

L'État de droit et la crise sanitaire en Espagne¹

Questionnaire

I - La confection de la norme sanitaire

1°) Votre droit comporte-t-il des dispositions préparées à l'avance pour répondre à une situation de crise telle que celle du Covid-19 ? A défaut, l'État a-t-il créé, en urgence, un régime juridique spécifique pour répondre à la crise du Covid-19 ? Ou bien a-t-il mis en œuvre un principe général, éventuellement jurisprudentiel, d'« état de nécessité » ou de « circonstances exceptionnelles » ?

L'ordre juridique espagnol comporte, tant au niveau constitutionnel que législatif, plusieurs dispositifs susceptibles d'offrir une réponse aux situations de crise telle que celle provoquée par la pandémie de Covid-19. Tous ces mécanismes, préexistants à l'apparition de l'épidémie, avaient été consacrés dans le droit positif précisément afin de pouvoir faire face à d'éventuelles circonstances exceptionnelles. Dès lors, aucun principe général d'« état de nécessité » ou de « circonstances exceptionnelles » n'a été invoqué. Pour autant, ces instruments et le recours qui y a été fait sont, néanmoins, à rapprocher de la situation concrète qui, caractérisée par l'urgence et la nécessité, appelle une réaction radicale des pouvoirs publics qui, en Espagne, présente la particularité d'être distincte selon l'échelon territorial en cause. Ainsi, pour les pouvoirs publics « régionaux » espagnols, c'est à un droit des temps ordinaires, mais à un droit spécial – le droit sanitaire –, qu'il convenait de faire appel. Le pouvoir central, quant à lui, a fait un choix tout différent en déployant un dispositif d'exception. Car quel que soit le mécanisme activé, l'organisation territoriale espagnole n'a pas manqué de produire ses effets à l'égard de la gestion de la crise du Covid-19. De ce point de vue, dans le cadre de la forte décentralisation politique que connaît l'Espagne, les dix-sept communautés autonomes que compte le pays ont été les premières à intervenir, avant même l'État central. En effet, d'un point de vue général, rappelons que ce sont ces échelons territoriaux, dotés de l'autonomie politique sur le fondement de l'article 2 de la Constitution du 27 décembre 1978, qui assurent, à travers les services de santé des gouvernements autonomes, la gestion de la protection de la santé tandis que sa coordination générale revient au ministère de la santé espagnol (art. 149.16 a de la Constitution).

Dans un premier temps, ce sont, ainsi, les autorités des Communautés autonomes qui ont agi sur le fondement des règles législatives relatives aux crises sanitaires. Elles l'ont fait avant même l'intervention de l'État. Le point de départ est donné le 24 février 2020 par la décision du ministère de la santé des Canaries de confiner 700 personnes pendant 15 jours dans un hôtel de Tenerife. Ensuite, les premières mesures de portée plus générale sont adoptées au sein du Conseil interterritorial du système national de santé, le 9 mars 2020, par le biais d'un accord prescrivant diverses mesures de distanciation dans les domaines de l'enseignement et du travail mais décidant aussi la suspension des activités scolaires au sein des zones affectées (Madrid, Labastida et Vitoria). Durant les jours qui suivent, dans leurs actions, ces Communautés autonomes ont recours aussi bien à leur réglementation propre (sanitaire et de protection civile) qu'au droit étatique. Peu à peu les décisions vont se faire plus sévères, au point qu'à partir du jeudi 12 mars plusieurs « plans d'urgence » de Communautés autonomes sont mis en œuvre, le

¹ Par Hubert ALCARAZ, Professeur de droit public à l'Université de Pau et des pays de l'Adour, membre de l'Institut d'études ibériques et ibéro-américaines (CNRS UMR 7318).

premier par la Catalogne qui autorise les autorités à aller jusqu'à un confinement de la population. Ensuite, le Pays basque faisant de même (arrêté du 13 mars du conseiller de la santé basque), puis la Galice (résolution du 13 mars 2020 du secrétariat général technique du conseil de la présidence, des administrations publiques et de la justice rendant public l'accord du conseil de la Xunta de Galicie du 13 mars) et Murcia (arrêté du 13 mars 2020 du conseiller à la santé activant le plan territorial de protection civile de la région de Murcia en vue de faire face à la pandémie globale de Coronavirus). Des isolements généralisés sur la base de ces plans sont institués, plusieurs lois de Communautés autonomes prévoyant expressément la possibilité de tels « confinements » (art. 8.2.a du décret-législatif 1/2017, du 27 avril, approuvant la refonte de la loi de gestion des urgences du Pays basque ; art. 9.b) de la loi 4/1997, du 20 mai, de protection civile de Catalogne, par exemple). Il s'agit donc de mesures unilatérales allant de la fermeture des établissements commerciaux, de l'interdiction d'événements collectifs et la suspension des services de transport, jusqu'à des confinements sur des territoires limités.

Outre les dispositions législatives parfois propres à telle ou telle Communauté, c'est essentiellement sur trois dispositifs législatifs nationaux que s'appuient les Communautés autonomes pour prendre ces décisions. Cette législation « de base », adoptée au niveau de l'État, contient plusieurs clauses suffisamment générales pour faire face à ce type de situations d'urgence. Il s'agit, tout d'abord, de la loi organique 3/1986 du 14 avril relative aux mesures spéciales dans le domaine de la santé publique (LOMESP), première source du droit des crises sanitaires, applicable par l'État comme par les échelons territoriaux autonomes. Son article 1^{er} dispose : « Afin de protéger la santé publique et de prévenir sa dégradation ou sa détérioration, les autorités sanitaires des différentes administrations publiques pourront, dans le domaine de leurs compétences, adopter les mesures prévues par la présente loi lorsque des raisons sanitaires d'urgence ou de nécessité l'exigent »². Sur ce fondement est adoptée la première décision de confinement dans un hôtel des Canaries le 24 février. Les menaces sanitaires sont également au cœur de la loi 14/1986 générale sur la santé, du 25 avril (LGS). Celle-ci renferme, notamment, une clause générale (art. 26, al.1) selon laquelle « En cas d'existence ou de soupçon raisonnable d'existence d'un risque imminent et extraordinaire pour la santé, les autorités sanitaires adoptent les mesures préventives qu'elles estiment pertinentes »³. Dans le même sens, la loi 33/2011 générale sur la santé publique, du 4 octobre, après avoir consacré une règle générale qui, sans préjudice des mesures prévues par la LOMESP, peut fonder exceptionnellement lorsque des motifs d'une extraordinaire gravité ou urgence le justifient les mesures nécessaires, adoptées tant par l'administration générale de l'État que par celle des Communautés autonomes dans leur domaine respectif de compétences, établit également une liste non exhaustive des mesures envisageables. Enfin, ont également été activées les règles contenues dans la loi 17/2015 du 9 juillet relative au système national de protection civile (LSNPC) et celles issues de la loi 36/2015 du 28 septembre sur la sécurité nationale (LSN)⁴.

Toutefois, ce droit spécial des menaces sanitaires n'a pas été la voie retenue par l'État espagnol qui a fait le choix de centraliser la gestion de la crise en recourant à un droit d'exception, par le biais d'un des trois régimes de circonstances exceptionnelles que prévoit la Constitution espagnole de 1978. A cet égard, l'article 116, alinéa 2, du texte constitutionnel consacre l'état d'alarme, l'état d'exception et l'état de siège, tout en décrivant les conditions d'activation de chacun de ces régimes : déclaration de l'état d'alarme par le gouvernement et ratification par le Congrès des députés ; déclaration par le gouvernement, avec autorisation préalable du Congrès

² Sauf précision contraire, les traductions ont été réalisées par nos soins.

³ Suit une liste non exhaustive des mesures envisageables.

