

La protection de la santé :

- OVC de protection de la santé (DC, conseil constitutionnel 1991, Loi Evin)

L'Etat et la santé :

- en vertu de l'article L. 1411-1 du Code de la santé publique : « la politique de la santé relève de la responsabilité de l'Etat »
- Missions de l'Etat (en vertu de l'OVC) :
 - Assurer une veille sur les risques sanitaires
 - Définir les mesures destinées à s'y préparer
 - Prendre les mesures appropriées

Considérant 4 : détermination du préjudice : contamination/Cour d'appel dit que c'est la perte de chance d'éviter la contamination :> annule l'arrêt de la Cour d'appel

1) Regarde la préparation à la crise sanitaire (comment l'Etat a anticipé) ?

2) Ensuite, le Conseil d'Etat regarde la réponse apportée à la crise

A. *Communication relative aux masques*

- Considérant 14. « La circonstance que ces recommandations aient, comme celles du conseil scientifique, été émises dans un contexte de pénurie mondiale de masques chirurgicaux et de masques de type FFP2 et qu'elles aient contribué à en rationaliser l'usage en identifiant les indications dans lesquelles leur port apparaissait le plus efficace pour limiter la propagation du virus n'est pas de nature à remettre en cause leur pertinence.
- Considérant 16. « les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'Etat, qui a adapté sa communication relative au port du masque au contexte de pénurie mondiale et aux recommandations scientifiques en la matière, aurait commis une faute de nature à engager sa responsabilité dans sa mission de réponse à la crise sanitaire »

B. Gestion de la pénurie de masques »

- il ne résulte pas de l'instruction, contrairement à ce que soutiennent les requérants, que les mesures prises par l'Etat pour faire face à la pénurie de masques au début de l'épidémie n'auraient pas été appropriées aux circonstances de temps et de lieux et que l'Etat aurait à cet égard méconnu ses obligations.

C. Gel hydroalcoolique

D. Stratégie de dépistage

E. Confinement à compter du 16 mars 2020

F. *Le principe de précaution*

- Le principe de précaution ne s'appliquant qu'en cas de risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement ou d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé, il ne saurait être utilement invoqué à l'appui d'une demande de réparation des préjudices qui résulteraient de carences fautives de l'Etat dans l'anticipation et la gestion de la crise sanitaire.

Accroche :

- La crise sanitaire est apparue au début de l'année 2020
- Elle a mené les Etats à prendre des mesures inédites (portant atteinte à la liberté d'aller et de venir)
- Aucune mesure prise par les Etats n'a réussi à empêcher les contaminations
- Arrêt de la Cour de justice de la République du 7 juillet 2025 : aucune faute pénale n'a été reconnue à l'encontre des membres du Gouvernement

Procédure :

- ont retenu **l'existence d'une faute** des pouvoirs publics à s'être abstenus de constituer un stock suffisant de masques pour faire face à l'apparition de l'épidémie et à avoir communiqué, en février et mars 2020, sur l'inutilité du port du masque en population générale
- Tribunal et cour se sont en revanche séparés sur le point de savoir si ces fautes ouvraient droit à indemnisation dans le chef des ayants droit des personnes décédées. Les premiers juges ont estimé qu'il n'était pas possible d'établir un lien de causalité suffisamment direct entre les deux fautes retenues dans la préparation et la gestion de la crise sanitaire et la contamination de chaque intéressé par le virus SARS-Cov2
 - Deux fautes ont été retenues :
 - L'absence de constitution de stocks suffisants pour les masques
 - Communication sur l'inutilité des masques
- Les juges d'appel, qui n'ont d'ailleurs pas suivi les conclusions de leur rapporteure publique, ont en revanche eu recours à la notion de perte de chance pour indemniser une fraction du dommage subi.

I - La responsabilité de l'Etat rigoureusement encadrée à l'égard du respect de la santé

- Définition de la faute : La faute se définit comme « un manquement à une obligation préexistante » selon la formule bien connue du civiliste Planiol

Il faut donc, avant de pouvoir caractériser une faute (B), rechercher s'il existe bel et bien une obligation préexistante à la charge de l'Etat en matière de protection de la santé et en déterminer sa teneur (A) . .

