

N° 4609¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2001-2002

PROPOSITION DE LOI

relative à la réhabilitation des volontaires de l'Espagne républicaine

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(27.11.2001)

Par dépêche du 21 décembre 1999, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis aux délibérations du Conseil d'Etat la proposition de loi susmentionnée à laquelle étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles. La prise de position du Gouvernement, annoncée dans la lettre de saisine et rappelée par le Président du Conseil d'Etat dans sa lettre du 6 février 2001 au Premier Ministre, n'est pas parvenue au Conseil d'Etat à la date de rédaction du présent avis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Au début de la Guerre d'Espagne, à l'instigation de la France, une large fraction non interventionniste se constitua en „Comité International de contrôle“, appelé également „Comité de Londres“ ou encore „Comité de non-intervention“. Celui-ci rassembla 24 pays, dont le Luxembourg, et se réunit pour la première fois le 8 septembre 1936. Le Portugal et deux autres pays s'y joignirent par la suite.

Dans ce contexte international et compte tenu de l'attitude menaçante de l'Allemagne nazie envers ses voisins, le Gouvernement luxembourgeois de l'époque prit soin de souligner et d'illustrer sa neutralité ancrée dans la Constitution de l'époque qui proclamait dans son article 1er que le Grand-Duché est un pays perpétuellement neutre. Il le fit par la loi du 10 avril 1937 interdisant entre autres à tout ressortissant luxembourgeois ou étranger résidant au Luxembourg de s'engager dans le conflit espagnol.

Avec le recul du temps, aucun historien, spécialiste de cette période, ne met aujourd'hui en doute l'aspect prémonitoire de la Guerre d'Espagne au regard des événements ultérieurs de la Seconde Guerre Mondiale. L'alliance scellée autour du général Franco, auteur d'un coup d'Etat contre le Gouvernement légal issu d'élections démocratiques, comprenait déjà l'Allemagne nazie et l'Italie fasciste.

Les hommes qui y résistaient se battirent donc non seulement contre les putschistes et pour l'Espagne républicaine et légaliste, mais s'opposaient aussi avec quelques années d'avance à une alliance naissante qui allait s'avérer l'ennemi farouche des Alliés quelques années plus tard.

Jusqu'ici, au Luxembourg, ces résistants de la première heure (il n'y a plus qu'une poignée de survivants) sont toujours considérés comme ayant contrevenu à la loi du 10 avril 1937 destinée à empêcher la participation d'étrangers à la guerre civile espagnole et leurs mérites ne sont pas reconnus à leur juste valeur, contrairement à la France où l'Assemblée Nationale leur a reconnu le statut de combattants à l'unanimité des voix.

Par ailleurs, il est difficilement concevable, à la lumière des connaissances historiques actuelles, de limiter la notion de résistant à ceux qui se sont engagés contre le nazisme à partir de 1940 jusqu'en 1945, alors que d'autres combattirent le même ennemi bien plus tôt lors de la Guerre d'Espagne.

A la lumière des connaissances historiques actuelles, le Conseil d'Etat approuve l'esprit de la proposition de loi sous examen, mais reviendra dans son examen des articles sur certains problèmes y relatifs.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Le Conseil d'Etat n'est pas persuadé du bien-fondé de l'abrogation proposée de la loi du 10 avril 1937 destinée à empêcher la participation d'étrangers à la guerre civile d'Espagne.

Cette loi, tout d'abord, est une loi de circonstance. Ses effets ont cessé avec la fin des hostilités en 1939. Il s'y ajoute que les infractions commises sous l'empire de la loi de 1937 sont de toute façon prescrites.

Ensuite, cette loi interdisait pour la durée du conflit à tout ressortissant luxembourgeois ainsi qu'à tous étrangers se trouvant sur le territoire grand-ducal autres que les ressortissants espagnols de participer à quelque titre que ce soit, c'est-à-dire dans le camp républicain ou dans le camp franquiste, aux hostilités.

Elle apparaît aussi comme l'expression affichée, face à la montée du nazisme en Allemagne, de la volonté du Luxembourg de s'en tenir à la neutralité inscrite dans la Constitution.

L'abrogation pure et simple de cette loi, dans un souci de réhabilitation des participants au conflit dans le camp républicain, ne devrait pas pouvoir être interprétée comme une réhabilitation *ex post* de tous ceux qui auraient participé aux hostilités dans quelque camp que ce soit.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat propose de faire abstraction de l'article 1er, qui ne fournit pas la prémisse nécessaire pour parvenir au but recherché par la proposition de loi sous avis.

En ordre subsidiaire et d'un point de vue purement formel, le Conseil d'Etat tient à observer que les dispositions abrogatoires figurent toujours à la fin du dispositif. Il y a donc lieu, le cas échéant, de modifier la structure de la proposition de loi, l'article 1er devenant l'article 3, l'article 2 l'article 1er et l'article 3, l'article 2.

Articles 2 et 3

Le Conseil d'Etat juge inopportune une assimilation pure et simple sans autre condition des Luxembourgeois ayant combattu aux côtés des Républicains espagnols aux personnes qui, au cours de la guerre de 1940 à 1945, ont posé un acte de résistance contre l'ennemi au sens de la loi modifiée du 25 février 1967 ayant pour objet diverses mesures en faveur de personnes devenues victimes d'actes illégaux de l'occupant. En effet, une telle solution ne manquerait de créer une inégalité au détriment des résistants de la guerre 1940-1945. Ces derniers doivent en effet remplir les conditions prévues par la loi de 1967 pour se voir attribuer le statut de résistant, alors que les personnes visées par la proposition sous examen accéderaient au même statut sans pour autant devoir remplir les critères de la loi précitée. Dans un souci d'équité, les volontaires d'Espagne seraient à soumettre aux mêmes conditions pour se voir attribuer les avantages réservés aux résistants.

Le Conseil d'Etat se doit cependant d'ajouter que même par une telle assimilation toutes les questions ne seraient pas pour autant résolues.

Quelle serait la date d'effet des mesures envisagées? Les avantages prévus connaîtraient-ils un effet rétroactif? Quelles seraient les règles de prescription le cas échéant applicables?

Au niveau de la sécurité sociale, il conviendrait de s'interroger sur les limites du recalcul des prestations en cours dans un cas déterminé. Est-ce que seules les prestations personnelles seraient concernées par ce recalcul ou faudrait-il également viser les droits dérivés et (re)fixer les pensions revenant aux ayants droit? Quel serait, surtout dans cette dernière hypothèse, l'impact des règles de concours avec différents revenus ou prestations de sécurité sociale dans un cas précis?

Il y a partant lieu de procéder avec circonspection en la matière, afin d'éviter de susciter des attentes qui risquent d'être déjouées par l'effet de la mise en oeuvre de règles légales d'application générale.

Dans les conditions données, le Conseil d'Etat est à se demander s'il ne serait pas préférable de renoncer à une indemnisation matérielle et partant de se limiter à la réhabilitation et à la reconnaissance morale des volontaires de l'Espagne républicaine.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 27 novembre 2001.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER