



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 17.2.2026
COM(2026) 91 final

2026/0057 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

**relative à la signature, au nom de l'Union, et à l'application provisoire de l'accord en ce
qui concerne Gibraltar entre l'Union européenne et la Communauté européenne de
l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du
Nord, d'autre part**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

- **Justification et objectifs de la proposition**

L'accord de commerce et de coopération conclu entre l'Union européenne et le Royaume-Uni a été signé le 30 décembre 2020, a été appliqué à titre provisoire à partir du 1^{er} janvier 2021 et est entré en vigueur le 1^{er} mai 2021.

Conformément aux directives de négociation du 25 février 2020 [décision (UE, Euratom) 2020/266 du Conseil¹], l'accord de commerce et de coopération n'inclut pas Gibraltar et n'a aucun effet sur celui-ci. Cela ne fait pas obstacle à la possibilité d'avoir des accords séparés entre l'Union et le Royaume-Uni en ce qui concerne Gibraltar, conformément à la déclaration du Conseil européen et de la Commission figurant dans le procès-verbal de la réunion du Conseil européen (article 50) du 25 novembre 2018².

Le 31 décembre 2020, l'Espagne et le Royaume-Uni sont convenus d'un cadre politique pour un futur accord en ce qui concerne Gibraltar entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

Le 5 octobre 2021, le Conseil a adopté la décision autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en ce qui concerne Gibraltar (ci-après l'«accord»). La Commission a été désignée comme négociateur de l'Union. La décision du Conseil comportait également un addendum contenant les directives de négociation d'un tel accord (ci-après les «directives de négociation»).

La Commission a mené les négociations en concertation avec le groupe de travail sur le Royaume-Uni du Conseil et a tenu le Parlement européen pleinement informé, notamment par l'intermédiaire de son groupe de contact sur le Royaume-Uni.

Les négociations se sont achevées le 12 décembre 2025, après plus de quatre ans. Elles n'ont pu être menées à terme qu'à un stade très tardif en raison des questions politiques et juridiques complexes à résoudre dans les domaines de la circulation des personnes et des marchandises couverts par l'accord.

Étant donné que le futur accord contient une disposition relative à la coopération nucléaire civile à laquelle la Communauté européenne de l'énergie atomique est partie, une recommandation de décision du Conseil relative à l'approbation de cette disposition est présentée en même temps que la présente proposition dans le cadre d'une procédure distincte. Toutefois, par souci de clarté, la disposition relative à la coopération nucléaire civile est conservée dans le corps de l'accord en ce qui concerne Gibraltar entre l'Union européenne et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

¹ Décision (UE, Euratom) 2020/266 du Conseil autorisant l'ouverture de négociations avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en vue d'un nouvel accord de partenariat (JO L 58 du 27.2.2020, p. 53).

² EUCO XT 20017/18.

L'accord de commerce et de coopération a établi de nouvelles relations entre l'Union et le Royaume-Uni à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique – sans inclure Gibraltar.

L'accord complète l'accord de commerce et de coopération de ce point de vue et constitue le dernier élément du partenariat étroit entre l'Union et le Royaume-Uni que le Conseil européen a appelé de ses vœux à la suite du retrait du Royaume-Uni.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

L'accord respecte pleinement les traités et préserve l'intégrité et l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union. Il ne nécessitera pas que l'Union modifie ses règles, sa réglementation ou ses normes dans un quelconque domaine réglementé. Il promeut les valeurs, les objectifs et les intérêts de l'Union, et il garantit la cohérence, l'efficacité et la continuité de ses politiques et de ses actions.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique matérielle**

La base juridique matérielle proposée de la décision du Conseil relative à la signature est l'article 217 du TFUE. Cette base juridique est la plus appropriée compte tenu du large champ d'application de l'accord envisagé et du fait que ce dernier complète, en ce qui concerne Gibraltar, l'accord de commerce et de coopération.

Étant donné que la finalité ou composante principale de l'accord est l'association avec un pays tiers, la base juridique matérielle est l'article 217 du TFUE.

Compte tenu de l'objet de l'accord envisagé, il convient que la Commission présente la proposition au Conseil.

- **Base juridique procédurale**

En application de l'article 218, paragraphe 5, du TFUE, lorsque l'accord envisagé ne porte pas exclusivement ou principalement sur la politique étrangère et de sécurité commune, la Commission présente une proposition au Conseil. Celui-ci adopte une décision autorisant la signature de l'accord.

Conformément à l'article 218, paragraphe 8, second alinéa, du TFUE, le Conseil statue à l'unanimité lorsque l'accord est envisagé pour couvrir un domaine pour lequel l'unanimité est requise pour l'adoption d'un acte de l'Union et pour les accords d'association, ainsi que pour les accords visés à l'article 212 du TFUE à négocier avec les pays candidats.

En outre, l'article 218, paragraphe 7, du TFUE a été ajouté comme base juridique, dans la mesure où il convient que le Conseil habilite la Commission à approuver, au nom de l'UE, certaines modifications de l'accord qui doivent être adoptées selon une procédure simplifiée ou par une instance créée par l'accord.

