

« L'ETAT DE DROIT ET LA CRISE SANITAIRE »

Rapport sur le Royaume-Uni¹

Aurélie Duffy-Meunier

Professeur de droit public, Aix-Marseille Université

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 ? 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 œuvre un principe général, éventuellement jurisprudentiel, d'« état de nécessité » ou de « circonstances exceptionnelles » ?

Le droit britannique comportait deux lois susceptibles de répondre à la situation de crise du Covid-19 : le *Public Health (Control of Disease) Act 1984*, qui permet de prendre des mesures dans le domaine de la santé et qui a été modifiée en 2008 au moment de l'épidémie de SRAS, ainsi que le *Civil Contingency Act 2004*, qui permet la mise en place d'un Etat d'urgence de droit commun.

Des réglementations imposant des mesures restrictives telles que le confinement (le *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020* du 26 mars 2020) ont été adoptées sur la base du *Public Health (Control of Disease) Act 1984*.

Les réglementations les plus récentes sont entrées en vigueur le 2 décembre 2020 (*Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (All Tiers) (England) Regulations 2020* (S.I. 2020/1374) et *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (Local Authority Enforcement Powers) (England) Regulations 2020* (S.I. 2020/1375)². Le *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (All Tiers) (England) Regulations 2020* (S.I. 2020/1374) introduit des restrictions graduées en quatre niveaux en fonction de la situation épidémique.

Parallèlement, un régime d'urgence sanitaire spécifique a été adopté grâce à une législation *ad hoc* : le *Coronavirus Act 2020*. Cette loi n'a pas prévu le confinement, qui a été autorisé par les réglementations adoptées sur le fondement du *Public Health (Control of Disease) Act 1984*. La première réglementation qui met en place le confinement le 26 mars est le *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020*. Le *Coronavirus Act 2020*, comprend, quant à lui, diverses mesures relatives au service public de santé, à l'éducation, à la justice, aux indemnités en cas d'arrêt maladie ainsi qu'au report des échéances électorales.

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

¹ Pour d'autres précisions, qu'il nous soit permis de renvoyer à notre article « La lutte contre le coronavirus et les droits et libertés au Royaume-Uni. La démocratie britannique face à l'urgence sanitaire », *Confluence des droits* _La revue [En ligne], 07|2020, mis en ligne le 24 juillet 2020. URL : <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=1260>.

² <https://www.legislation.gov.uk/coronavirus>.

Les mesures sont assez comparables à celles d'autres pays : mesures de quarantaine, de confinement, d'isolement, la fermeture de certains commerces et entreprises, l'interdiction des rassemblements de plus de deux personnes...

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 ?

Le droit de la crise a engendré beaucoup de textes, quantité qui résulte également de la différence de réglementations en fonction des régions écossaise, galloise et nord-irlandaise. Les mesures adoptées sont caractérisées par une prééminence de l'exécutif aussi bien quant à la nature des actes adoptés que des procédures aux termes desquelles elles ont été élaborées.

Les mesures d'urgence prises pour lutter contre la pandémie ont été adoptées sur la base de différents fondements : des lois, des législations déléguées (*Regulations*), ainsi que des recommandations, instructions et directives ministérielles rédigées par le Gouvernement.

A côté des dispositifs législatifs : le *Public Health (Control of Disease) Act 1984* et le *Coronavirus Act 2020*, qui concerne l'adaptation de certains secteurs de la vie économique et sociale à la pandémie, les législations déléguées prises sur leurs fondements respectifs ont été nombreuses et « mouvantes ». Un site internet spécifiquement dédié³ au droit du coronavirus a été mis en place et récapitule les principaux textes applicables. Par exemple, pour la seule Angleterre, les principales réglementations prises sur le fondement du *Public Health (Control of Disease) Act 1984*, qui s'appliquent à tous les citoyens sont :

- The Health Protection (Coronavirus, International Travel) (England) Regulations 2020 (S.I. 2020/568)
- The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (No. 3) (England) Regulations 2020 (S.I. 2020/750)
- The Health Protection (Coronavirus, Wearing of Face Coverings in a Relevant Place) (England) Regulations 2020 (S.I. 2020/791)
- The Health Protection (Coronavirus, Collection of Contact Details etc. and Related Requirements) Regulations 2020 (S.I. 2020/1005)
- The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (Self-Isolation) (England) Regulations 2020 (S.I. 2020/1045)
- The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (Local Authority Enforcement Powers) (England) Regulations 2020 (S.I. 2020/1375)

A cette liste s'ajoutent les réglementations spécialisées et les réglementations un peu moins nombreuses applicables en Ecosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord.

