocole sur Gibraltar et les MoU vont faire l'impasse sera celui de l'aéroport de Gibraltar.

En effet, et comme nous l'avons vu dans le point relatif aux négociations sur cette question, l'Espagne a amené ce point sur la table des discussions en espérant pouvoir renégocier, d'une part, un accès à l'aéroport, gage de prospérité dans la région, et d'autre part, la mise en place d'un contrôle partagé sur son infrastructure. Si ce dernier point constitue la ligne rouge à ne pas dépasser pour le gouvernement de Gibraltar, il acceptera néanmoins de revenir à l'utilisation conjointe de l'aéroport prévue selon les termes de l'Accord de Cordoba.

Cependant, et malgré l'importance que cette utilisation conjointe de l'aéroport aurait pour la région, les parties ne vont pas réussir à s'entendre autour de la position britannique d'un retour

¹⁷⁴ « Opposition's view on Gibraltar Brexit deal confirms their lack of basic understanding or knowledge », *op. cit.*, §1-9.

¹⁷⁵ *Ibid.*, §7 [notre traduction].

¹⁷⁶ « Government happy to defend its excellent handling of Brexit », *gouvernement de Gibraltar*, communiqué de presse, n°786/2018, 12 décembre 2018, p.1. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.gibraltar.gov.gi/new/sites/default/files/press/2018/Press%20Releases/792-2018.pdf> (dernière consultation le 3 août 2020) [notre traduction].

¹⁷⁷ « Opposition's view on Gibraltar Brexit deal confirms their lack of basic understanding or knowledge », *op. cit.*, §9 [notre traduction].

¹⁷⁸ *Ibid.* [notre traduction].

à l'Accord de Cordoba, le gouvernement espagnol ne semblant pas préparé à bouger pour mettre en œuvre ses obligations en découlant¹⁷⁹.

Le Protocole maintiendra ainsi le statu quo en vigueur dans cette matière depuis 2011, ce qui se traduira dans son article 2 par le fait que seules les mesures aériennes jusqu'alors en vigueur sur l'enclave britannique continueront à s'appliquer durant la période de transition. Aucune nouvelle mesure de l'Union en matière de transport aérien ne sera ainsi mise en place à Gibraltar avant que l'Espagne et le Royaume-Uni ne soient parvenus à un accord sur le sujet de l'aéroport¹⁸⁰.

5.2.3. La frontière

Dans les chapitres précédents, il a été démontré l'importance que représente la fluidité du trafic frontalier pour l'enclave britannique, mais également pour son voisin espagnol.

Malgré la volonté du gouvernement de Gibraltar d'avancer sur ce défi dans les négociations de retrait, ni le Protocole sur Gibraltar ni les MoU ne rendront compte d'avancées sur cette question spécifiquement.

Cependant, étant donné que Gibraltar a déjà une frontière dure avec l'Espagne, comprenant des contrôles sur les personnes et les marchandises, du fait de sa non-appartenance à l'espace Schengen et à l'union douanière, la fluidité du passage frontalier ne s'est pas vue impactée par le Brexit, et ne le sera pas non plus par la période de transition.

Ce sont les négociations sur la relation future entre l'UE et le Royaume-Uni qui détermineront dans quelle mesure la situation de la frontière évoluera. Le fait que les parties se soient mises d'accord dans le Protocole et dans un MoU sur une amélioration de la coopération au niveau des droits des travailleurs, conjugué à l'approche de Madrid durant le Brexit, plus axée vers la coopération que la confrontation, pourrait cependant augurer un statut quo ou une amélioration de la situation.

Une conséquence collatérale du Brexit sur la fluidité du passage frontalier peut cependant être relevée au niveau de la capacité de Gibraltar à faire appel à l'UE en tant que médiateur entre son gouvernement et celui de Madrid. Ainsi, dans les situations de tensions futures, si l'Espagne impose une intensification des contrôles à la frontière (comme ce fut par exemple le cas en 2013 à l'occasion de la crise diplomatique relative aux Sites d'Importance Communautaire), les

¹⁷⁹ « Evidence session with Hon Fabian Picardo, Chief Minister of Gibraltar », *op. cit.* §8.

¹⁸⁰ Protocole sur Gibraltar, *op. cit.*, article 2.

Britanniques ne seront dorénavant plus en mesure de faire appel à l'UE pour faire pression sur l'Espagne quant au respect de délais raisonnables à la frontière¹⁸¹.

5.3. Le Traité de taxation

Considéré informellement comme étant le cinquième MoU établi par l'Espagne et le Royaume-Uni en soutien au Protocole sur Gibraltar, le Traité de taxation¹⁸² est basé sur la volonté des parties d'améliorer leur collaboration (déjà existante à travers l'application des normes de l'UE) dans les domaines relatifs à la transparence fiscale, à la double taxation et à la résidence fiscale. Il vise plus précisément à « fournir des règles pour résoudre les conflits de résidence fiscale et de coopération administrative, par exemple à travers le partage d'informations et la résolution des conflits grâce à un Comité Conjoint »¹⁸³.

Seul sujet à faire l'objet d'une obligation de résultat dans le Protocole sur Gibraltar, les autres dispositions ne constituant que des obligations de moyens¹⁸⁴, les parties choisiront de collaborer dans ces domaines par l'adoption d'un traité, au lieu d'un MoU, du fait qu'aux yeux de la loi espagnole tout accord qui touche au sujet de la taxation doit se faire par le biais d'un traité international¹⁸⁵.

Si ce traité institue une nouvelle collaboration entre les parties dans un domaine qu'elles jugeaient jusqu'alors « irritant », contribuant ainsi à la normalisation de leurs relations réamorçées par le Protocole et les MoU, ses dispositions ne prendront effet qu'après la période de transition, durant laquelle la loi européenne continuera de s'appliquer à Gibraltar dans les mêmes proportions qu'auparavant, et une fois sa ratification actée, ce qui ne sera fait qu'« en temps voulu »¹⁸⁶.

¹⁸¹ MUT BOSQUE Maria, « The Brexit Deal and Gibraltar », *op. cit.*

¹⁸² Dans sa forme intégrale « Traité international sur la taxation et la protection des intérêts financiers entre le Royaume d'Espagne et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant Gibraltar » [notre traduction]. Ci-après nommé « le traité de taxation », « le traité » ou « l'accord ».

¹⁸³ Explanatory memorandum: UK/Spain: International Agreement on Taxation and the Protection of Financial Interests regarding Gibraltar, 15 mars 2019, p.1. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.gov.uk/government/publications/cs-spain-no12019-ukspain-international-agreement-on-taxation-and-the-protection-of-financial-interests-regarding-gibraltar> (dernière consultation le 3 août 2020) [notre traduction].