⁴ Au niveau municipal, les autorités communales sont aussi intervenues sur la base de la clause générale prévue par la loi 7/1985 du 2 avril réglementant les bases du régime local (dite LRBRL).

des députés, de l'état d'exception ; et déclaration par le Congrès des députés, à la majorité absolue sur proposition du gouvernement, de l'état de siège. Cet article 116 est complété par une loi organique 4/1981, du 1^{er} juin, relative aux états d'alarme, d'exception et de siège⁵. Alors que l'état de siège transfère le pouvoir aux mains des autorités militaires, les états d'alarme et d'exception, sans produire d'effet à l'égard des titulaires du pouvoir politique, autorisent des atteintes à l'exercice des droits et libertés de degrés différents, l'état d'alarme étant susceptible d'en restreindre l'exercice tandis que l'état d'exception permet leur suspension. C'est l'état d'alarme qui est retenu et sa proclamation a lieu le 14 mars 2020⁶. Il est maintenu en application jusqu'au 21 juin, avant que le 25 octobre dernier⁷ il ne soit de nouveau mis en œuvre⁸.

2°) L'Etat, dans l'édiction des normes liées à la crise sanitaire, s'est-il inspiré de normes mises en œuvre dans d'autres pays ? le cas échéant, lesquels ?

De manière générale, pour la confection de ses normes, l'Espagne est toujours attentive, depuis le retour de la démocratie, aux solutions retenues par l'Allemagne et l'Italie. L'Allemagne, en particulier, a été une source d'inspiration importante au moment de l'élaboration de la Constitution de 1978 et depuis elle reste une référence incontournable. Ainsi, les Espagnols y ont relevé l'existence d'une loi fédérale spécifique et détaillée relatives aux épidémies et aux maladies infectieuses (*Infektionsschutzgesetz* de 2000). Toutefois, en l'espèce, c'est surtout l'exemple italien qui a été particulièrement analysé, pour deux raisons principales. D'une part, l'antériorité dans la production de la crise ; le fort accroissement du nombre de personnes touchées par le Covid-19 intervient en Espagne à partir du début du mois de mars, c'est-à-dire un peu plus de quinze jours après les nombreuses contaminations en Italie, d'où l'intérêt particulier renforcé pour ce pays. D'autre part, Italie et Espagne partagent une forme d'organisation territoriale proche, dans laquelle les régions (italiennes) et les Communautés autonomes (espagnoles) disposent d'une autonomie importante qui en fait des acteurs de tout premier plan dans la gestion et la mise en œuvre du système de santé. A cet égard, les mesures adoptées en Italie par le biais des décrets-lois des 8, 9 et 11 mars 2020 ont été précisément examinées par les autorités espagnoles et leur contenu a directement inspiré une part importante des dispositions qui figurent désormais dans le décret 463/2020 du 14 mars déclarant l'état d'alarme en Espagne.

⁵ *Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio*. L'article 1, al. 1, de cette loi dispose : « La déclaration des états d'alarme, d'exception et de siège interviendra lorsque des circonstances extraordinaires rendent impossible le maintien de la normalité à travers les pouvoirs ordinaires des autorités compétentes ». Son article 4 se fait plus précis : « Le gouvernement, faisant usage des facultés que lui accorde l'article 116. 2 de la Constitution, peut déclarer l'état d'alarme, sur tout ou partie du territoire national, lorsque l'une des altérations graves de la normalité suivantes se produit : a) Catastrophes, calamités ou malheurs publics, tels que tremblements de terre, inondations, incendies urbains et forestiers ou accidents de grande ampleur. b) Crises sanitaires, telles qu'épidémies et situations de contamination graves. c) Paralysie des services publics essentiels pour la collectivité (...). d) Situations de pénurie de produits de première nécessité ».

⁶ *Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19*. Avant cela, l'état d'alarme n'avait été appliqué en Espagne qu'en une occasion, en décembre 2010 par le gouvernement de José Luis Rodríguez Zapatero pour faire face à la fermeture de l'espace aérien espagnol en raison d'une grève massive des contrôleurs aériens (*Real Decreto 1673/2010* du 4 décembre). Le but était alors de rétablir le service public du transport aérien. La déclaration de l'état d'alarme appartient au gouvernement national pour une période de 15 jours. Au-delà de cette période, toute prorogation nécessite une autorisation parlementaire et doit donc être votée par le Congrès des députés.

⁷ *Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS- CoV-2*.

⁸ Dès le 9 octobre, le gouvernement espagnol avait décrété l'état d'alarme pour 9 municipalités de la Communauté autonome de Madrid.

3°) Le droit de la crise a-t-il engendré peu ou beaucoup de textes ? Dans quelle proportion le droit de la crise sanitaire est-il législatif ou réglementaire ? Quelle est la part de la « législation déléguée » (du type des ordonnances de l'article 38 de la Constitution en France) ? Le Parlement a-t-il occupé un rôle prépondérant dans l'écriture du droit de la crise ou est-ce que l'essentiel des textes a été rédigé par le Gouvernement ?

Face à la crise sanitaire, ce sont de très nombreux textes qui ont été adoptés, tant que niveau de l'État espagnol lui-même que des Communautés autonomes, au point que certains auteurs n'ont pas hésité à relever le contraste entre la faible activité de l'État avant le 14 mars et l'« hyperactivité » qui, à partir de là, a caractérisé son action. De ce point de vue, si avant le 14 mars, les mesures trouvaient leur source dans l'action des Communautés autonomes, la mise en œuvre de l'état d'alarme a, au contraire, provoqué la centralisation de la lutte contre la pandémie entre les mains du seul gouvernement espagnol et cela à l'égard de l'ensemble du territoire. Au 12 décembre 2020, plus de 300 textes étatiques relatifs à la crise provoquée par le Covid-19 avaient été publiés au Bulletin officiel de l'État, parmi lesquels 29 décrets-lois, 19 décrets et une seule loi. Quant aux textes adoptés par les 17 Communautés autonomes et les deux villes autonomes que compte l'Espagne (Ceuta et Melilla), on en compte plus de mille publiés au Bulletin officiel de l'État.

Au niveau de l'État, les règles adoptées ont donc pris principalement la forme de décrets-lois, décrets et arrêtés ministériels, c'est-à-dire de textes tant de valeur législative que réglementaire mais toujours d'origine gouvernementale. Plus qu'à la « législation déléguée » (les décrets législatifs, ou *decretos legislativos*, prévus par l'article 82, al. 2, de la Constitution espagnole), c'est à la « législation d'urgence », à travers les décrets-lois (*decretos-leyes*), que le gouvernement espagnol a eu particulièrement recours. Les décrets-lois représentent, en effet, pour les normes étatiques, l'écrasante majorité des règles de valeur législative élaborées au cours de la période. Selon l'article 86 de la Constitution, « en cas d'extraordinaire et d'urgente nécessité, le gouvernement peut édicter des dispositions législatives provisoires qui prendront la forme de décrets-lois et qui ne pourront pas modifier l'organisation des institutions fondamentales de l'État, les droits, les devoirs et les libertés de citoyens (...), le régime des Communautés autonomes et le droit électoral général ». En principe, ces textes doivent être soumis, dans les trente jours qui suivent leur publication, au débat et au vote du Congrès des députés. Autrement dit, l'adoption de ce type de norme par le gouvernement ne nécessite pas une autorisation préalable du Parlement, mais simplement une confirmation postérieure, intervenue en 2020 à l'égard de l'ensemble des décrets-lois adoptés en raison de la crise sanitaire. Seules les limites matérielles mentionnées par l'article 86 – qui renvoient à la réserve de loi organique – sont opposables au gouvernement, de sorte que le décret-loi peut avoir pour objet l'encadrement de matières généralement réglées par la loi ordinaire. Certains décrets-lois ont été adoptés avant l'entrée en vigueur du premier l'état d'alarme, d'autres encore après et avant que ne soit déclaré le second état d'alarme le 25 octobre dernier (décret 926/2020 du 25 octobre). Surtout, durant l'application du premier état d'alarme, le gouvernement a adopté, en à peine trois mois, quatorze décrets-lois, la plupart du temps afin de prendre des mesures spécifiques et circonstanciées pour faire face à la pandémie. Dès lors, pour ce qui relève des normes étatiques, c'est essentiellement le gouvernement qui se trouve à l'origine des normes produites. Au demeurant, les choses sont très comparables au niveau des Communautés autonomes.

Il résulte de cette abondance normative une très grande complexité, difficilement conciliable avec un souci d'accessibilité et d'intelligibilité du droit, mais aussi une forme de dispersion normative, dans la mesure où tous les échelons territoriaux sont intervenus, parfois peut-être

même de manière redondante, souvent sans coordination. Tout ce droit est rassemblé au sein de plusieurs éditions électroniques spéciales du Bulletin officiel de l'État consacrées au Covid-19 (droit étatique ; droit des Communautés autonomes), représentant plusieurs milliers de pages.

Pour ce qui est de la place du Parlement espagnol, la déclaration de l'état d'alarme entraîne une centralisation des pouvoirs aux mains du pouvoir exécutif. Toutefois, conformément à l'article 116 de la Constitution, cela ne signifie pas une marginalisation totale du Parlement qui conserve sa fonction de contrôle de l'action de l'exécutif, puisqu'il est « réuni immédiatement », en cas de proclamation de l'un des états d'exception envisagés par la Constitution, et qu'il lui revient d'autoriser les éventuelles prorogations de l'état d'alarme, à la majorité simple (art. 162 et suivants du règlement du Congrès des députés). Entendons par là que la fonction parlementaire de contrôle s'intensifie : tous les décrets et arrêtés ministériels qui sont adoptés dans ce cadre doivent lui être immédiatement communiqués – ce qui a été fait de manière hebdomadaire entre le 14 mars et le 21 juin -, à charge pour lui, le cas échéant, d'adresser des demandes de précisions ou d'éclaircissements au gouvernement. Néanmoins, la particularité de l'épidémie de Covid-19 et les contraintes sanitaires liées au souci de maîtrise du virus ont pesé sur l'activité du Parlement qui a dû organiser des sessions à distance et étendre les hypothèses de vote en ligne. Au niveau des Communautés autonomes, en dehors des parlements basque et galicien, qui avaient été dissous quelques jours plus tôt en prévision d'élections locales, les parlements ont également rencontré des difficultés pour poursuivre leur activité. De manière générale, deux situations distinctes ont vu le jour : d'une part, certains ont décidé de réduire de manière drastique leur activité ; d'autre part, les autres ont purement et simplement eu recours à la suspension de leurs sessions afin de déclencher le seul fonctionnement de leur commission ou bureau permanent.

4°) Le droit de la crise sanitaire a-t-il porté sur des domaines circonscrits ou a-t-il concerné tous les domaines du droit ?

Les domaines couverts par les interventions des pouvoirs publics ont été très larges et très variés. Pour s'en tenir aux textes adoptés par les autorités de l'État espagnol, outre ceux qui portent spécifiquement sur la déclaration de l'état d'alarme et son déploiement, ils sont relatifs aux mesures sanitaires proprement dites ; aux mesures de sécurité, d'intérieur et de protection civile (contrôle aux frontières, restriction des vols internationaux, forces de police et de sécurité, circulation des véhicules, possession d'armes et sécurité privée). Ils se déploient également en matière de transports, en matière de défense, en matière économique (économie générale, tourisme, sports et loisirs, lutte contre la pauvreté et aide et protection des personnes vulnérables, restauration et hôtellerie) mais aussi à propos de l'éducation, l'enseignement supérieur et la formation professionnelle, l'accès aux soins (hors Covid-19), l'enlèvement et la gestion des déchets, la garde d'enfants, les mesures spécifiques en matière de ressources humaines au sein du secteur sanitaire et social ou encore de pratique des cultes.

5°) Les procédures de production des textes ont-elles été respectées comme en temps ordinaire (par ex., pour les textes du gouvernement en France : consultations préalables, avis du Conseil d'Etat, examen en conseil des ministres) ? Ou bien ces procédures ont-elles été adaptées pour les besoins de la crise ? Quelle a été la place accordée aux experts scientifiques dans la préparation des textes ?

Bien qu'en principe le droit espagnol prévoit que les régimes d'exception ne modifient pas le fonctionnement normal des institutions (art. 116, al. 6, de la Constitution), certaines des réformes intervenues pendant la crise sanitaire ont suscité des controverses au regard de leur

procédure de production ou même du recours qui y a été fait. Ainsi, le décret-loi a-t-il été utilisé pour modifier la composition de l'organe de direction du Centre national du renseignement espagnol afin d'y intégrer la deuxième vice-présidente du gouvernement, alors même que l'extraordinaire et urgente nécessité en la matière est plus que douteuse, de même que le lien avec l'épidémie de coronavirus (décret-loi 8/2020 du 17 mars). De même, c'est par cette voie que le gouvernement a choisi de réformer, en pleine crise sanitaire, les modalités de gestion du régime général de sécurité sociale (décret-loi 15/2020 du 21 avril). En violation de l'article 81 de la Constitution, l'article 4 de la loi organique 3/1986 portant mesures spéciales en matière de santé publique a été corrigé par l'article 4 du décret-loi 6/2020 du 10 mars. Par ailleurs, le délai de trente jours prévu pour que le Parlement espagnol confirme les décrets-lois n'a pas été respecté, par exemple, pour le décret-loi 4/2020 du 18 février, la décision parlementaire n'intervenant que le 25 mars. Pour ce qui est des actes réglementaires, qu'il s'agisse de décrets (qui doivent être adoptés en conseil des ministres, signés par le Roi et contresignés par le président du gouvernement) ou d'arrêtés ministériels, le gouvernement n'a rendu publique aucune urgence ou dérogation dans les procédures d'adoption.

Quant à la place accordée aux experts, l'Espagne se distingue assez nettement de la France sur ce point. En effet, lors de la première vague de l'épidémie, le pouvoir politique espagnol a seulement eu recours aux experts à compter du 21 mars ; par ailleurs, à partir du 6 juillet, le gouvernement n'a plus consulté le comité scientifique technique. Au surplus, il n'a pas communiqué les avis produits par le groupe d'experts, un temps réuni, pas davantage que sa composition précise. Ainsi le porte-parole du ministère de la santé s'est-il contenté d'indiquer que « Le groupe d'experts est constitué depuis l'origine de 9 personnes, expertes dans différents domaines en lien avec la réponse à apporter l'épidémie », sans confirmer l'identité de ces personnes. Plus surprenant encore, dans un communiqué de presse du 21 mars, le même ministère de la santé indiquait le chiffre de 6 experts, tous épidémiologistes. Lors du premier état d'alarme, le président du gouvernement, Pedro Sánchez, le ministre de la santé, Salvador Illa, et le comité se sont réunis tous les samedis (c'est-à-dire six fois en tout) par visioconférence. Il semble que la sortie du premier état d'alarme et le plan qui l'a accompagnée ont rompu la confiance de l'exécutif à l'égard du comité, en particulier après que certains de ses membres ont critiqué l'absence d'indicateurs concrets au sein dudit plan. Depuis le 6 juillet dernier, aucune réunion de ce type n'a plus été organisée. Le ministre de la santé a assuré à la presse qu'au cours de mois de septembre et d'octobre des échanges avaient eu lieu avec le comité d'experts mais là encore aucune information transparente n'a été communiquée. En novembre 2020 encore, l'identité des experts n'avait pas été officiellement confirmée et aucune information quant aux modalités de fonctionnement du groupe et à la périodicité des réunions n'avait été diffusée.

6°) Les délais de préparation des textes ont-ils été raccourcis, et si oui dans quelle mesure ?