La Commission propose d'autoriser la signature de l'accord, sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure.

La base juridique procédurale de la décision proposée autorisant la signature de l'accord envisagé est l'article 218, paragraphes 5 et 7, du TFUE, et l'article 218, paragraphe 8, second alinéa, du TFUE.

Par conséquent, la base juridique de la décision du Conseil proposée est l'article 217 du TFUE, lu en liaison avec l'article 218, paragraphes 5 et 7, du TFUE et l'article 218, paragraphe 8, second alinéa, du TFUE.

- **Compétence de l'Union**

L'Union est compétente pour conclure des accords d'association avec des pays tiers en vertu de l'article 217 du TFUE. Toutes les questions entrant dans le champ d'application de l'accord relèvent des compétences de l'Union.

- **Choix de l'instrument**

La présente proposition de décision du Conseil est soumise conformément à l'article 218, paragraphe 5, du TFUE, qui prévoit l'adoption, par le Conseil, d'une décision autorisant la signature et l'application provisoire de l'accord. Aucun autre instrument juridique ne permettrait d'atteindre l'objectif énoncé dans la proposition.

3. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Mise en œuvre par les instances créées en vertu de l'accord**

Le titre V de la première partie de l'accord institue un conseil de coopération qui veillera à la réalisation des objectifs dudit accord et de tout accord complémentaire. Le conseil de coopération est composé de représentants de l'Union et du Royaume-Uni, qui se réuniront au moins une fois par an et superviseront et faciliteront la mise en œuvre et l'application de l'accord et de tout accord complémentaire.

Le conseil de coopération peut adopter des décisions concernant toutes les questions pour lesquelles l'accord ou tout accord complémentaire le prévoit. Il ne peut prendre ses décisions et formuler des recommandations que d'un commun accord entre l'Union et le Royaume-Uni. Il ne peut en aucun cas limiter le pouvoir de décision au niveau de l'Union. L'Union et le Royaume-Uni peuvent, par l'intermédiaire du conseil de coopération ou des comités spécialisés, décider de modifier certains aspects de l'accord ou de tout accord complémentaire, uniquement dans les cas qui y sont expressément prévus. Lorsque les parties approuvent une telle décision, celle-ci doit être soumise à leurs exigences et procédures internes respectives applicables.

Dans l'accomplissement de ses tâches, le conseil de coopération sera assisté par des comités spécialisés.

L'accord institue les comités spécialisés suivants:

- (a) le comité spécialisé chargé de la circulation des personnes;
- (b) le comité spécialisé chargé de l'économie et du commerce;
- (c) le comité spécialisé chargé de l'aviation.

Le conseil de coopération peut instituer ou dissoudre des comités spécialisés.

L'accord prévoit également un rôle pour le conseil de coopération dans le règlement des différends, qui est abordé au chapitre 1 de la sixième partie de l'accord.

- **Mise en œuvre et application de l'accord dans l'Union**

Conformément à l'article 216, paragraphe 2, du TFUE, les accords conclus par l'Union lient les institutions de l'Union et les États membres.

Il existe des mécanismes d'exécution solides pour garantir le respect des obligations découlant de l'accord. L'accord prévoit la possibilité que les parties puissent prendre

des mesures rapides, autonomes et opérationnelles pour protéger leurs intérêts, notamment dans les domaines de l'égalité des conditions de concurrence (mesures correctives et mesures de rééquilibrage), ainsi que, de manière plus générale, en cas de graves difficultés économiques, sociétales ou environnementales de nature sectorielle ou régionale. Il importe que l'Union soit pleinement en mesure de déployer rapidement et efficacement ces mesures d'exécution. À cette fin, la Commission devrait être habilitée à suspendre la mise en œuvre des obligations conformément à l'article 67, à prendre des mesures de rééquilibrage dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux conformément à l'article 198, paragraphe 6, à prendre des mesures correctives dans le domaine des aides d'État conformément à l'article 209, paragraphe 3, à prendre des mesures de sauvegarde dans le domaine de la fiscalité indirecte conformément à l'article 249 ou à suspendre l'accord, à prendre les mesures appropriées conformément à l'article 252 ou à prendre des mesures correctives dans le domaine du transport routier conformément à l'article 284.

Conformément aux traités, la Commission agira également au nom de l'Union à toutes les étapes de la procédure de règlement des différends prévue au chapitre 1 de la sixième partie de l'accord.

- **Explication détaillée de certaines dispositions de l'accord**

L'accord repose sur la reconnaissance de la démocratie, de l'état de droit et des droits de l'homme, ainsi que sur la lutte contre le changement climatique et contre la prolifération des armes de destruction massive. Tout manquement à l'un de ces éléments essentiels permet aux parties de mettre fin à l'application de l'accord ou de tout accord complémentaire, en tout ou en partie, ou de suspendre cette application. Les parties affirment également leur volonté d'appliquer l'acquis de l'Union en matière de protection des données à caractère personnel.