¹⁸⁴ MUT BOSQUE Maria, « The Brexit Deal and Gibraltar », *op. cit.*

¹⁸⁵ « Brexit : Gibraltar », témoignage oral, *op. cit.*

¹⁸⁶ Entretien par email avec un contact au sein du gouvernement britannique, *op. cit.* Disponible dans la partie « Annexes » de ce mémoire [notre traduction].

Malgré le fait qu'il ne soit pas encore en vigueur, certaines des conséquences politiques principales de cet accord dans les relations entre Gibraltar et l'Espagne peuvent déjà être soulignées.

Ainsi, ce traité va venir compléter les accords déjà établis par les parties dans le cadre de l'amélioration de leur collaboration par un nouveau volet consacré, pour sa part, aux matières de la fiscalité et de la taxation. La normalisation des relations entre les deux voisins passera donc également par une collaboration plus poussée dans ces deux matières, aux côtés de celle déjà mise en place par les MoU.

De plus, et de manière tout aussi fondamentale, ce traité va avoir pour conséquence de blanchir la réputation de l'enclave britannique aux yeux du monde, écornée par les accusations espagnoles présentant Gibraltar comme un « paradis fiscal opaque et non coopératif »¹⁸⁷. La sortie du Rocher de la liste noire espagnole des paradis fiscaux, condition *sine qua non* à la signature britannique de cet accord, participera grandement à cette réhabilitation internationale de sa réputation, laquelle passera également par l'engagement en matière de transparence fiscale affiché par Gibraltar dans ce traité international¹⁸⁸.

En outre, cet accord représente selon le gouvernement de Gibraltar « la reconnaissance par le gouvernement espagnol de certains enjeux d'importance fondamentale – à savoir la reconnaissance du concept de "gibraltarien", la reconnaissance du Gibraltarian Status Act¹⁸⁹ et la reconnaissance des autorités fiscales séparées et distinctes de Gibraltar »¹⁹⁰. Ces avancées sont d'autant plus importantes pour l'enclave britannique quand elles sont mises à la lumière de la position espagnole, qui a toujours consisté en la non-reconnaissance de l'autonomie de Gibraltar (position notamment manifestée par une volonté d'exclusion du Rocher par Madrid d'un grand nombre de négociations avec le Royaume-Uni au fil du temps ou, dans les cas où sa participation était acceptée, par la non-reconnaissance du fait que c'est l'enclave britannique elle-même et non pas Londres qui a négocié les traités ou accords conclus avec l'Espagne) et considéré le statut du Rocher comme étant toujours celui d'une colonie britannique¹⁹¹. Ce sont d'ailleurs ces raisons qui pousseront l'Espagne à préciser par la suite que les termes du Traité

¹⁸⁷ « No concessions in tax treaty say Bossano and Picardo », *gouvernement de Gibraltar*, communiqué de presse, n°189/2019, 19 mars 2019, p.2. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.gibraltar.gov.gi/new/sites/default/files/press/2019/Press%20Releases/189-2019.pdf> (dernière consultation le 2 août 2020) [notre traduction].

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ Loi qui décrit qui peut se revendiquer et s'enregistrer comme étant « gibraltarien ».

¹⁹⁰ « No concessions in tax treaty say Bossano and Picardo », *op. cit.*, p.3 [notre traduction].

¹⁹¹ « Minister Bossano at UN Decolonization Seminar », *op. cit.*

de taxation, malgré ce qu'ils semblaient démontrer, ne constituaient pas la preuve d'une telle reconnaissance¹⁹².

Enfin, à l'instar du Protocole ou des MoU, le Traité de taxation n'a aucune vocation à changer la situation relative au conflit de souveraineté entre Londres et Madrid vis-à-vis, en l'occurrence, de la souveraineté fiscale de Gibraltar. Ainsi, le Traité statuera dès son préambule que « le présent Accord, ou toute activité ou mesure prise dans son application ou qui résulte de celui-ci, n'implique aucune modification des positions légales respectives du Royaume d'Espagne ou du Royaume-Uni par rapport à la souveraineté et compétence vis-à-vis de Gibraltar »¹⁹³. Suite à une polémique lancée par l'opposition à Gibraltar, le gouvernement du Rocher précisera que le Traité « ne contient aucune concession sur la souveraineté, la compétence ou le contrôle »¹⁹⁴, et il en va de même pour la souveraineté fiscale de Gibraltar¹⁹⁵. L'opinion légale du conseiller de la Reine à Gibraltar, Sir Peter Caruana, sera également sollicitée par le gouvernement de Gibraltar dans le but de déterminer si le Traité contenait effectivement des concessions légales faites à l'Espagne en matière de souveraineté, lequel déclarera que ce n'est pas le cas¹⁹⁶.

¹⁹² « Government regret Opposition's negative and destructive approach to Tax Treaty », *gouvernement de Gibraltar*, communiqué de presse, n°470/2019, 24 juin 2019. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.gibraltar.gov.gi/press-releases/government-regret-oppositions-negative-and-destructive-approach-to-tax-treaty-4702019-5052> (dernière consultation le 3 août 2020).

¹⁹³ International Agreement on Taxation and the Protection of Financial Interests Between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Kingdom of Spain regarding Gibraltar, signé à Madrid et à Londres le 4 mars 2019, préambule [notre traduction].

¹⁹⁴ « No concessions in tax treaty say Bossano and Picardo », *op. cit.*, p.1 [notre traduction].

¹⁹⁵ « Tax Treaty with the Kingdom of Spain », *gouvernement de Gibraltar*, communiqué de presse, n°152/2019, 4 mars 2019. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.gibraltar.gov.gi/new/sites/default/files/press/2019/Press%20Releases/152-2019.pdf> (dernière consultation le 3 août 2020).

¹⁹⁶ « Double Taxation Agreement & Tax Treaty with Spain », *gouvernement de Gibraltar*, communiqué de presse, n°765/2019, 28 octobre 2019. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.gibraltar.gov.gi/press-releases/double-taxation-agreement-tax-treaty-with-spain-7652019-5371> (dernière consultation le 3 août 2020).

Conclusion

À l'issue de ce mémoire, qui avait pour but de répondre à la question « En quoi le Brexit tel qu'envisagé par le gouvernement britannique impacte-t-il politiquement les relations entre la Grande-Bretagne et l'Union Européenne ? Le cas de Gibraltar », nous avons pu mettre en lumière un certain nombre d'éléments importants au travers des différents chapitres que nous y avons développés.