Peu de textes d'origine non gouvernementale ont été adoptés par l'État espagnol depuis le début de la crise sanitaire. Une seule loi a vu le jour, la loi 3/2020 du 18 septembre relative aux mesures procédurales et d'organisation pour faire face au Covid-19 dans le domaine de l'administration de la justice (*Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia*). Issue d'un projet de loi, résultant lui-même du décret-loi (16/2020 du 28 avril) comprenant diverses mesures visant à faciliter le retour progressif à l'activité des tribunaux et des juridictions après le confinement, cette loi de septembre dernier est donc le résultat de travaux entamés plusieurs mois auparavant et n'a pas vu ses délais de préparation réduits. Du côté des décrets-lois et des décrets, aucun délai précis pour la préparation des textes n'est imposé au

gouvernement espagnol et il n'a pas fait connaître d'urgence particulière, en dehors bien sûr de celle qui pèse de manière générale sur l'ensemble de son action dans la gestion de la crise du Covid-19.

7°) Au-delà des mesures prises pour lutter directement contre la propagation du Covid-19 et celles adoptées pour répondre aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire, les textes adoptés pendant cette période ont-ils également conduit : à reporter des réformes qui étaient prêtes et devaient normalement entrer en vigueur pendant la crise ? à reporter à une date ultérieure le terme préalablement fixé de certaines dispositions, notamment des dispositions expérimentales, faute que le Gouvernement et le cas échéant le Parlement puissent se prononcer en temps utile sur leur maintien ou leur abandon ?

Le gouvernement de Pedro Sánchez est en exercice depuis janvier 2020, à la suite des élections générales de novembre 2019 qui ont marqué le début de la XIV^{ème} législature, de sorte que lorsque la crise sanitaire se produit en Espagne, les projets politiques et les réformes à venir du gouvernement n'ont pas encore été exposées⁹, en dehors de la gestion de la crise territoriale et du projet - récurrent et ancien maintenant - de révision constitutionnelle. Ces deux questions sont, depuis, mises en sommeil, dans l'attente de la fin de la pandémie et d'une amélioration de la situation sanitaire. Par ailleurs, deux processus électoraux importants, au Pays basque et en Galice, ont été reportés. Au Pays basque, le lehendakari (président du gouvernement) Iñigo Urkullu avait, pour provoquer des élections régionales générales dans cette Communauté autonome, dissout le parlement basque et convoqué des élections le 5 avril 2020 (décret 2/2020 du 10 février 2020). La campagne électorale devant débiter le 20 mars, il adopte un nouveau décret (décret 7/2020) le 17 mars 2020 par lequel il suspend et reporte l'ensemble du processus électoral. Dans la Communauté autonome de Galice, les élections générales devaient également se dérouler le 5 avril 2020 pour désigner un nouveau parlement. Il s'agissait là aussi de la convocation d'élections anticipées. Comme au Pays basque, pour tenir compte de la crise sanitaire, le président de la Galice, par un décret 45/2020 du 18 mars, a suspendu et reporté le scrutin à une date ultérieure.

8°) Des dispositions adoptées en raison de la crise sanitaire ont-elles désormais un caractère pérenne ? Si oui, dans quel domaine : restriction des libertés, simplification du droit, dématérialisation des procédures, etc. ?

Dans la mesure où lorsque le Congrès des députés confirme un décret-loi, ce dernier demeure, sauf disposition contraire, en vigueur, tous les décrets-lois adoptés depuis le début de la crise sanitaire sont susceptibles, dès lors qu'ils ont été validés par le Parlement, de demeurer en vigueur. Néanmoins, bien qu'à ce jour ils aient tous été confirmés par le Parlement, l'essentiel des mesures qu'ils comportent ont vocation à n'être appliquées qu'à la crise actuelle. Relevons, cependant, que lors de la mise en œuvre du premier état d'alarme, le gouvernement a été à l'initiative d'un décret-loi ne visant pas une mesure circonstancielle mais créant, de façon pérenne, un « revenu vital minimum » en faveur de tous les ménages dits « vulnérables » (*Real decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital*). En outre, pour gérer la situation sanitaire après la fin de l'état d'alarme, le gouvernement a, également par la voie d'un décret-loi, défini un ensemble de consignes sanitaires. Ces règles sont applicables sans limitation de durée à l'ensemble des espaces publics (*Real decreto ley 21/2020,*

⁹ D'autant plus qu'il s'agit du premier véritable gouvernement de coalition de l'histoire démocratique espagnole, né de l'accord entre le Parti socialiste espagnol et le groupe *Unidas-Podemos*.

de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el covid-19).

9°) Pensez-vous que le droit national, tel qu'il existait avant la crise et tel qu'il a pu être amendé au cours de la crise, a permis de répondre de manière satisfaisante aux difficultés qu'elle posait ? Dans la négative, quels sont les normes ou organisations qui vous semble manquer ou avoir montré leurs limites ?

Le droit sanitaire, de même que le régime d'exception mis en œuvre, ont démontré leur efficacité. Les dispositions du droit espagnol conçues afin de faire face aux situations exceptionnelles ont été jugées de bonne facture, n'appelant pas de modification, les instruments qu'elles offrent étant été considérés comme adaptés. Une restriction toutefois : il convient que ces règles soient rigoureusement interprétées et appliquées, ce qui, selon certains, n'a pas toujours été le cas. Les insatisfactions et les critiques ont été formulées non pas contre les mécanismes, tels qu'ils existent en droit positif, mis à disposition des pouvoirs publics pour faire face aux épidémies et aux circonstances exceptionnelles, mais à l'égard de leur mise en œuvre par le pouvoir politique. En réalité, les critiques portent, avant tout, d'une part, sur la mauvaise gestion de la crise par le gouvernement national et, d'autre part, sur l'adoption, sous couvert de l'état d'alarme, de mesures dont il est raisonnablement possible de considérer qu'elles excèdent ce que ce régime d'exception autorise. Par ailleurs, la discussion porte également sur l'adéquation du régime d'exception mis en œuvre aux nécessités de la situation, autrement dit sur la bonne appréciation du niveau de droit dérogatoire à mettre en œuvre pour disposer des outils adéquats : aurait-il fallu privilégier l'état d'exception – qui permet la suspension de l'exercice des droits fondamentaux – plutôt que l'état d'alarme – qui permet seulement leur restriction - ? Enfin, en dehors de la critique générale à l'égard – finalement – des choix du gouvernement, un dernier défaut est relevé : le manque de coordination entre les différents échelons territoriaux – État et Communautés autonomes – qui a produit une véritable dispersion normative, synonyme de complexité et de manque d'efficacité.

II - Le contrôle du juge durant la crise sanitaire

1°) Les recours

1. La crise sanitaire a-t-elle suscité une augmentation du nombre des recours ? Dans quelle proportion ? Quels ont été les contentieux concernés ? En cas de dualité juridictionnelle, l'un des ordres de juridictions a-t-il été davantage sollicité ?

Dans un premier temps, la crise sanitaire ne s'est pas traduite par un accroissement des recours. En effet, dès le 14 mars, le gouvernement espagnol décrète l'état d'alarme qui emporte, dans l'ordre de l'activité du pouvoir judiciaire, une quasi-paralysie. Toutes les procédures juridictionnelles se trouvent suspendues (et avec elles la computation des délais), sous réserve des exceptions sur lesquelles nous reviendrons. Ce n'est qu'une fois l'état d'alarme levé, à compter du 21 juin 2020, qu'une éventuelle augmentation du volume des recours peut apparaître. Néanmoins, une nouvelle déclaration de l'état d'alarme à partir du 25 octobre 2020, toujours en vigueur, limite encore, à ce stade, le déroulement normal des procédures et, en particulier, de la formation des recours.

