

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LILLE**

N° 2101557

Mme A

Mme Marjorie Bruneau
Rapporteuse

Mme Christelle Michel
Rapporteuse publique

Audience du 5 juillet 2023
Décision du 26 juillet 2023

61-01-01-02

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lille

(6^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 2 mars 2021, Mme A, agissant en qualité d'ayant droit de son époux, M. B A décédé le 19 avril 2020, représentée par Me Fellous, doit être regardée comme demandant au tribunal :

1°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 50 000 euros en réparation des préjudices subis par son défunt époux et elle-même, assortie des intérêts au taux légal et de leur capitalisation ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- une faute simple dans la mise en œuvre de ses attributions prévues par les articles L. 1311-1, L. 1411-1, L.3131-1 et L. 1413-1 du code de la santé publique ainsi que par les décrets n° 2017-1076 du 24 mai 2017 et n° 2020-134 du 19 février 2020 relatifs aux attributions du ministre des solidarités et de la santé, est de nature à engager la responsabilité de l'Etat ;
- l'absence d'anticipation de l'épidémie de covid-19 par l'Etat et l'inadaptation des mesures de prévention constituent des carences fautives imputables à l'Etat et méconnaissent le principe de précaution tel qu'il est garanti par l'article 5 de la charte de l'environnement ;
- la gestion de la pénurie de masques entre les mois de janvier et mars 2020 s'est révélée défailante et constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat ;

- la communication contradictoire des autorités de l'Etat, quant à l'utilité des masques pour le grand public, à l'éventualité de la mise en place prochaine de mesures visant à fermer les écoles et d'instaurer un confinement de la population, n'a pas permis à la population de se protéger. Ce comportement révèle également une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat ;

- la pénurie de gel hydro alcoolique constatée au début de la crise sanitaire est la conséquence d'une absence d'anticipation de la part des autorités de l'Etat ; cette pénurie révèle une carence fautive de l'Etat ;

- le choix du Gouvernement français de ne pas procéder au dépistage massif des personnes présentant des symptômes de la Covid-19 aux mois de mars et d'avril 2020 constitue aussi une faute ;

- en ne confinant pas la population avant le 16 mars 2020, l'Etat a également commis une faute de nature à engager sa responsabilité ;

- l'ensemble de ces fautes est à l'origine de la contamination de son époux décédé par le virus de la Covid-19.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1^{er} avril 2022, le ministre de la santé et de la prévention conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- à titre principal, la requête est irrecevable pour défaut d'intérêt à agir de la requérante ;
- à titre subsidiaire, les moyens invoqués dans la requête ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 8 avril 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 27 mai 2022.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la charte de l'environnement ;
- le code de la santé publique ;
- le décret n° 2020-197 du 5 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-260 eu 16 mars 2020 ;
- l'arrêté ministériel du 14 mars 2020 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Bruneau,
- les conclusions de Mme Michel, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. M. A, médecin généraliste, a présenté les premiers symptômes du virus SARS-CoV-2 le 16 mars 2020. Il a été, le 5 avril 2020, admis en unité tampon COVID au centre hospitalier de Cambrai. Un test PCR a révélé le 6 avril 2020 qu'il était atteint de la maladie à coronavirus 2019 (ou Covid-19). Son état de santé n'a cessé de se dégrader progressivement. Souffrant entre les 7 et 13 avril 2020 d'épisodes de détresse respiratoire et de désaturation, il a été transféré, le 13 avril 2020, au centre hospitalier régional universitaire de Lille, où il est décédé le 19 avril 2020. Par un courrier reçu le 2 novembre 2020, Mme A, son épouse, a demandé au Premier ministre de l'indemniser des préjudices résultant de la contamination de son

défunt époux par le virus responsable de la Covid-19, estimant que la prévention puis la gestion de la crise sanitaire avant sa contamination révélèrent plusieurs fautes de nature à engager la responsabilité de l'Etat. Par la présente requête, Mme A, agissant en qualité d'ayant droit de M. A et en son nom personnel, demande au tribunal de condamner l'Etat à lui verser la somme de 50 000 euros en réparation des préjudices que son défunt époux et elle ont subis.

Sur les conclusions indemnitaires :

En ce qui concerne la responsabilité de l'Etat pour faute :

2. Aux termes de l'article L. 1411-1 du code de la santé publique : « *La Nation définit sa politique de santé afin de garantir le droit à la protection de la santé de chacun. / La politique de santé relève de la responsabilité de l'Etat. (...) / La politique de santé comprend : / (...) 7° La préparation et la réponse aux alertes et aux crises sanitaires (...)* ». Aux termes de l'article L. 1413-1 du même code : « *L'Agence nationale de santé publique est un établissement public de l'Etat à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé de la santé. / L'agence a pour missions : / 1° L'observation épidémiologique et la surveillance de l'état de santé des populations ; / 2° La veille sur les risques sanitaires menaçant les populations ; (...) / 5° La préparation et la réponse aux menaces, alertes et crises sanitaires ; / 6° Le lancement de l'alerte sanitaire. / (...) Elle assure, pour le compte de l'Etat, la gestion administrative, financière et logistique de la réserve sanitaire et de stocks de produits, équipements et matériels ainsi que de services nécessaires à la protection des populations face aux menaces sanitaires graves (...)* ». Aux termes de l'article L. 3131-1 du même code, dans sa rédaction applicable au litige : « *En cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie, le ministre chargé de la santé peut, par arrêté motivé, prescrire dans l'intérêt de la santé publique toute mesure proportionnée aux risques courus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu afin de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population. (...)* ». En outre, l'article L. 1413-1 du code de la santé publique prévoit que l'agence nationale de santé publique (Santé publique France ou SPF), prenant la suite de l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) à compter du 1^{er} mai 2016, exerce au nom de l'Etat la gestion du stock des équipements nécessaires à la protection des populations face aux menaces sanitaires graves, au nombre desquels figurent les masques.

S'agissant de la communication de l'Etat :

3. La requérante fait valoir que plusieurs déclarations gouvernementales ont indiqué, au cours des mois de février et mars 2020, qu'il n'était pas utile, pour la population générale, de porter un masque. Or, les recommandations scientifiques disponibles, en particulier celles émises par le Haut conseil de la santé publique (HCSP) le 1^{er} juillet 2011, faisaient état de l'utilité du port de masques respiratoires par la population générale, notamment dans les transports en commun, dans l'hypothèse de la survenue d'une épidémie causée par un agent respiratoire hautement pathogène. Ainsi, la requérante est fondée à soutenir que de telles déclarations, qui ont pu avoir notamment pour effet de dissuader la population d'avoir recours à des masques alternatifs, revêtent, compte tenu de leur caractère contradictoire avec les données scientifiques disponibles, un caractère fautif.

4. En revanche, si certaines déclarations gouvernementales, faites antérieurement à l'édition de l'arrêté du 14 mars 2020 et du décret du 16 mars 2020, ont annoncé que les établissements scolaires ne seraient pas fermés et que la population ne serait pas confinée, la

seule circonstance que ces annonces se soient révélées contraires aux mesures instaurées par cet arrêté et ce décret ne saurait être constitutive d'une faute.

S'agissant de la constitution d'un stock de masques de protection par l'Etat :

5. Il résulte de l'instruction et notamment du rapport sur « la veille et l'alerte sanitaires en France », publié par l'Institut de veille sanitaire en 2011, et disponible sur le site internet du ministère de la santé et de la prévention, ainsi que du rapport annuel sur l'état de préparation mondiale aux situations d'urgence sanitaire, publié en septembre 2019 par le conseil mondial de suivi de la préparation institué en mai 2018 par le groupe de la Banque mondiale et l'Organisation mondiale de la santé (OMS), que le risque d'émergence d'un agent pathogène respiratoire à l'origine d'une pandémie était connu par la communauté scientifique et par les autorités sanitaires françaises. Par ailleurs, l'Etat avait connaissance du fait que de tels masques constituaient l'un des principaux moyens de protection dans le cadre d'une épidémie, en particulier dans une phase où ni vaccin ni traitement ne seraient disponibles. Ainsi, l'avis relatif à « la stratégie à adopter concernant le stock Etat de masques respiratoires », émis le 1^{er} juillet 2011 par le HCSP, recommandait la constitution, par l'Etat, d'un stock de masques chirurgicaux et d'appareils de protection respiratoire de type FFP2. En outre, le rapport sénatorial fait au nom de la commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la Covid-19 et de sa gestion remis le 8 décembre 2020 indique que l'objectif que s'était fixé l'Etat, dès 2009, était d'acquérir un milliard de masques FFP2 et un milliard de masques chirurgicaux.