Dans le premier chapitre, nous nous sommes intéressés à l'aspect historique du contentieux de souveraineté, qui est à la base des relations politiques entre Gibraltar et l'Espagne. Bien comprendre l'histoire de ce conflit diplomatique et, à l'origine, militaire, était en effet nécessaire étant donné que les relations politiques actuelles entre les deux voisins sont encore largement influencées par ce conflit vieux de 300 ans, et que ce thème sous-tend donc l'ensemble des points de notre mémoire. C'est également dans cette partie que nous avons souligné la grande différence qui existe entre la conception britannique de la délimitation territoriale de la souveraineté qu'elle exerce sur Gibraltar, qui comprend, outre ce que l'article X du Traité d'Utrecht mentionne spécifiquement (à savoir la ville, les fortifications, le château et le port), l'isthme et les ETBG, et celle de l'Espagne, qui considère que tout ce qui ne fait pas partie de l'article X du Traité d'Utrecht constitue une occupation illégale de son territoire. Dans la seconde partie de ce point, nous avons suivi l'évolution de la relation politique entre l'Espagne et Gibraltar/Royaume-Uni durant leur période d'appartenance commune à l'UE, et les différentes tentatives de collaboration et de résolution de ce conflit de souveraineté qui ont eu lieu entre les deux voisins. Ce dernier point nous a également permis de montrer avec l'exemple des SIC le type de stratégies que l'Espagne a mis en place au fil du temps dans le but de faire avancer ses réclamations territoriales.

Ensuite, dans le chapitre 2, nous nous sommes intéressés d'une part au statut que Gibraltar a au sein du Royaume-Uni (2.1) et d'autre part à celui qu'il a eu au sein de l'UE jusqu'à l'exécution du Brexit (2.2), afin de comprendre au mieux les relations qu'il entretient avec l'un et avec l'autre. Ce point nous a ainsi permis de voir que Gibraltar a un statut de territoire britannique d'outre-mer depuis 1981, un important niveau d'auto-gouvernance et que, bien qu'il demeure toujours sous souveraineté britannique et que Londres reste notamment responsable de ses affaires extérieures et de sa défense, le gouvernement du Rocher est compétent pour tout ce qui touche aux matières européennes. Notre analyse a également souligné que Gibraltar était le seul territoire britannique d'outre-mer à avoir fait partie de l'Union, et qu'il y bénéficiait d'un

régime juridique spécifique basé sur une série d'« opt-outs » dont il jouissait dans certains domaines.

Forts des enseignements tirés des deux parties précédentes, le troisième chapitre de notre mémoire a été consacré aux enjeux et risques politiques du Brexit pour la relation entre Gibraltar et l'Etat membre de l'UE duquel il est voisin et avec lequel il a le plus de relations, l'Espagne. Dans un premier temps, notre analyse a ainsi montré que la quasi-totalité des habitants de l'enclave britannique avait voté pour rester dans l'UE dans le cadre du référendum de 2016, et a expliqué les raisons qui sous-tendaient cette volonté (3.1). Dans un second et dernier temps, nous avons fait état des enjeux politiques principaux pour le Rocher dans le cadre du Brexit, et des risques qui leur étaient associés. Les cas du contentieux de souveraineté, de la frontière avec l'Espagne et de l'aéroport de Gibraltar ont ainsi été exposés à la lumière du Brexit comme les enjeux politiques principaux auxquels le Rocher devrait faire face dans le cadre de sa relation avec l'Espagne (3.2).

Le déroulement des négociations de retrait en ce qui concernait le cas de Gibraltar a été à la base du chapitre 4. Nous avons ainsi essayé de suivre la chronologie de ces négociations en commençant par déterminer le contexte dans lequel celles-ci ont été menées (4.1) avec, d'une part, la place qu'a occupé le gouvernement de Gibraltar dans ce processus, Londres le représentant au sein des négociations de retrait mais le consultant fréquemment en amont de celles-ci et, de l'autre, l'adoucissement du ton de l'Espagne vis-à-vis de Gibraltar intervenu avec le changement de gouvernement. Nous avons également souligné le maintien du « double verrouillage » sur Gibraltar (4.2), le contentieux de souveraineté ne figurant pas au menu des négociations pour les Britanniques, et expliqué les problèmes survenus avec le paragraphe 24 des lignes directrices des négociations de l'accord de sortie (4.3), qui sera interprété comme donnant à l'Espagne un droit de veto sur l'inclusion du Rocher dans l'Accord de Retrait. Ainsi, pour éviter toute utilisation de ce paragraphe par l'Espagne, qui aurait pu avoir comme résultat la non-inclusion de Gibraltar dans la portée territoriale de l'Accord de Retrait, le Royaume-Uni a accepté de négocier avec l'Espagne une amélioration de la coopération dans les domaines dits irritants pour les deux parties (4.4). Le dernier point de ce chapitre a traité, quant à lui, de la clôture des négociations de retrait à l'aune des tensions relatives à l'article 184 du Projet d'accord de retrait, et du compromis trouvé avec l'Espagne pour résoudre la situation (4.5).

Le cinquième et dernier chapitre de notre analyse est venu quant à lui apporter des éléments de réponse à notre problématique, sur base des points développés dans les chapitres précédents.

Nous y avons ainsi montré, dans un premier temps, la place que Gibraltar occupait dans le Brexit au travers du Protocole sur Gibraltar (inclus dans l'Accord de Retrait) et des quatre MoU le soutenant (5.1). Dans un second temps, nous avons souligné l'impact pratique que le Brexit a eu sur les trois sujets d'importance pour Gibraltar que nous avons développés tout au long de ce mémoire, à savoir le contentieux de souveraineté, l'aéroport de Gibraltar et la frontière (5.2). Enfin, le dernier point de ce chapitre a eu pour but d'expliquer les conséquences du Traité de taxation, officieusement considéré comme étant le cinquième MoU, conclu entre Gibraltar (par le biais du Royaume-Uni) et l'Espagne.

En définitive, et à la lumière des éléments de réponse que ces cinq chapitres ont amenés à notre réflexion, il résulte de notre analyse que le Brexit a politiquement impacté les relations entre Gibraltar et l'Espagne de plusieurs manières.

Si ce n'est pas le Brexit mais bien la prise de fonction d'un nouveau gouvernement espagnol, en novembre 2016, qui a amené à un adoucissement de la position de l'Espagne vis-à-vis de Gibraltar, cet adoucissement des relations entre les deux voisins, et la tournure que prendront les négociations, vont leur permettre de réaliser de nombreuses avancées dans le cadre du Brexit. Ainsi, d'une part, cette normalisation des relations va permettre d'ordonner le retrait de Gibraltar aux côtés du Royaume-Uni et de lui faire bénéficier de la période de transition. D'autre part, cela va permettre la mise en place d'une collaboration plus poussée dans les domaines jugés irritants, au travers des mécanismes établis par le Protocole et les MoU. Ceux-ci permettront notamment aux parties de négocier au sein des différents comités leurs relations futures une fois le retrait effectué, et de proposer les éventuelles avancées ainsi trouvées dans le cadre de la négociation sur la relation future.

