

N° 7461²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

portant approbation de l'Accord entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la participation à certaines élections de nationaux de chaque Etat résidant sur le territoire de l'autre, fait à Luxembourg, le 18 juin 2019

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA
COOPERATION, DE L'IMMIGRATION ET DE L'ASILE**

(09.10.2019)

La commission se compose de : M. Marc ANGEL, Président, Mme Lydia MUTSCH, Rapporteure, M. Eugène BERGER, Mme Djuna BERNARD, M. Mars DI BARTOLOMEO, Mme Stéphanie EMPAIN, M. Gusty GRAAS, M. Jean-Marie HALSDORF, M. Fernand KARTHEISER, M. Laurent MOSAR, Mme Lydie POLFER, Mme Viviane REDING, M. Marc SPAUTZ, M. David WAGNER, M. Claude WISELER, membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes en date du 26 juillet 2019.

Au cours de sa réunion du 30 septembre 2019, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile a nommé Mme Lydia Mutsch rapporteure du projet de loi. Au cours de la même réunion, la Commission a examiné le texte du projet de loi et l'avis du Conseil d'État, intervenu le 24 septembre 2019.

Le 9 octobre 2019, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile a adopté le présent rapport.

*

II. INTRODUCTION

En date du 29 mars 2017, le Royaume-Uni a fait valoir les dispositions de l'article 50 du Traité de l'Union européenne, donnant suite au résultat du référendum du 23 juin 2016 lors duquel la population britannique s'est prononcée en faveur d'une sortie de l'Union européenne.

Si l'Union européenne et le Royaume-Uni ont négocié un accord de retrait qui permettrait une sortie ordonnée du Royaume-Uni, cet accord fut rejeté à trois reprises par le parlement britannique, augmentant la possibilité d'un Brexit désordonné et soulevant des incertitudes juridiques, y compris en matière de droits des citoyens.

A l'initiative du Royaume-Uni, qui souhaite protéger les droits des ressortissants britanniques habitant au Luxembourg, le Royaume-Uni et le Luxembourg ont entamé des négociations aboutissant à la signature, en date du 18 juin 2019, d'un accord bilatéral sécurisant l'exercice réciproque du droit de

vote et de se porter candidat aux élections locales par les nationaux luxembourgeois résidant légalement sur le territoire du Royaume-Uni et les nationaux britanniques résidant légalement sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

La conclusion de cet accord assure ainsi l'exercice de ces droits dans le futur et permet d'enlever toute incertitude qui pourrait surgir à cet effet. A noter également que la matière en question est en effet une compétence nationale.

*

III. OBJET DU PROJET DE LOI

L'objet du projet de loi est de pérenniser les droits actuels des ressortissants britanniques habitant au Grand-Duché du Luxembourg et des ressortissants luxembourgeois habitant au Royaume-Uni concernant la participation, en tant qu'électeur et en tant que candidats, aux élections locales dans le cas de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Pour rester en ligne avec l'actuelle loi électorale, les ressortissants britanniques sont pourtant soumis à une clause de résidence au Luxembourg, tandis que ce n'est pas le cas pour les ressortissants luxembourgeois au Royaume-Uni.

*

IV. LE CONTENU DE L'ACCORD

L'article 1^{er} définit les termes utilisés dans l'accord. Le corollaire des élections locales au Luxembourg est l'élection gouvernementale locale au Royaume-Uni comprenant l'élection directe du maire et des autorités combinées. Pour le terme de « nationaux du Royaume-Uni », il est renvoyé à la Déclaration du 13 décembre 2007 sur la définition du terme de « nationaux » dans le Traité de l'Union européenne et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (reprenant celle du 31 décembre 1982).

L'article 2 fixe les droits des nationaux du Luxembourg résidant légalement au Royaume-Uni et qui ne diffèrent pas des droits applicables aux nationaux britanniques. Par analogie à cet article, l'article 3 reprend les droits des nationaux britanniques résidant légalement au Luxembourg. Il contient pourtant la clause de résidence consacrée à l'article 2, point 5 de la loi électorale, prévoyant que le droit de vote et de se porter candidats est soumis, pour les nationaux de pays tiers, à la condition d'avoir résidé légalement au Luxembourg depuis au moins cinq ans. Les motifs d'exclusion du droit de vote et de se porter candidat ne peuvent diverger pour les nationaux britanniques au Luxembourg et les nationaux luxembourgeois au Royaume-Uni de ceux applicables pour les nationaux respectifs. Toute modification des conditions applicables aux nationaux luxembourgeois respectivement britanniques résidant dans l'autre État partie doivent être notifiés à l'autre partie par écrit, par voie diplomatique.