6. Il résulte de l'instruction qu'en 2009, un stock d'un milliard de masques chirurgicaux et de 700 millions de masques FFP2 a été constitué par l'Etat pour faire face à l'épidémie de la grippe de type A (H1N1). Or, il est constant que, lors de l'émergence de la Covid-19, le stock d'Etat était seulement constitué de 117 millions de masques chirurgicaux et d'1,5 millions de masques FFP2, sans que la pertinence du port du masque comme moyen de protection principale dans le cadre d'une telle épidémie ait été remise en cause par les autorités compétentes de l'Etat. A cet égard, la circonstance que l'Etat a décidé de constituer seulement un stock de réserve sanitaire des masques de protection « roulant » en raison de leur date limite d'utilisation, ainsi que s'en prévaut le ministre des solidarités et de la santé, n'est pas de nature à remettre en cause la recommandation du HCSP, dans son avis du 1^{er} juillet 2011, de constituer un stock suffisant de masques de protection en cas d'émergence d'un agent à transmission respiratoire hautement pathogène tel qu'un syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS). En outre, l'état des connaissances scientifiques sur l'étendue de la population concernée par le port du masque lors de l'émergence de la Covid-19 n'est pas de nature à remettre en cause l'insuffisance du stock de masques de protection à cette période. Par suite, la requérante est fondée à soutenir que l'Etat a commis une faute en s'abstenant de constituer un stock suffisant de masques permettant de lutter contre une pandémie liée à un agent respiratoire hautement pathogène.

S'agissant de la gestion de la pénurie des masques :

7. Le ministre de la santé et de la prévention indique que le Gouvernement a décidé de recourir à l'importation pour pallier la pénurie de masques dès le mois de janvier 2020 et fait état de plusieurs commandes passées à l'étranger, pour un nombre de 250 millions de masques au 21 mars 2020. Le ministre fait également état des mesures de réquisitions instaurées par le décret n° 2020-190 du 3 mars 2020 et indique que la production nationale de masques a été renforcée. Il indique qu'au 25 mars 2020, le stock d'Etat était composé de 5 millions de masques FFP2 et de 81 millions de masques chirurgicaux. Enfin, il précise que des moyens exceptionnels ayant été alloués à Santé publique France afin de pouvoir passer des commandes massives de

masques, au 28 mai 2020, 2,4 milliards de masques chirurgicaux et 978 millions de masques FFP2 ont été acquis.

8. Eu égard au contexte de pénurie préexistante de masques, à la forte demande en approvisionnement qui s'est à cette époque exprimée au niveau mondial, et à la date à laquelle l'urgence de santé publique internationale a été déclarée par l'OMS, le 30 janvier 2020, il ne résulte pas de l'instruction que les mesures prises par l'Etat avant le mois de mars 2020 pour disposer d'un stock de masques pour lutter contre la propagation du virus soient de nature à révéler une carence fautive. Par suite, la requérante n'est pas fondée à soutenir que l'Etat a commis une faute dans la gestion de la pénurie de masques.

S'agissant de l'approvisionnement en gel hydro-alcoolique :

9. La requérante soutient que la France s'est trouvée, au début de la crise sanitaire, dans une situation de pénurie de gel hydro-alcoolique. Si elle fait valoir que cette pénurie serait exclusivement due à l'impréparation de l'Etat, qui aurait en outre tardé à remédier à l'indisponibilité de ce type de produit, elle n'apporte aucune précision permettant d'apprécier le bien-fondé de cette allégation, alors, d'une part, que l'hygiène des mains pouvait, en dépit de l'indisponibilité de ce gel, être assurée par un lavage des mains à l'eau et au savon dans de très nombreuses hypothèses, et d'autre part, que l'Etat a pris des mesures nécessaires pour faciliter la production de ce produit dès le 6 mars 2020 et pour encadrer, dès le 5 mars 2020, le prix de vente de ce produit. Par suite, la requérante n'est pas fondée à soutenir que l'Etat a commis une faute en ce qui concerne l'approvisionnement en gel hydro-alcoolique.