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 ?

Outre les mesures précédemment évoquées et prévues dans les réglementations (mesures de quarantaine, de confinement, d'isolement, la fermeture de certains commerces et entreprises,

³ <https://www.legislation.gov.uk/coronavirus>.

l'interdiction des rassemblements de plus de deux personnes...), le droit de la crise sanitaire porte sur bien d'autres domaines.

Le *Coronavirus Act 2020* comprend notamment des mesures relatives à l'organisation et au fonctionnement des services de santé ; à la conservation des données ADN, à l'approvisionnement alimentaire ; aux procédures judiciaires ; à la fermeture des établissements scolaires et à la continuité pédagogique ; aux pouvoirs relatifs aux rassemblements ; au report des échéances électorales...

La loi permet ainsi au Gouvernement de faciliter l'embauche, dans l'urgence, du personnel médical, social et de volontaires ; de prévoir la détention par les forces de police et de police aux frontières des personnes infectées et de faire de la résistance à ces mesures un délit ; de prendre des mesures concernant les modifications des législations sur les établissements psychiatriques, des mesures sur les services de santé au niveau local, sur les enregistrement des décès et des enfants mort-nés, sur les pouvoirs d'enquête, sur l'extension de la durée de conservation des empreintes et données ADN ; de prendre des dispositions pour être informé de l'approvisionnement alimentaire ; de la suspension de l'exigence de tenir une enquête avec un jury en Angleterre et au Pays-de-Galles ; des dispositions sur la vaccination en Ecosse ; la fermeture des écoles et des établissements accueillant des enfants ainsi que la continuité pédagogique ; des règles relatives aux indemnités de maladie ; la suspension des restrictions concernant le travail des retraités du Service de santé national ; des pouvoirs de suspendre le fonctionnement des ports ; des pouvoirs relatifs aux personnes potentiellement contaminées ; des dispositions permettant de prendre des directives concernant les événements, rassemblements, les installations et bâtiments ; le recours aux technologies télévisuelles devant les Cours et tribunaux ; des dispositions relatives au transport et à la conservation des corps ; le report des élections, des référendums, des pétitions de destitution (*recall petitions*), des campagnes électorales ; le report des élections de l'Assemblée nationale galloise et du Parlement écossais ; des aides financières pour l'industrie.

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 ?

Les procédures ont été adaptées pour répondre aux besoins de la crise et le rôle accordé aux experts s'est traduit par les conseils donnés par le *Scientific Advisory Group for Emergencie* (SAGE), une instance préexistante, au Gouvernement.

Pour adopter les réglementations dans le cadre de la crise du Covid-19, le Gouvernement a mobilisé le *Public Health (Control of Disease) Act 1984* et non le *Civil Contingency Act 2004* qui permettait pourtant un contrôle parlementaire plus renforcé⁴. Le *Public Health (Control of Disease) Act 1984* exige seulement que les réglementations soient approuvées par une résolution du Parlement (ou de l'Assemblée galloise) dans les 28 jours alors que le *Civil Contingency Act 2004* prévoit l'approbation du Parlement par une résolution, après sept jours, sous peine de devenir caduques.

⁴ A. Antoine, « La réponse législative du Royaume-Uni à la crise sanitaire », 9 mai, <http://blog.juspoliticum.com/2020/05/09/la-reponse-legislative-du-royaume-uni-a-la-crise-sanitaire-par-aurelien-antoine/>

Le *Coronavirus Act 2020* a, quant à lui, été adopté à la suite d'une procédure accélérée, ce qui a réduit le contrôle parlementaire.

La garantie contre des abus réside donc principalement dans l'usage de *sunset clauses*, des clauses d'extinction et dans le renouvellement de certains dispositifs qui ont une durée limitée.

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

Le *Coronavirus Act 2020* a été adopté en 6 jours après le recours à la procédure accélérée et a été promulgué le 25 mars 2020. Des réglementations, qui avaient déjà été adoptées dès le 10 février en ce qui concerne la quarantaine et la prise en charge des personnes déjà infectées, ont été prises dès le 26 mars (*Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020*).

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 ?

Des réformes ou échéances ont été reportées. Le projet de réforme de lutte contre l'évasion fiscale a été reporté ainsi que certaines élections locales, des pétitions de destitution (*recall petitions*), des campagnes électorales, des référendums locaux et des élections partielles de l'Assemblée nationale galloise et du Parlement écossais⁵.

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 restrictions aux droits et libertés, bien qu'elles aient été assouplies avant l'été, ont été rétablies depuis l'automne. Les réglementations les plus récentes introduisent un système de restriction par niveaux d'une intensité croissante selon la situation sanitaire (*Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (All Tiers) (England) Regulations 2020* (S.I. 2020/1374)) et renforcent les pouvoirs des autorités locales pour contrôler le respect des règles liées à la lutte contre le coronavirus (*The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (Local Authority Enforcement Powers) (England) Regulations 2020* (S.I. 2020/1375))

Les procédures parlementaires ont été adaptées et sont désormais exercées selon un fonctionnement hybride (présentiel allégé et distanciel) aussi bien à la Chambre des communes qu'à la Chambre des Lords⁶. Il en est de même des procédures devant les juridictions⁷.

⁵ <https://commonslibrary.parliament.uk/coronavirus-faqs-on-postponed-election/>

⁶ <https://www.parliament.uk/about/how/covid-19-hybrid-proceedings-in-the-house-of-commons/>;
<https://lordslibrary.parliament.uk/house-of-lords-timeline-of-response-to-covid-19-pandemic/>;

⁷ Coronavirus (COVID-19) advice and guidance disponible sur <https://www.judiciary.uk/coronavirus-covid-19-advice-and-guidance/> ; <https://www.gov.uk/guidance/coronavirus-covid-19-courts-and-tribunals-planning-and-preparation>;

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 ?

Du point de vue substantiel, le droit tel qu'il existait pouvait - seulement partiellement - répondre à la crise avec la loi sur la santé de 1984 et la loi sur l'Etat d'urgence de 2004 (la deuxième partie du *Public Health (Control of Disease) Act 1984* et les sections 19 (1) et (2) du *Civil Contingency Act 2004*). Cependant, compte tenu de l'ampleur de cette crise, il est assez logique que ces textes aient été complétés sur le fond par le *Coronavirus Act 2020*. Il est bien sûr possible de discuter de la légalité et de la proportionnalité de certaines mesures qui font l'objet de recours juridictionnel. Il est revenu et il reviendra aux juges d'en décider au terme du contrôle qu'ils exercent sur ces mesures.

Du point de vue procédural le droit de la lutte contre le coronavirus révèle :

- Un affaiblissement du contrôle parlementaire et une prééminence corrélative de l'exécutif en raison d'une délégation trop large de pouvoirs au profit de l'exécutif.
- Un problème d'articulation entre droit « dur » et *soft law* (par exemple avec des annonces ministérielles qui sont en décalage avec le droit positif).
- Un autre aspect, lié à la forme de l'État, mérite d'être souligné : la différenciation des règles selon les régions (Angleterre, Pays de Galles, Ecosse, Irlande du Nord) soulève un problème de sécurité juridique et d'absence de clarté du droit.

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 ?

Le Royaume-Uni est caractérisé par une unité de juridiction, mais il existe une chambre administrative au sein de la Haute Cour, qui examine les recours pour excès de pouvoirs contre les décisions de l'administration (*judicial review*).