L'article 4 dispose que les États parties sont tenus à régler à l'amiable les questions relatives à l'application, l'interprétation et la mise en œuvre de l'Accord.

Selon l'article 5, les modifications de l'Accord sont faites par accord écrit entre les États parties et n'entrent en vigueur qu'après accomplissement des exigences nationales respectives.

L'article 6 prévoit que les États parties se notifient mutuellement sur l'accomplissement des exigences internes prévues dans leur droit national pour l'entrée en vigueur de l'Accord. L'Accord ne peut entrer en vigueur qu'à partir du moment où le Royaume-Uni est sorti de l'Union européenne et à condition que les États parties aient mis en œuvre leurs exigences internes respectives pour l'entrée en vigueur de l'Accord. Une fois ces deux conditions remplies, le moment exact de l'entrée en vigueur est fixé à la date de l'événement qui est le plus récent.

Selon l'article 7, l'Accord peut être résilié unilatéralement par chaque État partie en le notifiant par écrit, par voie diplomatique, à l'autre État partie. La résiliation ne prend effet qu'après trente jours calendriers à partir de la date à laquelle l'autre État partie a reçu la notification écrite.

*

V. L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Dans son avis du 24 septembre 2019, le Conseil d'État s'interroge sur la raison d'être de l'Accord. Le droit de vote des résidents non nationaux ne constituerait qu'un accessoire du droit de continuer à résider sur le territoire de l'État d'accueil et d'y exercer une activité professionnelle. En ce qui concerne le droit de vote, l'Accord n'aura pas pour effet d'apporter des modifications aux droits actuels des personnes concernées. Selon le Conseil d'État, la base juridique première des droits électoraux ne résidera toutefois plus dans les lois nationales respectives, mais dans l'instrument international que constitue l'Accord.

Selon les auteurs du projet de loi, le but de conclure un Accord sur le droit de vote et de se porter candidats aux élections locales n'est pas seulement de caractère juridique, mais aussi de caractère politique et symbolique. Les droits des citoyens réciproques sont ainsi renforcés. L'Accord garantit la pérennisation des droits, dont notamment les droits des nationaux luxembourgeois habitant au Royaume-Uni. Le devoir de notification de chaque changement garantit par ailleurs que les nationaux concernés soient bien informés sur leurs droits.

Le Conseil d'État s'interroge par ailleurs sur la cohérence du dispositif conventionnel. La garantie de l'égalité de traitement serait affaiblie par la possibilité d'une modification unilatérale des conditions en prévoyant, dans ce cas, une notification par voie diplomatique. Selon le Conseil d'État, « *la notification prévue ne peut viser que les conditions générales du droit de vote et d'éligibilité valant tant pour les nationaux que pour les ressortissants de l'autre partie contractante* ». La Commission s'y aligne, l'Accord n'ayant aucune influence sur la loi électorale nationale.

Finalement, le Conseil d'État constate que l'Accord n'entrera en vigueur qu'après que le Royaume-Uni sera effectivement sorti de l'Union européenne sans distinguer entre le cas de figure d'une sortie avec accord et celui d'une sortie sans accord. Le Conseil d'État ne saisit pas la portée de l'Accord pendant la période transitoire prévue dans l'accord de sortie. Or, d'après les auteurs du projet de loi, il n'était pas possible, à la date de la conclusion de l'accord, de prévoir des dispositions spécifiques uniquement pour le cas d'une sortie sans accord, cette éventualité ayant été exclue par le parlement britannique. Par ailleurs, l'Accord ne touche en aucun point les compétences exclusives de l'Union européenne, de sorte qu'une distinction entre les différents cas de figure ne s'impose pas.

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit :

« PROJET DE LOI

portant approbation de l'Accord entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la participation à certaines élections de nationaux de chaque État résidant sur le territoire de l'autre, fait à Luxembourg, le 18 juin 2019

Article unique. Est approuvé l'Accord entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la participation à certaines élections de nationaux de chaque État résidant sur le territoire de l'autre, fait à Luxembourg, le 18 juin 2019. »

Luxembourg, le 9 octobre 2019

La Rapporteuse,
Lydia MUTSCH

Le Président,
Marc ANGEL