S'agissant de la pénurie de dépistages :

10. La requérante soutient que le choix du gouvernement français de ne pas procéder à un dépistage massif des personnes présentant des symptômes de la Covid-19 au mois de mars 2020, alors que l'OMS avait recommandé, le 16 mars 2020, que les Etats procèdent à des dépistages massifs, constitue une faute.

11. Il résulte de l'instruction que Santé publique France a saisi le centre national de référence de l'Institut Pasteur dès le mois de janvier 2020, ce qui a permis la mise au point d'un test de dépistage utilisant la technique « RT-PCR » le 22 janvier 2020, et un déploiement de cette technique auprès des établissements de santé de référence. Le ministre de la santé et de la prévention fait valoir que la France a ensuite été confrontée à des difficultés d'approvisionnement au réactif indispensable au fonctionnement du test, dans un contexte de forte pression internationale sur les pays producteurs et qu'il a été décidé de permettre aux laboratoires hospitaliers de niveau 2, de pratiquer des tests, permettant ainsi d'avoir une capacité de commande renforcée auprès des producteurs. Le ministre soutient cependant que tous ces laboratoires n'étaient pas équipés pour réaliser ces tests. Il résulte enfin de l'instruction que l'Organisation mondiale de la santé, le Haut conseil de la santé publique, le centre européen de prévention et de contrôle des maladies et la commission européenne ont recommandé d'adopter une stratégie de priorisation des tests dans un contexte de rationalisation des ressources diagnostiques et qu'il a donc été décidé en France de tester prioritairement les personnes à risque. Dans ces conditions, en se bornant à soutenir que l'Etat aurait dû procéder, en mars 2020, au dépistage de toutes les personnes présentant des symptômes de la Covid-19 sans prendre en compte les capacités limitées de dépistage, la requérante ne conteste pas utilement le caractère adapté de la stratégie de dépistage.

12. Par ailleurs, alors que les mesures prises par les autorités sanitaires françaises dès l'apparition du virus ont permis la mise au point d'une technique de dépistage rapidement mise en œuvre et que la France a été confrontée à des difficultés exogènes d'approvisionnement pour les éléments nécessaires à la constitution de kits de dépistage, il ne résulte pas de l'instruction que l'absence de mise à contribution, dès la recommandation générale de l'OMS du 16 mars 2020, des laboratoires publics de recherche, et des laboratoires de ville et vétérinaires et départementaux, dont il n'est pas établi qu'ils auraient alors été opérationnels, est constitutive d'une faute, alors en particulier qu'il n'est fait état d'aucune recommandation scientifique émise à cette période tendant à faire pratiquer en France des dépistages systématiques eu égard au nombre de contaminations alors constatées.

S'agissant de la décision de confiner la population à compter du 16 mars 2020 :

13. La découverte d'un nouveau coronavirus a été annoncée par l'OMS le 9 janvier 2020. Le 22 janvier 2020, l'OMS a confirmé la transmission interhumaine de ce virus. Le 31 janvier 2020, cette organisation a déclaré que le nouveau coronavirus constituait une urgence de santé publique internationale. Le 11 mars 2020, l'OMS a déclaré une situation de pandémie.

14. L'émergence de ce nouveau coronavirus responsable de la maladie à coronavirus 2019 ou Covid-19, de caractère pathogène et particulièrement contagieux, et sa propagation sur le territoire français ont conduit le ministre des solidarités et de la santé à prendre, par plusieurs arrêtés à compter du 4 mars 2020, des mesures sur le fondement de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique. Ainsi, par deux arrêtés des 4 et 9 mars 2020, les rassemblements de plus de 5 000, puis de 1 000 personnes ont été interdits. Puis, par un arrêté du 14 mars 2020, un grand nombre d'établissements recevant du public ont été fermés au public, les rassemblements de plus de 100 personnes ont été interdits et l'accueil des enfants, élèves et étudiants dans les établissements les recevant a été suspendu. Par un décret du 16 mars 2020 motivé par les circonstances exceptionnelles découlant de l'épidémie de Covid-19, le Premier ministre a interdit le déplacement de toute personne hors de son domicile, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées, à compter du 17 mars à 12 heures, sans préjudice de mesures plus strictes susceptibles d'être arrêtées par le représentant de l'Etat dans le département. Par cette mesure, le Premier ministre entendait ralentir la propagation du virus sur le territoire national et préserver la capacité des établissements de santé à prendre en charge les patients atteints de forme grave de la Covid-19.

