

**« L'ETAT DE DROIT ET LA CRISE SANITAIRE »  
QUESTIONNAIRE**

**I - La confection de la norme de crise 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 ?**

*Non, au contraire, le Covid-19 a mis en lumière l'insuffisance des dispositions législatives existantes pour faire face à la pandémie, notamment en référence à l'organisation de la "médecine territoriale".*

**A défaut, l'Etat 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 oeuvre un principe général, éventuellement jurisprudentiel, d'« état de nécessité » ou de « circonstances exceptionnelles » ?**

*Oui, les normes législatives ont d'abord instauré, puis prolongé, "l'état d'urgence" (jusqu'au 31 mars 2022).*

*Le régime juridique spécial a été créé en identifiant, avec un décret-loi converti en loi, les matières sur lesquelles il était possible d'intervenir avec des décrets du Président du Conseil des Ministres, et avec des arrêtés du Ministre de la Santé, du Commissaire extraordinaire à l'urgence Covid-19, des Présidents de Régions, et des Maires.*

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

*Non.*

**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 droit de la crise sanitaire a créé de nombreux textes législatifs et réglementaires, une revue de ces textes est disponible ici:*

*<https://ceridap.eu/materiali-sullemergenza-covid-19/>*

*Le droit de la crise a été majoritairement réglementaire, avec arrêtés du Président du Conseil des Ministres.*

*Les ordonnances utilisées, autorisées par la loi, étaient les ordonnances du Ministre de la Santé, du Commissaire extraordinaire à l'urgence Covid-19, des Président des Régions et des Maires.*

**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 ?**

*Non, la plupart des textes législatifs a été écrite par le Gouvernement.*

**4°) Quelle dynamique s'est mise en place entre les autorités centrales/nationales et les autorités décentralisées/locales ? Quel le rôle les autorités locales ont-elles été conduites à jouer par rapport aux autorités centrales ?**

*Les relations entre le gouvernement national, et les administrations régionales et locales, se sont d'abord caractérisées par l'imbrication des textes réglementaires (notamment les ordonnances), puis, surtout après l'arrêt de la Cour constitutionnelle n. 37 de 2021, qui attribuait la pandémie de Covid-19 à la question de la "prophylaxie internationale", une matière de compétence législative exclusive de l'État, ce rapport était plus coordonné et moins conflictuel.*

*Des écrits utiles sur le sujet peuvent être lus ici:*

*<https://www.federalismi.it/nv14/banche-dati/banchedati-out.cfm>*

**5°) Le droit de la crise sanitaire a-t-il porté sur des domaines circonscrits ou a-t-il concerné tous les domaines du droit ?**

*Le droit de la crise sanitaire a touché toutes les matières juridiques, avec une référence particulière au droit de la santé et au droit de l'administration numérique.*

**6°) 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 ?**

*Oui, en règle générale la production des textes normatifs suivait les procédures ordinaires, même si le recours à des décrets-lois émis par le Gouvernement et convertis en loi par le Parlement était constant. L'État a mis en place un "Comité Scientifique" special, sur le thème des urgences sanitaires, dont les décisions ont toujours été incorporées dans les lois de l'État.*

**7°) Les délais de préparation des textes ont-ils été raccourcis, et si oui dans quelle mesure ?**

*Non.*

**8°) 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 ?**

*Les textes adoptés, au-delà de ceux strictement liés à la pandémie "Covid-19", ont été mis en place pour mettre en œuvre le "Plan National de Relance et de Résilience (PNRR)", et le "Next Generation EU": ces textes ont donc prévu, et continuent de prendre des mesures, pour introduire des réformes profondes et stables dans tous les secteurs d'organisation et d'activités des administrations publiques (simplifications administratives, relations avec les entreprises, médecine territoriale, numérisation, écoles et universités, emploi des salariés publics).*

**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. ?**

*Les dispositions adoptées pendant la crise ont acquis un caractère stable dans les domaines de la simplification administrative et de la numérisation des administrations publiques.*

**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 ?**

*Oui, la réponse était suffisante, notamment parce que le droit de la crise sanitaire a été accompagnée et suivies par les règles sur le "PNRR": parmi les matières qui auraient pu être réformées avec plus d'attention, il y a l'organisation des collectivités locales.*

**10°) Pouvez-vous nous communiquer des statistiques faites dans le cadre de l'élaboration des normes de crise sanitaire (nombre de textes, de modifications des textes de crise, de prorogation de ces textes, etc.) ?**

*Les statistiques, bien si elles ne portent pas strictement sur tous les textes législatifs, peuvent être lues ici:*

- a) <https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?area=nuovoCoronavirus&id=5351&lingua=italiano&menu=vuoto>
- b) <https://www.governo.it/it/coronavirus-normativa>

## 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 ?**

*L'augmentation des recours judiciaires concernait surtout le début de l'urgence sanitaire, concernant la restriction de la liberté de circulation ("lock-down"), les restrictions d'activités scolaires, la vaccination obligatoire pour les médecins et professionnels de santé, et le "green-pass".*

