

LE *BREXIT* ET LES INCERTITUDES DE GIBRALTAR

[Jérémy Brzenczek](#)

IRENEE / Université de Lorraine | « *Civitas Europa* »

2016/2 N° 37 | pages 373 à 377

ISSN 1290-9653

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2016-2-page-373.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour IRENEE / Université de Lorraine.

© IRENEE / Université de Lorraine. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Le *Brexit* et les incertitudes de Gibraltar

Jérémy BRZENCZEK

Doctorant contractuel en Droit public

Université de Lorraine

IRENEE – EA 7303

Avec 51,9% des suffrages en faveur de la sortie de l'Union Européenne, au référendum du 23 juin 2016, le Royaume-Uni fait le grand saut dans l'inconnu. Ce référendum, qui n'est pas juridiquement contraignant en vertu du principe constitutionnel du *parliamentary sovereignty* (souveraineté du parlement), devrait tout de même amener le gouvernement britannique à notifier son intention au Conseil européen de quitter progressivement l'Union Européenne¹, avec le risque d'enclencher le démembrement du royaume.

En effet, les questions de l'indépendance de l'Ecosse et de la réunification de l'Irlande et l'Irlande du Nord se posent de plus en plus sérieusement. Les résultats du référendum montrent une véritable fracture territoriale sur la question européenne : contrairement aux anglais et au gallois, les écossais (à 62 %) et les irlandais (à 55,8 %) ont nettement été favorables au maintien du pays au sein de l'Union. La Première ministre écossaise, Nicola Sturgeon, a d'ailleurs déclaré au lendemain du suffrage, pour éviter *de facto* le retrait de l'Ecosse à l'Union Européenne, sa volonté d'organiser un nouveau référendum d'indépendance.

Mais au moment où tous les regards se tournent vers les îles britanniques, le « *Brexit* » provoque également des enjeux politiques et diplomatiques aux portes de la Méditerranée. Sous souveraineté britannique, le rocher de Gibraltar, situé au sud de la péninsule ibérique, est un territoire d'environ 7km² et peuplé actuellement de 30 000 habitants, qui s'inscrit dans un conflit diplomatique ancien. Revendiqué par l'Etat espagnol, la sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne a ravivé les intentions de Madrid de récupérer ce territoire hautement stratégique.

De ce fait, le ministre des Affaires étrangères espagnol, José Manuel García-Margallo a indiqué, dans une interview radiophonique le 24 juin dernier², que « Le drapeau espagnol est aujourd'hui beaucoup plus proche du rocher de Gibraltar ». En constatant que les électeurs de Gibraltar ont voté à la

¹ Selon l'article 50 du Traité sur l'Union Européenne (TUE).

² L'interview est disponible sur le site internet de la radio *Ondaceros* (www.ondacero.es/programas/mas-de-uno/audios-podcast/entrevistas/margallo-me-preocupa-mucho-la-decision-de-reino-unido-de-no-seguir-en-la-ue_20160624576cdeb34beb2803303845b9.html consulté le 25/06/2016).

quasi-unanimité (96%) pour le maintien du Royaume-Uni dans l'Union, le gouvernement espagnol propose alors une restitution progressive de Gibraltar à l'Espagne par l'intermédiaire d'une co-souveraineté temporaire.

Les revendications continues de l'Etat espagnol

La position espagnole n'est pas si originale. Cette revendication, en réalité, qui s'est affirmée continuellement depuis le Traité d'Utrecht de 1713, est animée par des enjeux géopolitiques importants.

Sous domination espagnole à partir de 1462, le rocher de Gibraltar retrouve une souveraineté anglaise en 1713 à la suite d'un conflit armé entre plusieurs royaumes européens. Selon Bathilde Larsonneur³, la prise de Gibraltar par les anglais en 1704, ne s'explique pas pour des raisons économiques. A cette époque, le Rocher n'est pas vu comme « le premier chaînon, conquis un siècle à l'avance, en une préscience admirable, de cette route des Indes ». C'est la guerre de succession d'Espagne qui est à la source de la possession anglaise de Gibraltar :

« Les hasards des successions risquaient de réunir sur une même tête, celle du dauphin, petit-fils de Louis XIV, les couronnes de France et d'Espagne et les possessions d'O.-M., c'est-à-dire de constituer une force supérieure à celle de Grande-Bretagne et qui aurait pu l'emporter sur les terres lointaines. Aussi, l'Angleterre n'hésita-t-elle pas, alliée aux Pays-Bas et aux Habsbourg par le pacte de la Haye en 1701, à entrer en guerre pour écarter ce danger »⁴.

Plus précisément, l'occupation anglaise du Rocher est la conséquence d'un « épisode militaire secondaire ». N'arrivant pas à s'emparer des villes de Cadix en 1702 et de Barcelone en 1704, l'amiral anglais George Rooke fait le choix la même année d'assiéger Gibraltar, pour ne pas rentrer sans victoire à Londres. Sans réserve militaire, la prise de la citadelle est facile et l'armée franco-espagnole ne la reprendra plus jamais.

