

Proposition de loi

**relative à la reconnaissance du titre honorifique de résistant
aux volontaires de l'Espagne républicaine**

Avis du Conseil d'État

(11 juin 2024)

Par dépêche du 9 novembre 2022, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, élaborée par les députés Mars Di Bartolomeo et Dan Biancalana.

Le texte de la proposition de loi était accompagné d'un exposé des motifs ainsi que d'un commentaire de l'article unique.

Par dépêche du 15 mars 2023, le président du Conseil d'État a sollicité la prise de position du Gouvernement sur la proposition de loi sous rubrique, prise de position qui n'est pas encore parvenue au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

La proposition de loi vise, suivant l'exposé des motifs, à reconnaître, à titre posthume, le statut de « Résistant » aux résidents luxembourgeois et étrangers ayant combattu aux côtés des « brigades internationales » pour soutenir la République espagnole entre 1936 et 1939.

La proposition de loi s'inscrit, toujours selon les auteurs, dans la suite de la proposition de loi n° 4609 des députés Alex Bodry et Mars Di Bartolomeo qui a abouti à l'adoption de la loi du 27 juillet 2003 relative à la réhabilitation des volontaires de l'Espagne républicaine¹.

Le Conseil d'État note que le texte initial de la proposition de loi n° 4609², devenue la loi précitée du 27 juillet 2003, visait à assimiler purement et simplement les combattants volontaires aux résistants de la Deuxième Guerre mondiale en leur conférant les mêmes droits moraux et matériels que ceux accordés aux résistants.

¹ Mém. A – n° 109 du 12 août 2003.

² Texte de la proposition de loi

« Art. 1^{er}. – La loi du 10 avril 1937 destinée à empêcher la participation d'étrangers à la guerre civile d'Espagne est abrogée.

Art. 2. – Les résidents luxembourgeois ou étrangers qui ont combattu entre 1936 et 1939 au sein des forces armées républicaines espagnoles contre les troupes du général Franco, de l'Allemagne nazie et de l'Italie fasciste sont assimilés 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.

Art. 3. – Ils bénéficient des mêmes droits moraux et matériels que la loi accorde aux résistants. »

Dans son avis du 27 novembre 2001 relatif à la proposition de loi n° 4609, le Conseil d'État avait soulevé une série de questions quant à l'assimilation pure et simple des combattants volontaires aux résistants de la guerre 1940-1945, ceci au regard notamment du fait que les combattants volontaires se voyaient accorder des droits matériels et attribuer un statut sans devoir remplir les critères prévus à l'époque par la loi pour l'attribution dudit statut aux résistants de la guerre 1940-1945. Il avait dès lors suggéré aux auteurs de se limiter à la réhabilitation et à la reconnaissance morale des volontaires de l'Espagne républicaine.

À travers la loi précitée du 27 juillet 2003, le législateur s'est finalement limité à abroger la loi du 10 avril 1937 destinée à empêcher la participation d'étrangers à la guerre civile d'Espagne.

La proposition de loi sous rubrique ne soulève, quant à elle, pas les mêmes critiques que la proposition de loi précitée n° 4609. Cette dernière ne prévoyait en effet pas de conditions d'attribution du titre de « Résistant » aux combattants de la guerre d'Espagne, créant de ce fait une inégalité au détriment des résistants de la guerre 1940-1945. La proposition de loi n° 8095 vise désormais à conférer le titre de « Résistant » aux combattants de la guerre d'Espagne à condition qu'ils aient posé un acte qualifié de résistance au sens de la loi modifiée du 25 février 1967³ et du règlement grand-ducal du 14 mars 1968⁴ pris en son exécution. Reste à voir si les conditions applicables aux résistants de la guerre 1940-1945 sont transférables telles quelles aux combattants de la guerre d'Espagne. Un dispositif différencié et en fin de compte autonome aurait la préférence du Conseil d'État. Le Conseil d'État renvoie encore à son examen de l'article unique. Le texte de la proposition de loi précise enfin que ce titre, octroyé à titre posthume, ne comporte aucun droit matériel.

Le Conseil d'État attire toutefois l'attention des auteurs sur le fait que la proposition de loi se réfère aux dispositions relatives à la résistance qui figuraient au chapitre 1^{er} de la loi précitée du 25 février 1967, mais qui ont été abrogées à travers la loi du 20 décembre 2002 portant, entre autres, création d'un Centre de documentation et de recherche sur la résistance⁵. En effet, la loi précitée du 20 décembre 2002 a abrogé les articles 1^{er} à 3 de la loi précitée du 25 février 1967, qui traitaient de la Résistance et, entre autres, de la création du titre honorifique de « Résistant ». D'après l'exposé des motifs « [...] plus de cinquante ans après la fin de la guerre, il ne [paraissait] plus utile d'attribuer encore le titre honorifique de „Résistant“, créé par la loi du 25 février 1967, ni de décerner la Médaille de la Résistance, créée par l'arrêté grand-ducal du 30 mars 1946 ». La loi précitée du 25 février 1967 à laquelle renvoie la proposition de loi sous revue ne comporte par conséquent plus de dispositions relatives au statut de « Résistant ».

