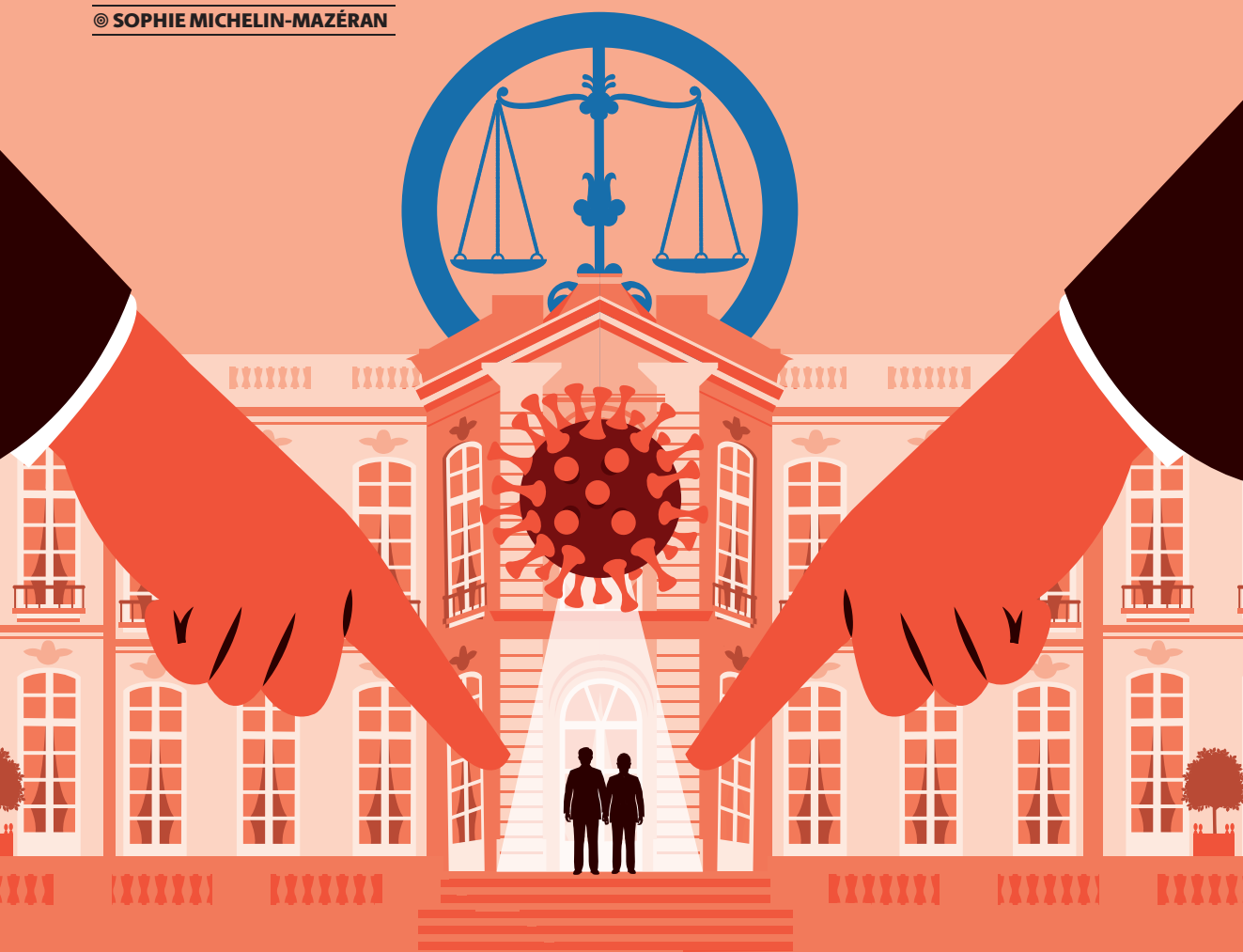


CRISE SANITAIRE : QUE RISQUENT L'ÉTAT ET SES REPRÉSENTANTS ?

Pénurie de masques, de gels désinfectants, de tests, messages contradictoires... Les critiques fusent contre nos dirigeants et leur gestion de la crise. Des procédures existent pour dédommager les préjudices des victimes, mais les chances de succès sont minces.

© SOPHIE MICHELIN-MAZÉLAN



Alors que la pandémie du Covid-19 est loin d'être terminée, de très nombreuses voix s'élèvent en France pour dénoncer la responsabilité des pouvoirs publics dans la gestion de la crise sanitaire, qui a fait, à l'heure où nous écrivons, près de 130 000 malades et plus de 23 000 morts. Un bilan qui va continuer à s'alourdir. Cette mise en cause de nos gouvernants n'est pas sans rappeler d'autres affaires comme celles du sang contaminé, de l'amiante ou du Mediator.

