

**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**

---

**Avis du Conseil d'État**

(24 septembre 2019)

Par dépêche du 16 juillet 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires étrangères et européennes.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles 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, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que du texte de l'accord à approuver.

**Considérations générales**

Le projet de loi sous revue vise à approuver 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, ci-après l'« Accord ».

D'après l'exposé des motifs, l'Accord vise à sécuriser, en cas de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, l'exercice réciproque du droit de vote et de se porter candidats aux élections locales par les nationaux luxembourgeois résidant légalement sur le territoire du Royaume-Uni et par les nationaux britanniques résidant légalement sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Le Conseil d'État s'interroge sur la raison d'être de l'Accord. Le droit de vote de résidents non nationaux ne constitue 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 cas de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, sans accord de sortie, le droit des ressortissants luxembourgeois de continuer à résider légalement sur le territoire du Royaume-Uni est fonction d'une décision unilatérale et discrétionnaire de cet État. Aucun accord n'est envisagé pour régler cette question bien plus fondamentale que le maintien du droit de vote et d'éligibilité pour les ressortissants luxembourgeois autorisés à résider légalement au Royaume-Uni.

En ce qui concerne le droit de vote, les auteurs du projet de loi rappellent que, à l'heure actuelle, aussi bien le Grand-Duché de Luxembourg que le Royaume-Uni reconnaissent aux nationaux de l'autre État, résidant légalement sur leur territoire, le droit de voter et de se porter candidats aux élections locales, dans la mesure où le droit de vote n'est pas limité aux ressortissants de l'Union européenne. En cas de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, qui sera désormais un État tiers, l'Accord n'aura dès lors pas pour effet d'apporter des modifications aux droits actuels des personnes concernées. 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.

Dans l'hypothèse de modifications futures éventuelles portant sur les conditions nécessaires pour les nationaux luxembourgeois ou britanniques pour voter ou se porter candidats aux élections locales organisées dans l'État où ils résident, celles-ci devront être communiquées à l'autre État.

Le Conseil d'État s'interroge sur la cohérence du dispositif conventionnel qui, d'un côté, garantit aux ressortissants de l'autre partie contractante l'égalité de traitement avec les ressortissants nationaux et, d'un autre côté, prévoit la possibilité d'une modification des conditions en prévoyant, dans ce cas, une notification par la voie diplomatique, préalable d'éventuelles négociations. Le Conseil d'État ne saurait concevoir que ce dispositif conventionnel autorise une des parties contractantes à modifier unilatéralement les conditions du droit de vote et d'éligibilité pour les ressortissants de l'autre partie au risque de mettre à néant l'objet même de l'Accord. Dans ces conditions, 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.

L'Accord n'entrera en vigueur qu'après que le Royaume-Uni est 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. À cet égard, le Conseil d'État renvoie à son avis du 5 mars 2019 relatif au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

Dans cet avis, il a considéré que « certaines dispositions de l'accord de retrait distinguent entre les "citoyens de l'Union" et les "ressortissants du Royaume-Uni". Il s'agit tantôt de garantir expressément le maintien de l'égalité de traitement, tantôt d'organiser un traitement différencié. À cet égard, il relève que l'article 185 de l'accord de retrait relatif à l'entrée en vigueur et à l'application stipule que, sous réserve de dérogations spécifiques, la deuxième partie relative aux droits des citoyens et la troisième partie relative à la séparation ne s'appliquent qu'à compter de la fin de la période de transition, ce qui confirme l'analyse qu'au cours de cette période, les ressortissants britanniques continuent à bénéficier des droits qui leur reviennent avant l'entrée en vigueur de l'accord de retrait, sous réserve évidemment de dispositions dérogatoires expresses ». Le même raisonnement s'applique pour la détermination du statut des ressortissants luxembourgeois résidant légalement sur le territoire du Royaume-Uni pendant la période transitoire, prévue dans l'accord de sortie. Dans cette logique, le Conseil d'État ne saisit pas la portée de l'Accord pendant la période transitoire prévue dans l'accord de sortie.

## **Examen de l'article unique**

L'article unique qui porte approbation de l'Accord n'appelle pas d'observation.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 24 septembre 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu