

Proposition de loi

relative à l'octroi du titre honorifique de combattant contre le fascisme aux volontaires de l'Espagne républicaine

Avis du Conseil d'État

(13 octobre 2026)

Par dépêche du 4 mars 2026, 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 Dan Biancalana et Mars Di Bartolomeo.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire de l'article unique ainsi qu'une fiche financière.

La prise de position du Gouvernement à l'égard de la proposition de loi sous rubrique a été communiquée au Conseil d'État en date du 3 juin 2026.

Par dépêche du 13 juillet 2026, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État un amendement à la proposition de loi sous rubrique, adopté par la Commission des institutions lors de sa réunion du même jour.

Le texte dudit amendement était accompagné d'un commentaire de ce dernier.

Le présent avis se rapporte au texte amendé de la proposition de loi sous avis tel qu'il est issu de la dépêche du 13 juillet 2026.

Considérations générales

La proposition de loi sous avis vise à attribuer « de plein droit » le titre honorifique de « combattant contre le fascisme » aux résidents luxembourgeois et étrangers, « qui en tant que volontaires des brigades internationales pendant la guerre d'Espagne de 1936 à 1939 sont partis du Grand-Duché de Luxembourg pour défendre les valeurs démocratiques ». Les auteurs rappellent, dans l'exposé des motifs, que les volontaires concernés par la présente proposition de loi sont aujourd'hui décédés. Aux termes de l'exposé des motifs, la reconnaissance envisagée revêt dès lors, par la force des choses, un caractère posthume et n'emporte aucun effet matériel ou patrimonial comme le précise l'article unique de la proposition de loi.

Ce constat amène le Conseil d'État à s'interroger sur la portée normative de la disposition, dès lors que le titre honorifique et posthume qu'il institue n'est assorti d'aucun droit ni d'aucune prérogative. Une telle disposition, qui procède avant tout d'un geste de reconnaissance et de mémoire, paraît ainsi revêtir une portée essentiellement symbolique, étrangère à la fonction normative qui est traditionnellement celle de la loi.

Le Conseil d'État rappelle qu'une proposition de loi avec une visée similaire a été déposée le 9 novembre 2022¹ et a fait l'objet d'un avis du Conseil d'État du 11 juin 2024. À la différence de la proposition de loi sous avis, celle-ci visait à conférer aux combattants de la guerre d'Espagne le titre de « résistant », 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, à la condition que ceux-ci « (aient) posé un acte qualifié de résistance » répondant aux critères prévus par le règlement grand-ducal du 14 mars 1968 relatif au titre de résistant.

Dans son avis précité du 11 juin 2024, le Conseil d'État avait notamment constaté que les dispositions auxquelles renvoyait la proposition de loi, à savoir la loi précitée du 25 février 1967, avaient entre-temps été abrogées par la loi du 20 décembre 2002 portant, entre autres, création d'un Centre de documentation et de recherche sur la résistance², avec la conséquence que le règlement grand-ducal précité du 14 mars 1968 « ne (trouvait) plus de support suffisant dans une quelconque législation »³. Le Conseil d'État avait dès lors conclu à la nécessité de mettre en place « un dispositif autonome spécifique relatif au titre honorifique à attribuer aux personnes y visées ».

La proposition de loi sous examen entend, selon ses auteurs, tenir compte de cette observation et vise, partant, « à établir un cadre juridique autonome pour l'octroi d'un titre honorifique spécifique, distinct du statut de résistant de la Deuxième Guerre mondiale ».

Il convient également de relever que, si le libellé initial de la proposition de loi sous revue visait à conférer le titre aux résidents luxembourgeois et étrangers ayant combattu au sein des forces armées de la République espagnole contre l'instauration d'un régime fasciste en Espagne, le texte tel qu'il résulte de l'amendement parlementaire du 13 juillet 2026 vise désormais les « résidents luxembourgeois et étrangers qui, en tant que volontaires des Brigades internationales pendant la guerre d'Espagne de 1936 à 1939, sont partis du Grand-Duché de Luxembourg pour défendre les valeurs démocratiques ». Cette modification entend ainsi aligner le libellé de la disposition sous examen sur les recommandations formulées dans la prise de position du Gouvernement du 2 juin 2026, selon lesquelles il serait indiqué de reprendre le texte figurant sur la plaque apposée sur le monument du Souvenir (« Gëlle Fra »). C'est également dans un souci d'alignement sur ces recommandations que les auteurs ont précisé que l'attribution du titre n'emportait aucun droit à la délivrance d'un document.

¹ Proposition de loi relative à la reconnaissance du titre honorifique de résistant aux volontaires de l'Espagne républicaine (doc. parl. n° 8095).

² 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).

³ Avis du Conseil d'État, n° 61.225 du 11 juin 2024 portant sur la proposition de loi relative à la reconnaissance du titre honorifique de résistant aux volontaires de l'Espagne républicaine.