Trois voies sont ouvertes aux victimes ou aux familles qui voudraient se lancer dans le combat judiciaire. Leur point commun : un parcours long et semé d'embûches.

SAISIR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

La mise en cause de l'État pour sa gestion de la crise sanitaire devant le juge administratif, seul compétent pour juger une personne morale de droit public, semble inévitable tant les critiques pleuvent. Il ne s'agit pas ici de lui passer les menottes, mais d'engager sa responsabilité juridique pour que les victimes et leurs proches puissent obtenir réparation de leurs préjudices économiques (dépenses de santé, par exemple), corporels et moraux (souffrances endurées, notamment). Cette bataille judiciaire n'est pas gagnée d'avance. Le requérant, qu'il soit un particulier ou une association, devra en effet rapporter la preuve de trois éléments : une faute de l'État (sa carence, par exemple), l'existence d'un dommage pour la victime et un lien de causalité entre les deux. Et ce dans le cadre d'une procédure de plusieurs années et avec l'assistance d'un avocat. « Sans oublier les expertises qui pourraient être ordonnées, pour quantifier précisément le préjudice et/ou pour démontrer le lien de causalité », souligne Clément Launay, avocat en droit public chez Cornet Vincent Ségurel.

ILLUSTRATIONS : SÉVERIN MILLET POUR LE PARTICULIER

Si le juge reconnaît que la responsabilité de l'État peut être engagée pour faute simple, depuis l'affaire du sang contaminé en 1993, sa démonstration n'en est pas pour autant facilitée. « Lors du procès, le juge devra, de manière rétrospective, se replacer à la période de l'épidémie pour évaluer la réalité des connaissances dont disposaient les pouvoirs publics sur le Covid-19 et caractériser ou non une carence fautive », explique Anne Jacquemet-Gauché, professeure de droit public. Et d'ajouter : « Certes, la gestion de l'État au début de la crise (confinement tardif, maintien du premier tour des municipales, manque de masques...) pourrait être considérée comme une carence fautive sur une période courte. Car, dès janvier 2020, plusieurs signaux indiquaient qu'une épidémie était imminente en France, comme le confesse l'ancienne ministre de la Santé, Agnès Buzyn dans Le Monde du 17 mars. Mais le juge ne se prononce pas sur l'opportunité politique de telle ou telle mesure. » Même si elle venait à être reconnue, la faute ne suffirait pas à condamner l'État. « Encore faut-il prouver que des mesures de prévention plus fortes auraient permis d'éviter la contamination de la victime, et que celle-ci n'a pas, par son comportement, pris des risques inconsidérés, observe Anne Jacquemet-Gauché. Quant au montant de l'indemnisation, il ne sera pas à la hauteur des espérances. On peut imaginer qu'il sera presque nul pour le décès d'une personne âgée avec d'autres causes de morbidité, et un peu plus élevé, de l'ordre d'une dizaine de milliers d'euros, pour la mort d'une jeune personne, en pleine possession de ses capacités physiques avant la maladie. »

L'ALTERNATIVE DU PROCÈS PÉNAL

En parallèle de la justice administrative, la voie pénale de droit commun peut aussi être actionnée, mais selon une procédure...

CONSEIL N° 1

CONSULTEZ UN AVOCAT SPÉCIALISÉ

Au regard de la complexité et de la technicité des contentieux de santé publique, il est recommandé de se faire conseiller par un avocat avant d'engager toute action en justice. Et pas n'importe lequel. Un avocat en droit pénal ou en droit public, selon que le recours est porté devant le juge répressif ou administratif, voire un avocat spécialisé en droit de la santé. L'ordre des avocats de votre ville peut vous renseigner.

CONSEIL N° 2

ARMEZ VOUS DE PATIENCE

Toute affaire de santé publique est un combat de longue haleine pour les victimes. Par exemple, le délai moyen pour obtenir une décision devant le juge administratif est d'un an et demi. Et si des poursuites sont engagées au pénal, il faudra compter plusieurs années avant qu'intervienne un jugement. En outre, les tribunaux tournent actuellement au ralenti et risquent d'être plus que jamais noyés sous les stocks d'affaires en cours et à venir.

