

# CONSEIL D'ETAT

statuant  
au contentieux

N° 439844

---

M. CASSIA et autres

---

Ordonnance du 2 avril 2020

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

## LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire rectificatif, enregistrés le 30 mars 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, MM. Paul Cassia, Jean-Louis Sinet et Patrick Weil, ainsi que l'Association de défense des libertés constitutionnelles (ADELICO), l'association Act-Up Paris (ACT-UP PARIS), l'association Collectif inter-hôpitaux (CIH), le syndicat Coordination nationale infirmière (CNI), l'association Collectif inter-urgences (CIU) et l'Association des victimes, malades et impactés du coronavirus demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner toutes mesures qu'il estimera utiles afin que le Premier ministre mette en place dans l'urgence une politique industrielle sur le territoire national de prévention et de dépistage du covid-19, et d'isolement des personnes détectées ;

2°) et, plus précisément, d'enjoindre au Premier ministre d'utiliser les pouvoirs que lui confèrent les 7° et 10° de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique pour prendre des décrets réglementaires de nature à procéder à des réquisitions à l'échelle industrielle sur le territoire national des usines de productions nécessaires, en premier lieu, pour fournir aux médecins et professionnels de santé des masques FFP2 et FFP3 ainsi que tout autre matériel d'équipement de tous les personnels et des services prenant directement ou indirectement en charge les patients (pyjama à usage unique, gilets jetables, surblouses, lunettes, tabliers, pousse-seringues, ventilateurs mécaniques), et des masques chirurgicaux aux malades et à la population générale, en deuxième lieu, pour fournir aux professionnels de santé les moyens de dépistage massif et pour dépister la population en vue de prendre des mesures de protection ciblées, en troisième lieu, pour fournir et autoriser les médecins et hôpitaux à prescrire et administrer aux patients à risque les thérapeutiques curatives ou palliatives, en respectant les précautions d'emploi, pour toute molécule apparaissant d'intérêt sanitaire (Tocilizumab, Dexaméthasone, Lopinavir, Ritonavir, Anakinra, Midazolam, morphine, curares...) et, en quatrième lieu, pour autoriser tous les laboratoires vétérinaires et de biologie médicale à réaliser les tests de dépistage, notamment en édictant des actes réglementaires à destination des agences régionales de santé.

Ils soutiennent que :

- la carence du Premier ministre à ordonner, au titre de l'état d'urgence sanitaire, la réquisition d'entreprises, biens et services permettant aux services publics et à la population de disposer en urgence de moyens matériels de la lutte contre la propagation du covid-19 est à l'origine de la prolongation, sans durée déterminée, du confinement et conduit à des atteintes à la dignité de la personne humaine ;

- il y a urgence à prononcer de telles mesures de réquisition eu égard, en premier lieu, au caractère préoccupant de la situation française, à l'augmentation exponentielle du nombre de patients infectés par le covid-19, aux déclarations du directeur général de la santé qui évoque un doublement des cas tous les jours et à la mention de l'urgence dans les visas du décret du 16 mars 2020 ainsi que du décret du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, en deuxième lieu, à l'atteinte portée à la liberté d'aller et venir des personnes confinées et au risque pour les patients de ne pas recevoir les soins appropriés et, en troisième et dernier lieu, à l'absence de livraison immédiate et opérationnelle du milliard de masques dont la commande a été annoncée ;

- la condition tenant à l'absence de contestation sérieuse est remplie dès lors qu'aucune décision administrative n'est contestée ;

- les mesures demandées sont utiles, en premier lieu, sur le plan sanitaire, au regard de l'avis du conseil scientifique sur le covid-19 du 23 mars 2020 qui fait le lien entre la carence de l'Etat et la prolongation du confinement pour une durée indéterminée, en deuxième lieu, en matière de dignité de personne humaine compte tenu du risque croissant de tri entre les patients, et en troisième lieu, sur le plan économique et social, pour mettre fin à la désorganisation entraînée par le confinement ;

- les mesures demandées ne font par elles-mêmes obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative, et notamment pas celles qui portent sur le confinement, mais elles visent à ce que le Premier ministre puisse utilement mettre en œuvre les compétences prévues par les dispositions des 7° et 10° de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique ;

