

N° 5021²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

portant

- création d'un Centre de Documentation et de Recherche sur la Résistance;
- modification de la loi du 25 février 1967 ayant pour objet diverses mesures en faveur de personnes devenues victimes d'actes illégaux de l'occupant

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

(13.12.2002)

La Commission se compose de: M. Paul-Henri MEYERS, Président-Rapporteur; M. Jean ASSELBORN, Mme Simone BEISSEL, MM. Alex BODRY, Paul HELMINGER, Jacques-Yves HENCKES, Laurent MOSAR, Jean-Paul RIPPINGER, Patrick SANTER, Mme Renée WAGENER et M. Lucien WEILER, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi 5021 a été déposé à la Chambre des Députés le 30 août 2002. Au projet de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles ainsi que les textes de trois projets de règlement grand-ducal.

L'avis du Conseil d'Etat est parvenu à la Chambre des Députés le 22 octobre 2002. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a désigné dans sa séance du 13 novembre 2002 M. Paul-Henri Meyers comme rapporteur du projet. Elle a examiné le projet et l'avis du Conseil d'Etat dans sa séance du 4 décembre 2002. Le rapport a été adopté majoritairement par la Commission dans sa séance du 13 décembre 2002.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES**1. Objectif du projet de loi**

Le projet de loi 5021 a pour objet d'assurer la pérennité de la mémoire de la Résistance par la création d'un Centre de Documentation et de Recherche sur la Résistance et de remplacer le Conseil National de la Résistance par un Comité directeur pour le Souvenir de la Résistance. Ce Comité constituera ainsi une nouvelle structure dans les relations officielles entre le Gouvernement et la Résistance.

2. Développements historiques

La première mesure visant à régler les relations entre le Gouvernement et la Résistance a été prise par l'arrêté grand-ducal du 30 mars 1946 portant institution d'une décoration civique. Cet arrêté a créé le Conseil de l'Ordre de la Résistance dont la seule mission consistait à donner son avis sur l'attribution des distinctions de l'Ordre de la Résistance.

Après avoir consulté toutes les associations de la Résistance existant à l'époque, le Gouvernement soumit à la Chambre des Députés un projet de loi qui fut voté le 9 février 1967 et qui devint la loi du 25 février 1967 ayant pour objet diverses mesures en faveur de personnes devenues victimes d'actes illégaux de l'occupant. Cette loi définit dans son chapitre 1er le statut de la Résistance et créa un Conseil National de la Résistance (CNR).

Le règlement grand-ducal du 27 mai 1967 sur le Conseil National de la Résistance a fixé la composition et les attributions du CNR et lui a transféré la charge de donner son avis sur l'octroi des distinctions de l'Ordre de la Résistance.

Les membres du premier CNR furent nommés par arrêté ministériel du 31 mai 1967 signé par le Président du Gouvernement, Ministre d'Etat.

Dans son rapport sur le projet de loi devenu par la suite la loi du 25 février 1967 la Commission spéciale de la Chambre des Députés avait souligné que le CNR „formera dorénavant le porte-parole et l'interlocuteur officiel dans toutes les questions d'ordre moral et matériel qui prennent leur source dans l'activité de divers mouvements de la Résistance“.

Avec le recul du temps l'on peut constater que le CNR a su remplir entièrement les missions qui lui avaient été attribuées à la suite de la loi précitée du 25 février 1967.

Toutefois, c'est également le CNR qui, dès 1993, a pris l'initiative tendant à réformer les relations structurelles entre la Résistance et le Gouvernement, initiative à laquelle le projet sous avis se propose de donner une assise légale appropriée.

