
Le Parlement au temps du coronavirus

Suède

La pandémie de Covid-19 et le Parlement suédois : comment utiliser un cadre constitutionnel flexible

Patricia Jonason*, Thomas Larue*

*Professeure associée de droit public à l'université de Södertörn

*Docteur en sciences politiques et directeur du secrétariat à l'évaluation et à la recherche du Riksdag (ERS).

La pandémie de Covid-19 a touché l'ensemble de la société suédoise, y compris le Parlement (Riksdag). En effet, dans un pays où aucun cadre constitutionnel spécifique pour les crises civiles n'est en place, il a été nécessaire de procéder à des ajustements organisationnels concernant la présence physique des députés et la procédure de vote afin de permettre le bon fonctionnement du Riksdag. En outre, pour répondre à la nécessité des organes de l'État d'agir rapidement, une délégation plus large du pouvoir normatif du Parlement au gouvernement a été prévue et le processus d'élaboration de la réglementation a été raccourci. Enfin, la fonction de contrôle du Parlement suédois a été affectée. En effet, l'examen annuel du gouvernement par la commission parlementaire de la Constitution a été temporairement reporté et la commission a initié un examen spécifique de la gestion par le gouvernement de la crise du Covid-19.

1. Adaptation des procédures de vote à la Chambre et du travail dans les commissions

Le 16 mars 2020, les « chefs de groupe » des huit partis ont convenu que seuls 55 députés seraient présents lors du vote dans l'hémicycle du Riksdag. Cette décision ne s'applique qu'à la procédure de vote où normalement aucune règle de quorum n'existe. Pour les autres domaines, tous les députés sont restés officiellement en fonction et ont dû s'acquitter de leurs missions comme d'habitude, par exemple en participant aux réunions des commissions. Avant chaque vote, les partis décident quels membres doivent être présents à la Chambre, de sorte qu'il y a un roulement des 55 membres qui participent à chaque séance de vote (généralement une ou deux fois par semaine). Cet accord a ensuite été prolongé à deux reprises (en avril et en août) pour durer au moins jusqu'au 17 décembre 2020.

Les commissions (y compris celle sur l'Union européenne) ont continué à travailler, mais avec la possibilité pour de nombreux députés de se connecter à distance pour certaines réunions. En effet, afin de faciliter les réunions des commissions, la Chambre (après accord entre tous les partis) a décidé

d'élire, le 18 mars 2020, tous les membres du Riksdag comme suppléants de toutes les commissions permanentes, sauf trois : la commission des Affaires constitutionnelles, la commission des Affaires étrangères et la commission de la Défense. Cela faisait partie de l'accord général entre les partis politiques pour assurer la présence de députés dans toutes les commissions.

Le règlement du Riksdag (*riksdagsordningen*, (2014:801), qui s'applique à tous les organes internes, y compris les commissions, ne permettait pas aux commissions de décider formellement (*justering*) à distance (numériquement) de toute proposition formelle (*betänkande ou utlåtande*) de la Chambre. Mais la commission des Affaires constitutionnelles a pris une initiative législative et a proposé une modification¹ de ces règles afin que le Président ou la Chambre (par un vote à la majorité simple) puisse décider que, dans certaines circonstances de crise, les députés puissent participer aux décisions formelles des commissions à distance (par téléphone, Skype ou autres dispositifs numériques sécurisés). Un certain nombre de conditions spécifiques doivent être remplies pour qu'une telle participation ait lieu, notamment que les exigences de sécurité pour le transfert de sons et d'images soient suffisamment élevées pour que la réunion de la commission puisse toujours être considérée comme « fermée » (en Suède, la règle générale est que les réunions des commissions sont réservées aux seuls membres qui y siègent, bien que parfois les commissions décident de tenir des réunions et des auditions publiques). La modification des règles a été approuvée par la Chambre² et est entrée en vigueur le 17 juin 2020.

Dès le 16 avril, pour le vote dans l'hémicycle, les députés ont pu s'asseoir là où ils le désiraient et ont pu ainsi garder leurs distances ; en temps normal, les députés ont des sièges nominatifs et les enregistrements et programmes de vote électronique sont associés à un siège particulier.