**2. Quelles procédures ont été utilisées ?**

*La juridiction pour l'annulation des actes administratifs, devant le juge administratif (Tribunaux Administratifs et Conseil d'État).*

**3. Les procédures d'urgence ont-elles été utilisées ? Lesquelles ?**

*Oui, devant le juge administratif, parallèlement à l'action en annulation de l'acte administratif, une protection conservatoire était également généralement demandée, visant à obtenir la suspension du même acte.*

### 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 ?**

*La juridiction s'est organisée par la conduite d'audiences en conférence vidéo, et par la numérisation de toutes les pièces du dossier de procédure : aucune juridiction spéciale ou dédiée n'a été créée.*

**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 ?**

*Non, aucune procédure accélérée n'a été créée : pour une pleine participation au contradictoire, on a envisagé d'abord la suspension, puis la prolongation, des délais de procédure.*

### **3. Avec quelles incidences sur le contrôle juridictionnel ?**

*L'impact sur le contrôle judiciaire a été positif, et n'a pas conduit à des limitations substantielles des droits des parties au procès.*

#### **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) ?**

*Oui, les délais de procédure ont été allongés (généralement entre 30 et 60 jours), notamment en ce qui concerne les délais de présentation des recours, et de rendu des jugements (préventif et au fond).*

##### **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 ?**

*Non, les règles de procédure n'ont pas été modifiées, sauf ce qui a été dit plus haut, pour les délais, et pour l'utilisation des technologies numériques (question suivante).*

##### **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)?**

*Les audiences se sont déroulées grâce à l'utilisation des technologies numériques, avec une attention particulière aux video-conférences.*

#### **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 ?**

*L'interprétation des textes législatifs et réglementaires, adoptés par les juges administratifs, était principalement guidée par la méthode du contrôle discrétionnaire, avec un contenu technico-scientifique. Pour effectuer ce contrôle, les magistrats se sont généralement référés aux données épidémiologiques et sanitaires du Ministère de la Santé, et de son "Comité Scientifique".*

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

*Non.*

**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 ?**

*Plus que des théories jurisprudentielles, le juge administratif a fait une application particulière des principes de nomofilachie, de précaution et de proportionnalité : il n'y a cependant pas de revirements jurisprudentiels ni d'évolutions notables.*

**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) ?**

*Le contrôle juridictionnel n'a pas montré d'évolutions et de changements particuliers (ni pendant le "confinement", ni à la fin du "confinement"), sauf une plus grande mise en œuvre des principes mis en évidence dans la question précédente.*

**5. Quel contrôle a été exercé sur les mesures de sortie de crise et/ou d'assouplissement des dispositifs mis en place ?**

*Veillez vous référer aux réponses aux deux questions précédentes.*

**6. Dans le contentieux de l'urgence, comment a évolué le contrôle juridictionnel ?**

*Il n'a pas enregistré d'évolutions et de changements particuliers.*

**7. 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 ?**

*Les ajustements apportés concernaient le déroulement des audiences en visio-conférence.*

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

*La compétence exercée par le juge administratif a constamment porté sur la compétence d'annulation des actes administratifs.*

**9. Des mesures provisoires ont-elles été ordonnées par le juge ? Lesquelles ?**

*Non.*

**10. 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 ?**

*Non.*

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

*Il n'y a eu aucun changement.*

**12. Un contentieux de la responsabilité a-t-il été suscité par les décisions prises pour répondre à la crise du Covid-19 ? Sur quel fondement les personnes publiques ont-elles, le cas échéant été condamnées ?**

*Le contentieux de la responsabilité n'a pas été activé, puisque la loi a expressément prévu une exonération de responsabilité pour les médecins et les professionnels de la santé impliqués dans le traitement du "Covid-19", pur les actes accomplis dans l'exercice de cette activité.*

**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 ?**

*Une plus grande utilisation des technologies de l'information, et le renforcement des effectifs administratifs qui assistent les magistrats.*

**2. Quels sont les contentieux les plus marqués ?**

*Les contentieux des marchés publics.*

**6°) Les renvois préjudiciels**

**1. Le juge national a-t-il adressé des questions préjudicielles aux cours européennes (CJUE, Cour EDH) ? Dans quel domaine ?**

*Non.*

**2. Le juge national a-t-il adressé, le cas échéant) des questions préjudicielles à la cour constitutionnelle ? Dans quel domaine ?**

*Les questions de légitimité constitutionnelle, adressées à la Cour constitutionnelle, concernaient:*

*a) la répartition des compétences législatives et réglementaires, et administratives (ordonnances) entre l'Etat et les Régions: les questions ont été arrêtées, et résolues, avec la sentence n. 37 de 2021, qui réservait ces compétences à l'État et fixait les limites conséquentes aux compétences des Régions et des collectivités locales;*

*b) l'obligation de vaccination, imposée au personnel médical et de santé : les questions ne sont pas encore arrêtées, et résolues (l'audience est fixée au mois de novembre prochain).*