L'accord vise à supprimer tous les obstacles physiques à la circulation des personnes et des marchandises entre le territoire de l'Union et Gibraltar et couvre la coopération dans les domaines nécessaires à l'établissement d'un espace de prospérité partagée. Il est sans préjudice des positions sur la souveraineté et la compétence de l'Espagne et du Royaume-Uni.

L'accord se compose de sept parties (subdivisées en titres et en chapitres), de trois protocoles et d'un certain nombre d'annexes, comme suit:

La **première partie (Dispositions communes et institutionnelles)** contient les dispositions communes établissant la base de la coopération, les principes d'interprétation et les définitions, ainsi que le cadre institutionnel. Il y est précisé que l'accord est sans préjudice des questions de souveraineté et de compétence à l'égard du territoire de Gibraltar.

La première partie décrit les éléments essentiels des relations: la préservation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des principes démocratiques et de l'état de droit, y compris le maintien de l'engagement du Royaume-Uni à respecter la convention européenne des droits de l'homme, le soutien à la non-prolifération et la lutte contre le changement climatique, comme précisé dans le processus engagé dans le contexte de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et en particulier dans l'accord de Paris. Elle rappelle aussi l'engagement des parties à promouvoir un multilatéralisme effectif et fondé sur des règles. Elle contient des dispositions garantissant que le Royaume-Uni s'aligne progressivement sur les règles

de l'Union en matière de protection des données à caractère personnel. Elle prévoit également des règles applicables à la coopération nucléaire civile entre les parties. Par ailleurs, la première partie contient deux principes horizontaux importants: la suppression de tous les obstacles à la circulation des marchandises et des personnes, et la communication avec Gibraltar par l'intermédiaire du Royaume-Uni, étant donné que Gibraltar reste un territoire non autonome.

La première partie définit aussi la procédure permettant au Royaume-Uni d'appliquer progressivement le droit de l'Union lorsque l'accord le prévoit, ainsi que les dispositions institutionnelles relatives à un cadre général de gouvernance couvrant tous les domaines de coopération. Elle met en place un organe de gouvernance (conseil de coopération) chargé de gérer et de superviser la mise en œuvre et l'application de l'accord, ainsi que de faciliter le règlement des différends, en s'inspirant du modèle de l'accord de commerce et de coopération, tout en veillant à ce que la Cour de justice de l'Union européenne joue un rôle dans l'interprétation du droit de l'Union appliqué dans le cadre de l'accord. Le conseil de coopération serait assisté par trois comités spécialisés (le comité chargé de la circulation des personnes, le comité chargé de l'économie et du commerce et le comité chargé de l'aviation) dotés de compétences et de tâches spécifiques en fonction des besoins de chaque secteur.

La deuxième partie (Circulation des personnes) prévoit un modèle sur mesure qui définit les règles relatives à la suppression de la frontière existante et aux contrôles de la circulation des personnes entre Gibraltar et l'espace Schengen. Elle établit des points de passage frontaliers de l'espace Schengen à l'aéroport et au port de Gibraltar pour la conduite des contrôles aux frontières Schengen.

La deuxième partie prévoit la suppression des infrastructures physiques actuelles entre Gibraltar et l'Espagne. Elle vise à garantir la réalisation d'un contrôle aux frontières extérieures (vérifications et surveillance) à l'aéroport et au port de Gibraltar, y compris dans les eaux adjacentes, sous la responsabilité de l'Espagne, qui appliquera les règles pertinentes de l'UE et disposera des pouvoirs nécessaires à cet effet, avec des exceptions limitées, notamment en ce qui concerne les mesures coercitives reposant sur des signalements dans le système d'information Schengen, qui devront être convenues avec le Royaume-Uni dans certains cas. En outre, dans le cas d'un mandat d'arrêt européen, la personne recherchée pourra choisir de se voir refuser l'entrée au lieu d'être arrêtée.

Les règles de Schengen s'appliqueront aux frontières extérieures. Cependant, Gibraltar ne fera pas partie de l'espace Schengen. La deuxième partie établit un certain nombre de mesures de sauvegarde destinées à garantir l'intégrité et la sécurité de l'espace Schengen et à faire face aux risques en matière de migration irrégulière. L'application des règles de Schengen à Gibraltar fera l'objet de vérifications régulières sous la forme d'évaluations Schengen. Les arrangements administratifs entre l'Espagne et le Royaume-Uni préciseront les modalités pratiques pertinentes pour l'application de cette partie.