... complexe et souvent très longue, au stade de l'instruction (en moyenne 31 mois) et du jugement, généralement par un tribunal correctionnel. De nombreuses plaintes contre X auraient déjà été déposées par des particuliers auprès des procureurs de la République. Il existe même une plateforme en ligne, créée par l'auteur et producteur de télévision Bruno Gaccio, proposant des modèles de plaintes prérédigées ou des pétitions sur le web pour soutenir des plaintes déjà engagées. Du jamais-vu, à la mesure de l'ampleur de la tragédie. Alexandre de Konn, avocat spécialiste en droit pénal du cabinet LPA-CGR avertit toutefois : « Gare aux plaintes fantaisistes rédigées sous le coup de l'émotion et dont l'ambition est parfois plus médiatique que juridique. Elles seront classées sans suite, faute d'une qualification pénale suffisante, qui nécessite une faute caractérisée et un lien de causalité certain. » Porter une affaire sanitaire au pénal s'apparente, en effet, à un parcours d'obstacles. Cela suppose non seulement la caractérisation d'une infraction (ici homicide ou blessures involontaires), mais également d'un lien de causalité certain entre le préjudice et la faute pénale,

que le juge devra apprécier en tenant compte des nombreuses incertitudes actuelles sur le développement du virus et sur sa transmission. « Au chapitre des incertitudes, se trouve également la personne (physique ou morale) à qui imputer l'infraction, l'État n'étant pas pénalement responsable. Il pourrait s'agir des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) où seraient décédés plusieurs résidents et, plus généralement, des établissements sociaux-médicaux, les dirigeants de ces structures, des sociétés ne pratiquant pas le télétravail où des salariés pourraient être contaminés, ou bien encore des chefs d'entreprise ayant commis une faute caractérisée », souligne Alexandre de Konn. On le voit, les chances de réussite sur le front pénal semblent, à ce jour, plutôt faibles.

UN TROISIÈME FRONT INCERTAIN

Contrairement au chef de l'État, les membres du gouvernement sont pénalement responsables devant la Cour de justice de la République (CJR) pour les crimes et

→ Zoom

DES ENQUÊTES PARLEMENTAIRES POURRAIENT VOIR LE JOUR

Dès le mois de mars, une mission d'information à l'Assemblée nationale et une mission de contrôle au Sénat ont été créées. Composées de parlementaires de tous bords politiques, ces missions temporaires scrutent l'action du gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire. Devrait leur succéder rapidement

une commission d'enquête parlementaire, dotée de prérogatives plus étendues, pour obtenir la transparence sur d'éventuels dysfonctionnements. Comme dans l'affaire Benalla, cette commission pourra auditionner tous les protagonistes en cause, faire des contrôles sur pièces et sur place, sans se substituer aux éventuelles enquêtes

judiciaires en cours. Les conclusions de son rapport pourraient infléchir l'action gouvernementale. Cette commission pourrait, en outre, susciter une action judiciaire, en transmettant les informations recueillies au ministère de la Justice ou bien en saisissant directement le parquet si des faits supposément délictueux étaient révélés.

délits commis dans l'exercice de leurs fonctions. Cette juridiction pénale d'exception est régulièrement saisie de plaintes, comme dans l'affaire Tapie ou dans celle du sang contaminé. Sa saisine ne présente pas de difficultés : la plainte doit être signée du requérant, contenir le nom du membre du gouvernement visé et l'énoncé des faits allégués à son encontre. Mais il est rare que cette voie pénale aboutisse à un jugement, sans même parler d'une condamnation. Et aucune constitution de partie civile n'est recevable devant la CJR. Donc, si la victime veut

obtenir réparation de ses préjudices, elle doit porter son action devant le juge pénal de droit commun, ce qui implique un deuxième procès. Selon des sources judiciaires, une trentaine de plaintes ont déjà été déposées devant la CJR par des particuliers, des associations et des syndicats, courant avril. Elles visent, notamment, le Premier ministre, Édouard Philippe, l'ex-ministre de la Santé, Agnès Buzyn, et son successeur, Olivier Véran, ainsi que Nicole Belloubet, la garde des Sceaux. Un phénomène inédit depuis la création de cette Cour en 1993. Parmi ...

→ Retour sur 4 procès retentissants

1993 SCANDALE DU SANG CONTAMINÉ

L'État est condamné pour n'avoir pas pris en temps utile les mesures propres à limiter les risques de contamination au VIH par transfusion sanguine en 1984 et 1985 (Conseil d'État, 9.4.93, n° 138653).



2004 DRAME DE L'AMIANTE

L'État est condamné à indemniser les travailleurs exposés aux poussières d'amiante du fait de sa carence fautive à prendre les mesures de prévention nécessaires (CE, 3.3.04, n° 241150, 241151, 241152 et 2411553).