Certaines observations peuvent, toutefois, être formulées en soulignant, d'abord, que les organes judiciaires espagnols, durant les mois de juillet, août et septembre 2020, ont enregistré

un total de 1 440 753 nouvelles saisines, chiffre représentant un accroissement de 1,7 % de plus par rapport au troisième trimestre 2019. Durant la même période, les tribunaux espagnols ont mis fin à 1 337 634 affaires, ce qui représente une augmentation de 4,8% par rapport à la même période de 2019. Toutefois, 3 167 116 affaires demeurent pendantes. Plus précisément, évoquons quelques chiffres. Ainsi, au 3^{ème} trimestre 2020, les affaires reçues, toutes juridictions confondues, ont augmenté dans toutes les Communautés autonomes : l'accroissement va de 1,5% en Andalousie et 2% en Extremadura, jusqu'à un maximum de 9,2 % dans la Communauté de Madrid et 10, 4% en Galicie par rapport à 2019. Malgré l'augmentation de presque cinq points du nombre d'affaires résolues, le volume des affaires restant à trancher (3 167 116) s'établit, au troisième trimestre, à 13,4 % de plus qu'à la même période de 2019, chiffre qui est désormais supérieur à celui de la fin de l'année 2011. Cet accroissement est la conséquence de la paralysie de l'activité judiciaire durant le deuxième trimestre de l'année du fait de la déclaration de l'état d'alarme. Et sur l'année 2020, ce sont les juridictions civiles qui ont été saisies du plus grand nombre de requêtes.

Mais, ensuite, quant aux juridictions qui sont principalement concernées par les contentieux liés à la crise sanitaire, ce sont avant tout les formations spécialisées en contentieux social et celles spécialisées en contentieux administratif qui subissent la pression la plus importante (Rapport 2020 de l'Observatoire de l'activité de la justice présenté le 17 novembre). Beaucoup de décisions ont affecté l'emploi salarié, ce qui explique l'intervention du juge social. Par ailleurs, les décisions visant à lutter contre l'épidémie de Covid-19 ont été prises par l'État espagnol et par les Communautés autonomes ; elles ont donc souvent vocation à être contestées devant le juge administratif. Au surplus, les sujets de contentieux sont divers. Mentionnons, en premier lieu, le contrôle de la déclaration de l'état d'alarme et de ses prorogations puisque plusieurs recours ont été formés contre le décret mettant en œuvre l'état d'alarme et ses prorogations. Conformément à la jurisprudence du Tribunal constitutionnel espagnol, le décret de déclaration de l'état d'alarme a valeur législative et relève donc du seul contrôle de la juridiction constitutionnelle. Beaucoup de ces recours ont alors été formés devant des tribunaux incompétents, en particulier devant la cour suprême espagnole – le Tribunal suprême -. Un seul recours a été présenté devant le Tribunal constitutionnel et admis par lui (il reste, à ce jour, en attente de jugement au fond ; ce recours est formé par le parti politique *Vox* contre les articles 7, 9, 10 et 11 du décret et contre l'ordonnance SND/298/2020 du 29 mars établissant des mesures exceptionnelles en lien avec les veillées et cérémonies funèbres). En deuxième lieu, ce sont les mesures visant à lutter contre la pandémie et restrictives de droits et libertés des citoyens (liberté de circulation, liberté religieuse, liberté de manifestation, droit de réunion, obligation de respecter une quarantaine, etc.) qui ont nourri les contentieux. Ici, ce sont tant les tribunaux ordinaires que le juge constitutionnel qui interviennent, les premiers d'abord, le Tribunal constitutionnel ensuite, qui peut être saisi, dans le cadre d'un recours direct, de la conformité aux droits et libertés constitutionnels d'une décision juridictionnelle (recours d'*amparo* constitutionnel). En troisième lieu, ce sont aussi les modalités d'intervention des pouvoirs publics, leurs actions positives comme leur défaut d'action, qui ont été contestées. Ainsi, le juge administratif a-t-il eu à connaître d'un recours contre l'intervention de l'armée appelée à prendre en charge des tâches de désinfection liées à l'épidémie, le litige portant sur les substances utilisées pour procéder à la désinfection. En sens contraire, c'est la supposée inaction des pouvoirs publics qui s'est parfois trouvée contestée, soit par des justiciables, soit par des groupements (personnel sanitaire, police, syndicat de personnels salariés) réclamant des moyens supplémentaires pour lutter et se protéger contre l'épidémie. Le juge pénal a, quant à lui, parfois eu à connaître des sanctions liées au non-respect du confinement ou d'autres mesures sanitaires. Il a également été sollicité dans le cadre d'actions en responsabilité formées contre un défaut d'action ; en particulier, le défaut d'interdiction des manifestations liées à la

journée internationale des droits des femmes le 8 mars. Mais une action en responsabilité a également été formée du fait de la pénurie, au début de la crise, de matériel sanitaire ou encore de la violation supposée par le gouvernement des obligations en matière de transparence, notamment de l'information au public.

Enfin, le juge administratif est aussi intervenu afin de confirmer les mesures sanitaires prises par les autorités des Communautés autonomes. En effet, conformément à l'article 8.6 de la loi 29/1998, du 13 juillet, d'encadrement de la juridiction administrative (*Ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa* dite LJCA), « l'autorisation ou la confirmation judiciaire des mesures que les autorités sanitaires estiment urgentes et nécessaires pour la santé publique, et qui impliquent la privation ou la restriction d'une liberté ou d'un droit fondamental, revient au juge administratif ». Dès lors, les Communautés autonomes étant intervenues très abondamment pour pallier ou compléter les mesures édictées par l'État dans le cadre de l'état d'alarme, les formations juridictionnelles spécialisées en contentieux administratif ont été particulièrement sollicitées pour contrôler et confirmer les décisions ainsi adoptées par les autorités décentralisées. Dans ce cadre, les mesures individuelles relèvent du contrôle des juges du contentieux administratif de premier degré, tandis que les mesures non individuelles sont, quant à elles, de la compétence des chambres de contentieux administratif des Tribunaux supérieurs de justice (juridiction supérieure se trouvant au sommet de l'organisation juridictionnelle de chaque Communauté autonome et appartenant au pouvoir judiciaire de l'État espagnol). Par exemple, le 18 novembre dernier, le Tribunal supérieur de justice de Navarre a confirmé l'ordonnance de la Communauté autonome de Navarre du 16 novembre prorogeant l'obligation, entre autres, de fermeture au public des hôtels et restaurants sur ce territoire, tandis que le Tribunal supérieur de justice des Asturies a confirmé la mesure de suspension temporaire des enseignements présentiels à l'université d'Oviedo, à la demande du gouvernement de la principauté.

2. Quelles procédures, y compris d'urgence, ont été utilisées ?

Parmi les affaires qui ont pu être examinées au cours des derniers mois, essentiellement après la fin de la première période d'état d'alarme (c'est-à-dire après le 21 juin), les procédures contentieuses de droit commun ont été mobilisées. Au sein des affaires en lien avec la crise sanitaire, lorsqu'il s'est agi de contester les mesures ordonnées par les autorités, c'est avant tout la procédure dite « procédure spéciale de protection des droits fondamentaux de la personne » (*procedimiento especial de protección de derechos fundamentales de la persona*), procédure de contentieux administratif, qui a été mise en œuvre par les justiciables. Cette voie de droit, ouverte devant le juge ordinaire, est une procédure « de caractère préférentiel et urgent » en cas d'atteinte aux droits et libertés fondamentaux (art. 114 à 122 de la LJCA). Avec cette procédure, c'est celle du sursis à exécution qui a aussi été largement sollicitée, le plus souvent à l'encontre de décisions restreignant les droits et libertés.

2°) L'organisation des juridictions

1. Comment la juridiction s'est-elle organisée ? Des mesures destinées à prévenir ou remédier à la vacance ou à l'empêchement des magistrats ont-elles été mises en place ? Des formations spéciales ont-elles été créées ?