Dans la continuité de cette amélioration de la collaboration entre Gibraltar et l'Espagne, il nous faut également souligner l'importance que le traité de taxation aura une fois en vigueur. La conclusion de celui-ci a ainsi notamment déjà permis au Rocher de réhabiliter sa réputation en matière de fiscalité et taxation. Les dispositions de ce traité jouissent de plus du statut de traité international, ce qui rend leur application légalement contraignante et améliorera, une fois ratifié, la collaboration des parties dans un domaine supplémentaire, contribuant de ce fait à la normalisation des relations entre Gibraltar et l'Espagne.

Si, au final, le Brexit n'a rien changé dans les domaines relatifs au contentieux de souveraineté et à l'aéroport de Gibraltar, il a néanmoins eu pour conséquence de réaffirmer la volonté de Gibraltar de rester sous souveraineté britannique. Cette conséquence est particulièrement

visible à la lumière des résultats du référendum de 2016, qui ont démontré que, malgré la volonté presque-unanime du Rocher de rester dans l'UE, son gouvernement n'a pas remis en question ses liens avec le Royaume-Uni une fois la décision de quitter l'UE actée.

Il apparaît, enfin, que le Brexit a eu pour effet de faire perdre au Rocher l'aide précieuse que représentait l'Union Européenne dans son rôle de médiateur entre les deux voisins à l'occasion des différentes périodes de tensions durant lesquelles elle est intervenue. À l'avenir, Gibraltar et Londres devront se débrouiller seuls avec l'Espagne durant ces périodes de trouble.

Pour terminer, il nous faut revenir sur certaines limites et contraintes auxquelles ce mémoire fait face.

Premièrement, le fait que le contentieux de souveraineté sous-tende l'ensemble des points de notre analyse n'a pas facilité notre recherche documentaire. Nous ne dépendions que des documents accessibles sur les différents sites gouvernementaux et parlementaires de Londres et de Gibraltar, lesquels ne contenaient que la position officielle du gouvernement sur lesdits sujets. En outre, le complément d'informations espéré grâce à notre contact au sein du gouvernement britannique n'a pas amené beaucoup d'éléments nouveaux pour notre analyse. En effet, dès le premier email et la divulgation de notre thème de recherche, notre contact a immédiatement classé cet échange comme étant « sensible »¹⁹⁷, ce qui a également préfiguré du type de réponse qui serait fournie. En effet, s'il a accepté de répondre à nos questions, il ne nous a fourni que le point de vue officiel du gouvernement sur chacune de nos questions, que nous connaissions déjà.

Ensuite, le fait que le Brexit était en cours de négociation pendant une partie de notre phase de recherche documentaire et qu'il ne se soit achevé qu'il y a peu de temps (soit, au moment où nous écrivons ces lignes, il y a 6 mois, le 31 janvier 2020), combiné au fait que le cas de Gibraltar est très spécifique et bien moins médiatisé que ne l'a été, par exemple, celui de l'Irlande du Nord, explique que peu d'études scientifiques existent sur le sujet et ont été à même de nous aiguiller dans nos démarches de recherche.

Enfin, la principale limite à notre travail concerne le fait que la majeure partie des conséquences politiques du retrait de Gibraltar de l'UE sur les relations entre l'Espagne et le Rocher viendront avec la conclusion de l'accord sur les relations futures négocié par le Royaume-Uni (au nom de

¹⁹⁷ La preuve de cette classification est visible dans l'email disponible dans la partie « Annexe » de ce mémoire (Annexe 1).

Gibraltar) et l'UE (au nom de tous ses États-membres, dont l'Espagne). Les différents comités établis en vertu du Protocole sur Gibraltar et des MoU n'ont pu se réunir qu'à partir du moment où le retrait était achevé et la période de transition en cours, et leur apports permettront à des compromis d'être trouvés dans le cadre des négociations sur les relations futures par rapport au cas de Gibraltar. Au vu de ces éléments, et du fait que notre terrain ne couvre que la période comprise entre le référendum de 2016 et le retrait britannique de l'UE du 31 janvier 2020, il nous faut rappeler que notre mémoire n'a ainsi pas vocation à couvrir l'ensemble des conséquences politiques du Brexit sur les relations entre l'Espagne et Gibraltar mais juste celles comprises dans notre période temporelle.

Bibliographie

Articles de presse

- BUSTAMANTE Pascal, « Brexit : quel impact pour Gibraltar ? », *RTBF*, Monde, publié le 26 juin 2019 et mis à jour le 29 juin 2019. Disponible à l'adresse suivante : https://www.rtbf.be/info/monde/detail_brexit-quel-impact-pour-gibraltar?id=10256251 (dernière consultation le 10 juin 2020).
- DUCOURTIEUX Cécile, MOREL Sandrine, « Pour Gibraltar l'Espagne menace de bloquer l'accord sur le Brexit », *Le Monde*, Brexit, 21 novembre 2018. Disponible à l'adresse suivante : https://www.lemonde.fr/referendum-sur-le-brexit/article/2018/11/21/pour-gibraltar-l-espagne-menace-de-bloquer-l-accord-sur-le-brexit_5386401_4872498.html (dernière consultation le 17 juin 2020).
- « L'Espagne obtient "un accord sur Gibraltar" et ne mettra pas son veto », *Le Monde* et *Agence France Presse*, Brexit, 24 novembre 2018. Disponible à l'adresse suivante : https://www.lemonde.fr/referendum-sur-le-brexit/article/2018/11/24/brexit-l-espagne-obtient-un-accord-sur-gibraltar-et-ne-mettra-pas-son-veto_5388110_4872498.html (dernière consultation le 3 août 2020).
- MUSSEAU François, « Gibraltar, le torchon brûle entre Madrid et Londres », *Le Point*, 3 avril 2017. Disponible à l'adresse suivante : https://www.lepoint.fr/europe/gibraltar-le-torchon-brule-entre-madrid-et-londres-03-04-2017-2116878_2626.php# (dernière consultation le 31 mai 2020).

Article scientifique

- BRZENCZEK Jérémy, « Le Brexit et les incertitudes de Gibraltar », *Civitas Europa*, février 2006, n°37, pp. 373-377.