³ Loi du 25 février 1967 ayant pour objet diverses mesures en faveur de personnes devenues victimes d'actes illégaux de l'occupant (Mém. A – n° 12 du 27 février 1967).

⁴ Règlement grand-ducal du 14 mars 1968 relatif au titre de Résistant (Mém. A – n° 10 du 18 mars 1968).

⁵ Loi du 20 décembre 2002 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 (Mém. A – n° 156 du 31 décembre 2002).

Examen de l'article unique

Article unique

L'article unique entend compléter la loi précitée du 25 février 1967 par un nouvel article *1bis* qui vise à conférer le titre de « Résistant » aux combattants volontaires.

L'article sous revue se réfère ainsi au « titre [...] tel que prévu par la loi modifiée du 25 février 1967 » de même qu'à l'« [...] acte qualifié de résistance, tel que reconnu par le règlement grand-ducal du 14 mars 1968 relatif au titre de résistant ».

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales au niveau desquelles il a noté que les dispositions de la loi précitée du 25 février 1967 auxquelles il est fait référence ont été abrogées à travers la loi précitée du 20 décembre 2002. En ce qui concerne la référence au règlement grand-ducal précité du 14 mars 1968, le Conseil d'État rappelle que les règlements revêtent un caractère de permanence et demeurent en vigueur, tant qu'ils n'ont pas été abrogés ou qu'ils ne sont devenus inconciliables avec les règles fixées par une législation postérieure⁶. En l'occurrence, le texte visé n'a pas fait l'objet d'une abrogation formelle. Compte tenu toutefois des motifs évoqués au niveau des considérations générales et qui sont à la base de l'abrogation du chapitre relatif à la résistance de la loi précitée du 25 février 1967, le Conseil d'État estime que le règlement grand-ducal précité du 14 mars 1968 ne trouve plus de support suffisant dans une quelconque législation.

Au vu de l'abrogation des dispositions visant à créer et encadrer le statut de « Résistant », la proposition de loi sous revue devra comporter un dispositif autonome spécifique relatif au titre honorifique à attribuer aux personnes y visées et déterminant les conditions qui s'y rattachent⁷.

En conclusion aux développements qui précèdent, et face aux imprécisions et incohérences dont le texte proposé est entaché et qui sont source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article sous revue.

À titre subsidiaire, le Conseil d'État relève que le texte sous revue omet de définir la procédure selon laquelle le titre honorifique en question sera décerné aux combattants volontaires de l'Espagne républicaine. Il rappelle, sur ce point, que le Conseil National de la Résistance, qui jouait un rôle clé en la matière, a été remplacé à travers la loi précitée du 20 décembre 2002 par le Comité directeur pour le Souvenir de la Résistance⁸, comité qui a été remplacé à son tour par le Comité pour la mémoire de la Deuxième guerre mondiale, créé à travers la loi du 21 juin 2016⁹.

⁶ Voir à ce sujet : M. BESCH, Normes et légistique en droit public luxembourgeois, p. 57.

⁷ L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 25 février 1967 dans sa version initiale précisait que : « Il est créé le titre honorifique de « Résistant ». Ce titre comporte l'octroi d'une carte de Résistant et d'un insigne de Résistant. »

⁸ Voir la loi du 20 décembre 2002 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.

⁹ Loi du 21 juin 2016 portant création d'un Comité pour la mémoire de la Deuxième guerre mondiale et portant
1. 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 ;

Observations d'ordre légistique

Intitulé

L'intitulé de la proposition de loi sous avis prête à croire que celle-ci comporte des dispositions autonomes. Comme la visée de la proposition de loi sous revue est toutefois entièrement modificative, il y a lieu de reformuler l'intitulé de manière qu'il reflète cette portée. Partant, il convient d'écrire :

« Proposition de loi portant 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 ».

Article unique

L'article 1^{er} de la loi à modifier a été abrogé par l'article 6 de la loi du 21 juin 2016 portant création d'un Comité pour la mémoire de la Deuxième guerre mondiale, de sorte que le numéro d'article en question est devenu vacant. Dans le cas présent, le Conseil d'État signale que la formule « il est rétabli un article X » est à retenir lorsque, par suite d'une abrogation antérieure, le numéro d'article est vacant et qu'on le réutilise.

À l'occasion du rétablissement d'un article dans son intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Le texte de l'article à rétablir est à entourer de guillemets.

Au vu des développements qui précèdent, l'article unique sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« **Article unique.** Dans la loi modifiée du 25 février 1967 ayant pour objet diverses mesures en faveur de personnes devenues victimes d'actes illégaux de l'occupant, il est rétabli un article 1^{er} libellé comme suit :

« Art. 1^{er}. (1) [...]. » »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 16 votants, le 11 juin 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes

-
2. abrogation de la loi du 20 décembre 2002 portant création d'un Centre de Documentation et de Recherche sur la Résistance ;
 3. abrogation de la loi du 4 avril 2005 portant création a) d'un Comité directeur pour le Souvenir de l'Enrôlement forcé ; b) d'un Centre de Documentation et de Recherche sur l'Enrôlement forcé.