

Contre l'état d'urgence

C'est sous le coup de l'émotion, marqué par l'horreur des attentats terroristes parisiens du 13 novembre 2015, que le Premier ministre Xavier Bettel a annoncé son intention de constitutionnaliser la notion d'état d'urgence. Il a rapidement été soutenu par la quasi-totalité des députés qui, la fleur au fusil, tels les « Noctambules » de 1914, ont l'intention d'adopter au pas de charge une révision constitutionnelle dont ils sous-estiment manifestement les potentialités négatives.

Selon leurs vœux, ce ne sera plus seulement face à une « crise internationale », situation floue s'il en est, que l'exécutif pourra invoquer l'urgence pour légiférer par arrêté grand-ducal. Désormais, il pourra aussi le faire « en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ». Décrété sans consultation de la Chambre des députés, cette suspension de la séparation des pouvoirs ne pourra, nous dit-on, être prolongée au-delà de dix jours sans l'aval du Parlement, ni dépasser une durée totale de six mois. Une phrase supplémentaire, copiée-collée des dispositions constitutionnelles françaises conférant des pouvoirs dictatoriaux au Président de la République dans des situations du type mai-juin 1940, nous assure que l'état d'urgence n'empêchera aucunement le Parlement de se réunir de plein droit.

Nous ne sommes nullement rassurés par ces pseudo-garanties. Créer un état d'urgence et le constitutionnaliser, ce n'est pas seulement une « fausse bonne idée ». C'est une remise en cause profonde, dangereuse et inutile de nos libertés et de nos droits.

Profonde, puisqu'elle fonctionne selon une dynamique propre, fondamentalement contraire à la notion même d'État de droit. Ainsi que de nombreux juristes l'ont souligné au sujet d'une évolution similaire en France, l'état d'urgence est avant tout le signe d'un État de police animé par un esprit sécuritaire. Historiquement, de tels dispositifs ont plus souvent servi à démolir des régimes démocratiques qu'à les protéger, indépendamment de tous les garde-fous procéduraux qu'ils pouvaient contenir. « Pas au Luxembourg ! », nous répliquera-t-on sans doute. Détrompons-nous. D'une part, vu la fragilité de son assise économique, vu la crise politique profonde qui secoue actuellement l'Europe, nous ne croyons guère que notre pays est à tout jamais immunisé contre un retour aux démons nationalistes et autoritaires. D'autre part, même un gouvernement se voulant progressiste ne manquera pas de prendre des mesures disproportionnées si on lui en donne le pouvoir, comme en témoignent les lois liberticides votées depuis le 11 septembre 2001 à travers l'Europe.

Dangereuse, puisque le risque de dérives est immense. Premièrement, les conditions de l'état d'urgence sont particulièrement floues. Faudra-t-il que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics soit interrompu ? Ou suffira-t-il d'une série de manifestations musclées pour qu'on suspende la séparation des pouvoirs ? Deuxièmement, confier l'ensemble du domaine législatif au gouvernement risque d'aboutir à une instrumentalisation de l'état d'urgence pour échapper aux contraintes procédurales qui sont l'essence même de la démocratie parlementaire. Des réformes d'ampleur, par exemple en matière de procédure pénale (on pense aux comparutions immédiates, dont l'introduction a été suggérée par Xavier Bettel avant les dernières élections législatives) pourraient ainsi être passées, à la hâte, par la voie réglementaire. Certes, la proposition de révision se veut rassurante, soulignant que la Chambre des députés ne sera pas dessaisie de ses compétences et exercera une

fonction de contrôle. Dans les faits, vu la tendance générale à l'affaiblissement du pouvoir législatif au profit de l'exécutif depuis le début du XX^e siècle, il faut craindre une pérennisation des mesures prises sous l'état d'urgence : le pouvoir législatif aura tendance à avaliser les mesures gouvernementales, en les retouchant légèrement dans le meilleur des cas. La passivité nonchalante de nos députés dans le débat actuel (à l'exception des représentants de déi Lénk), ne fait que confirmer ce risque.

Constitutionnaliser l'état d'urgence est également inutile. Les députés ne cessent de souligner que le Grand-Duché suit en la matière l'exemple français. Un bel exemple que celui-là ! Un président monarque, un Parlement au garde-à-vous, un pouvoir judiciaire marginalisé, une législation pénale parmi les plus répressives en Europe : la patrie des droits de l'Homme n'est aucunement un modèle en matière de libertés fondamentales. D'autres États font face aux mêmes menaces avec des moyens moins intrusifs. Ni l'Allemagne, ni l'Italie, pourtant tout aussi menacées que la France, n'ont introduit la notion d'état d'urgence dans leur Constitution ; en Belgique, au lendemain des attentats de Paris, il a suffi de simples recommandations non-contraignantes pour transformer Bruxelles en ville morte et protéger la population contre des terroristes que le rétablissement des contrôles frontaliers français n'avait nullement permis d'appréhender.

Profondément attentatoire à l'État de droit, dangereuse et inutile, la constitutionnalisation proposée de l'état d'urgence n'est pas destinée à protéger les habitants du Luxembourg. Sa véritable fonction est tout autre : fournir une assurance tous risques à des décideurs politiques qui semblent oublier que gouverner en démocratie, c'est, justement, prendre des risques. Il est grand temps que les défenseurs des droits fondamentaux s'opposent à cette dérive sécuritaire, et que les députés renvoient leur copie avant qu'il ne soit trop tard.

Véronique Bruck, doctorante en droit européen à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Michel Erpelding, chercheur au Max Planck Institute Luxembourg for Procedural Law

Julie Wieclawski, juriste