Avant même l'irruption de l'épidémie de Covid-19, la situation du pouvoir judiciaire espagnol était inquiétante, notamment du fait d'un retard important dans le traitement des affaires et d'une sous-dotation, en particulier en matériel informatique. Dans un premier temps, lors de la

première vague de l'épidémie en Espagne, c'est-à-dire jusqu'à l'été 2020, la justice a pratiquement cessé de fonctionner. Pendant plusieurs mois, elle a ainsi connu un véritable arrêt, sous la seule réserve des services jugés « essentiels ». Même avec la reprise progressive d'une activité « normale », elle continue à souffrir d'une certaine fragilité, en particulier du fait d'une adaptation difficile du travail juridictionnel aux contraintes sanitaires et une véritable fracture numérique pesant sur le travail des juridictions. En toute hypothèse, la paralysie pure et simple dont elle a souffert pendant plusieurs mois a mécaniquement accru la saturation et le retard dont souffrait déjà le système juridictionnel. Et les affaires liées à la lutte contre la pandémie n'ont alors fait qu'ajouter aux difficultés. En ce sens, durant ce premier temps de la crise sanitaire, les aménagements dans l'organisation des juridictions ont été minimes. Aucune formation spéciale n'a été créée et c'est le Conseil général du pouvoir judiciaire, organe constitutionnel collégial en charge de la direction administrative du pouvoir judiciaire espagnol, qui a fixé un certain nombre de lignes directrices applicables pendant les mois de confinement général de la population. Le 14 mars, le Conseil général du pouvoir judiciaire prend ainsi la décision de suspendre toutes les activités judiciaires et tous les délais de procédure dans tout le pays, tout en garantissant les services essentiels, en lien avec le ministère de la justice et le parquet général espagnol. Le 18 mars, une veille est mise en place pour ce qui concerne les juges des violences faites aux femmes, tandis qu'au sein du Tribunal suprême, un relai est prévu afin que le moins de magistrats puissent être présents tout en assurant, là aussi, certains services essentiels.

Pour répondre aux mêmes préoccupations, le décret-loi 16/2020 du 28 avril met en place un service d'aide, téléphonique et par voie de courrier électronique, à destination des justiciables, est mis en place. En outre, la création d'« unités juridictionnelles » chargées de connaître des affaires en lien avec la crise du covid-19 est prévue, de même que la possibilité pour les conseillers et auditeurs de l'administration judiciaire, durant leur période de stages, d'assurer des fonctions de renfort ou de remplacement. Les emplois du temps et agendas des personnels du pouvoir judiciaire doivent être aménagés de sorte que, tout en respectant leur temps réglementaire de travail, leur présence sur site soit optimisée et limitée au strict nécessaire, tout comme leurs regroupements.

2. Des procédures de tri des requêtes ou de traitement des affaires accélérées ont-elles été mises en place ? Des mesures d'aménagement du contradictoire (communication des conclusions et des pièces) ont-elles été prévues ? D'autres mécanismes spécifiques ont-ils été instaurés ?

Aucune mesure d'aménagement, telle que tri des requêtes, traitement accéléré de certaines affaires ou aménagement du principe du contradictoire, n'a été mise en place lors du premier confinement (entre le 14 mars et le 21 juin). Cela s'explique, comme indiqué plus haut, par le quasi non-fonctionnement des juridictions à compter de la déclaration de l'état d'alarme le 14 mars 2020. Par la suite, à partir du 21 juin, les procédures ont repris selon les modalités de fonctionnement normales, dans le cadre des aménagements organisés pour faciliter le retour à la normalité (décret-loi 16/2020 du 28 avril). Seules les règles relatives aux délais, *lato sensu*, ont été aménagées.

3. Avec quelles incidences sur le contrôle juridictionnel ?

Pendant le premier pic de la crise sanitaire, le contrôle juridictionnel a été extrêmement ralenti, en particulier devant les juridictions inférieures qui, soumises aux règles de l'état d'alarme (et en particulier au confinement général) et en l'absence d'aménagements adéquats, se trouvaient dans l'impossibilité de fonctionner normalement. Seules deux exceptions étaient prévues pour

les services dits « essentiels ». D'une part, sur le fondement de la disposition additionnelle 3 du décret 463/2020 du 14 mars déclarant l'état d'alarme, pouvaient être réalisées les mesures d'instruction et de mise en état « strictement nécessaires pour éviter des préjudices graves aux droits et intérêts d'une partie et avec son accord », ou « lorsque l'intéressé fait connaître son accord en faveur de la non-suspension du délai ». D'autre part, pouvaient se poursuivre les procédures qui portent sur des « situations étroitement liés aux faits justifiant l'état d'alarme ou indispensables à la protection de l'intérêt général ou pour le fonctionnement de base des services ».

3°) Les règles procédurales

1. Les délais de procédure ont-ils été modifiés (délais de recours, délais de clôture d'instruction et délais impartis au juge pour statuer, par exemple) ?
2. Les règles de procédure ont-elles été aménagées ? L'ont-elles été, le cas échéant, par le juge ou par les textes ? Ces aménagements ont-ils concerné uniquement les recours en lien avec la crise sanitaire ou tous les contentieux ?
3. Des mesures destinées à la tenue des audiences ont-elles été mises en place (publicité des débats ; audiences par audio ou visio-conférence ; dispense d'audience) ?

Le décret-loi 463/2020 du 14 mars déclarant l'état d'alarme prévoit la modification des délais de procédure. Plus précisément, il suspend les délais de procédure et les délais administratifs, ainsi que ceux relatifs à la prescription et à la caducité de toutes les actions et de tous les droits pendant la durée d'application de l'état d'alarme (deuxième et quatrième dispositions additionnelles). Cette suspension vaut pour tous les délais de procédure devant toutes les formations juridictionnelles. Par la suite, un décret-loi du 28 avril (16/2020) a été adopté, comprenant diverses mesures de caractère procédural, mais aussi civil, commercial, et en matière de contrats publics et de droit social visant à faciliter le retour progressif à l'activité des tribunaux et des juridictions après le confinement mais aussi à l'accroissement prévisible des affaires provoqué par les mesures exceptionnelles de maîtrise de la pandémie. Ainsi, durant une partie du mois d'août 2020 (du 11 au 31), les audiences ont pu avoir lieu normalement, sous réserve du respect des règles sanitaires, contrairement au principe qui prévaut habituellement du déroulement des vacances judiciaires. Du côté de la sécurité juridique, ce texte établit des règles générales de computation des délais, pour tenir compte de la suspension qui avait été décrétée le 14 mars précédent. A cet égard, le choix est finalement fait, pour l'essentiel, non pas de reprendre le calcul des délais mais de considérer que ces derniers n'ont pas du tout couru et que le délai écoulé avant la déclaration de l'état d'alarme ne doit pas être pris en compte (art. 3). De même des règles spéciales sont prévues pour l'éventuelle formation de recours contre des jugements et arrêts rendus pendant la période de l'état d'alarme pour permettre leur échelonnement dans le temps. Une procédure nouvelle, spéciale et sommaire, est prévue pour les questions relatives au droit de la famille et en lien avec les contraintes de la lutte contre l'épidémie (déroulement des gardes et visites ; conséquences économiques de la crise sur les ménages). De même, des mesures d'assouplissement des recrutements, de simplification des procédures ou encore d'aménagement des dissolutions de sociétés afin de restructurer plus rapidement la dette, sont instituées devant la juridiction commerciale. Enfin, un chapitre de ce texte est consacré à des mesures de caractère organisationnel et de technique numérique pour permettre de faire face aux conséquences de la crise du covid-19 sur le fonctionnement de la justice.

Ainsi, désormais, la réalisation d'actes de procédure doit intervenir préférentiellement par voie télématique, sauf en matière pénale dans les affaires de délits graves pour lesquels la présence

physique de la personne mise en cause est indispensable. En toute hypothèse, la présence des parties aux audiences et aux actes n'est admise qu'en tenant strictement compte des caractéristiques physiques et techniques des salles, en particulier afin d'éviter les regroupements de personnes. La modification des règles d'usage des technologies d'information et de communication dans l'administration de la justice (loi 18/2011 du 5 juillet) doit permettre d'utiliser à distance les équipements et logiciels de gestion des procédures, promouvant ainsi le télétravail.

4°) L'office du juge

1. Quelle interprétation des textes a été adoptée par le juge national pour répondre à la crise du Covid-19 ? Les méthodes et instruments de contrôle existants ont-ils permis de répondre à la crise du Covid-19 ? De nouvelles méthodes ont-elles été dégagées à cette occasion ?