3. Les changements proposés

Le projet de loi prévoit deux structures différentes, mais complémentaires dans leurs missions:

- le Centre de Documentation et de Recherche sur la Résistance;
- le Comité directeur du Souvenir de la Résistance (CDSR).

a) *Le Centre de Documentation et de Recherche sur la Résistance*

Le Centre qui fonctionne comme un service placé sous l'autorité du Premier Ministre, Ministre d'Etat, a comme première tâche la collection, l'archivage, la conservation et la mise à disposition de documents relatifs à la Résistance. Toutefois, les auteurs du projet relèvent qu'„il est difficile de concevoir que ce Centre de Documentation limite sa tâche à regrouper les seuls documents relatifs à la Résistance“, alors que „l'on ne saurait en dissocier p.ex. la politique d'occupation allemande ou encore les actes de collaboration“. L'exposé des motifs du projet indique ainsi que dès 1995 le Gouvernement a exprimé le voeu que le Centre de Documentation „s'occupe de tous les événements, sans distinction, qui se sont produits au cours de ces années difficiles“.

Il est important de souligner que le Centre a également pour mission d'entreprendre de sa propre initiative des recherches et qu'il peut soutenir des recherches opérées par des tiers, notamment celles d'étudiants en histoire contemporaine.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle constate avec satisfaction que le Centre doit soutenir et animer, par tous les moyens disponibles, la sauvegarde de la mémoire collective. Cette mission n'est pas des moindres, puisqu'elle vise surtout à informer et à sensibiliser les jeunes qui n'ont pas vécu et connu les sacrifices et les tourments de la Résistance et à sauvegarder ainsi la mémoire qui constitue souvent le seul geste de reconnaissance à l'égard des victimes.

b) *Le Comité directeur pour le Souvenir de la Résistance*

Par l'article 7 du projet sous avis les articles 1er à 3 de la loi modifiée du 25 février 1967 sont abrogés et remplacés par des dispositions nouvelles. Il s'agit en fait de remplacer le Conseil National de la Résistance (CNR) par le Comité directeur du Souvenir de la Résistance (CDSR).

L'exposé des motifs relève que „vu le rôle joué par la Résistance pendant la seconde guerre mondiale, le Gouvernement ne voudrait pas voir à ce stade les attributions du CNR disparaître complètement: Le CNR sera ainsi remplacé par un „Comité Directeur du Souvenir de la Résistance (CDSR) qui constituera à l'avenir l'organe représentatif de toutes les organisations de la Résistance devant les autorités publiques“.

Le CDSR n'aura cependant pas la même composition et les mêmes attributions que le CNR. Les missions définies dans un projet de règlement grand-ducal joint au projet de loi sont surtout la coordination des activités des Associations de Résistance, la sauvegarde de la mémoire de la Résistance et la défense des intérêts des membres et des associations de la Résistance. Il est appelé à donner son avis sur l'octroi de la Croix de la Résistance, décoration qui n'est plus décernée qu'à titre posthume.

Le Conseil d'Etat marque son accord avec les changements prévus par le texte du projet de loi. Il écrit dans son avis du 22 octobre 2002:

„A l'évidence, il ne s'agit pas de tourner une page de l'histoire du Grand-Duché ni de passer l'éponge sur une époque dure mais combien importante de cette histoire. En remplaçant le Conseil National de la Résistance (CNR) par le Comité directeur du Souvenir de la Résistance (CDSR), plus restreint et composé de façon différente, le Gouvernement n'empiète pas sur l'autonomie complète des mouvements de résistance qu'il a toujours respectée et garantie depuis 1945; en restreignant les attributions du CDSR par rapport à celles du CNR, il ne fait que tirer les conclusions qui s'imposent d'elles-mêmes soixante ans après les événements.“

Une majorité des membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a approuvé les changements prévus dans le texte du projet de loi sous examen.

*

III. EXAMEN DES ARTICLES ET DE L'INTITULE

Intitulé

Le Conseil d'Etat relève à juste titre que, la loi du 25 février 1967 ayant été modifiée par les lois du 23 décembre 1972 et du 12 juin 1981, il échet de compléter le deuxième tiret par l'ajout du mot „modifiée“, modification acceptée par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

Article 1er

Cet article prévoit la création d'un Centre de Documentation et de Recherche sur la Résistance placé sous l'autorité du Premier Ministre, Ministre d'Etat.