La deuxième partie prévoit également une série de mesures de sauvegarde supplémentaires:

- des règles relatives à la délivrance des titres de séjour à Gibraltar – l'Espagne disposant d'un droit de veto;

- des règles en matière de visas – l’Espagne se voyant confier la délivrance de visas de court séjour pour des séjours ayant pour objet principal Gibraltar lorsque la première entrée se situe à Gibraltar, et jouer un rôle particulier dans la délivrance de visas exceptionnels aux frontières extérieures;
- des règles particulières sur les conditions minimales dans lesquelles la législation peut autoriser un droit de séjour à Gibraltar et prévoir la réalisation d’une évaluation des risques et l’imposition de restrictions de déplacement aux résidents de Gibraltar dans des cas justifiés;
- des règles relatives à l’examen des demandes de protection internationale – l’Espagne jouant un rôle de consultation;
- des règles relatives à la sécurité et à la coopération en matière répressive;
- des règles relatives à la coopération judiciaire en matière pénale et à la coopération entre les autorités judiciaires pénales, à l’instar de ce qui est prévu dans l’accord de commerce et de coopération;
- des règles spécifiques pour la mise en œuvre, l’application, l’évaluation et le contrôle de l’application des dispositions relatives à la circulation des personnes, notamment un mécanisme d’évaluation spécifique après une période initiale de quatre ans de mise en œuvre, pouvant conduire à la dénonciation de l’accord, y compris à la demande de l’Espagne.

Enfin, la deuxième partie couvre la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme; les parties y réaffirment leurs engagements, s’agissant de soutenir les efforts internationaux visant à prévenir et à combattre ces phénomènes. Elle vise en outre à garantir que le Royaume-Uni, en ce qui concerne Gibraltar, n’applique pas de normes en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme inférieures à celles applicables dans l’Union au moment de l’entrée en vigueur de l’accord.

La **troisième partie (Économie et commerce)** établit les dispositions visant à assurer la suppression des obstacles physiques existants entre Gibraltar et l’Union tout en garantissant une concurrence ouverte et loyale. Elle contient également des dispositions relatives au transport routier, aérien et maritime.

En ce qui concerne les **conditions de concurrence équitables**, la troisième partie comprend un cadre solide d’engagements visant à garantir une concurrence ouverte et loyale et à contribuer au développement durable. Ces engagements tiennent compte du champ d’application et de l’envergure de l’accord, des relations globales et des liens économiques entre l’Union et Gibraltar. Les normes de l’Union et les normes internationales appliquées au sein de l’Union sont considérées comme point de référence. L’accord prévoit un mécanisme adéquat destiné à assurer le respect de ces engagements.

- En ce qui concerne les **aides d’État**, l’accord garantit l’application du droit pertinent de l’Union par les autorités de Gibraltar à Gibraltar et sur son territoire. Il prévoit des mécanismes permettant de faire face à l’évolution de ces règles au fil du temps afin d’éviter une distorsion des échanges ou de la concurrence, ainsi qu’un mécanisme d’exécution efficace.
- Pour ce qui est de la **fiscalité directe**, l’accord suit le modèle de l’accord de commerce et de coopération, puisqu’il prévoit des engagements pour les deux parties à mettre en œuvre les principes de bonne gouvernance, notamment les

normes mondiales concernant la transparence fiscale et l'échange d'informations, l'équité fiscale et les normes de l'OCDE visant à lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices. L'accord comprend également une déclaration commune sur la lutte contre les pratiques fiscales dommageables. En outre, il prévoit des engagements à maintenir des niveaux de protection qui renvoient au droit et aux normes de l'Union, tels qu'ils existent au moment de la signature de l'accord.

- En ce qui concerne les **normes sociales et de travail**, comme dans l'accord de commerce et de coopération, l'accord prévoit que les parties maintiendront le niveau élevé de protection existant à la fin de la période de transition, les normes de l'Union servant de points de référence.
- Pour ce qui est de l'**environnement** et du **climat**, l'accord engage le Royaume-Uni, en ce qui concerne Gibraltar, à maintenir progressivement des niveaux de protection de l'environnement et du climat équivalents aux niveaux en vigueur dans l'Union. Il comprend des engagements visant à garantir que le système de tarification du carbone appliqué à Gibraltar aura, au fil du temps, une portée et une efficacité équivalentes à celles du système en place dans l'Union. Par ailleurs, il prévoit que les deux parties respecteront les principes environnementaux reconnus au niveau international qu'elles se sont engagées à respecter. Enfin, il prévoit que la coopération dans le domaine de l'environnement pourrait s'appuyer sur des arrangements administratifs entre l'Espagne et le Royaume-Uni en ce qui concerne Gibraltar.
- En ce qui concerne les autres **instruments pour le commerce et le développement durable**, l'accord correspond globalement aux engagements figurant dans l'accord de commerce et de coopération, tout en étant proportionné à la relation établie avec le Royaume-Uni en ce qui concerne Gibraltar.