Effet imprévu de la réduction susmentionnée du nombre de députés votants, les erreurs de vote sont devenues exceptionnellement rares. Auparavant, les procédures de vote pouvaient donner lieu à des résultats inattendus, c'est-à-dire non conformes aux résultats des élections, par exemple pendant la période du 3 avril 2019 au 11 mars 2020, les « fausses majorités » ont réussi (de justesse) à gagner au moins 13 votes sur des résolutions (*tillkännagivanden*) qui allaient à l'encontre des partis du gouvernement, alors qu'aucune décision de ce type n'a été prise depuis mars 2020.

2. Élargissement de la délégation du pouvoir normatif du Parlement au gouvernement

Les spécificités de la pandémie de Covid-19, et notamment l'imprévisibilité de son évolution, ont mis en évidence la nécessité pour les organes de l'État de pouvoir prendre rapidement des mesures permettant de lutter contre la propagation du virus. En effet, le législateur a fait l'analyse suivante : « il est [...] important qu'il existe un cadre juridique permettant au gouvernement de prendre rapidement les décisions nécessaires dès que le besoin s'en fait sentir ».

¹ Voir bet. 2019/20:KU16.

² Voir rskr. 2019/20:315.

Il n'existe pas de disposition constitutionnelle pour les crises civiles en Suède et donc pas de mécanisme spécifique donnant au gouvernement un pouvoir extraordinaire dans de telles circonstances.³

En outre, les possibilités déjà existantes pour le Riksdag de déléguer au gouvernement la possibilité d'adopter « les règlements (*föreskrifter*) nécessaires pour une protection appropriée contre les infections et pour la protection des individus »⁴ - comme indiqué dans la loi sur les maladies contagieuses - ont été considérées comme peu claires dans leur portée et comme insuffisantes pour faire face aux situations provoquées par la pandémie.⁵

La voie choisie alors pour remédier à cette lacune juridique était double : parallèlement à l'élargissement du champ d'application de la loi sur les maladies contagieuses afin de permettre l'applicabilité de la loi à la nouvelle pandémie, le gouvernement a initié l'introduction d'amendements législatifs pour élargir temporairement la délégation de pouvoir du Parlement au gouvernement sur la base de cette loi.⁶ L'ambition du gouvernement - qui souhaitait des dispositions lui donnant une large marge de manœuvre⁷ - a néanmoins été revue à la baisse. En effet, le Conseil de législation, chargé du contrôle constitutionnel de la quasi-totalité des propositions de loi, a critiqué le « caractère vague et les dispositions trop larges » de celle-ci⁸. Le Conseil souhaitait au contraire une disposition détaillée contenant une liste de mesures potentielles à prendre. L'avis juridiquement non contraignant du Conseil de législation a été suivi par le gouvernement dans sa « proposition au Riksdag ». Après modification, la loi – dans une nouvelle disposition, l'article 6a ajoutée au chapitre 9-, a énuméré cinq types de mesures spécifiques et une sixième catégorie de « nature similaire » :

- 1) restrictions temporaires concernant les rassemblements ;
- 2) fermeture temporaire des centres commerciaux et autres lieux de vente ;
- 3) fermeture temporaire des lieux sociaux et culturels tels les bars, boîtes de nuit, restaurants, cafétérias, salles de gym et installations sportives, bibliothèques, musées et lieux de rencontres publics ;
- 4) fermeture temporaire ou restrictions des transport ou d'utilisation d'infrastructures comme les ports, aéroports, gares routières ou ferroviaires ;
- 5) possibilité temporaire d'échanges commerciaux ou de redistribution de médicaments ou de matériel de protection et d'autres équipements médicaux pour les prestataires de soins privés ou autres acteurs privés ;
- 6) des mesures temporaires de nature similaire.

La référence dans la loi aux situations où « on ne peut pas attendre une décision du Parlement »

³ Prop. 2019/20:155, p. 9.

⁴ Chapitre 9, Section 4.

⁵ Voir Prop. 2019/20:155: p. 12.

⁶ Nous reviendrons sur la procédure suivie plus loin dans cet article.

⁷ C'est-à-dire la possibilité d'adopter des règlements "concernant les relations entre les individus et l'État (*det allmänna*) qui ont trait aux obligations incombant aux individus ou qui empiètent sur la situation personnelle ou économique des individus, mais uniquement si cela est nécessaire pour lutter contre la propagation du virus qui provoque la Covid-19". Prop. 2019/20:155, p.1.