Le Conseil d'Etat croit déceler une imprécision quant aux termes employés pour déterminer la nature juridique et administrative du Centre de Documentation, alors que, d'un côté, l'article premier dit qu'il est placé „sous l'autorité du Premier Ministre“ et que, d'un autre côté, selon le commentaire, il est placé „sous la tutelle du Premier Ministre“.

Pour le Conseil d'Etat, le Centre de Documentation sera une entité administrative autonome ne dépendant pas d'une autre administration. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle constate que les termes employés dans l'article 1er lui-même sont corrects. Le Centre de Documentation constitue en effet une entité administrative qui n'a pas le caractère d'une personnalité juridique et qui ne jouit pas de l'autonomie financière ou administrative, mais il s'agit d'une administration placée sous l'autorité hiérarchique directe du Premier Ministre. Le terme de „tutelle“ utilisé au commentaire est inexact alors que ce terme est utilisé pour caractériser les relations entre les entités juridiques qui ont le statut de personnes morales distinctes, d'une part, et une autorité supérieure appelée à en approuver les actes, d'autre part.

La Commission a approuvé dans sa majorité l'article 1er dans la forme proposée par le Gouvernement.

Article 2

L'article 2 définit les missions du Centre de Documentation. La première mission retenue consiste à recenser, rassembler, archiver et conserver la documentation relative à la Résistance, ceci, selon les termes utilisés par les auteurs du projet „sans préjudice de l'article 5 de la loi du 28 décembre 1988 portant réorganisation des instituts culturels de l'Etat“. Pour le Conseil d'Etat le projet de loi entend, par cette restriction, „garder entière la mission confiée aux Archives nationales par l'article 5 de la loi en question, c'est-à-dire la mission de réunir „tous les documents d'intérêt historique national“ et celle de classer, inventorier et conserver „les archives publiques, en vue de leur utilisation à des fins historiques et administratives“.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu',au lieu de prévenir un conflit de compétences entre deux services publics le texte du projet en met en place les ingrédients“ ... „Et si le Centre (de Documentation) doit effectivement être autorisé à exécuter sa mission en toute indépendance par rapport aux Archives nationales, le projet de loi devrait créer, par la force de la loi, une entorse au principe de la compétence générale des Archives nationales.“

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de prévoir dans le texte de l'article 2 que la mission confiée au Centre de Documentation constitue effectivement une exception par rapport aux compétences générales des Archives nationales, dans le but d'éviter des conflits et de donner au Centre de Documentation la possibilité de remplir ses missions en toute indépendance.

Compte tenu de ses développements, le Conseil d'Etat propose de rédiger comme suit le premier tiret de l'article 2:

„- de recenser, rassembler, archiver et conserver la documentation relative à la Résistance, *par exception à la mission générale confiée aux Archives nationales par l'article 5 de la loi du 28 décembre 1988 portant réorganisation des instituts culturels de l'Etat.*“

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle se rallie à cet amendement du Conseil d'Etat, même si ce dernier concède que „la séparation des missions confiées aux Archives nationales et au Centre de Documentation ne sera pas toujours aisée dans le détail“. Le Conseil d'Etat exprime l'espoir, que la Commission fait sien, qu',en cas de complications, il devrait être possible de résoudre les problèmes pratiques soit entre les deux directions, soit encore entre le Premier Ministre et le Ministre de la Culture“.

Article 3

L'article 3 fixe les modalités de recrutement, de nomination, du détachement, de la révocation et de la réintégration du fonctionnaire chargé de la direction du Centre.