Pour ce qui est des **questions douanières et connexes**, l'accord établit une union douanière entre l'Union et le Royaume-Uni, en ce qui concerne Gibraltar, qui, conjointement avec l'application de l'acquis pertinent de l'Union à Gibraltar, devrait permettre la suppression des obstacles physiques (y compris de toute formalité y afférente pour les marchandises circulant entre Gibraltar et l'Union après la période de transition d'une durée indéterminée) tout en protégeant l'intégrité du marché unique de l'Union et les intérêts financiers de cette dernière. Ces mesures s'accompagnent d'une coopération fiscale et douanière et d'un alignement complet du système de fiscalité indirecte de Gibraltar sur la législation de l'Union après une période de transition. Au cours de la période de transition, les autorités compétentes au sein de l'Union accompliront toutes les formalités douanières pour le compte de Gibraltar, tandis que Gibraltar prélèvera sa propre taxe sur les transactions et ses propres taxes, de type droits d'accise, sur les importations et la production, les deux types de taxes étant en principe alignés sur les taux de l'UE, après une période transitoire de trois ans. À quelques exceptions près, le port et l'aéroport de Gibraltar seront fermés au trafic commercial jusqu'à la période définitive au cours de laquelle Gibraltar fera également partie du territoire fiscal de l'Union et appliquera directement la législation de l'Union en matière de fiscalité indirecte ainsi qu'en matière d'importation et d'exportation. L'accord prévoit également des vérifications et des contrôles appropriés qui seront effectués par les autorités espagnoles ou conjointement par les autorités de l'Espagne et du Royaume-Uni en ce qui concerne Gibraltar, l'utilisation des infrastructures informatiques espagnoles et le suivi, par l'Union et les autorités

espagnoles, de certaines activités connexes menées par les autorités compétentes en ce qui concerne Gibraltar. Les arrangements administratifs entre l'Espagne et le Royaume-Uni en ce qui concerne Gibraltar préciseront les modalités pratiques pertinentes pour l'application de cette partie.

En ce qui concerne les **transports**, l'accord comprend des dispositions relatives au transport de marchandises et de passagers par route similaires à celles de l'accord de commerce et de coopération. Il comprend une disposition supplémentaire sur le transport maritime, donnant accès aux ports et aux services portuaires de l'UE, conformément aux normes internationales. Il contient aussi des dispositions relatives à l'aviation en ce qui concerne la répartition des responsabilités en matière de surveillance et de gestion à l'aéroport de Gibraltar. L'accord décrit les opérations autorisées des compagnies aériennes de chacune des parties.

La **quatrième partie (Travailleurs frontaliers)** établit les dispositions garantissant les droits des travailleurs frontaliers. Elle offre un niveau de protection similaire à celui prévu par l'accord de retrait. Les dispositions détaillées en matière de sécurité sociale figurent dans un protocole distinct.

En ce qui concerne les **travailleurs frontaliers**, l'accord garantit que les citoyens de l'Union résidant légalement en Espagne et les ressortissants du Royaume-Uni résidant légalement à Gibraltar³, ainsi que les membres de leur famille, jouissent à Gibraltar et en Espagne, respectivement, du droit d'accéder à une activité salariée et d'exercer une telle activité conformément aux règles applicables au Royaume-Uni en ce qui concerne Gibraltar et en Espagne. L'accord comprend également des dispositions relatives aux travailleurs détachés en vertu de l'accord dans le cadre de la fourniture de services qui sont à la fois produits localement et consommés dans la zone frontalière contiguë. Enfin, il prévoit une coordination de la sécurité sociale entre l'Espagne et le Royaume-Uni en ce qui concerne Gibraltar par rapport à la mobilité susmentionnée.

La **cinquième partie (Dispositions financières)** contient des dispositions relatives à un mécanisme financier lié à l'accord.

Ce mécanisme financier favorisera la cohésion entre Gibraltar et le Campo de Gibraltar, notamment en matière de formation et d'emploi, sera financé par les deux parties et comprendra des mesures relatives à la protection des intérêts financiers de l'Union contre la fraude et d'autres activités illégales. Les spécificités du mécanisme doivent être établies ultérieurement par le conseil de coopération. L'Union s'acquittera de ses obligations financières en réaffectant des fonds existants octroyés à l'Espagne. En accord avec le Royaume d'Espagne, l'enveloppe constituée par les fonds de cohésion alloués à l'Espagne sera utilisée pour financer la contribution de l'UE au mécanisme.

La **sixième partie (Règlement des différends)** contient des dispositions relatives au règlement des différends et au respect des obligations, à la surveillance et au contrôle de l'application.

L'accord met en place des modalités efficaces et effectives pour le gérer, le superviser, le mettre en œuvre et le réexaminer, ainsi que pour le règlement des différends et le contrôle de l'application, dans le respect intégral de l'autonomie des ordres juridiques respectifs des parties. Il prévoit la possibilité de prendre des mesures autonomes,

³

À l'exception de ceux qui acquièrent un droit de séjour après la signature du futur accord.

notamment la suspension de l'application de l'accord, ainsi que de tout accord complémentaire, en tout ou en partie, en cas de violation d'éléments essentiels ou de non-respect des obligations dans les domaines de la circulation des personnes et des marchandises. Il comprend des dispositions relatives au règlement des différends par un groupe spécial d'arbitrage indépendant et prévoit le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne dans les différends soulevant des questions d'interprétation du droit de l'Union.

La **septième partie (Dispositions finales)** couvre divers éléments allant des liens avec d'autres accords, du réexamen, des informations confidentielles, des informations classifiées et des informations sensibles non classifiées à la dénonciation et à l'entrée en vigueur. L'entrée en vigueur et l'application de l'accord sont subordonnées à la mise en place des arrangements administratifs entre l'Espagne et le Royaume-Uni en ce qui concerne Gibraltar ainsi que de certaines mesures prévues par l'accord.