Tout d'abord, quant au cadre général de traitement et de lutte contre l'épidémie, c'est une lecture généreuse, favorable au gouvernement, qui a été faite de la valeur juridique de la déclaration de l'état d'alarme (dont le Tribunal constitutionnel estime qu'elle a valeur législative, alors même qu'elle intervient par décret) et de ses éventuelles prorogations (Arrêt 83/2016 du Tribunal constitutionnel). Cette interprétation a été confirmée à plusieurs reprises au cours des derniers mois, le Tribunal suprême se trouvant saisi de contestations portant sur diverses dispositions figurant dans le décret du 14 mars et se reconnaissant toujours incompétent pour en connaître. Ensuite, dans le même sens, le recours, très régulier, du gouvernement aux décrets-lois, prévus par l'article 86 de la Constitution, a été admis, comme l'a été l'interprétation consistant à voir dans ces textes des actes relevant de la seule compétence du Tribunal constitutionnel dès leur adoption par le gouvernement. Enfin, dans ce cadre, c'est la décision de suspension des délais de procédure *lato sensu* (délais de procédure, délais administratifs, délais relatifs à la prescription et à la caducité de toutes les actions et de tous les droits pendant la durée d'application de l'état d'alarme) qui a suscité le plus d'interrogations, en particulier quant à ses modalités de calcul. Un rapport de la direction du service juridique de l'État (*Abogacía General del Estado*), du 20 mars 2020, proposait une « interprétation systématique » et une « interprétation finaliste » de cette règle. C'est finalement le décret-loi du 28 avril, comme nous l'avons vu, qui a tranché et établi l'interprétation, favorable aux justiciables, qui doit être retenue.

2. Le juge national s'est-il inspiré des décisions rendues par d'autres juges nationaux ? le cas échéant, lesquels ?

Les juridictions espagnoles, en particulier supérieures, sont attentives aux solutions retenues hors du pays, notamment par la Cour européenne des droits de l'homme. L'habitude prise s'appuie, au surplus, sur une disposition constitutionnelle – l'article 10, alinéa 2 de la Constitution – qui fait obligation aux juridictions d'interpréter les droits et les libertés que la Constitution garantit conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme et aux traités et accords internationaux relatifs à ces matières auxquels l'Espagne est partie. Néanmoins, au cours de mois écoulés, outre donc des références régulières – mais habituelles – , au sein même de la motivation des décisions, à certains arrêts de la Cour européenne, aucune solution ne s'est particulièrement distinguée au regard d'une influence ou d'une inspiration tirée de jurisprudences étrangères.

3. Quelles théories jurisprudentielles ont été mobilisées pour répondre à la crise du Covid-19 ? De nouvelles théories ont-elles été créées à cette occasion ? Des revirements de jurisprudence ou des évolutions notables ont-ils été observés ?

Jusqu'en 2020, et depuis le retour de la démocratie, l'Espagne n'avait connu qu'une brève période d'application de l'état d'alarme, en 2010, pour faire face à la grève des contrôleurs aériens. Le déploiement de ce mécanisme était alors resté, compte tenu des circonstances justifiant son déclenchement, limité dans sa durée d'application et ses conséquences normatives (quantitativement comme qualitativement). La déclaration de l'état d'alarme le 14 mars dernier, et ses nombreuses suites, ont permis, tout à la fois, un rappel mais aussi un développement de la jurisprudence autour de ce régime et, plus précisément et plus généralement, quant contrôle juridictionnel en période d'application d'un état d'exception. A cet égard, le Tribunal constitutionnel comme le Tribunal suprême font application d'une jurisprudence spécifique selon laquelle la déclaration de l'état d'alarme met en place temporairement une légalité exceptionnelle (formée par la Constitution, la loi organique relative aux états d'exception de 1981 et la décision du gouvernement) qui déplace (« fait exception, modifie ou conditionne durant cette période l'applicabilité de certaines normes, parmi lesquelles les lois, normes ou dispositions à valeur de loi, dont l'application peut être suspendue ou déplacée »), le temps de sa mise en œuvre, la légalité ordinaire. Les jurisprudences du Tribunal constitutionnel et du Tribunal suprême ont réaffirmé et précisé, d'une part, le statut contentieux du décret déclarant l'état d'alarme et de ses décisions de prorogation – qui relèvent du juge constitutionnel - et, d'autre part, le statut contentieux des mesures détachables de la déclaration de l'état d'alarme et de celles qui sont prises dans le cadre de ce régime d'exception – qui sont, quant à elles, de la compétence des tribunaux ordinaires -. En outre, en l'absence de création d'une nouvelle théorie jurisprudentielle, de revirement de jurisprudence ou d'évolution notable, c'est le rappel insistant de la nécessité du respect du principe de proportionnalité par les autorités publiques dans l'adoption de leurs décisions qui apparaît remarquable. Le Tribunal suprême, comme les Tribunaux supérieurs de justice des Communautés autonomes, ont particulièrement souligné ce point. Dans le même sens, le Tribunal constitutionnel espagnol a établi les lignes directrices applicables en matière de contrôle de l'adéquation des restrictions des droits et libertés à la situation sanitaire (ordonnance du 30 avril 2020 qui décide de la non-admission du recours d'*amparo* formé contre l'arrêt 136/2020 de la chambre du contentieux administratif du Tribunal supérieur de justice de Galice rendu à propos de l'interdiction des manifestations prévues à l'occasion du 1^{er} mai).

4. Le contrôle juridictionnel a-t-il été modifié pour tenir compte de la situation de crise ? Quels éléments ont été ajustés ? L'intensité du contrôle a-t-elle été affectée ? Un contrôle spécifique à la situation de crise sanitaire a-t-il été créé ? Le contrôle juridictionnel a-t-il varié en fonction de l'évolution de l'intensité de la crise (confinement et hors confinement) ?

Du point de vue du contrôle juridictionnel, celui-ci n'a pas connu, à ce jour, d'évolution remarquable. Lorsqu'elles ont eu à intervenir pour contrôler des mesures de mise en œuvre de l'état d'alarme ou pour confirmer des décisions prises par les Communautés autonomes pour lutter contre l'épidémie, les juridictions ont été particulièrement attentives au respect du principe de proportionnalité, c'est-à-dire à la juste conciliation entre les nécessités tenant à la situation sanitaire et les restrictions des droits et libertés des citoyens. Très réduit pendant le confinement, le contrôle juridictionnel, même après la fin de la première déclaration de l'état d'alarme, n'a pas varié en fonction de l'intensité de la crise qui est restée, peu ou prou, très élevée depuis le mois de mars dernier. Ce sont avant tout la disproportion manifeste, ou l'erreur

grossière, dans l'appréciation des limitations qui doivent peser sur les droits et libertés pour contenir l'épidémie qui sont sanctionnées par le juge.

5. Le juge national a-t-il dû adapter son office pour répondre à une situation de crise telle que celle du Covid-19 ? Dans quelle mesure ?

Du point de vue de l'office du juge, à ce jour, il ne ressort pas de la jurisprudence d'adaptation particulière à la situation de crise, sous réserve des précisions déjà apportées mais tenant avant tout aux modalités pratiques de fonctionnement des juridictions ou à l'attention particulière qui doit être portée au respect du principe de proportionnalité.

6. Quels pouvoirs juridictionnels ont-ils été mobilisés ? Des injonctions ont-elles été prononcées ? Dans quelle proportion ?