A l'alinéa 1er les auteurs du projet ont prévu les conditions d'études et de formation de ce fonctionnaire qui „doit faire valoir des études universitaires en histoire, spécialité en histoire contemporaine“. Le Conseil d'Etat, dans le souci „de prévenir toute ambiguïté“, propose de donner à la deuxième phrase de l'alinéa 1er de l'article 3 la teneur suivante:

„Il doit *pouvoir se prévaloir d'un cycle complet de quatre années* d'études universitaires en histoire, spécialité en histoire contemporaine.“

La Commission a approuvé majoritairement le texte de l'article 2 tel qu'il a été amendé par le Conseil d'Etat. Plusieurs membres de la Commission ont critiqué la solution retenue du détachement d'un fonctionnaire en exprimant leur préférence pour un recrutement par appel de candidature.

Article 4

Cet article crée la base légale permettant au Centre de Documentation de recruter des fonctionnaires par détachement ou encore d'engager des employés ou des ouvriers suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires.

Le Conseil d'Etat, sans faire de proposition de texte, critique cet article alors qu'il ne fixe pas limitativement le nombre des agents du Centre de Documentation et qu'il ne prévoit pas les postes à prévoir dans les différentes carrières.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle ne partage pas cette critique, étant donné que le Centre de Documentation est intégré dans l'administration gouvernementale et que le recrutement se fait sur la base des dispositions de la loi budgétaire.

Article 5

L'article 5 prévoit l'institution d'une Commission de surveillance.

Le Conseil d'Etat constate que d'après le projet de règlement grand-ducal joint au projet de loi les membres de la Commission de surveillance peuvent toucher des indemnités à fixer par le Gouvernement en Conseil. Or, cette disposition n'est pas conforme à l'article 36 de la Constitution qui réserve au Grand-Duc le pouvoir de prendre des mesures réglementaires. Les indemnités des membres de la Commission de surveillance doivent partant être fixées par règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat propose de donner à l'alinéa 2 de l'article 5 le libellé qui suit, qui trouve également l'approbation de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle:

„Les attributions, la composition et le fonctionnement de la Commission de surveillance *ainsi que les indemnités de ses membres sont* déterminés par règlement grand-ducal.“

Article 6

Pour la consultation et la communicabilité des archives et des documents déposés au Centre de Documentation l'article 6 prévoit qu'elles se font par analogie aux dispositions du règlement grand-ducal du 15 janvier 2001 sur la consultation des fonds d'archives aux Archives nationales. Pour le Conseil d'Etat, tout comme pour la Commission, cet article ne donne pas lieu à observation particulière.

Article 7

Cet article prévoit l'abrogation des articles 1 à 3 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 et leur remplacement par deux articles nouveaux ayant pour objet de créer un Comité directeur pour le Souvenir de la Résistance (CDSR).

Pour les mêmes motifs que ceux invoqués à l'endroit de l'article 5 le Conseil d'Etat propose de libeller comme suit l'article 2 nouveau à insérer dans la loi modifiée du 25 février 1976 :

„**Art. 2.**– Les attributions et la composition du Comité ainsi que le mode de désignation *et les indemnités de ses membres sont* déterminés par règlement grand-ducal.“

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle marque majoritairement son accord avec le texte de l'article 7 tel que modifié par le Conseil d'Etat. Quelques membres de la Commission ont exprimé leur réticence à l'égard de la création du CDSR.

*

Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle recommande, en sa majorité, à la Chambre des Députés de voter le projet de loi sous rubrique dans la teneur suivante:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant

- création d'un Centre de Documentation et de Recherche sur la Résistance;
- modification 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

Chapitre 1er – *Centre de Documentation et de Recherche sur la Résistance*

Art. 1er.– Il est institué, sous l'autorité du Premier Ministre, Ministre d'Etat, un Centre de Documentation et de Recherche sur la Résistance, appelé ci-après le „Centre“.