A la fin de la guerre de succession, Gibraltar est alors cédé à la Couronne d'Angleterre par le Traité d'Utrecht en avril 1713. Ce traité de paix prévoit deux limites à l'exercice de la souveraineté anglaise sur le Rocher. D'une part, l'Etat espagnol aurait un droit de préemption au cas où l'Angleterre décidait de se séparer de ce territoire. D'autre part, la Couronne britannique devait garantir à ce que Gibraltar ne deviennent pas un foyer de contrebande.

Cependant, dès l'origine, la convention a engendré plusieurs controverses. En effet, l'article X du traité a laissé de nombreuses questions sans réponse, permettant des interprétations divergentes entre les deux pays. Cet article ne

3 V., B. LARSONNEUR, *Histoire de Gibraltar*, Paris, Puf, coll. « Que sais-je ? », 1955, pp. 39-48.

4 *Ibid.*, p. 41.

prévoit pas la délimitation territoriale et les deux Etats ne sont jamais tombés d'accord sur les frontières déterminées⁵. L'Espagne considère que le territoire anglais est limité à la ville, au château, au port et aux fortifications, de la même manière qu'en 1713. Le Royaume-Uni, au contraire, selon Michael Waibel⁶, a constamment étiré sa domination territoriale, « au-delà des fortifications de Gibraltar, occupant environ un kilomètre carré de l'isthme ».

Ce différend entre les deux puissances européennes s'est poursuivi tout au long du XIX^e et XX^e siècle avec des tensions plus ou moins fortes en fonction des périodes historiques. Malgré des tentatives de conciliations répétées, les relations se durcirent sous le régime franquiste, engendrant un blocus total sur le Rocher entre 1968 et 1984. La démocratisation du régime espagnol conduit Madrid à ouvrir progressivement les frontières de Gibraltar. Mais la pression diplomatique reste forte, comme l'atteste le conflit de l'été 2013 relatif aux eaux territoriales de Gibraltar.

Il faut dire que, de par sa situation géographique, Gibraltar a une importance considérable dans plusieurs domaines⁷. D'abord, d'un point de vue militaire, le Rocher a joué un rôle important durant la seconde guerre mondiale et la guerre froide. Il est aujourd'hui une base de ravitaillement pour les sous-marins nucléaires de l'Alliance Atlantique (OTAN). Ensuite, il est un des principaux passages pour l'immigration entre le continent africain et l'Europe. Les quelques kilomètres qui séparent Gibraltar des côtes marocaines, permettent aux migrants une traversée de la mer Méditerranée relativement rapide. Enfin, le statut juridique particulier de Gibraltar au sein de l'Union Européenne pose des problèmes fiscaux et de transparence des marchés financiers⁸. Ce régime favorise également la prolifération de trafics illicites.

Gibraltar, l'Union Européenne et l'impasse politique

La situation européenne de Gibraltar est paradoxale : alors que les habitants de l'enclave ont voté massivement pour le maintien du Royaume-Uni dans l'Union Européenne, le droit de l'Union ne s'y applique que partiellement. Sans le Royaume-Uni, Gibraltar devra s'engager dans une intégration plus approfondie au sein de de l'organisation européenne. Mais cette éventualité implique de contourner beaucoup d'obstacles politiques et juridiques.

5 V., M. WAIBEL, « Gibraltar », in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press (ed.), 2009, p. 3.

6 V., *Ibid.*

7 V., P. GAUCHON et J.-M. HUISSOND, « Les lieux dont le contrôle donne la puissance », in *Les 100 lieux de géopolitique*, Paris, Puf, coll. « Que sais-je ? », 2015.

8 V., A. DEL VALLE GALVEZ, « Gibraltar, su estatuto internacional y europeo, y la incidencia de la crisis de 2013-2014 », in *Revista catalana de dret públic*, n° 48, 2014, pp. 24-52.

Gibraltar est entré dans la Communauté européenne, au même moment que le Royaume-Uni en 1971. Dès l'origine le Rocher bénéficie d'un régime spécifique au sein de la Communauté. Ce statut qui encore valable aujourd'hui, a provoqué une liste controversée de recours devant la Cour de justice de l'Union Européenne⁹. Si depuis l'affaire *Matthews* devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme¹⁰, les gibraltariens ont la possibilité d'élire des députés au Parlement européen, ce territoire britannique est exclu de toute une partie du droit de l'Union Européenne : de l'Union douanière ; de l'obligation de facturer la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) ; de la politique commerciale commune ; de la politique agricole commune et la politique commune de la pêche. En outre, sous souveraineté britannique, le territoire de Gibraltar ne participe pas l'espace Schengen, comme l'indique actuellement les protocoles du Traité sur Union Européenne (TUE) et le Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), en vigueur depuis 2009. A l'exception de ces domaines, le droit matériel de l'Union est intégralement applicable. Gibraltar doit participer, ainsi, par exemple, à la politique environnementale commune ou la politique des transports.

