

REGARDS

ÉTAT DE CRISE ET DROITS FONDAMENTAUX

# Retrouver l'équilibre

Luc Caregari

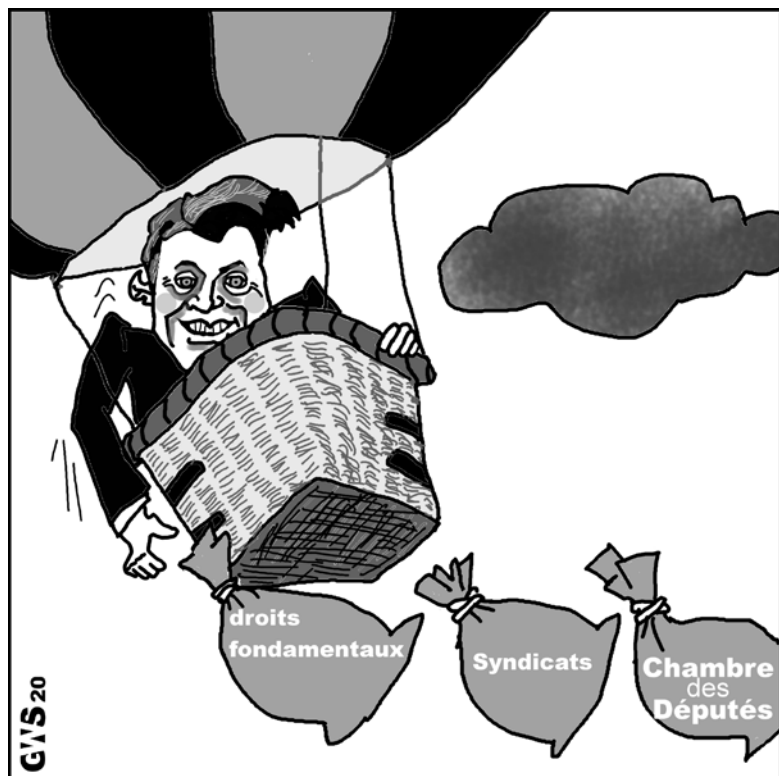
**En votant l'état de crise, le parlement a donné des pouvoirs à l'exécutif que ce dernier n'a plus eu entre ses mains depuis le début du 20e siècle. La démocratie et le vivre-ensemble vont-ils sortir indemnes de cette expérience ?**

Depuis la mi-mars, les règlements grand-ducaux tombent à une cadence inouïe. Ils sont les outils du gouvernement pour lutter contre la crise de la Covid-19, depuis que le grand-duc « après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires » - comme le veut l'article, très controversé, 32.4 de notre Constitution.

Débarrassées du parlement et coupées de la société civile, les autorités règnent donc désormais dans une sorte de vase clos - et le fait qu'il aura fallu une pression massive pour que soient rendues publiques les listes de membres et de consultant-e-s des task forces indique qu'elles s'y sentent plutôt bien. Pourtant, il y a raison de s'inquiéter, comme le montrent les recherches des collègues autrichiens du « Falter », qui viennent de dévoiler des protocoles qui prouvent que très vite le gouvernement autrichien a délaissé les avis des scientifiques et des haut-e-s fonctionnaires pour choisir la voie autoritaire.

Le Luxembourg prend-il le même chemin ? Il y a des indices du moins : le fait que le ministre de la Sécurité intérieure, François Bausch, a encouragé entre les lignes la délation entre voisins-e-s pour faire respecter les règles strictes et la politique de la tolérance zéro pendant le déconfinement pourrait en être un. La prolongation des heures de travail et son application dans des secteurs non essentiels, décidées d'un coup de règlement grand-ducal sans consultation des chers partenaires sociaux et qui ont fait bondir la gauche comme les syndicats, indiquent qu'en temps de crise le dialogue et les circuits courts entre les intéressé-e-s sont coupés. Et sur tout cela pèse encore une épée de Damoclès : la loi pandémie, que le gouvernement est en train de pondre. Les syndicats CGFP, OGBL et LCGB craignent effectivement que celle-ci rende permanents certains écarts contre les droits fondamentaux rendus possibles par l'état de crise.

Pour Stefan Braum, le doyen de la faculté de droit de l'Université du Luxembourg et grand critique de la constitutionnalisation de l'état de crise en 2016, l'affaire est complexe. À la question de savoir s'il se sent confirmé dans ses critiques, Braum répond à la fois par oui et par non : « Le contexte de l'époque était différent. L'introduction de l'état de crise dans la Constitution s'est faite avec en arrière-plan les attaques terroristes





© PIXHERE - UNKNOWN CAMERA

de novembre 2015 à Paris. C'était donc une volonté politique. Je reste pourtant de l'avis que restreindre les droits fondamentaux est toujours problématique et que le risque persiste que ces restrictions soient traduites dans le droit commun après coup - comme c'est le cas en France. »