Examen des articles

Article unique

La disposition sous revue prévoit que le titre de « combattant contre le fascisme » est attribué de plein droit aux résidents luxembourgeois et étrangers qui ont quitté le Grand-Duché de Luxembourg pour rejoindre en tant que volontaires les brigades internationales pendant la guerre d'Espagne de 1936 à 1939, en vue de la défense des valeurs démocratiques.

Le texte instaure un dispositif autonome spécifique relatif au titre honorifique à attribuer aux personnes visées par la disposition et rencontre ainsi les critiques formulées par le Conseil d'État à l'encontre de la proposition de loi n° 8095 susvisée.

Comme il l'a déjà fait au niveau des considérations générales, le Conseil d'État note un glissement dans la formulation du texte par rapport d'abord à la proposition de loi n° 8095 précitée et par rapport ensuite au texte initial de la proposition de loi sous revue. Alors que la proposition de loi n° 8095 visait les résidents luxembourgeois et étrangers ayant combattu au sein des forces armées républicaines espagnoles et que le texte initial de la proposition de loi sous revue définissait le champ d'application du dispositif par rapport aux résidents luxembourgeois et étrangers qui ont lutté contre la mise en place d'un régime fasciste en Espagne au sein des forces armées de la République espagnole, la nouvelle proposition de loi se réfère à ces mêmes résidents qui ont rejoint les brigades internationales pendant la guerre d'Espagne de 1936 à 1939. Si le terme « Forces armées républicaines espagnoles » ou « Armée populaire de la République » est le nom donné à l'armée régulière et officielle de la Seconde République espagnole, les « Brigades internationales » regroupaient des unités militaires spécifiques composées de volontaires étrangers qui, à l'époque, avait été intégrées administrativement et militairement au sein de l'armée officielle tout en gardant une identité propre. Les Forces armées républicaines espagnoles étaient constituées majoritairement de citoyens espagnols, mais comportaient également des ressortissants étrangers suite à l'intégration en 1936 en leur sein des milices politiques et syndicales dans lesquelles un certain nombre d'étrangers s'étaient engagés directement. La seule référence aux brigades internationales pourrait dès lors exclure du champ du dispositif des résidents luxembourgeois et étrangers qui, dans l'esprit de la future loi, auraient, au sein des Forces armées républicaines espagnoles, combattu le fascisme sans faire partie des brigades internationales. À moins qu'il ne soit historiquement établi que le cas de figure entrevu par le Conseil d'État ne se présente pas, il serait recommandé de préciser le texte de la proposition de loi sur ce point.

Toujours en ce qui concerne la formulation du texte, le Conseil d'État relève encore que la référence à la défense des « valeurs démocratiques » renvoie à une motivation difficile à constater. Il comprend toutefois que, dans le contexte historique de la guerre d'Espagne, cette précision vise à distinguer cet engagement d'autres motivations qui ont également pu guider certains volontaires.

À l'instar de la proposition de loi n° 8095 précitée, l'article sous revue ne prévoit ensuite aucune procédure définissant les modalités selon lesquelles le titre honorifique sera attribué aux personnes remplissant les conditions de la loi. L'ajout par la Commission des institutions, à travers l'amendement

précité, de la précision que le titre est attribué « de plein droit » aux personnes concernées suggère un certain automatisme, le titre étant conféré directement en application de la loi.

Dans cette perspective, le Conseil d'État donne à considérer que l'octroi du titre « de plein droit » paraît difficilement conciliable avec les conditions particulières auxquelles la disposition subordonne l'octroi du titre, dès lors que la résidence au Luxembourg, la participation aux combats au sein des brigades internationales et le départ du Grand-Duché constituent des éléments de fait dont la réunion doit être vérifiée dans le chef de chaque intéressé.

Or, l'absence de toute procédure préalablement définie soulève notamment la question de savoir comment seront traitées les contestations éventuelles relatives à l'octroi du titre. Se pose également la question de l'instance appelée à faire les constats nécessaires en relation avec l'attribution du titre et à statuer sur de telles contestations ainsi que des critères et éléments de preuve sur lesquels la décision conférant le titre devrait se fonder.

Le Conseil d'État renvoie à la procédure qui entourait l'octroi du titre de « Résistant » et qui prévoyait que celui-ci était conféré par le « Ministre d'État [...] sur avis du Conseil national de la Résistance, devant lequel la preuve des faits de résistance aura été établie »⁴. Elle prévoyait également une procédure de révision en cas de production d'éléments nouveaux ou lorsque la décision était entachée d'une erreur⁵.

Le Conseil d'État demande de compléter le dispositif sur l'ensemble des points soulevés.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 16 votants, le 13 octobre 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes

⁴ Article 2 du règlement grand-ducal du 14 mars 1968 relatif au titre de Résistant (Mém. A – n° 10 du 18 mars 1968).

⁵ Voir article 3 du règlement grand-ducal du 14 mars 1968 relatif au titre de Résistant (Mém. A – n° 10 du 18 mars 1968).