« État d’urgence » = état d’exception politique

Nous commençons dans ce numéro une série d’articles sur l’« état d’urgence » que la proposition de loi Alex Bodry entend instituer au niveau de la Constitution. L’article est rédigé par l’ancien député de déi Lénk, Serge Urbany, qui a participé aux travaux ayant donné naissance à cette proposition de loi (no 6938), soutenue par le CSV, rejetée par déi Lénk, et qui se trouve toujours pour avis devant le Conseil d’Etat. Lors d’une table-ronde organisée le 24.5.2016 par l’Institut Max Planck de droit procédural international sur cette proposition de loi, le chef de la fraction socialiste, Alex Bodry, a annoncé, en présence de plusieurs membres du Conseil d’Etat dans l’auditoire, vouloir tenir compte des critiques énoncées, dont certaines très violentes. Ainsi le professeur de droit pénal de l’Université de Luxembourg, Stefan Braum, a annoncé « la mort finale de l’Etat de droit ».

(1) L’historique de la notion d’urgence au Luxembourg

Entre 1915 et 1940, donc pendant la première et jusqu’au début de la deuxième guerre mondiale, plusieurs *« lois de compétence »* ont été votées.

Limitées au début à des questions économiques, notamment l’approvisionnement pendant la guerre, ces lois ont ensuite été utilisées pour régler des questions politiques, par exemple en matière de délégations du personnel ou de droits des étrangers.

C’était un moyen pour habiliter le gouvernement à agir à la place du parlement, quelques années après l’introduction du vote universel ouvrier et féminin en 1919.

La seule loi pendant cette période qui concernait véritablement l'ordre public (la loi « muselière » dirigée principalement contre le parti communiste, sur arrière-fond d'une droitisation fasciste en Europe) n'était pas une loi d'urgence.

Son échec au référendum du 6 juin 1937 fut une expérience historique durable, coupant court pour longtemps à des velléités d'état d'exception politique au Luxembourg.

Depuis 1946, des lois annuelles « *d'habilitation* » donnaient le feu vert au gouvernement, surtout en matière économique extérieure. Ainsi elles ont été utilisées pour prendre des sanctions économiques contre l'ex-Yougoslavie. Les questions « réservées » à la loi par la Constitution en de nombreuses matières, notamment sociales, en étaient formellement exclues.

Régulièrement décriées par l'opposition comme un blanc seing au gouvernement, mais votées chaque année par les majorités respectives, ces lois, peu utilisées en fait, ont été vécues comme un « rite » énervant. Et comme elles n'avaient guère d'effet direct sur les électeurs, leur importance politique était des plus réduites et la disponibilité était grande pour les remplacer par un mécanisme d'urgence permanent.

En 2004, la Constitution habilita donc directement le « Grand-Duc » (gouvernement) à prendre des règlements d'urgence en cas de « crise internationale ». Valables pendant 3 mois, sans qu'aucune intervention du parlement ne soit prévue, ces règlements peuvent actuellement déroger à la loi, même en cas de matière « réservée ». Cependant cette technique continuait à être peu utilisée. Elle l'a été, lors de la crise financière de 2008/2009, en matière de garantie de l'Etat pour la Dexia.

Le changement de paradigme sous-jacent, introduit par le ministre de la justice Luc Frieden, n'a pas été vu et, en tout cas pas, n'a pas été soulevé lors des débats parlementaires à

la fin de la période 1999-2004, ceci également par le soussigné qui, en dépit de son opposition à la politique de Frieden, notamment en matière de terrorisme et de service de renseignement, a voté le changement par manque d'attention.

Pourtant les avertissements lancés par le Conseil d'Etat dans son avis de 2002 (après il y est revenu) étaient on ne peut plus clairs :

« Ici ce n'est plus une loi spéciale qui déclenche l'intervention du pouvoir réglementaire, mais c'est la Constitution elle-même qui habilite directement le Grand-Duc. » Il ne faudrait donc « pas se tromper sur cette nuance lourde de conséquences. » « A défaut de « filtre législatif » … c'est le pouvoir habilité qui est seul juge des conditions d'application du texte en cause. » « Le Grand-Duc disposerait en toute hypothèse de pouvoirs quasi illimités. »

Ce sont des phrases clefs pour comprendre la **discussion actuelle** sur l'extension de la notion d'urgence dans la Constitution au cadre **national,** qui risque de transposer le changement de paradigme théorique, introduit en 2004, en **pratique politique** très inquiétante et ceci à nouveau dans un cadre international de droitisation « sécuritaire » inspirée par l'état d'urgence en France.

Serge Urbany

Prochains articles :

(2) La proposition de loi Bodry

(3) La position de déi Lénk

(4) La législation de l'urgence