Pourtant, face à la pandémie, Braum estime que le gouvernement n'avait pas d'autre choix : « La seule loi sur une pandémie date du 19e siècle et n'est donc pas adaptée. La législation luxembourgeoise ne prévoyait rien pour ce cas précis, et sans cadre précis de législation, déclencher l'état de crise était la seule option. C'est une démarche pragmatique qui a ses fondements juridiques et reste à mes yeux proportionnée par rapport à la situation pour l'instant. »

### Le pouvoir est du côté de l'exécutif

Le juriste voit pourtant se confirmer les doutes déjà exprimés par le Conseil d'État en 2016, concernant l'équilibre des pouvoirs : « En ce moment, la balance penche clairement du côté de l'exécutif, au détriment du législatif et du judiciaire. Le pouvoir d'aménagement politique n'est plus du côté du parlement », estime-t-il. C'est pourquoi il serait urgent que la Chambre des député-e-s s'investisse fortement dans l'écriture de cette loi pour revendiquer son pouvoir lé-

gislatif. D'autant plus que, comme le remarque Braum, « plusieurs membres du parlement ont déjà fait la remarque à la tribune que l'état de crise était obsolète. Et ce n'étaient pas que des députés d'opposition ». L'alternative à la loi pandémie est le retour à l'état de crise, et plus celui-ci dure, plus le risque augmente que les restrictions aux droits fondamentaux deviennent permanentes. Pour Braum, il y a des modèles à considérer, comme la Suisse, qui a passé une loi pandémie, ou l'État de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, qui en a passé une juste avant l'arrivée du coronavirus. L'essentiel serait de ne pas mettre en place un catalogue pénal trop rigide et de se concentrer sur la protection des citoyen-ne-s et non leur répression. Et au-delà du virus, il faut des garde-fous contre les abus dans la protection des données et des libertés civiles. Ce qu'apporte le modèle suisse, malgré une liste de délits trop inflexible au goût de Braum.

Une critique que relaie Gilbert Pregno, président de la Commission consultative des droits de l'homme (CCDH) et membre du groupe ad hoc mis en place par le gouvernement pour suivre le déconfinement. Pour lui, dans le modèle suisse, « il manque des références aux droits de l'homme. Celles aux valeurs éthiques ne suffisent pas. Mais sinon, cette loi est réglée comme une montre suisse ». La CCDH suit de très près

les actions du gouvernement pendant l'état de crise. Chaque règlement grand-ducal est analysé sous l'angle des droits de l'homme : « Nous restons vigilants, mais jusqu'ici nous n'avons pas pu déceler d'abus. De toute façon, à la fin de l'état de crise, cette masse de règlements va s'effondrer comme un château de cartes », espère-t-il. Même si en tant qu'humain, Pregno a toujours en tête le scénario le plus pessimiste : « Il est toujours possible que l'exécutif cherche à faire sauter les droits de l'homme. Ce qui ne doit pas se passer est que des mesures liberticides soient traduites en droit commun. C'est ce qui se passe dans les pires des dictatures sud-américaines et aussi en France. Nous ne devons pas basculer du côté de la justice préventive. » C'est pourquoi la CCDH va mettre tous les autres dossiers de côté quand le projet de loi pandémie tombera, pour prendre position. Pregno estime que ce projet va traverser la Chambre des député-e-s « à la vitesse d'un TGV ».

En effet, la publication de la loi va probablement se faire ce vendredi, pour une acceptation en conseil de gouvernement dès le début de la semaine, laissant le weekend aux député-e-s pour se faire une première idée. Une telle précipitation est-elle vraiment nécessaire ? Certes, l'état de crise dure encore jusqu'à la fin juin - et il serait vraiment louable de pouvoir en sortir avant -, mais restreindre

la possibilité de débattre sur la place publique d'une loi tellement importante est sûrement la plus mauvaise chose à faire.

L'assurance du gouvernement rappelle étrangement l'année 2015 et le fameux référendum, qui a prouvé que si la coalition est vraiment nulle dans un domaine, c'est celui d'estimer comment pensent les gens. En ce sens, l'exécutif ferait mieux de prendre au sérieux les interpellations et les demandes de dialogue de la part des syndicats et de ne pas s'enfermer dans sa bulle. Car « le dialogue social a souffert fermement », comme le rapporte Steve Heiliger de la CGFP, premier syndicat à s'inquiéter des droits fondamentaux dans la loi pandémie à venir, avant de rallier LCGB et OGBL à sa cause dans le courant de la semaine. Heiliger regrette qu'aucun syndicat représentatif au niveau national n'ait été impliqué dans l'écriture de cette loi pandémie, alors que « c'est nous qui connaissons le terrain mieux que les politiques. Cette loi doit être adaptée aux réalités du terrain ». Et pas l'inverse, ce qui serait une catastrophe. Tout dépend donc de combien le gouvernement est obnubilé par ses nouveaux pouvoirs et de sa capacité et son envie de dialoguer, qu'il faut espérer intactes.