Les éléments à notre disposition⁸ montrant que l'augmentation du nombre de recours varie en fonction des contentieux et des juridictions.

a) En matière **pénale**, la charge de travail des *Magistrates Courts* dépasse de 100 000 affaires celle de 2019 à la même date : plus 500 000 au 26 juillet 2020 au lieu de 400 000 à la même

⁸ Ces éléments ne permettent sans doute pas une vision exhaustive des statistiques, qui ne sont à notre connaissance pas toutes disponibles : *The Lords Chief Justice's Report 2020*, disponible sur : <https://www.judiciary.uk/announcements/lord-chief-justices-annual-report-2020/>; *COVID-19: Overview of HMCTS Recovery for Civil and Family Courts and Tribunals, November 2020*, disponible sur : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/932496/HMCTS_CFT_Recovery_Plan_v2b.pdf et *COVID-19: Update on the HMCTS response for criminal courts in England & Wales September 2020, Lord Chief Justice 2020*, disponible sur : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/915493/HMCTS401_recovery_overview_for_crime_WEB.pdf.

date en 2019 et devant la *Crown Court* environ 44 000 affaires le 26 juillet 2020 au lieu de moins de 40 000 en 2019⁹. Le rapport du Lord Chief Justice en date du 3 novembre 2020 indique, en outre, que, pour la *Crown court* le nombre d'affaires à traiter fin 2019 était de 37 434 et fin 2020 de 48 700¹⁰.

b) En **matière civile**, rapport du Lord Chief Justice pour 2020 souligne que, devant la Cour d'appel, l'arriéré des affaires a été assez bien géré alors que devant la Haute Cour, malgré une légère baisse des recours, le niveau est resté important. C'est en matière familiale que le nombre des recours a, semble-t-il, le plus augmenté.

c) En **matière administrative**, où les rôles sont assez chargés le nombre de recours est resté tout aussi élevé qu'en 2019¹¹. S'agissant du recours pour excès de pouvoir (*judicial review*), une étude conduite par Joe Tomlinson, Jo Hynes, Jack Maxwell et Emma Marshall publiée le 28 mai 2020¹² a identifié 63 recours contre les mesures de lutte contre le coronavirus, dont 49 concernent le Gouvernement central. Les autres concernent les autorités locales, les organismes publics tels que le NHS et les gouvernements dévolus.

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

Les recours susceptibles d'être mobilisés peuvent être des recours de *common law* ou des recours législatifs.

a) Les recours de *common law* sont des recours de droit privés, comme les recours en matière contractuelle (*contract*) et les recours en matière délictuelle (*tort*). Ils peuvent avoir été concernés en raison des conséquences de la pandémie sur les relations contractuelles et sur des recours délictuels qui peuvent, par exemple, prendre la forme d'un *false imprisonment* du fait du confinement¹³.

Ils peuvent aussi revêtir la forme de recours de droit administratif à l'instar du recours pour excès de pouvoir (*judicial review of administrative actions*). C'est ce dernier recours qui a été sollicité pour contester les principales réglementations ou décisions administratives pour lutter contre le coronavirus.

b) S'agissant des recours législatifs, ils doivent être fondés sur un texte de loi spécifique tel que la loi sur l'égalité de 2010 ou encore le *Data Protection Act de 2018*. Le *Human Rights Act 1998 (HRA)* qui incorpore la CEDH instaure des voies de recours nouvelles qui ont été particulièrement mobilisées pour contester les décisions de lutte contre le coronavirus au regard des droits fondamentaux conventionnels.

Le *HRA* permet ainsi : de contester des décisions d'autorités publiques sur le fondement des droits conventionnels (section 6); d'interpréter des lois en conformité avec les droits conventionnels (section 3) ou à défaut, de prononcer une déclaration d'incompatibilité qui ne

⁹ Les *Magistrates Courts* sont compétentes pour les infractions pénales les moins graves et les *Crown Courts* pour les infractions pénales les plus graves.

¹⁰ The Lords Chief Justice's Report 2020, op. cit., p. 20

¹¹ Ibid. o. 23 et 26.

¹² J. Tomlinson, J. Hynes, J. Maxwell et E. Marshall, « Judicial Review during the COVID-19 Pandemic (Part II) », 28 mai, <https://adminlawblog.org/2020/05/28/joe-tomlinson-jo-hynes-jack-maxwell-and-emma-marshall-judicial-review-during-the-covid-19-pandemic-part-ii/>.