- les mesures demandées ont un caractère provisoire dès lors qu'elles ont vocation à prendre fin avec le confinement ;

- les mesures demandées sont indispensables pour envisager la fin du confinement.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 31 mars 2020, l'association AIDES conclut à ce qu'il soit fait droit à la requête de M. Cassia et autres.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-190 du 3 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-247 du 13 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 modifié notamment par le décret n° 2020-344 du 27 mars 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-3 du code de justice administrative : « *En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* ». En vertu de l'article L. 522-3 du code de justice administrative, le juge des référés peut, par une ordonnance motivée, rejeter une requête sans instruction ni audience lorsque la condition d'urgence n'est pas remplie ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée.

Sur l'intervention de l'association AIDES :

2. L'association AIDES justifie d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la requête de M. Cassia et autres. Son intervention est, par suite, recevable.

Sur l'office du juge des référés :

3. Saisi sur le fondement de l'article L. 521-3 d'une demande qui n'est pas manifestement insusceptible de se rattacher à un litige relevant de la compétence du juge administratif, le juge des référés peut prescrire, à des fins conservatoires ou à titre provisoire, toutes mesures que l'urgence justifie, notamment sous forme d'injonctions adressées à l'administration, à la condition que ces mesures soient utiles et ne se heurtent à aucune contestation sérieuse. En raison du caractère subsidiaire du référé régi par l'article L. 521-3, le juge saisi sur ce fondement ne peut prescrire les mesures qui lui sont demandées lorsque leurs effets pourraient être obtenus par les procédures de référé régies par les articles L. 521-1 et L. 521-2 de ce code.

Sur les circonstances :

4. L'émergence d'un 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, puis le Premier ministre, à prendre, à compter du 4 mars 2020, des mesures de plus en plus strictes destinées à réduire les risques de contagion. Par un décret du 16 mars 2020, le Premier ministre a interdit jusqu'au 31 mars 2020 le déplacement de toute personne hors de son domicile, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées. Par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a été déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois sur l'ensemble du territoire national. Par un décret du 23 mars 2020 pris sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique issu de la loi précitée, le Premier ministre a réitéré les mesures qu'il avait précédemment ordonnées, tout en leur apportant des précisions ou restrictions complémentaires.

5. Par un avis du 23 mars 2020, le conseil scientifique covid-19, qui a été installé par le ministre des solidarités et de la santé, s'est prononcé, suite à une saisine de ce dernier, en faveur de la prolongation du confinement résultant des décrets mentionnés au point précédent dont il a, d'une part, rappelé qu'il était destiné à soulager les services de réanimation français, en réduisant le nombre de formes graves nécessitant un séjour dans des tels services, et à propos duquel il a, d'autre part, indiqué qu'un délai de trois semaines à compter de sa mise en œuvre était nécessaire pour en apprécier les effets, dès lors que ce délai correspond à celui qui

peut séparer l'infection d'une personne et son admission éventuelle en réanimation. Le conseil scientifique a invité le gouvernement, avant d'envisager une sortie de confinement à s'assurer, d'une part, que l'objectif poursuivi aura été atteint au regard d'indicateurs tenant à la saturation des services hospitaliers notamment en matière de réanimation, et, d'autre part, que les éléments de la stratégie à mettre en œuvre après le confinement, sur laquelle il a annoncé qu'il rendrait prochainement un autre avis, seront opérationnels. Se référant aux incertitudes scientifiques relatives à l'évolution de l'épidémie, le conseil scientifique a dit ne pas pouvoir proposer de date de sortie du confinement, mais a précisé que ce dernier durerait vraisemblablement au moins six semaines. Enfin, il a été relevé, dans l'introduction de l'avis, que « le confinement est actuellement la seule stratégie réellement opérationnelle, l'alternative d'une politique de dépistage à grande échelle et d'isolement des personnes détectées n'étant pas pour l'instant réalisable à l'échelle nationale ».