Toutefois, à la suite des échecs des différentes négociations internationales (dans le cadre des Nations Unis, de l'Union Européenne ou bilatérales) entre l'Espagne et l'Angleterre, le futur de Gibraltar parait dans l'impasse.

Quoi qu'il en soit, la consultation des gibraltariens est aujourd'hui nécessaire pour envisager l'avenir du Rocher. Si le Traité d'Utrecht de 1713 stipulait un droit de préemption à l'Etat espagnol au cas où l'Angleterre décidait de se séparer de ce territoire, le droit international a depuis lors profondément évolué. A la suite de la Résolution 1514 de l'Assemblée des Nation Unis de 1961, portant sur le droit des peuples dépendant à la décolonisation, le Comité des 24 (Commission de L'O.N.U. se chargeant des affaires coloniales), saisi de cette affaire, a demandé, par une Résolution du 16 octobre 1964, aux deux puissances européennes de négocier directement avec le gouvernement local de Gibraltar. L'Organisation des Nations Unis, depuis 1963, a maintenu de façon constante Gibraltar dans la liste des territoires à décoloniser.

Dans ce cadre, le gouvernement local de Gibraltar avait manifesté, par un référendum organisé en 2002, son mécontentement lorsqu'il a été exclu des pourparlers entre Londres et Madrid entre 1997 et 2002. De nature consultative, le référendum portait sur la question de la co-souveraineté de Gibraltar entre le Royaume-Uni et l'Espagne. La population a répondu à 99 % contre la proposition des deux Etats européens¹¹.

Aujourd'hui, il nous semble évident, par souci de cohérence politique, que le Royaume-Uni ne peut accepter un nouveau référendum d'indépendance à l'Ecosse, sans évoquer l'éventualité d'une consultation similaire pour les Gibraltariens, qui

9 V., *Ibid.*

10 V. CEDH, 18 Février 1999, *Matthews c. Royaume-Uni*, Requête n° 24833/94.

11 J.-L. MIÈGE, « GIBRALTAR », *Encyclopædia Universalis* (www.universalis.fr/encyclopedie/gibraltar/) consulté le 25/06/2016.

ont voté à plus de 96% pour le maintien du Royaume dans l'Union Européenne¹². D'autant plus que depuis la réforme du *British Overseas Territories Act* de 2002, Gibraltar, contrairement à l'Ecosse qui est régi par le principe de la dévolution de la Couronne, est constitutionnellement distinct du Royaume-Uni¹³. D'ailleurs, la Constitution de Gibraltar, adoptée en novembre 2006, reprend le principe d'auto-détermination du peuple¹⁴, déjà consacré par la Constitution de 1969.

Mais, l'indépendance au Royaume-Uni ne résoudra pas pour autant le statut européen du Rocher. Pour se maintenir dans l'Union Européenne, Gibraltar, de la même manière que l'Ecosse, devra se porter candidat à l'adhésion de l'Union. L'admission à l'Union Européenne d'un nouvel Etat est alors conditionnée à l'acceptation unanime des Etats membres. L'article 49 du TUE relatif à la procédure d'adhésion prévoit notamment :

« L'État demandeur adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après approbation du Parlement européen qui se prononce à la majorité des membres qui le composent.».

Ce qui implique que le consentement du gouvernement espagnol, qui revendique continuellement ce territoire, est obligatoire. En résumé, le « Brexit » a plongé Gibraltar un peu plus dans ses incertitudes.

12 Selon le Parlement de Gibraltar, sur 20172 votes comptabilisés, 19322 étaient en faveur du « Remain », 823 votes en faveur du « Leave » et 27 votes rejetés (www.parliament.gi/referendum/results/) consulté le 02/10/2016.

13 V., J. ZILLER, « Les Etats européens et les territoires ultra-marins placés sous leur souveraineté », in *Nouveaux Cahier du Conseil constitutionnel*, n° 35, avril 2012 (www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-35/les-etats-europeens-et-les-territoires-ultra-marins-places-sous-leur-souverainete.105485.html) consulté le 26/06/2016.

14 Le Préambule de la Constitution de Gibraltar du 14 décembre 2006 déclare : « *Whereas Gibraltar is part of Her Majesty's dominions and Her Majesty's Government have given assurances to the people of Gibraltar that Gibraltar will remain part of Her Majesty's dominions unless and until an Act of Parliament otherwise provides, and furthermore that Her Majesty's Government will never enter into arrangements under which the people of Gibraltar would pass under the sovereignty of another state against their freely and democratically expressed wishes* ».