Deux **protocoles** portent, pour l'un, sur **la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée et des droits d'accise et sur l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts et droits** et, pour l'autre, sur **l'assistance mutuelle en matière douanière entre les autorités administratives**. L'accord contient également un **protocole sur la traçabilité, la coopération dans la lutte contre la contrebande de tabac** et des mesures supplémentaires relatives aux produits du tabac.

Le **protocole en matière de coordination de la sécurité sociale** définit un certain nombre de mesures de coordination de la sécurité sociale visant à protéger les droits des travailleurs frontaliers en matière de sécurité sociale, tels qu'ils sont définis par l'accord.

- **Signature et texte de l'accord**

Le texte de l'accord est soumis au Conseil en même temps que la présente proposition. Le texte des déclarations est soumis en même temps que la présente proposition.

Conformément aux traités, il appartient à la Commission d'assurer la signature de l'accord, sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure.

Conformément aux traités, il appartient également à la Commission de notifier au Royaume-Uni l'intention de l'Union d'appliquer l'accord à titre provisoire à partir du 10 avril 2026.

L'entrée en application de l'accord revêt une urgence particulière. L'accord prévoit la suppression de tous les obstacles physiques entre le territoire de l'Union et Gibraltar. Le nouveau système d'entrée/de sortie de l'Union européenne, qui remplace l'apposition manuelle de cachets sur les passeports par l'enregistrement numérique des ressortissants de pays tiers qui entrent dans l'espace Schengen, est progressivement déployé et devrait être pleinement opérationnel à toutes les frontières extérieures des 29 pays participants d'ici au 10 avril 2026. Si l'accord ne s'applique pas d'ici au 10 avril 2026, un véritable contrôle aux frontières devra être mis en place entre le territoire de l'Union et Gibraltar. Cela perturbera considérablement les particuliers, les entreprises et les autres parties prenantes exerçant leurs activités dans la région du Campo de Gibraltar et ira à l'encontre de l'objet même de l'accord, qui est de créer un espace de prospérité partagée au profit tant de l'Union que de Gibraltar.

Compte tenu de ces circonstances exceptionnelles, la Commission propose d'appliquer l'accord à titre provisoire pendant une courte période à partir de la date du déploiement complet du système d'entrée/de sortie jusqu'au premier jour du mois suivant celui au cours duquel les parties se sont notifiées mutuellement l'accomplissement de leurs exigences et procédures internes respectives pour établir leur consentement à être liées.

L'application provisoire est proposée afin d'accorder des facilités aux citoyens de l'Union qui doivent se rendre à Gibraltar.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la signature, au nom de l'Union, et à l'application provisoire de l'accord en ce qui concerne Gibraltar entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 217, en liaison avec l'article 218, paragraphes 5 et 7, et l'article 218, paragraphe 8, second alinéa,

vu la proposition de la Commission,

considérant ce qui suit:

- (1) Selon les résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies sur la décolonisation du territoire de Gibraltar (ci-après «Gibraltar»), Gibraltar est un «territoire non autonome administré par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord» en application du chapitre XI de la charte des Nations unies.
- (2) Conformément à l'article 774, paragraphe 3, de l'accord de commerce et de coopération⁴ et à la déclaration du Conseil européen et de la Commission européenne sur le champ d'application territorial des accords futurs inscrite au procès-verbal de la réunion du Conseil européen du 25 novembre 2018, l'accord de commerce et de coopération ne s'applique pas à Gibraltar et ne produit aucun effet sur ce territoire. Comme le prévoit ladite déclaration, «cela ne fait pas obstacle à la possibilité d'avoir des accords séparés entre l'Union et le Royaume-Uni en ce qui concerne Gibraltar» et, «sans préjudice des compétences de l'Union et dans le plein respect de l'intégrité territoriale de ses États membres, telle qu'elle est garantie par l'article 4, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, ces accords séparés nécessiteront un accord préalable du Royaume d'Espagne».
- (3) Le 31 décembre 2020, le Royaume d'Espagne et le Royaume-Uni sont convenus d'un cadre politique pour un futur accord en ce qui concerne Gibraltar entre l'Union et le Royaume-Uni.
- (4) Le 5 octobre 2021, le Conseil a autorisé la Commission à entamer des négociations en vue d'un accord avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en ce qui concerne Gibraltar. Les négociations ont été menées sur la base des directives de négociation du 5 octobre 2021.
- (5) Elles se sont achevées le 12 décembre 2025. Elles ont abouti à un accord en ce qui concerne Gibraltar entre l'Union européenne et la Communauté européenne de

⁴ L'accord de commerce et de coopération conclu entre l'Union européenne et le Royaume-Uni a été signé le 30 décembre 2020, a été appliqué à titre provisoire à partir du 1^{er} janvier 2021 et est entré en vigueur le 1^{er} mai 2021.

l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part (ci-après l'«accord»).