6. A la suite de cet avis, par décret du 27 mars 2020, le Premier ministre a prolongé jusqu'au 15 avril 2020 le confinement et pris diverses mesures complémentaires, notamment pour permettre la réquisition, d'une part, des matières premières nécessaires à la fabrication des masques et, d'autre part, des aéronefs civils et des personnes nécessaires à leur fonctionnement qui sont nécessaires à l'acheminement de produits de santé et d'équipements de protection individuelle nécessaires pour faire face à la crise sanitaire.

Sur la demande de référé :

7. Aux termes de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, applicable, en vertu de l'article 4 de cette loi, pendant une durée de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 : « *Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut, par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, aux seules fins de garantir la santé publique : / (...) / 7° Ordonner la réquisition de tous biens et services nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire ainsi que de toute personne nécessaire au fonctionnement de ces services ou à l'usage de ces biens. L'indemnisation de ces réquisitions est régie par le code de la défense ; / (...) / 10° En tant que de besoin, prendre par décret toute autre mesure réglementaire limitant la liberté d'entreprendre, dans la seule finalité de mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-12 du présent code. / Les mesures prescrites en application des 1° à 10° du présent article sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires (...)* ».

8. Les requérants, qui se prévalent de l'avis du 23 mars 2020 du conseil scientifique covid-19 mentionné au point 5, soutiennent, d'une part, qu'il y a une carence du Premier ministre à ordonner, au titre de l'état d'urgence sanitaire, la réquisition d'entreprises, biens et services permettant aux services publics et à la population de disposer en urgence de moyens matériels de la lutte contre la propagation du covid-19 et, d'autre part, que cette carence est à l'origine de la prolongation sans durée déterminée du confinement et conduit à des atteintes à la dignité de la personne humaine. Ils demandent, par voie de conséquence, au juge des référés du Conseil d'Etat d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, toutes mesures qu'il estimera utiles afin que le Premier ministre utilise les pouvoirs que lui confèrent les 7° et 10° de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique et procède à des réquisitions pour assurer la production, sur le territoire national, de masques et autres matériels de protection, de ventilateurs mécaniques de réanimation, de tests de dépistage et de médicaments à visée curative ou palliative.

9. Toutefois, il apparaît, d'une part, que certains des biens mentionnés au point précédent ont déjà fait l'objet, soit de mesures de réquisitions, comme les masques en application des dispositions des décrets des 3 et 13 mars 2020 qui ont été reprises à l'article 12 du décret du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, soit de partenariats industriels comme ceux qui ont été annoncés par le président de la République dans son discours du 31 mars 2020 à Saint-Barthélemy-d'Anjou. D'autre part, les dispositions du décret du 27 mars 2020 mentionnées au point 6 permettent d'assurer l'acheminement par voie aérienne des produits de santé et d'équipements de protection individuelle faisant l'objet de commandes à l'étranger. Dès lors, l'existence même d'une carence à prendre l'une des mesures auxquelles le législateur a autorisé le gouvernement, à sa demande, à recourir, est sérieusement contestable et, à supposer même que les mesures sollicitées soient au nombre de celles qui peuvent être ordonnées sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, l'utilité d'enjoindre à l'administration de les prendre, de manière urgente, n'est pas établie. Par suite, et sans qu'il soit besoin de se prononcer ni sur l'éventuel lien entre la carence invoquée et les modalités de mise en œuvre et de prolongation du confinement, ni sur l'existence ou le risque d'apparition à brève échéance de chacune des insuffisances d'approvisionnement alléguées, qui ne sont, au demeurant pour la plupart, pas assorties de précision, il est manifeste que la demande des requérants n'est pas fondée.

10. Il résulte de ce qui précède que la requête ne peut, en tout état de cause, qu'être rejetée selon la procédure prévue par l'article L. 522-3 du code de justice administrative.

#### ORDONNE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention de l'association AIDES est admise.

Article 2 : La requête de M. Cassia et autres est rejetée.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à M. Cassia, premier requérant dénommé, ainsi qu'à l'association AIDES.

Copie en sera adressée au Premier ministre et au ministre des solidarités et de la santé.

Fait à Paris, le 2 avril 2020

Signé : Frédéric Aladjidi

Pour expédition conforme,

Le secrétaire,

Kenzo Mastronuzzi