Documents officiels

- AINSWORTH James, « Leaving the European Union : Status of Gibraltar », *Chambre des Lords*, In Focus, 2 mai 2017. Disponible à l'adresse suivante : <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LIF-2017-0041/LIF-2017-0041.pdf> (dernière consultation le 2 août 2020).
- « Brexit : Gibraltar », *Chambre des Lords*, comité sur l'Union Européenne, 13^{ième} rapport de session 2016-2017, 1^{er} mars 2017, 37 p. Disponible à l'adresse suivante :

- <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldcom/116/116.pdf> (dernière consultation le 2 août 2020).
- « Brexit : Gibraltar », *Chambre des Lords*, comité sur l'Union Européenne, témoignage oral, 23 octobre 2018. Disponible à l'adresse suivante : <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/european-union-committee/brexit-gibraltar/oral/92046.html> (dernière consultation le 3 août 2020).
 - « Brexit technical notice - The implementation period », *gouvernement de Gibraltar*, communiqué de presse, n°30/2020, 16 janvier 2020. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.gibraltar.gov.gi/press-releases/brexit-technical-notice-the-implementation-period-302020-5526> (dernière consultation le 3 août 2020).
 - « Double Taxation Agreement & Tax Treaty with Spain », *gouvernement de Gibraltar*, communiqué de presse, n°765/2019, 28 octobre 2019. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.gibraltar.gov.gi/press-releases/double-taxation-agreement-tax-treaty-with-spain-7652019-5371> (dernière consultation le 3 août 2020).
 - « European Council (Art. 50) (23 March 2018) – Guidelines », *Conseil Européen*, 23 mars 2018, 7 p. Disponible à l'adresse suivante : <https://brexit.hypotheses.org/files/2018/03/23-euco-art50-guidelines.pdf> (dernière consultation le 2 août 2020).
 - « Evidence session with Hon Fabian Picardo, Chief Minister of Gibraltar », *Chambre des Lords*, comité sur l'Union Européenne, 23 octobre 2018. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/Brexit-overseas-territories/gibraltar-evidence-follow-up.pdf> (dernière consultation le 2 août 2020).
 - « Gibraltar : time to get off the fence », *Chambre des Communes*, Comité des affaires étrangères, 2^{ième} rapport, 24 juin 2014. Disponible à l'adresse suivante : <https://publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmcaff/461/46102.htm> (dernière consultation le 2 août 2020).
 - « Government happy to defend its excellent handling of Brexit », *gouvernement de Gibraltar*, communiqué de presse, n°786/2018, 12 décembre 2018, 2 p. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.gibraltar.gov.gi/new/sites/default/files/press/2018/Press%20Releases/792-2018.pdf> (dernière consultation le 3 août 2020)

- « Government regret Opposition's negative and destructive approach to Tax Treaty », *gouvernement de Gibraltar*, communiqué de presse, n°470/2019, 24 juin 2019. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.gibraltar.gov.gi/press-releases/government-regret-oppositions-negative-and-destructive-approach-to-tax-treaty-4702019-5052> (dernière consultation le 3 août 2020).
- « Government responds to spanish Europe minister », *gouvernement de Gibraltar*, communiqué de presse, n°44/2019, 21 janvier 2019, 2 p. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.gibraltar.gov.gi/new/sites/default/files/press/2019/Press%20Releases/44-2019.pdf> (dernière consultation le 3 août 2020).
- Lettre de Donald Tusk, président du Conseil Européen, et de Jean-Claude Juncker, président de la Commission Européenne, adressée à Pedro Sanchez, président du gouvernement espagnol, 24 novembre 2018. Disponible à l'adresse suivante : <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/11/LetterSanchezJunckerTusk.pdf> (dernière consultation le 2 août 2020).
- Lettre de Tim Barrow, représentant permanent du Royaume-Uni auprès de l'Union Européenne, adressée à Jeppe Tranholm-Mikkelsen, secrétaire général du Conseil de l'Union Européenne, 24 novembre 2018. Disponible à l'adresse suivante : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/759015/HMG_letter_to_the_Secretary-General_of_the_Council_of_the_European_Union_on_Article_184.pdf (dernière consultation le 3 août 2020).
- Lettre de Tim Barrow, représentant permanent du Royaume-Uni auprès de l'Union Européenne, adressée à Martin Selmayr, secrétaire général de la Commission Européenne, 25 novembre 2018. Disponible à l'adresse suivante : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/759024/Commission_Gibraltar_Letter.pdf (dernière consultation le 2 août 2020).
- Lettre de Tim Boswel, président du Comité sur l'Union Européenne de la Chambre des Lords, adressée à David Davis, Secrétaire d'Etat pour la sortie de l'Union Européenne, 28 mars 2018. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-select->

[committee/news-parliament-2017/letter-brexit-gibraltar-follow-up/](#) (dernière consultation le 2 août 2020).

- LIDINGTON David, « Gibraltar : Sovereignty : Written Question », *Cabinet des affaires étrangères et du Commonwealth*, 8 juillet 2016. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.parliament.uk/written-questions-answers-statements/written-question/commons/2016-06-29/41451> (dernière consultation le 2 août 2020).
- MILLER Vaughne, « Brexit and Gibraltar », *Chambre des Communes*, document d'information, n°7963, 2 mai 2017, 30 p. Disponible à l'adresse suivante : <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7963/CBP-7963.pdf> (dernière consultation le 2 août 2020).
- « Minister Bossano at UN Decolonization Seminar », *gouvernement de Gibraltar*, communiqué de presse, n°322/2019, 2 mai 2019. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.gibraltar.gov.gi/press-releases/minister-bossano-at-un-decolonization-seminar-3222019-4892> (dernière consultation le 3 août 2020).
- « No concessions in tax treaty say Bossano and Picardo », *gouvernement de Gibraltar*, communiqué de presse, n°189/2019, 19 mars 2019, 4 p. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.gibraltar.gov.gi/new/sites/default/files/press/2019/Press%20Releases/189-2019.pdf> (dernière consultation le 2 août 2020).
- « Opposition's view on Gibraltar Brexit deal confirms their lack of basic understanding or knowledge », *gouvernement de Gibraltar*, communiqué de presse, n°786/2018, 12 décembre 2018, 2 p. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.gibraltar.gov.gi/new/sites/default/files/press/2018/Press%20Releases/786-2018.pdf> (dernière consultation le 3 août 2020).
- « Special meeting of the European Council (Art. 50) (29 April 2017) – Guidelines », *Conseil Européen*, 29 avril 2017, 10 p. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.consilium.europa.eu/media/21763/29-euco-art50-guidelinesen.pdf> (dernière consultation le 2 août 2020).
- « Special meeting of the European Council (Art. 50) (25 November 2018) – Statements for the minutes », *Conseil Européen*, 25 novembre 2018, 3 p. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.gibraltarlawoffices.gov.gi/uploads/statement%20to%20the%20minutes.pdf> (dernière consultation le 3 août 2020).