- (6) L'accord, ou toute activité menée ou mesure prise en application ou à la suite de celui-ci, n'implique aucune modification de la situation juridique du Royaume d'Espagne en ce qui concerne la souveraineté et la compétence à l'égard de Gibraltar.
- (7) Étant donné que les autorités de Gibraltar présentent un caractère local et exercent exclusivement des compétences internes, toute participation de ces autorités à l'application de l'accord devrait être considérée comme exclusivement réalisée dans le cadre des compétences internes de Gibraltar, sauf disposition contraire expressément prévue.
- (8) L'accord jette les bases de la suppression de tous les obstacles physiques entre le territoire de l'Union et Gibraltar et de l'établissement d'un espace de prospérité partagée, en ce qui concerne Gibraltar, sur le territoire adjacent de l'Espagne, ce qui implique des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières. Il convient dès lors que la décision relative à la signature de l'accord soit fondée sur la base juridique prévoyant la création d'une association permettant à l'Union de prendre des engagements dans tous les domaines couverts par les traités.
- (9) La suppression des obstacles physiques entre le territoire de l'Union et Gibraltar est sans préjudice des responsabilités de l'Espagne à ses frontières extérieures en vertu du droit de l'Union.
- (10) La signature de l'accord en ce qui concerne les questions relevant de la compétence de la Communauté européenne de l'énergie atomique fait l'objet d'une procédure distincte.
- (11) La Commission, comme le prévoit l'article 17, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne (TUE), doit représenter l'Union et exprimer les positions de l'Union établies par le Conseil conformément aux traités. Le Conseil doit exercer ses fonctions de définition des politiques et de coordination telles qu'elles sont prévues à l'article 16, paragraphe 1, du TUE, en établissant les positions à prendre au nom de l'Union au sein du conseil de coopération et des comités spécialisés institués par l'accord. En outre, lorsque le conseil de coopération ou les comités spécialisés institués par l'accord sont appelés à adopter des actes produisant des effets juridiques, les positions à prendre au nom de l'Union au sein de ces instances doivent être établies en conformité avec la procédure prévue à l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.
- (12) Un ou plusieurs États membres peuvent demander que le représentant de la Commission soit accompagné, dans le cadre de la délégation de l'Union, par un représentant de cet État membre ou de ces États membres lors d'une réunion du conseil de coopération et des comités spécialisés institués par l'accord.
- (13) Le Parlement européen doit être immédiatement et pleinement informé, comme le prévoit l'article 218, paragraphe 10, du TFUE, afin de lui permettre d'exercer pleinement ses prérogatives conformément aux traités.
- (14) Le Royaume d'Espagne, en tant qu'État Schengen limitrophe chargé d'effectuer le contrôle des frontières extérieures au port et à l'aéroport de Gibraltar, peut, après une évaluation de la mise en œuvre de la partie de l'accord relative à la circulation des personnes, demander à l'Union de dénoncer l'accord.

- (15) Les autorités du Royaume d'Espagne devraient être les autorités compétentes au sein de l'Union aux fins de l'application des dispositions douanières de l'accord, sauf disposition contraire.
- (16) Les autorités du Royaume d'Espagne devraient établir une évaluation du fonctionnement des arrangements administratifs bilatéraux pertinents, qui fera partie de l'évaluation par le conseil de coopération de la mise en œuvre de la deuxième partie de l'accord après une période de quatre ans.
- (17) Conformément à l'article 218, paragraphe 7, du TFUE, il y a également lieu d'autoriser la Commission à définir les modalités d'adoption des positions à prendre, en concertation avec l'Espagne, au nom de l'Union, au sein des comités spécialisés institués par l'accord, afin de garantir que les actes juridiques adoptés par l'Union dans les domaines couverts par l'accord seront intégrés dans ce dernier aussi rapidement que possible après leur adoption et leur notification au Royaume-Uni, en vue d'assurer, dans la mesure du possible, l'application simultanée de ces actes juridiques dans l'Union et au Royaume-Uni en ce qui concerne Gibraltar.
- (18) Il convient également d'habiliter la Commission, en application de l'article 218, paragraphe 7, du TFUE, à approuver, au nom de l'Union, en concertation avec l'Espagne, certaines modifications de l'accord qui doivent être adoptées selon une procédure simplifiée ou par une instance créée par l'accord conformément aux dispositions de ce dernier. Il y a lieu d'établir la procédure de consultation du Conseil concernant ces modifications.
- (19) Afin de permettre à l'Union d'agir rapidement et efficacement pour protéger ses intérêts conformément à l'accord, et dans le respect des conditions énoncées dans les dispositions correspondantes de celui-ci, la Commission devrait être habilitée à prendre, en concertation avec l'Espagne, des mesures correctives, telles que la suspension de l'accord ou de tout accord complémentaire, en cas de violation de certaines dispositions de l'accord ou de non-respect de certaines conditions, notamment dans les domaines de la circulation des personnes, des aides d'État, de la fiscalité indirecte et du commerce des marchandises, ainsi qu'à prendre des mesures correctives et de rééquilibrage appropriées. Les droits du Conseil doivent être préservés dans ce contexte par une procédure de consultation.
- (20) Lorsque l'Union est tenue d'agir pour se conformer aux dispositions de l'accord, elle doit le faire conformément aux dispositions des traités, tout en respectant les limites des compétences conférées à chaque institution. Il appartient donc à la Commission de fournir au Royaume-Uni les informations ou notifications requises par l'accord, sauf lorsque celui-ci renvoie à d'autres institutions, organes et organismes spécifiques de l'Union, et de consulter le Royaume-Uni sur des questions particulières. Il appartient également à la Commission de représenter l'Union devant le tribunal arbitral, en cas de différend soumis à arbitrage conformément à l'accord.
- (21) L'accord prévoit la suppression de tous les obstacles physiques entre le territoire de l'Union et Gibraltar. Le système d'entrée/de sortie de l'Union devrait être pleinement déployé à toutes les frontières extérieures de l'espace Schengen au plus tard le 10 avril 2026. Si l'accord n'est pas en vigueur d'ici au 10 avril 2026, un véritable contrôle aux frontières devrait être mis en place entre l'Union et Gibraltar. Cela perturberait considérablement les particuliers, les entreprises et les autres parties prenantes exerçant leurs activités dans la région et irait à l'encontre de l'objet de l'accord, qui est de créer un espace de prospérité partagée. L'application provisoire de l'accord peut limiter de telles perturbations.