⁸ Lagrådets yttrande 2020.04.06, Prop. 2019/20:155, p. 38.

a permis de délimiter de manière plus précise les situations où il pouvait y avoir transfert des pouvoirs normatifs à l'exécutif. Cette phrase a été introduite afin de prendre en considération les remarques soulevées par la commission des Affaires constitutionnelles (*konstitutionsutskottet*)⁹.

En résumé, « la proposition du gouvernement signifie que la délégation du pouvoir normatif dans la loi sur les maladies contagieuses [a été] complétée par de nouvelles dispositions donnant au gouvernement le droit de promulguer certaines dispositions spécifiques qui [étaient] nécessaires pour lutter contre l'actuelle épidémie de coronavirus »¹⁰.

La délégation de pouvoir a néanmoins été entourée de plusieurs mécanismes de contrôle.

Premièrement, la délégation a été limitée à 3 mois maximum. La période de validité (*giltighetstiden*) des mesures adoptées devait être adaptée à cette période et cesser au plus tard en même temps que les dispositions permettant la délégation.

Deuxièmement, les mesures à prendre sur la base de la délégation temporaire ne pouvaient pas porter atteinte aux droits fondamentaux énoncés dans le catalogue des droits et libertés de la Constitution et qui ne peuvent être restreint qu'au moyen d'un texte législatif¹¹. Par conséquent, les mesures prises ne pouvaient jamais conduire à une intervention physique forcée (*påtvingat kroppsligt ingrepp*), ni à une restriction de la liberté de circulation¹².

Troisièmement, les mesures prises devaient être adéquates, nécessaires et proportionnelles, tout en assurant le respect des principes d'objectivité.¹³

Quatrièmement, la législation prévoyait de soumettre chaque décision prise par le gouvernement au Riksdag pour examen. Cela devait être fait immédiatement après l'adoption de la décision, c'est-à-dire le jour même de l'adoption ou au plus tard le lendemain¹⁴. Cette présentation devait être faite au moyen d'une proposition sur laquelle le Parlement devait prendre position. Si le Parlement faisait la même appréciation que le gouvernement, l'ordonnance s'appliquait jusqu'à la fin de la période de validité. Si le Parlement avait une position différente du gouvernement concernant la nécessité des mesures, le Riksdag avait la possibilité de retirer la délégation de pouvoir par le biais d'une loi ou d'adopter une loi annulant ou remplaçant l'ordonnance.¹⁵

Enfin, la loi amendée contenait des dispositions relatives à la possibilité d'introduire un recours

⁹ Voir yttr. 2019/20:KU8y, p. 15

¹⁰ Prop. 2019/20:155, p. 20. Il est intéressant de noter que les travaux préparatoires soulignent que "...dans l'appréciation de ce qui est nécessaire pour maintenir un contrôle efficace de la maladie (smittskydd) afin de lutter contre la propagation du virus, l'évaluation des autorités compétentes doit être d'une importance cruciale". Ibid.

¹¹ Id., p. 38.

¹² Id., p. 17. Une décision concernant le couvre-feu nécessiterait une loi.

¹³ Id., p. 18.

¹⁴ Id., p 21-22 qui se réfère à prop. 2003/04:30, p. 244-245. Dans le texte final, l'expression "dès que possible" (*snarast*) a été remplacée par "immédiatement" (*omedelbart*). Voir prop. 2019/20:155, p. 40.

¹⁵ Id., p. 28.

dans le cas de décisions administratives concernant les particuliers.¹⁶

La nouvelle disposition de la loi sur les maladies contagieuses, qui a cessé de s'appliquer dès le 30 juin 2020, devait permettre au gouvernement suédois de prendre des mesures drastiques comme la fermeture des bars, restaurants, aéroports, ports et centres commerciaux et de décider la répartition des matériels et équipements médicaux. Le législateur a tenu à souligner que « l'élargissement de la portée de la délégation proposée [...] ne signifie pas que des compétences extraordinaires ont été attribuées [au gouvernement], qui s'écarteraient de ce qui est prévu par la Constitution »¹⁷. Il est intéressant de noter que la délégation du pouvoir normatif pour lutter contre la propagation du coronavirus a été conçue comme une utilisation par le Parlement « dans les limites constitutionnelles [...] de la possibilité de déléguer le pouvoir normatif au gouvernement »¹⁸.