¹³ J. Morgan, 'Covid-19 and False Imprisonment', U.K. Const. L. Blog (3rd Nov. 2020) (available at <https://ukconstitutionallaw.org/>)

prive pas d'effet la loi (section 4) ; d'interpréter et de mettre en œuvre la *common law* à la lumière des droits conventionnels (Section 6). Cela a été le cas pour certains *torts* de *common law* qui ont été interprétés à la lumière du droit au respect de la vie privée, pour renforcer la protection de ce droit, comme dans les rapports entre les célébrités et les médias (Affaires Douglas et Zeta Jones en 2001, 2003 et 2005 ou Campbell en 2004) et qui peuvent également être mobilisées contre les réglementations anti-covid soulevant des problèmes au regard de la vie privée.

Les réparations (*remedies*) qui peuvent être demandées aux juges vont dépendre du recours (annulation, déclaration, prohibition, injonctions...) qui peuvent être temporaires.

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 ?

Les juridictions se sont adaptées à la situation, mais il n'est pas fait état de mesures destinées à prévenir ou remédier à la vacance, à l'empêchement des magistrats ou de formations spéciales.

Les axes principaux d'organisation des juridictions reposent sur une optimisation de l'existant : optimisation des locaux et, augmentation des jours de séance ainsi que recrutement de personnel administratif, mais à notre connaissance, pas de recrutement de personnel judiciaire.

Les sections 53 à 57 du *Coronavirus Act 2020* prévoient le recours aux nouvelles technologies, notamment pour les procédures pénales. Ces mesures s'inscrivent dans la continuité de réformes précédentes de la Justice qui visaient à développer la dématérialisation des procédures.

Plusieurs mesures ont été prises : les audiences sont, autant que possible, réalisées par visio-conférences, les échanges se font par voie électronique, l'usage des locaux est optimisé afin de tenir compte des règles de distanciation et d'ouvrir le plus de salles d'audience possible, des installations supplémentaires ont été ouvertes pour entendre le plus d'audiences possibles, l'aménagement des horaires est réalisé sur une plage plus large, le recrutement de personnel administratif pour organiser sur place ou informatiquement l'adaptation du procès au coronavirus.

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 ?

Une procédure de tri des requêtes a eu lieu en certains domaines. Un « listing » des affaires prioritaires a été mis en place. En matière pénale, par exemple, une priorité a été donnée aux examens concernant les détentions, le terrorisme et les violence conjugales¹⁴. En matière civile, la priorité a été donnée aux affaires familiales les plus urgentes¹⁵.

¹⁴ P. 10

¹⁵ Lord Chancellor p. 7

Le contradictoire a été aménagé par des échanges par voie électronique pour la communication des pièces et des conclusions. Les audiences sont, quant à elles, lorsque cela est possible, réalisées par visio-conférences.

3. Avec quelles incidences sur le contrôle juridictionnel ?

La pratique de ces procédures en visio-conférence ou hybrides (présentielles et distancielles) est apparue assez lourde. Ces mesures ont parfois affecté le sérieux des audiences notamment en raison de dysfonctionnement informatiques¹⁶. Dans le cas de procès complexes, la visio-conférence, qui entrave quelque peu l'interaction entre les acteurs du procès, ne favorise pas toujours le bon déroulement du procès et certains dysfonctionnements techniques peuvent être perçus par les parties concernées comme une atteinte au procès équitable ou comme étant à l'origine d'un sentiment d'inégalité devant la justice¹⁷.

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) ?

Des délais de recours ont été étendus en matière civile et administrative¹⁸ ainsi que devant les juridictions administratives spécialisées¹⁹.

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 ?

Outre les éléments précédemment évoqués et l'aménagement prévu par les sections 53 à 57 du *Coronavirus Act 2020*, un ensemble d'aménagement a été prévu par le *Coronavirus (COVID-19) Advice and Guidance*. Ces directives du ministère de la justice établissent pour chaque type de juridiction les aménagements précis à prendre en compte²⁰. L'une des

¹⁶ Lord Chancellor, p. 8

¹⁷ J. Tomlinson, J. Hynes, J. Maxwell et E. Marshall, « Judicial Review during the COVID-19 Pandemic (Part II) », 28 mai, <https://adminlawblog.org/2020/05/28/joe-tomlinson-jo-hynes-jack-maxwell-and-emma-marshall-judicial-review-during-the-covid-19-pandemic-part-ii/>.