En premier lieu, conformément aux dispositions de l'article 8, alinéa 6, de la loi d'encadrement de la juridiction administrative, dite LJCA, les Tribunaux supérieurs de justice des Communautés autonomes ont vu leur compétence d'autorisation et de confirmation judiciaire des mesures urgentes et nécessaires pour la santé publique adoptées par les organes de ces entités territoriales, et impliquant la privation ou la restriction d'une liberté ou d'un droit fondamental, particulièrement sollicitée. En second lieu, au titre des injonctions, aucune évaluation précise de la proportion dans laquelle elles ont été prononcées n'a été établie. Toutefois, la réalité du recours qui y est fait n'est pas douteuse et certaines décisions, en particulier du Tribunal suprême, sont, à cet égard, remarquables. Ainsi, à titre d'illustration, le 20 avril, la chambre du contentieux administratif de la juridiction suprême espagnole, dans le cadre d'une procédure d'urgence (*protección jurisdiccional de los derechos fundamentales*), saisie d'un recours contre l'inaction supposée du ministre de la santé, a ordonné, à titre de mesures provisoires, au ministère de la santé d'adopter toutes les mesures à sa portée afin d'assurer une meilleure distribution d'équipements de protection aux personnels de santé, avec obligation d'informer tous les quinze jours la formation de jugement du Tribunal suprême des mesures concrètes adoptées à cette fin (ordonnance de la chambre du contentieux administratif 2446/2020 du 20 avril).

7. Le juge national a-t-il été amené à adapter les effets de ses décisions à la situation de crise du Covid-19 ? Dans quelle mesure ? S'est-il particulièrement attaché à préciser les conséquences concrètes de ses décisions ?

Afin de faire face aux spécificités de la crise sanitaire et de la lutte contre la propagation du virus, le juge a souvent été particulièrement attentif aux effets concrets de ses décisions. Cette concrétisation apparaît, en particulier, lorsqu'il juge irrégulière une mesure d'interdiction ou de restriction forte d'une liberté ; dans un tel cas, il ne se contente pas d'annuler la décision irrégulière mais accompagne le prononcé de l'éventuelle autorisation subséquente de consignes détaillées visant à garantir l'exercice de la liberté en cause dans le strict respect des contraintes liées à la situation sanitaire et, surtout, à la non-prolifération du virus. Ainsi, les Tribunaux supérieurs de justice, lorsqu'ils ont jugé illégales des interdictions de manifestations dans l'espace public ont établi les conditions et exigences strictes que devaient remplir la réalisation des manifestations en cause compte tenu de la pandémie en cours (par exemple, TSJ de Galice, arrêt 64/2020 du 12 mai ; TSJ de Castilla y León 462/2020 du 21 mai).

8. A-t-il communiqué sur le sens et la portée de ses décisions ? Plus ou moins qu'à l'accoutumée ?

Depuis plusieurs années le souci, converti en exigence légale, de transparence innervé l'ensemble du système institutionnel espagnol et, notamment, le pouvoir judiciaire. Dans cette mesure, le Conseil général du pouvoir judiciaire communique largement autour des chiffres de la justice ou des décisions les plus remarquables. En ce sens, durant et après le premier état d'alarme, il a poursuivi son action dans ce sens. Toutefois, il a développé une communication « spécifique » à la crise du Covid-19 puisque sa page internet comporte des développements relatifs spécialement à la période de crise sanitaire : des informations quantitatives et qualitatives y figurent. De même, des informations générales sur l'organisation des juridictions pendant et après l'état d'alarme sont diffusées. En dehors de ces éléments, on ne constate pas d'accroissement ou d'approfondissement de la communication.

Du côté du Tribunal suprême et du Tribunal constitutionnel, là aussi, sans qu'il y ait d'évolution notable, observons que, comme à leur habitude, ils communiquent largement en ligne autour du sens et de la portée de ses décisions les plus remarquables. A titre d'illustration, observons que le Tribunal constitutionnel prend soin de faire figurer sur sa page d'accueil la décision d'admission (*providencia de admisión*) en faveur de l'examen du recours d'*amparo* présenté par le parti politique *Vox* contre le décret déclarant l'état d'alarme.

5°) La pérennisation

1. Quelles sont les incidences pérennes du contentieux lié à la situation de crise du Covid-19 sur la procédure contentieuse et l'office du juge ?

Par le biais des décrets-lois, validés ensuite par le Parlement espagnol, le gouvernement a pu mettre en place des mesures pérennes. C'est sur le plan de la structure générale de l'organisation juridictionnelle espagnole que des mesures permanentes ont vu le jour. Ainsi, au mois d'avril dernier, a-t-il adopté un premier décret-loi (16/2020 du 28 avril), déjà évoqué, visant à introduire des aménagements dans l'organisation des juridictions et dans les procédures, notamment par le biais d'un recours plus systématique à la dématérialisation et à la « justice télématique ». A la suite de ce texte, un projet de loi a vu le jour pour tenter de faire face à des difficultés tout à la fois récurrentes et renouvelées par la crise sanitaire. Il a abouti à l'adoption de la loi 3/2020 du 18 septembre relative aux mesures procédurales et d'organisation pour faire face au Covid-19 dans le domaine de l'administration de la justice (*Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia*). Ce texte intervient après le décret-loi 16/2020 du 28 avril relatif aux mesures procédurales et d'organisation pour faire face au Covid-19 dans le domaine de l'administration de la justice (*Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia*). Le législateur et le gouvernement visent ainsi à déployer un « plan choc », pour reprendre la terminologie espagnole, c'est-à-dire une action générale faite de mesures d'organisation, d'équipement mais aussi de recrutements pour toutes les juridictions. Comme on a déjà commencé à l'indiquer plus haut, il s'agit de mesures visant à accélérer les procédures mais aussi à faciliter la reprise de l'activité judiciaire pendant et après la crise du Covid-19. Par ailleurs, en application du décret-loi 11/2020 du 31 mars d'adoption de mesures urgentes complémentaires dans le domaine social et économique pour faire face au Covid-19 (*Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19*), relevons la création, le 1^{er} décembre dernier, de 300 postes de magistrats et d'avocats généraux par le ministère de la justice afin de faire face aux besoins. Les recrutements afférents auront lieu conformément aux

dispositions de la loi 6/2018 de finances générales de l'État pour 2018 qui ont été prorogées pour 2020. A chaque fois, il s'agit de mesures structurelles qui ont vocation à perdurer dans l'ordre de l'organisation des juridictions espagnoles. Autre évolution du même type qu'il faut observer, le choix fait par le gouvernement (sur le fondement de la loi 38/1988 du 28 décembre, qui lui donne le pouvoir de modifier le nombre et la composition des juridictions créées par cette loi) de créer de nouvelles subdivisions au sein des juridictions de première instance, comme cela vient d'être fait à Huelva, Jaén, Albacete, et Toledo. En revanche, du côté de la procédure contentieuse et de l'office du juge, les adaptations et les assouplissements sont plus limités. Il s'agit de mesures visant à faire davantage de place à la dématérialisation des actes de procédure, ainsi que déjà indiqué.

2. Quels sont les contentieux les plus marqués ?

Toutes les juridictions et tous les contentieux sont concernés par les mesures permanentes adoptées par le gouvernement et rappelées plus haut. Elles seront déployées par étapes, essentiellement deux (entre septembre et le 31 décembre 2020, puis en 2021), et en fonction des besoins des territoires, en commençant par ceux qui sont les moins bien dotés.

6°) Les renvois préjudiciels

1. Le juge national a-t-il adressé des questions préjudicielles aux cours européennes (CJUE, Cour EDH) ? Dans quel domaine ?
2. Le juge national a-t-il adressé, le cas échéant) des questions préjudicielles à la cour constitutionnelle ? Dans quel domaine ?

Depuis le mois de mars 2020, aucun juge n'a procédé à un renvoi préjudiciel aux cours européennes. Du côté du Tribunal constitutionnel, depuis janvier 2020, 21 questions de constitutionnalité lui ont été renvoyées. 11 sont relatives à des lois de l'État espagnol et 10 à des lois adoptées par les Communautés autonomes. Au surplus, de nombreuses discussions et débats se sont développés autour de la constitutionnalité du décret déclarant l'état d'alarme et certains juges, par le biais d'opinions séparées, ont fait connaître leur volonté de renvoyer la question au Tribunal constitutionnel. A ce jour, aucune question d'inconstitutionnalité ne lui a (encore) été renvoyée.