3. Raccourcissement de la durée de la procédure législative

Une autre façon de prendre rapidement les mesures nécessaires pour lutter contre la propagation du coronavirus a consisté à raccourcir la durée de la procédure législative. Comme mentionné plus haut, il n'existe pas de mécanisme de crise civile dans le paysage constitutionnel suédois. La Constitution et le règlement du Riksdag font preuve toutefois d'une certaine souplesse permettant ainsi une accélération du processus législatif. En effet, « la Constitution est [...] conçue de manière à offrir des possibilités d'accélérer la prise de décisions et l'édiction de règles qui peuvent notamment être utilisées en cas de crise »¹⁹.

Les possibilités d'accélérer le processus législatif concernent à la fois les phases pré-parlementaires et parlementaires de la procédure. La flexibilité ne concerne toutefois pas le nombre d'étapes qui doivent être suivies (à l'exception de la consultation du Conseil de législation) et toutes doivent être respectées. La flexibilité ne concerne que les délais, c'est-à-dire le temps que chaque étape peut prendre.

a. La phase de préparation des textes incluant une procédure consultative

Dans le cadre de la procédure législative ordinairement suivie, celle-ci est précédée d'une procédure pré-parlementaire dont la responsabilité incombe au gouvernement. En effet, par le biais de sa lettre de mission (*kommittedirektiv*), le gouvernement décide des contours de la question juridique à examiner et à qui la tâche sera confiée (commission parlementaire, commission

¹⁶ Ces décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif si cela est nécessaire pour se conformer à l'art. 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Une autorisation d'appel est néanmoins requise pour introduire un recours contre la décision prise par le premier degré de juridiction.

¹⁷ Prop. 2019/20:155, p. 20.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Id., p. 8.

d'enquête ou enquêteur individuel). Enfin et surtout, c'est au gouvernement qu'incombe de mener la procédure conduisant à la soumission d'un projet de loi au Riksdag. La responsabilité de la conduite de la phase pré-parlementaire de la procédure législative est définie dans la Constitution à l'article 2 du chapitre 7 qui prévoit que « Lors de la préparation des affaires gouvernementales, les informations et avis nécessaires sont recueillis auprès des autorités publiques concernées. Informations et avis sont aussi, en tant que de besoin, recueillis auprès des collectivités territoriales. Les groupements et les particuliers ont également, dans la mesure requise, la possibilité de faire connaître leur opinion »²⁰.

Les exigences consistant en la consultation des organismes et autres parties prenantes susmentionnés et qui s'appliquent entre autres à l'élaboration des propositions de textes de loi, peuvent être considérées comme correspondant à des exigences de diligence et plus particulièrement à l'exigence de fournir des éléments d'information adéquats au décideur (le gouvernement en l'occurrence). Ces exigences ont également pour fonction de « [fournir un retour précieux et permettre au gouvernement d'évaluer le niveau de soutien qu'il est susceptible de recevoir](#) ».

Le fait que le Riksdag soit un parlement monocaméral explique l'importance du mécanisme consultatif dans la procédure législative.

En principe, le délai accordé aux acteurs consultés pour présenter leurs observations doit être raisonnable. Selon les lignes directrices, ce délai ne devrait normalement pas être inférieur à trois mois²¹. « Toutefois, il n'y a aucune exigence formelle quant à la durée de la période de consultation et 24 heures peuvent être suffisantes en cas d'urgence »²². Si la durée du délai imparti aux acteurs consultés est importante pour la qualité de la procédure de consultation, le nombre et la sélection de ces acteurs doit également être pris en considération. En effet, comme le Conseil de législation l'a indiqué au cours de la procédure législative qui a conduit à l'introduction de modifications dans la loi sur les maladies contagieuses, « lorsqu'il est jugé nécessaire de n'accorder qu'un très court délai de consultation, il est d'autant plus important de disposer d'un nombre satisfaisant et d'une sélection adéquate d'acteurs à consulter »²³.