¹⁸ *118th Practice Direction Update to the Civil Procedure Rules – Coronavirus Pandemic related*, <https://www.judiciary.uk/announcements/118th-practice-direction-update-to-the-civil-procedure-rules-coronavirus-pandemic-related/>;

« The main changes effected by this PD are:

Allows the parties to agree an extension up to 56 days without formally notifying the court (rather than the current 28 days), so long as that does not put a hearing date at risk;

Any extension of more than 56 days needs to be agreed by the court;

The court is required to take into account the impact of the pandemic in considering such applications;

The PD also amends the audio and video hearing PD 51Y (the 116th PD Update) by making clear that a person seeking permission to listen to or view a recording of a hearing may do so by request and is not required to make a formal application under the CPR.

The PD ceases to have effect on 30 October 2020. »

¹⁹ *Upper Tribunal Administrative Appeals Chamber – Information and Directions for General Stay and General Extension of Time* : <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/08/UTAAC-General-extension-stay-and-directions-25-March-2020.pdf>

²⁰ <https://www.judiciary.uk/coronavirus-covid-19-advice-and-guidance/#cross-jurisdiction>

principales règles, commune à tous les contentieux, est de privilégier l'audience ainsi que les témoignages, s'ils le permettent, par visio-conférence ou téléphone.

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 par visio-conférences ont été privilégiées et il est possible de laisser le public assister aux audiences afin de favoriser la publicité des débats. Devant la Cour suprême, par exemple, il est possible d'assister aux audiences si l'on en fait la demande²¹.

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 ?

Il n'y a pas eu, à notre connaissance, de nouvelle méthode dégagée à l'occasion de contentieux suscités par la crise du covid-19.

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

Le juge national ne s'est, à notre connaissance, pas inspiré de décisions rendues par d'autres juges nationaux. La principale décision rendue à l'occasion du contrôle d'une réglementation générale est celle de la Haute Cour dans l'affaire *Dolan*²². L'audience devant la Cour d'appel a eu lieu les 29 et 30 octobre²³ et la décision n'a pas encore été rendue.

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 ?

Aucune théorie jurisprudentielle particulière n'a été mobilisée pour répondre à la crise et aucun revirement de jurisprudence n'a, à notre connaissance été observé.

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) ?

²¹ THE SUPREME COURT OF THE UNITED KINGDOM THE JUDICIAL COMMITTEE OF THE PRIVY COUNCIL, Arrangements during the Coronavirus Pandemic for Michaelmas term, <https://www.supremecourt.uk/docs/covid-practice-note.pdf>.

²² *Dolan & Ors v Secretary of State for Health And Social Care & Anor* [2020] EWHC 1786 (Admin) (06 July 2020)

²³ Robert Craig: Coronavirus Regulations Case reaches the Court of Appeal – Hearing Dates 29-30 October 2020

Aucun contrôle spécifique à la situation sanitaire n'a été adopté.

Le juge national, notamment administratif, bénéficie déjà d'une palette de contrôles d'une intensité variable : a) le contrôle du caractère déraisonnable d'une décision administrative, contrôle d'irrationalité ou « *wednesbury test* »²⁴ ; b) l'« *anxious scrutiny* », qui est un contrôle plus poussé lorsque les droits fondamentaux sont concernés²⁵ ; c) le contrôle de proportionnalité dans le champ du droit de l'Union européenne ou de la CEDH²⁶.

Le contrôle exercé varie donc en fonction du champ d'application des mesures contestées (droit européen (proportionnalité) ou droit interne (irrationalité ou *anxious scrutiny*)).

Il varie aussi au regard des domaines dans lesquels les mesures interviennent avec le recours à la doctrine de la déférence lorsque ces mesures rentrent dans le champ politique. Les juges feront preuve de déférence lorsque les mesures interviennent dans des domaines sensibles ou qui relèvent du champ de l'exécutif. Cette doctrine correspond à la notion de « marge nationale d'appréciation » devant la CEDH ou à ce qui relève du pouvoir d'appréciation du législateur sur le fondement de la jurisprudence *IVG* de 1975 devant le Conseil constitutionnel.