Missions

Art. 2.– Le Centre a pour mission

- de recenser, rassembler, archiver et conserver la documentation relative à la Résistance, par exception à la mission générale confiée aux Archives nationales par l'article 5 de la loi du 28 décembre 1988 portant réorganisation des instituts culturels de l'Etat;
- de mettre en valeur cette documentation;
- d'entreprendre ou de soutenir la recherche historique et scientifique sur la résistance du peuple luxembourgeois;
- de soutenir et animer, par tous les moyens disponibles, la sauvegarde de la mémoire collective.

Le Centre peut accepter des prêts ainsi que, avec l'approbation du Gouvernement en Conseil, prendre en dépôt des objets et des collections y compris ceux provenant de dons et de legs au profit de l'Etat.

L'Etat met à la disposition du Centre les moyens nécessaires à son fonctionnement.

Direction

Art. 3.– Le Centre est dirigé par un fonctionnaire de l'Etat recruté par voie de détachement parmi les fonctionnaires de la carrière supérieure de l'Etat. Il doit pouvoir se prévaloir d'un cycle complet de quatre années d'études universitaires en histoire, spécialité en histoire contemporaine.

Le détachement de ce fonctionnaire auprès du Centre se fait par décision du Gouvernement en Conseil, sur proposition du Premier Ministre. Le Premier Ministre peut l'autoriser à porter le titre de directeur.

Au moment de son détachement au Centre, le fonctionnaire susvisé est placé hors cadre par dépassement des effectifs prévus dans son cadre d'origine. Il peut avancer au même titre que son collègue de rang égal ou immédiatement inférieur au moment où celui-ci obtient une promotion dans son administration d'origine.

La révocation du détachement se fait par décision du Gouvernement en conseil, sur proposition du Premier Ministre. En ce cas, le fonctionnaire reste, à défaut de vacance d'emploi dans son administration d'origine, placé provisoirement hors cadre et est réintégré dans le cadre ordinaire de son administration d'origine lors de la première vacance d'emploi qui se produit dans son grade, sans que cette réintégration puisse modifier son rang; l'emploi hors cadre est supprimé de plein droit par l'effet de la réintégration.

Personnel

Art. 4.– Le personnel du Centre est recruté par voie de détachement parmi les fonctionnaires ou fonctionnaires stagiaires des administrations de l'Etat ou des services publics. Le détachement se fait par décision conjointe du Premier Ministre et du Ministre de l'administration dont le fonctionnaire

ressort. L'avancement et la réintégration des fonctionnaires se font suivant les mêmes modalités que celles prévues à l'article 3.

Pour l'accomplissement des conditions de stage, le fonctionnaire stagiaire est considéré comme faisant partie du cadre de son administration d'origine.

Le Centre peut recourir à l'engagement d'employés et d'ouvriers suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires.

Commission de surveillance

Art. 5.– Il est institué auprès du Centre une Commission de surveillance, appelée à conseiller le directeur en ce qui concerne les missions générales du Centre.

Les attributions, la composition et le fonctionnement de la Commission de surveillance ainsi que les indemnités de ses membres sont déterminés par règlement grand-ducal.

Consultation et communicabilité des documents et archives

Art. 6.– La consultation et la communicabilité des archives et des documents déposés au Centre se font par analogie aux dispositions du règlement grand-ducal du 15 janvier 2001 sur la consultation des fonds d'archives aux Archives nationales.

Chapitre 2 – *Modification 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*

Art. 7.– Les articles 1er à 3 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 sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes:

Art. 1er.– Il est créé un Comité directeur pour le Souvenir de la Résistance, ci-après appelé le „Comité“. Le Comité prend la succession du Conseil National de la Résistance, et constitue l'organe représentatif de toutes les organisations de Résistance devant les autorités publiques.

Art. 2.– Les attributions et la composition du Comité ainsi que le mode de désignation et les indemnités de ses membres sont déterminés par règlement grand-ducal.

Luxembourg, le 13 décembre 2002

Le Président-Rapporteur,
Paul-Henri MEYERS