b. La phase d'examen de constitutionnalité par le Conseil de législation

Cette étape peut avoir lieu aussi bien pendant la phase pré-parlementaire que pendant la phase parlementaire, car la procédure de présentation d'un projet de loi au Conseil de législation peut être initiée à la fois par le gouvernement et par une commission du Riksdag (Constitution, chapitre 8, article 21). Ce mécanisme « ne s'applique toutefois pas si l'examen par le Conseil de législation (...) a pour effet de retarder le traitement de la loi de telle sorte qu'il en résulte un préjudice grave (Constitution, chapitre 8, article 21-3). Cela signifie que l'organe chargé du contrôle de la

²⁰ Tel que modifié le 7 décembre 2010

²¹ Selon la proposition handboken Ds 1997:1, p. 34.

²² RIBB (J.), "Om beredning, kungörelse och ikraftträdande av författningar i kristid", SvJT 2020, p. 535.

²³ Prop. 2019/20:155, p. 37.

constitutionnalité de la loi (composé des juges des deux juridictions suprêmes suédoises) peut être mis hors-jeu pour des raisons d'urgence (si le gouvernement - ou une commission chargée de rédiger une proposition de loi - choisit cette option). La procédure législative suivie au printemps 2020 pour l'adoption de la *loi sur la suspension temporaire des activités dans le domaine scolaire en cas d'événements extraordinaires en temps de paix*²⁴ constitue une bonne illustration de l'application par la commission du Parlement en charge du dossier – la commission de l'Education – de la dispense de demander un avis au Conseil de législation²⁵.

c. La période de dépôt des motions

Même au stade de la motion, le dispositif constitutionnel permet de raccourcir la durée de la procédure législative. Le délai de présentation d'une contre-proposition (*motionstiden*) est régi par le règlement du Riksdag. Selon le chapitre 3, article 12, les motions relatives à un projet de loi ou à une pétition peuvent être introduites dans les quinze jours suivant le jour où le texte a été notifié à la chambre. Toutefois, selon l'article 13, si un projet de loi ou une pétition doit être traité en urgence, le Riksdag peut décider, sur proposition du gouvernement ou de l'organe parlementaire qui a présenté la pétition, d'un délai d'exercice plus court s'il estime qu'existent des raisons particulières. La réduction du délai de dépôt des contre-propositions « devrait être un phénomène purement exceptionnel »²⁶. Qui plus est, ce mécanisme « ne doit jamais être complètement mis hors-jeu »²⁷, un jour étant considéré comme un minimum. Une bonne illustration de la réduction du délai de dépôt de motions est la procédure législative suivie pour la modification de la loi sur les maladies contagieuses au printemps 2020. Le gouvernement a motivé la réduction de la période de dépôt des motions en déclarant qu'« il est de la plus haute importance que le gouvernement ait la possibilité d'édicter urgemment des ordonnances [...] portant mesures adéquates pour atténuer les effets de la propagation généralisée du virus qui provoque la covid-19²⁸ » et a obtenu la réduction de la période de dépôt des motions à un jour.

Il est possible de raccourcir la durée de la procédure législative à ses différents stades : en réduisant la procédure consultative, en écartant l'examen de la proposition de loi par le Conseil de législation et en réduisant le délai de dépôt des motions. La modification de la loi sur les maladies contagieuses (2004:168) a par exemple pu être effectuée en dix jours, délai qui comprend le renvoi du projet de loi au Conseil de législation pour examen. La procédure consultative n'a pas été la seule en l'occurrence à se dérouler rapidement. Le gouvernement, le Conseil de législation et le Parlement ont également agi très vite. Quoiqu'il en soit, le Conseil de législation a critiqué le déroulement de la procédure de consultation, tant en raison du délai (les acteurs consultés avaient eu seulement 24 heures - avec pour point de départ un samedi soir - pour envoyer leurs commentaires,) qu'en raison

²⁴ Lag om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid.

²⁵ Bet. 2019/20:UbU25, p. 10-11. La dérogation a été décidée le 18 mars 2020 à l'unanimité politique et motivée par la nécessité imminente de permettre aux écoles de fermer dès le 23 mars.

²⁶ Prop. 1973:90, p. 541.

²⁷ Ibid.