- « Supplementary written evidence – Government of Gibraltar », *Chambre des Lords*, Comité sur l’Union Européenne, 13 décembre 2016. Disponible à l’adresse suivante : <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/european-union-committee/brexit-gibraltar/written/45032.html> (dernière consultation le 2 août 2020).
- « Tax Treaty with the Kingdom of Spain », *gouvernement de Gibraltar*, communiqué de presse, n°152/2019, 4 mars 2019, 4 p. Disponible à l’adresse suivante : <https://www.gibraltar.gov.gi/new/sites/default/files/press/2019/Press%20Releases/152-2019.pdf> (dernière consultation le 3 août 2020).
- WARE Richard, « Brexit : Gibraltar update », *Chambre des Communes*, document d’information, n°8278, 5 avril 2018, 15 p. Disponible à l’adresse suivante : <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8278/CBP-8278.pdf> (dernière consultation le 2 août 2020).

Entretiens réalisés par email

- Entretien par email avec Gerry O’Reilly, en date du 1^{er} juillet 2020. Disponible dans la partie « Annexes » de ce mémoire.
- Entretien par email avec un contact au sein du gouvernement britannique, en date du 7 juin 2020. Disponible dans la partie « Annexes » de ce mémoire.

Ouvrage

- GRANDJEAN Geoffrey, « Guide de la rédaction du mémoire », *Université de Liège*, Département de Science Politique, 2014, 120 p.

Sites internet

- MUT BOSQUE Maria, « The Brexit Deal and Gibraltar », *Brexit Institute*, Brexit Institute News, 28 novembre 2018. Disponible à l’adresse suivante : <http://dcubrexitinstitute.eu/2018/11/the-brexit-deal-and-gibraltar/> (dernière consultation le 3 août 2020).
- O’REILLY Gerry, « Brexit, Spain and British Gibraltar », *Brexit Institute*, Brexit Institute News, 27 juin 2019. Disponible à l’adresse suivante : <http://dcubrexitinstitute.eu/2019/06/brexit-spain-and-british-gibraltar/> (dernière consultation le 2 août 2020).

Textes normatifs

- 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, adopté à Londres le 9 janvier 2020 et à Bruxelles le 29 janvier 2020.
- « Agreements arrived at in Cordoba, Spain on the airport, pensions, telecommunications, frontier flow and "Instituto Cervantes" », déclaration ministérielle sur l'aéroport de Gibraltar, signé le 18 septembre 2006 à Cordoba. Disponible à l'adresse suivante : <https://liberal.gi/treaty-agreements.php> (dernière consultation le 2 août 2020).
- Constitution de Gibraltar de 1969, adoptée le 23 mai 1969 à Londres. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.gibraltarlaws.gov.gi/legislations/gibraltar-constitution-order-1969-1835/download> (dernière consultation le 2 août 2020).
- Constitution de Gibraltar de 2006, adoptée le 14 décembre 2006 à Londres. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.gibraltarlaws.gov.gi/papers/gibraltar-constitution-order-2006-6> (dernière consultation le 2 août 2020).
- Explanatory memorandum: UK/Spain: International Agreement on Taxation and the Protection of Financial Interests regarding Gibraltar, 15 mars 2019. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.gov.uk/government/publications/cs-spain-no12019-ukspain-international-agreement-on-taxation-and-the-protection-of-financial-interests-regarding-gibraltar> (dernière consultation le 3 août 2020).
- International Agreement on Taxation and the Protection of Financial Interests Between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Kingdom of Spain regarding Gibraltar, signé à Madrid et à Londres le 4 mars 2019.
- Memorandum of understanding on citizens' rights, signé le 28 novembre 2018 à Londres et le 29 novembre 2018 à Madrid.
- Projet d'Accord de Sortie du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union Européenne et de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique, 19 mars 2018. Disponible à l'adresse suivante : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_agreement_coloured.pdf (dernière consultation le 5 juin 2020).
- Projet d'Accord de Retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union Européenne et de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique, 25 novembre 2018. Disponible à l'adresse suivante :

<http://www.gibraltarlawoffices.gov.gi/uploads/Art.%20184%20WA.pdf> (dernière consultation le 2 août 2020).

- Protocole sur Gibraltar, annexé 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 atomique, adopté à Londres le 9 janvier 2020 et à Bruxelles le 29 janvier 2020.
- Traité d'Utrecht, signé à Utrecht le 13 juillet 1713. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.gibnet.com/texts/utrecht.htm> (dernière consultation le 2 août 2020).
- Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne, signé à Rome le 25 mars 1957.
- Traité sur l'Union Européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992.

Annexes

Annexe 1 : Email d'un contact au sein du gouvernement britannique, en date du 7 juin 2020

Note : Afin de respecter la volonté d'anonymat de notre contact au sein du gouvernement britannique, toute information dans cet email rendant possible une identification a été noircie.

Le dimanche 7 juin 2020 à 21:48:59 UTC+2, [REDACTED] * (Sensitive) <[REDACTED]@[REDACTED].gov.uk> a écrit :

Dear Sylvain,

Thank you for your patience. I hope you will find the responses below of use.

1. Can you describe the relation between your job and the topic of Brexit and Gibraltar ? Did you work with the UK representation to the EU and the ambassador Tim Barrow ?

I work on [REDACTED]

2. What are the political implications of Brexit for Gibraltar ?

The UK will be negotiating for the whole UK family, which includes Gibraltar.

The Government has always been clear that Gibraltar is an integral part of our negotiations with the EU and we have committed to involve Gibraltar fully as we negotiate the next stage of the UK-EU relationship.

3. How does Brexit impact the sovereignty dispute between the UK and Spain about the Rock ?

We are seeking a deal that works for the whole UK family, which includes Gibraltar.

Our position on sovereignty is - and will remain - unchanged. We will not discuss or agree any proposals which compromise our sovereignty.

We will never enter into arrangements under which the people of Gibraltar would pass under the sovereignty of another state against their wishes. Nor will we enter into a process of sovereignty negotiations with which Gibraltar is not content.

4. How are the Protocole on Gibraltar and its four MoU different from Cordoba Agreements ?
Which political impact do they have on the relationship between Gibraltar/UK and Spain ?