Dans la décision *Dolan*, la Haute cour conclut, de façon un peu expéditive que le ministre n'a pas agi « irr rationnellement » ou « de façon disproportionnée » en adoptant le *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020*²⁷.

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 ?

Il n'y a pas eu, à notre connaissance, d'adaptation particulière de l'office du juge, en dehors des aspects déjà mentionnés.

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

En matière administrative, le recours en *judicial review* des décisions administratives a été mobilisé. La majeure partie des recours ont attaqué les directives et instructions administratives et plus rarement les réglementations relatives au Covid pour en demander l'annulation.

Le recours aux injonctions, qui ont sans doute été prononcées, n'est pas spécifiquement connu.

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 ?

²⁴ Associated Provincial Picture Houses Ltd. c. Wednesbury Corporation [1948] 1 KB 223

²⁵ Bugdaycay v Home Secretary [1987] AC 514 ; Lord Bridge: « [T]he court must, I think, be entitled to subject an administrative decision to the more rigorous examination, to ensure that it is in no way flawed, according to the gravity of the issue which the decision determines. The most fundamental of all human rights is the individual's right to life and when an administrative decision under challenge is said to be one which may put the applicant's life at risk, the basis of the decision must surely call for the most anxious scrutiny. »

²⁶ R (Daly) contre Secrétaire d'État au ministère de l'Intérieur [2001] UKHL 26

²⁷ *Dolan & Ors v Secretary of State for Health And Social Care & Anor* [2020] EWHC 1786 (Admin) (06 July 2020)

Le juge national n'a pas été amené, à notre connaissance, à adapter l'effet de ses décisions à la crise du covid-19.

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

La communication du sens et de la portée des décisions n'a pas connu de changement particulier. Cette communication a essentiellement eu lieu, comme à l'accoutumée, grâce aux communiqués de presse de la Cour suprême.

Pour le reste, la communication a surtout entouré l'organisation des procès, l'accès aux cours, leur travail et leur fonctionnement ainsi que les jugements par jury²⁸.

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 ?

La situation de crise du Covid-19 a des incidences pérennes sur le fonctionnement des cours. Toutes les semaines, ces modalités de fonctionnements adaptées à la crise sont mises à jour et publiées sur un site dédié²⁹. La dématérialisation des procédures avait précédé la pandémie de Covid-19 et elle a été accentuée par la crise. Les modalités de fonctionnement des tribunaux, sans rester identiques à celles appliquées durant la crise du covid-19, pourraient inspirer certaines réformes de l'organisation judiciaire.

Il semblerait que l'organisation des tribunaux se soit davantage adaptée que l'office du juge en tant que telle.

2. Quels sont les contentieux les plus marqués ?

Tout le fonctionnement de la justice est marqué par une adaptation à la crise du covid-19.

6°) Les renvois préjudiciels

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

La Cour européenne des droits de l'Homme a été saisie, le 19 mars 2020, d'un recours fondé sur l'article 3 CEDH à propos d'une extradition aux États-Unis qui exposerait une personne âgée avec des problèmes de santé à une réclusion à perpétuité incompressible et à des conditions de détention inadéquates du fait de la pandémie de Covid-19.

Il n'y a pas eu de questions préjudicielles concernant le Covid-19.

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

²⁸ <https://www.gov.uk/guidance/coronavirus-covid-19-courts-and-tribunals-planning-and-preparation> et <https://www.judiciary.uk/coronavirus-covid-19-advice-and-guidance/>.

²⁹ <https://www.gov.uk/guidance/hmcts-weekly-operational-summary-on-courts-and-tribunals-during-coronavirus-covid-19-outbreak>.

Il n'y a pour l'instant pas eu de recours devant la Cour suprême (qui n'est pas une Cour constitutionnelle) à propos des réglementations anti-covid. La Cour d'appel a entendu, les 29 et 30 octobre, l'affaire (*Dolan*) relative à la principale réglementation établissant le confinement et d'autres restrictions (le (*Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020*)), mais n'a pas encore rendu sa décision.