²⁸ Prop. 2019/20:155, p. 9.

du nombre restreint d'acteurs sélectionnés pour la consultation²⁹. Le Conseil a ainsi exprimé ses préoccupations concernant le respect des exigences constitutionnelles posées pour la préparation des textes (*beredningskravet*)³⁰.

4. Examen des actions du gouvernement en cas de crise civile

La Constitution, dans son chapitre 1, article 4, prévoit que « Le Riksdag contrôle le gouvernement et l'administration du Royaume ». C'est à ce titre qu'il existe plusieurs outils de contrôle et de révision constitutionnelle de la gestion du gouvernement. L'un d'eux est l'examen de la commission des Affaires constitutionnelles qui est fait tout au long de l'année et donne lieu à deux rapports débattus au Riksdag. La mission de la commission d'examiner la manière dont les ministres du gouvernement exercent leurs fonctions et gèrent les affaires du gouvernement est prévue par la Constitution (chapitre 13, articles 1-2). Ces dispositions prévoient que la commission doit, chaque fois qu'il y a lieu de le faire et au moins une fois par an, informer le Riksdag de ce qu'il juge utile. Le 24 mars 2020, la commission a décidé de reporter son examen régulier du gouvernement jusqu'à nouvel ordre en raison de l'épidémie de coronavirus. La commission a alors estimé que, compte tenu de la situation qui prévalait du fait du coronavirus, ses travaux sur l'examen du gouvernement devaient être reportés. La commission a donc décidé de ne pas tenir d'audition dans le cadre de l'examen réalisé habituellement au printemps, et que l'examen reprendrait son cours dès qu'il pourra être effectué sous des formes plus adéquates.

Le 4 juin 2020, la commission des Affaires constitutionnelles a décidé de reprendre ses activités d'examen. Conformément au calendrier établi, une décision concernant les auditions aurait dû être prise après l'ouverture de la session du Riksdag le 8 septembre (ces auditions ont été reprises ultérieurement et ont débuté en octobre 2020).

Le 26 juin, la commission des Affaires constitutionnelles a commencé à planifier son examen de la gestion de la crise du coronavirus par le gouvernement. Les partis en son sein ont convenu que l'examen ne devrait pas se limiter aux notifications (*KU-anmälan*) soumis à la commission, mais devrait aussi porter sur l'exercice du pouvoir gouvernemental dans une perspective constitutionnelle plus large.

Le 24 septembre 2020, la commission des Affaires constitutionnelles a discuté de la manière dont le gouvernement a traité certaines questions durant la pandémie³¹ et a proposé d'établir un bilan des mesures prises par le gouvernement dans les domaines suivants: (a) la préparation de « projets de loi rapides », (b) la consultation de la commission des Affaires européennes, (c) les mesures visant à garantir la disponibilité d'équipements de protection et d'autres fournitures médicales, (d) les mesures visant à coordonner l'accès aux unités de soins intensifs, (e) les mesures visant à étendre les tests et

²⁹ Id., p. 37.

³⁰ Ibid.

³¹ Voir l'article 5 du protocole 2020/21:3 de la commission parlementaire de la Constitution.

le traçage des infections, (f) l'introduction d'une limite de participation aux rassemblements et aux manifestations publiques, (g) l'introduction d'une ordonnance concernant les soins pour les personnes âgées et (h) l'introduction de l'enseignement à distance dans le système scolaire.

La Commission a examiné la nature de la crise et, plus particulièrement, la préparation par le gouvernement de la procédure consultative pour les « projets de loi rapides » (*propositioner i kristid*). Cela a été fait, par exemple, en 2009³², lorsque la commission a examiné le traitement et la préparation par le gouvernement de projets de loi en temps de crise - crise bancaire suédoise de 1990-1994, crise financière mondiale de 2008-2009 et crise pandémique de 2009 due au virus H1N1 (ou grippe porcine) - afin de tirer des conclusions.

Selon la commission, les procédures de préparation ont généralement bien fonctionné pendant ces crises, notamment parce qu'elles offrent une marge de flexibilité et de rapidité d'exécution, tout en permettant de recueillir l'avis des organes compétents. L'expérience de ces trois crises a montré que les délais de la procédure consultative ont été, parfois considérablement, raccourcis. Mais cela découle de la nature urgente qui caractérise normalement une crise. Parfois, la soumission de projets de loi au Conseil de législation a été omise au motif qu'une procédure de consultation retarderait le processus législatif, ce qui entraînerait un préjudice considérable.