The Memoranda of Understanding underpin the Gibraltar Protocol in the Withdrawal Agreement and form a package of agreements between the UK, Spain and Gibraltar that reflect the commitment of each to future cooperation. The Memoranda are a result of constructive discussions between the governments of the UK, Gibraltar and Spain. They cover issues that are important to everyone in the region, including: citizens' rights; cooperation on environmental matters; cooperation in police and customs matters; and tobacco and other products. The Memoranda reflect a shared desire to work together in a spirit of trust and solidarity, and support the shared prosperity and security of Gibraltar and the neighbouring area. The UK signed the Memoranda in its capacity as the State responsible for Gibraltar's external relations

5. Which political impact does the treaty on taxation and protection of financial interests (« International Agreement on taxation and the protection of financial interests between the kingdom of spain and the united kingdom of great britain and northern ireland regarding gibraltar ») have on the relationship between Gibraltar/UK and Spain ?

The Tax Treaty will improve tax co-operation between the parties, and secure protection of financial interests. The treaty provides rules for resolving tax residency conflicts and administrative co-operation, for example through information sharing and resolving disputes. It will be ratified in due course.

I wish you the very best with your studies.

Best regards, [REDACTED]

Annexe 2 : E-mail de Gerry O'Reilly, professeur à l'école d'histoire et de géographie de l'Université de Dublin, en date du 2 juillet 2020

Re: Brexit and Gibraltar:

Questions: Sylvain Scholle (Researcher)

Respondent: Prof. Gerry O'Reilly, School of History and Geography, Dublin City University, Ireland.

1. Can you describe the relation between your job and the topic of Brexit and Gibraltar?

I lecture in geopolitics and one of my specialist research areas since 1983 is the Gibraltar region where I'm familiar with the territorial and maritime geography, cultures and languages on both the northern and southern shores of the Strait. Initially, the research explored disputed territorial sovereignty claims in the region, and the associated issues of maritime boundary delimitation with reference to the 1982 UNCLOS (UN Convention on the Law of the Sea), its implementation and legal regime for the Strait of Gibraltar and its three riparian states. The Strait ranks among the top three most geo-strategic in the world, for the transit of oil and gas, trade and armaments. Therefore, the very small territory of British Gibraltar (6.8 km²) forms an important part of the geopolitical and security mosaic of the region, where Europe, North Africa and the Muslim world meet.

My original research interests must also be seen within the context of Spanish negotiations for joining the EU in 1986, the Gibraltar issue, the UK stance and negotiations for the opening of the UK-Gibraltar Spanish border. While Spain became party to the 1985 Schengen Treaty, the UK did not, and consequently border controls were maintained at the Gibraltar crossing. Since the mid-1980s, within the EU context much progress was made regarding economic transitions in the UK-Gibraltar area and neighbouring Andalucía. Such economic cooperation and development attenuated the extreme standpoints often held by some politicians in the UK and Spain on the disputed sovereignty issues. The positive effects of the EU integration process mirrored in some ways that experienced in Northern Ireland.

As of the 2016 Brexit referendum, the British government and public became somewhat more aware of the real issues that Brexit would pose for Northern Ireland and the British Overseas Territory of Gibraltar.

In the above context, I continue to research and monitor the changing situation in Gibraltar, liaising with colleagues in the region and Gibraltar observers, and also doing some media work especially in times of 'tit-for-tat crises' that often occur between the UK-Gibraltar and Spanish authorities particularly regarding disputed territorial waters and also 'delays' at the land border.

2. What are the political implications of Brexit for Gibraltar?

Almost 100% of the population of The British Overseas Territory of Gibraltar wish to maintain their sovereign links with the UK; that the constitutional relationship and 'lived experience' be 'decolonised' as laid out in the 2006 Gibraltar Constitution Order; that the physical territory will not be decolonised in the sense of retrocession to Spain (as catered for in the 1713 Treaty of Utrecht, Article X) and that Spain will not gain any form of sovereign rights over the

Territory nor its people. All the major parties in the UK officially support that stance. However, the Gibraltarians also want to retain the economic advantages of the EU that existed under the auspices of the UK relationship.

The EU and Spain have reiterated time and again that any future agreements between the UK and EU does not include a ‘cherry picking’ option for Britain vis-à-vis: The Single / Internal or Common Market guaranteeing the free movement of goods, capital, services and labour – the ‘four freedoms’ – within the EU. Like the UK electorate itself, the British government is also very split on Brexit issues and especially among the Brexiteer politicians themselves due to the wide range of perspectives within it – including those who support a ‘crash out’ approach and extreme anti-European Project positions. Initially in the negotiations the ‘cherry picking’ approach became very obvious, leading to much delay, including a lot of acrimony within the UK parliament. As well as the ‘four freedoms’, other *acquis communautaire* were also threatened. Citizens in Gibraltar, Northern Ireland and Scotland felt their future was particularly under threat. While the Brexit implications for the British Overseas Territory on the island of Cyprus remain largely absent from the media.

Hence the imbroglio for Gibraltar. The economic realpolitik for the UK regarding Gibraltar is being assessed as discussions on Brexit arrangements slowly progress. In the unlikely event of Britain formally loosening its constitutional linkages with Gibraltar in the future, the Gibraltarians have been fostering a greater sense of their own Gibraltarian ethnicity over the past two decades, like a type of proto-nationhood often associated with self-determination, but the term national self-determination has not been heard officially to date. Like sections of the Unionist population in Northern Ireland, the Gibraltarians find themselves between a rock and a hard place regarding Brexit. This became very obvious to observers since 2016, and especially citizens in Scotland, Northern Ireland and Gibraltar; the mere repetition of the populist slogan: ‘Brexit means Brexit’ by Brexiteer politicians, lacked any substantive detail as to a clear workable strategy of how exiting the EU was to be achieved. In the afore mentioned ‘regions’ of the UK, majorities in these countries in the Brexit referendum had voted to remain within the EU.

Since the 1990s, the Spanish government has made several proposals that the Gibraltar territory be ‘linked’ or even integrated into the Spanish state as an autonomous region or community as catered for in the 1978 Spanish Constitution. Such offers have been flatly rejected by the Gibraltarian-UK authorities. They are closely monitoring unfolding events in Catalonia and crises there especially since 2017-18; while the generation over 50 years old, has particularly bad memories of the fascist Franco era (1939-1975), his closing of the border at Gibraltar, as well as air space and associated ‘siege’ tactics.