15. La requérante soutient qu'en ordonnant le confinement de la population seulement le 16 mars 2020 alors que le nombre de contaminations en France à la Covid-19 s'était multiplié depuis le premier cas de contamination le 27 décembre 2019, cette mesure a été prise tardivement. Or, d'une part, dans les circonstances exceptionnelles résultant de l'apparition du virus responsable de la Covid-19 et compte tenu en particulier des modes de transmission du virus, l'objectif de protection de la santé publique ne pouvait consister en l'empêchement pur et simple de l'apparition d'une épidémie sur le territoire national. D'autre part, il ne résulte pas de l'instruction qu'avant le 16 mars 2020, la situation constatée en France, en particulier le nombre de contaminations et le nombre de patients pris en charge par les établissements de soins, ait rendu nécessaire de prendre une mesure aussi restrictive des libertés individuelles, en particulier de la liberté d'aller et venir, afin de prévenir la propagation du virus. Dès lors, il ne résulte pas de l'instruction que l'absence de mise en œuvre d'une mesure de confinement avant le 16 mars 2020 est constitutive d'une faute, la requérante ne précisant en tout état de cause pas à quelle date elle estime que cette mesure aurait dû intervenir.

S'agissant de la méconnaissance du principe de précaution :

16. L'article 5 de la charte de l'environnement stipule que : « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ».

17. La requérante soutient que les différentes carences de l'Etat dans l'anticipation de la crise sanitaire et la préparation de la réponse à une telle crise méconnaissent le principe de précaution. Les fautes alléguées n'étant cependant pas relatives à des atteintes à l'environnement, la requérante ne peut pas utilement se prévaloir du principe de précaution garanti par l'article 5 de la charte de l'environnement.

En ce qui concerne le lien de causalité :

18. Si la requérante fait valoir que M. A exerçait jusqu'à son hospitalisation, le 5 avril 2020, la profession de médecin généraliste et que les patients qu'il a pu recevoir entre l'apparition du virus et cette date ne pouvaient, dans l'ensemble, porter de masques, elle n'apporte aucune précision sur le nombre de patients reçus avant l'apparition des propres symptômes de M. A, en particulier sur le nombre de patients suspectés d'être atteints par la Covid-19, ni sur le nombre de jours pendant lesquels M. A a été contraint de travailler sans porter lui-même de masque. Ainsi, il ne résulte pas de l'instruction que sa contamination par le virus responsable de la Covid-19 se soit produite dans le cadre professionnel.

19. En outre, eu égard, d'une part, à la nature particulièrement contagieuse du virus responsable de la Covid-19 et au caractère néanmoins aléatoire de sa transmission d'un individu à un autre, d'autre part, à l'absence de caractère infaillible de la mesure de prévention que constitue le port d'un masque respiratoire, enfin, aux autres mesures disponibles pour se protéger, en particulier le respect, dans toute la mesure du possible de distances physiques et des autres gestes barrière ainsi que le lavage régulier des mains, dont l'application a été largement recommandée par les autorités françaises, et, en outre, en l'absence d'élément objectif sur le mode de contamination de M. A, il ne résulte pas de l'instruction que l'absence de mise à disposition de masques de protection pour la population générale résultant de la carence fautive de l'Etat et la communication fautive de l'Etat quant à l'utilité du port de ces dispositifs présentent un lien de causalité suffisamment direct avec la contamination de l'intéressé par le virus responsable de la Covid-19. Dans ces conditions, les fautes de l'Etat ne sont pas de nature à engager, dans les circonstances de l'espèce, la responsabilité de l'Etat à l'égard de la requérante.

20. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée en défense, que les conclusions à fin d'indemnisation présentées par Mme A doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

21. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme demandée par Mme A au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de Mme A est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme A et au ministre de la santé et de la prévention.

Délibéré après l'audience du 5 juillet 2023, à laquelle siégeaient :

M. Riou, président,
M. Fougères, premier conseiller,
Mme Bruneau, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 26 juillet 2023.

La rapporteure,

Le président,

M. Bruneau

J.-M. Riou

La greffière,

I. Baudry

La République mande et ordonne au ministre de la santé et de la prévention en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
La greffière