Enfin, en ce qui concerne les contacts entre le gouvernement et le Riksdag avant de proposer une réduction du délai pour déposer une contre-proposition (*följdmotionstiden*), l'examen de la commission constate que la pratique habituelle n'a pas été pleinement respectée. La commission a souligné qu'il est important que le gouvernement finalise ces contacts en amont de telles propositions de réduction de délai, ainsi que l'importance du fait que ces « projets de loi rapides » contiennent des justifications concernant les propositions de réduction des délais.

L'adaptation du fonctionnement interne du Riksdag - modification des procédures de vote, etc. - a fonctionné sans faille. Pour autant qu'on puisse l'évaluer, il semble que les outils juridiques dont disposent les acteurs étatiques aient été suffisants au regard des mesures que ces acteurs souhaitaient prendre pour faire face aux situations générées par la pandémie de Covid-19³³. Certains problèmes concernant l'actuel dispositif juridique de préparation (*författningsberedskap*) ont néanmoins été identifiés par Jonsson Cornell, tels que la fragmentation de la réglementation, l'augmentation des risques de conflit de normes, le manque d'efficacité et autres vulnérabilités³⁴. En outre, on peut se demander si le cadre juridique suédois serait adéquat en cas de pandémie encore plus grave.

Il y a dix ans, une commission d'enquête du Parlement (*Grundlagsutredningen*)³⁵, qui a procédé

³² Voir bet. 2009/10:KU10, pp. 45-78.

³³ Il est intéressant de noter à ce propos qu'à notre connaissance la délégation de pouvoir normatif permise par la réforme de la loi sur les maladies contagieuses n'a pas été mise en œuvre pendant les trois mois de son existence.

³⁴ Anna Jonsson Cornell, "Författningsberedskap i praktiken - en kommentar med anledning av lagen om ändring i smittskyddslagen, Svensk Juristtidning, p. 377.

³⁵ Voir SOU 2008:125.

à un examen de la Constitution dans son ensemble, avait suggéré un mécanisme donnant des pouvoirs (normatifs) extraordinaires au gouvernement en temps de crise civile. La proposition de la commission a cependant été rejetée par le gouvernement après avoir été l'objet de critiques au cours de la phase consultative de la procédure législative³⁶. La pandémie de Covid-19 donne l'occasion de réfléchir de manière approfondie – bien qu'à titre préliminaire – à la « révision des conditions préalables à une action législative en cas de crise civile »³⁷. L'État suédois se doit de disposer d'outils juridiques solides et adéquats si des situations de pandémie particulièrement sérieuses ou autres crises civiles se produisent. Toutefois, trouver un équilibre entre, d'une part, la nécessité d'un cadre constitutionnel souple donnant au gouvernement une marge de manœuvre lui permettant de gérer une crise civile au fur et à mesure de son évolution et, d'autre part, la nécessité de sauvegarder les libertés démocratiques, est un exercice délicat.

Au fur et à mesure que les nouvelles enquêtes – suite à la création par le gouvernement d'une commission dite « Corona »³⁸ et de l'examen entamé par la commission des Affaires constitutionnelles – seront achevées, il sera possible d'évaluer de manière plus précise la nécessité éventuelle de modifier le dispositif juridique de préparation ou de revoir la répartition du pouvoir normatif entre le gouvernement et le Parlement.

³⁶ Prop. 2009/10:80, p. 207.

³⁷ Voir yttr. 2019/20:KU8y, p.16.

³⁸ Le 30 juin 2020, le gouvernement suédois a nommé une commission d'enquête pour évaluer les mesures prises pour limiter la propagation du COVID-19. Outre son président, un ancien juge aux multiples mérites (il fut président de la Cour administrative suprême et juge à la Cour de justice de l'Union européenne), ont été nommés sept universitaires et membres de la société civile (parmi lesquels un prêtre). La commission d'enquête doit remettre son rapport final d'ici février 2022. Deux rapports intermédiaires doivent être présentés, l'un le 30 novembre 2020 et l'autre le 31 octobre 2021. Le premier rapport intermédiaire porte sur la propagation du virus dans le secteur de la santé et de la protection sociale des personnes âgées.