3. How does Brexit impact the sovereignty dispute between the UK and Spain about the Rock ?

The UK stance is that the constitutional position of the Territory can only be changed by the expressed wish of a majority of the citizens of Gibraltar. It should be noted here, that the official designation for Gibraltar was ‘Crown Colony’ throughout its British history, and was altered to ‘dependent territory’ in 1981, before being changed again to British Overseas Territory in 2002. Gibraltar has been on the UN list of Non-Self-Governing Territories since 1946, and annual meetings still take place at the UN HQ in New York, for such territories that have not been ‘decolonized’ or remain disputed. The Gibraltar session has become a box-ticking exercise for many participants with the exception of the Spanish delegation.

Of course changes in the name designations for Gibraltar also impacted on issues of international perception and evolving international law, as well as UK passport types and rights for Gibraltarians in the UK. Here must also be included, the role of the Governor and his staff appointed by London, and democracy ‘on the ground’ for people in Gibraltar.

The Spanish government has been unequivocal in its stance in the evolving Brexit discussions, that Madrid will not accept any future arrangements that would diminish its overall sovereign claims to Gibraltar, including micro-spatial areas in the area claimed by the UK, and territorial waters as in the Bay of Gibraltar – Algeciras. Political and local government representatives in the Andalusian autonomous community and Campo area that shares its border with Gibraltar, are more nuanced in exploring modus operandi and vivendi due to the symbiotic economic interdependence of Gibraltar and the Campo.

As with the EU standpoint on Northern Ireland since the start of Brexit discussions, Brussels cannot accept a territory adjacent to EU space, that could be used in any way as a gateway into the EU that would try to circumvent EU legislation in any form including standards, taxes and so forth.

Due to the realities of physical geography including land boundaries with EU states – Ireland and Spain, but also Cyprus that remains largely out of media reports, the post-Brexit arrangements for Gibraltar remain problematic. Here must be underlined that during the referendum campaign, Brexiteers promoted nationalist rhetoric that was essentially Anglo-centric, with a presumption of ‘Britishness’ for historical reasons alongside the old concept of an ‘island nation’. Combined with this was the anti-immigration populist ethos conflating non-British EU citizens and all other categories of ‘foreigners’ including UK citizens who had their ancestry in the former British Empire and current Commonwealth countries, and also new arrivals from there, as with Pakistan, Bangladesh, Jamaica and elsewhere. The ethnic and racial cards impacted on some sections of the electorate, despite official denials to the contrary. One of the effects of such Brexiteer mixed messages is epitomized by the murder in 2016, of the anti-Brexit Labour MP Mrs. Jo Cox, mother of two children, by a man holding extreme right-wing views. Suffice to say, it could be argued that for Brexiteers and large sections of the public, an awareness was not illustrated of England/Britain having land boundaries with other EU states, and this included the particular situation of UK-Gibraltar with Spain. Throughout the unfolding events and talk of future trade deals, Brexiteers promoted their perceived special relationship with the USA and President Trump’s slogan: ‘Make America Great Again’ (MAGA) that had certain echoes of ‘Make Britain Great Again’ as typified in statements regarding the enhancement of trade with the former colonies now part of the (British) Commonwealth.

Here, it should be noted that Morocco is closely monitoring the evolving Brexit negotiations regarding Gibraltar’s status, and the impact that this could have on its own sovereign claims to the five Spanish Sovereign Territories across the Strait in Morocco, especially the port cities of Ceuta and Melilla. Since independence in 1956, Moroccan policy has made it clear than any change in the British sovereign status of Gibraltar, must also mean Spanish decolonisation of the Territories in North Africa. Madrid has maintained the position that these territories are an integral part of the Spanish state with the vast majority of citizens there being Spanish, and that the issue of the decolonisation of Gibraltar has no historical similarities nor linkages with these Sovereign Territories; Morocco and countries supporting its claims disagree.

4. How are the Protocol on Gibraltar and its four MoU different from the Cordoba Agreements? Which political impact do they have on the relationship between Gibraltar/UK and Spain?

The 2018 Protocol on Gibraltar and its four MoU build on the aspirational contents of the 2006 Cordoba Agreement; but in reality these Agreements were never really applied, due to mistrust based on historical experiences. The issue of Gibraltar's tax and tobacco and associated products financial regime, while very real for Spain in cash terms can be somewhat of a smokescreen for the many types of trade that has gone on there for centuries. Similar games exist in the Spanish low-tax systems of Ceuta and Melilla on the Moroccan coast. As of 2019, the Gibraltar Authorities state that such issues have been settled in accordance with existing EU regulations.

It must be underlined that the Protocol and MoU refer to the transition period that ends in 2021 in principle, and then has to be reappraised. Other key points include citizens' rights – which is not really comprehensive nor explicit enough; cooperation on environmental matters, and cooperation in police and customs matters. For these to be meaningful and sustainable, greater EU 'hands on' input would be necessary, but this is not the prerogative of Brussels, but that of the states in dispute.

5. What political impact does the treaty on taxation and protection of financial interests (« International Agreement on taxation and the protection of financial interests between the kingdom of Spain and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland regarding Gibraltar ») have on the relationship between Gibraltar/UK and Spain?

A key area from the Spanish perspective regarding the Agreement aims to diminish what Spain sees as unfair competition from Gibraltar, where many businesses choose to register due to the lower taxes even though their activities take place in Spain. In real terms, there are 55,000 registered businesses in Gibraltar, even though it has just over 30,000 residents.

With the withdrawal of the UK from the EU, this becomes not just a Spanish issue, but a British and EU problem yet to be resolved within the context of other international institutions and treaties, such as the WTO alongside services and financial treaties. Due to London's global financial role that developed at the time of Empire, alongside the special financial status of the Isle of Man, Channel Islands and Gibraltar, not to mention the former colony of the Bahamas, with UK accession to the EU (1973), the City – financial district was further enabled to act as a bridge to the continent for investors, the UK financial services sector and so forth.

With the UK outside the EU, and the eventual agreements reached regarding the financial sectors, Gibraltar will fall under this legislation. In their contingency planning to remain functioning within an EU state, some banks and other financial institutions operating in London have opened branches in Dublin (due to a similar legal system, business culture and language to the UK) and Frankfurt - being home of the ECB and associated culture, in readiness to switch operations there if and when necessary. Another somewhat remote scenario for Gibraltar, and especially its importance for the economy of Andalucía, may be a variant on the EU-Irish agreement with the UK, regarding Northern Ireland. Having had limited input into the Brexit negotiations, alongside their historical loyalty to the UK, the Gibraltarian Authorities may have to reassess and create a more flexible approach to the realpolitik of their financial relationships with Spain-EU.

In order for the EU to maintain its geo-economic credibility, protection of the 'Four Freedoms' and *acquis communautaire*, centrality of the ECB and promotion of the Euro, Brussels cannot permit any third party countries such as the UK and by association Gibraltar to undermine this.