- (22) Par conséquent, compte tenu de la situation exceptionnelle du Royaume-Uni à l'égard de Gibraltar et de l'urgence de la situation, le système d'entrée/de sortie devant être pleinement déployé à toutes les frontières extérieures au plus tard le 10 avril 2026, l'accord devrait être appliqué à titre provisoire, pendant une courte période, conformément à son article 336, dans l'attente de l'achèvement des procédures nécessaires à son entrée en vigueur.
- (23) Il y a lieu de signer l'accord au nom de l'Union, sous réserve de l'accomplissement des procédures nécessaires à sa conclusion à une date ultérieure,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La signature, pour les parties autres que celles relevant de la compétence de la Communauté européenne de l'énergie atomique, de l'accord en ce qui concerne Gibraltar entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part (ci-après l'«accord») est autorisée, sous réserve de la conclusion dudit accord⁵.

Le texte de l'accord est joint à la présente décision.

Article 2

- (1) Un ou plusieurs États membres peuvent demander que le représentant de la Commission soit accompagné, dans le cadre de la délégation de l'Union, par un représentant de cet État membre ou de ces États membres lors d'une réunion du conseil de coopération ou d'un comité spécialisé, si certaines questions devant être examinées lors de cette réunion présentent un intérêt particulier pour cet État membre ou ces États membres. En particulier, le Royaume d'Espagne peut demander que le représentant de la Commission soit accompagné d'un représentant du Royaume d'Espagne lors de toutes les réunions pertinentes au titre de l'accord.
- (2) Lorsque la Commission représente l'Union au sein du conseil de coopération et des comités spécialisés institués par l'accord, elle informe le Conseil en temps utile des discussions et des résultats des réunions ainsi que des actes adoptés lors de ces réunions et fournit, sur demande, des procès-verbaux et d'autres documents relatifs à ces réunions ou procédures. La Commission informe également le Parlement européen, le cas échéant.

Article 3

La position à prendre, au nom de l'Union, en ce qui concerne les décisions des comités spécialisés institués par l'accord en vue de l'application des actes juridiques de l'Union au Royaume-Uni en ce qui concerne Gibraltar, sous réserve des adaptations techniques nécessaires, est adoptée par la Commission en concertation avec l'Espagne.

Article 4

⁵ Le texte de l'accord est publié au JO L, ..., ELI.

- (1) Toute décision de l'Union de prendre les mesures suivantes au titre de l'accord est prise par la Commission en concertation avec l'Espagne, conformément aux conditions énoncées dans les dispositions correspondantes de l'accord:
- (a) la suspension de la mise en œuvre des obligations conformément à l'article 67;
 - (b) l'application de mesures de rééquilibrage conformément à l'article 198, paragraphe 6;
 - (c) l'application de mesures correctives conformément à l'article 209, paragraphe 3;
 - (d) le recours à la procédure de sauvegarde prévue à l'article 249;
 - (e) la suspension de l'accord ou l'application de mesures conformément à l'article 252;
 - (f) l'application de mesures correctives conformément à l'article 284.
- (2) La Commission informe pleinement le Conseil en temps utile de son intention d'adopter les mesures proposées énoncées au paragraphe 1 et tient compte des points de vue éventuels exprimés. La Commission informe également le Parlement européen, le cas échéant.
- (3) La Commission, en concertation avec l'Espagne, peut également adopter des mesures rétablissant les droits et obligations découlant de l'accord tels qu'ils existaient avant l'adoption des mesures prévues au paragraphe 1.

Article 5

Sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure et dans l'attente de son entrée en vigueur, l'accord est appliqué à titre provisoire, conformément à son article 336, à partir du 10 avril 2026.

Article 6

Les déclarations jointes à la présente décision sont approuvées.

Article 7

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président/la présidente*