2016 AFFAIRE DU MEDIATOR

L'État a commis une faute en ne retirant pas l'autorisation de mise sur le marché du Mediator malgré les informations alors disponibles. Mais il est en partie exonéré de sa responsabilité par la faute du laboratoire Servier, fabricant du médicament. Le Conseil d'État admet, pour la première fois, l'indemnisation du préjudice moral lié à l'anxiété de développer une maladie grave (CE, 9.11.16, n°s 393108, 393902 et 393904).



2019 PROTHÈSES MAMMAIRES PIP DÉFECTUEUSES

La faute de l'État est reconnue dans l'exercice de sa mission de contrôle de police sanitaire des activités de la société Poly Implant Prothèse (PIP). Mais la demande en indemnisation est rejetée, le lien entre la carence fautive de l'État et les préjudices invoqués par la victime (hospitalisation, souffrances...) n'étant pas établi (TA Montreuil, 29.1.19, n° 1800068).

CONSEIL N° 3

RÉCLAMEZ VOTRE DOSSIER MÉDICAL

Que vous soyez victime directe ou ayant droit d'une personne décédée, vous avez droit à la communication des pièces du dossier médical. S'il s'agit d'un établissement de santé, adressez-vous à sa direction ou au médecin ayant réalisé les soins. Le dossier doit vous être transmis dans les 8 jours suivant la demande.

... les faits reprochés, on trouve, pêle-mêle, les infractions de mise en danger de la vie d'autrui, d'homicide et blessures involontaires, de non-assistance à personne en danger ou d'omission de combattre un sinistre. *« Compte tenu de la complexité à caractériser les délits en cause, il est peu probable que ces plaintes surmontent le premier filtre de la commission des requêtes de la CJR, qui statue, sans possibilité de recours, sur l'engagement des poursuites ou leur classement sans suite »*, pointe Alexandre de Konn. À supposer qu'une plainte soit déclarée recevable, ce sera au tour de la commission d'instruction de décider ou non du renvoi des personnes incriminées devant la CJR, qui devra ensuite, via sa formation de jugement, se prononcer sur la culpabilité des prévenus. En 27 ans, la CJR a jugé sept membres de l'exécutif. Seuls cinq ont été condamnés, sans que des peines soient forcément prononcées. C.Q.F.D.

Devant l'ampleur du traumatisme provoqué par cette épidémie, l'État pourrait décider de créer un fonds d'indemnisation, même si les deniers publics sont aujourd'hui mobilisés pour soutenir l'économie. On passerait ainsi d'une logique de responsabilité individuelle à une logique de solidarité collective, sans contrôle juridictionnel et indépendamment de toute condamnation, à l'instar du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante ou de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (Oniam). Pour l'avocat Michel Ledoux, *« seules les victimes pouvant établir un préjudice sévère, mesuré par un taux d'incapacité et un lien de causalité entre leur pathologie et l'exposition au Covid-19, pourraient prétendre à un tel fonds, voire certaines catégories de victimes, comme le personnel soignant »*. Jusqu'où ira l'État dans son action réparatrice ? Telle est la question. ■

Il est urgent d'attendre

Face à la violence et à la soudaineté de cette épidémie, vecteur de drames intimes et collectifs, naît le réflexe quasi automatique, chez les victimes, de chercher un responsable, voire de porter plainte. Or « la faute n'est pas dans le dommage », aussi considérable soit-il. Autrement dit, ce n'est pas si simple de mettre en cause la responsabilité de l'État ou des membres du gouvernement. Quelle que soit la juridiction saisie, il faut caractériser une faute, rapporter la preuve d'un préjudice et, surtout, démontrer un lien de causalité entre la faute et le dommage. En présence d'une crise sanitaire, établir la preuve de ce lien de causalité peut s'avérer difficile. En effet, le processus biologique d'une pathologie

n'est pas toujours identifiable, même par les experts scientifiques. C'est d'autant plus vrai avec cette épidémie que les informations médicales dont nous disposons sont loin d'être stabilisées. Il y a 5 mois, personne ne connaissait le Covid-19. Il paraît donc raisonnable d'attendre que la crise soit passée avant de réfléchir à engager une action en justice. Les délais de prescription pour exercer un recours devant le juge administratif sont de 4 ans en cas de demande indemnitaire, et de 6 ans pour porter plainte, en cas de délit. »



MICHEL LEDOUX, avocat, reconnu notamment pour sa défense des victimes de l'amiante