A) Les obligations conséquentes à la charge de l'Etat en matière de santé publique

- La responsabilité de l'Etat en matière de santé : en vertu de l'article L. 1411-1 du Code de la santé publique : « la politique de la santé relève de la responsabilité de l'Etat » et notamment « la lutte contre les épidémies » (alinéa 7), et plus encore formulation plus large, « la préparation et la réponse aux alertes et aux crises sanitaires ».
 - Le ministre chargé de la santé est, en application de l'article L. 1142-8 du code de la défense, « responsable de l'organisation et de la préparation du système de santé et des moyens sanitaires nécessaires à la connaissance des menaces sanitaires graves, à leur prévention, à la protection de la population contre ces dernières ainsi qu'à la prise en charge des victimes »
 - l'autorité de police a l'obligation d'agir en vue de faire cesser les périls graves résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour le bon ordre, la sécurité ou la salubrité publique (**CE 23 oct. 1959, n° 40922, Doublet**)

On voit la double charge qui pèse sur l'Etat qui tient à anticiper les crises sanitaires et à prendre les mesures nécessaires en cas de crise.

C'est ainsi ce que retranscrit le conseil d'Etat au considérant 3 dans lequel il rappelle : les différentes missions de l'Etat (en vertu de l'OVC) :

- Assurer une veille sur les risques sanitaires
 - Définir les mesures destinées à s'y préparer
 - Prendre les mesures appropriées
-
- La protection constitutionnelle de la santé

- 11ème alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : la Nation garantit à tous la protection de la santé
- La protection de la santé est un OVC que le législateur et les pouvoirs publics ne peuvent méconnaître : Cons. const. 22 juill. 1980, n° 80-117 DC ; objectif qui découle du 11e al. du Préambule de 1946 (Cons. const. 31 janv. 2020, n° 2019-823 QPC , Union des industries de la protection des plantes, AJDA 2020. 264
- La protection de la santé peut ainsi justifier que le législateur prenne des mesures portant à d'autres droits et libertés que la Constitution garantit : Cons. const. 11 mai 2020, n° 2020-800 DC Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, AJDA 2020. 975

- Une obligation de moyens

B) L'établissement d'un régime pour faute simple en faveur des citoyens

1- Le choix d'un régime de faute simple

Globalement dans le domaine sanitaire, il existe un régime de faute simple pour faciliter l'engagement de la responsabilité.

Le régime de la faute lourde est assez résiduel :

- activités de surveillance de groupes terroristes par les services de renseignement

2- Les limites du pouvoir du juge

- Le juge ne saurait se substituer aux pouvoirs publics dans la définition d'une politique publique
- À l'égard du législateur, le Conseil constitutionnel a jugé, à propos de la politique de vaccination, que, ne disposant pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, il ne lui appartenait pas de remettre en cause, au regard de l'état des connaissances scientifiques, les dispositions prises par le législateur ni de rechercher si l'objectif de protection de la santé que s'est assigné le législateur aurait pu être atteint par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé (Cons. const. 20 mars 2015, n° 2015-458 QPC)
- CE 11 oct. 2023, n° 454836 , Amnesty International France et autres : politique en matière de contrôle d'identité
- CE 12 mars 2025, n° 488642 , Association One Voice : politique en matière de sécurité de la chasse
- A. Goin et L. Cadin, « Le juge ne peut pas tout », AJDA 2023. 2105

3- Caractérisation de la faute

- pas de faute reconnue

II - La responsabilité de l'Etat canalisée par le juge

A) La qualification didactique d'un préjudice non indemnisable

1) Le préjudice en cause : la contamination et non la perte de chance

2) L'absence de lien de causalité

- **Les fautes n'ayant pas été qualifiées, il n'était pas nécessaire, en vertu du principe de l'économie de moyens, de se prononcer sur la faute. Mais le Conseil d'État le fait, comme pour adresser un mode d'emploi au près des CAA et TA.**
- **La théorie de la causalité adéquate** : le droit de la responsabilité administrative privilégie la théorie de la causalité adéquate sur celle de l'équivalence des conditions en vertu de laquelle « toutes les conditions nécessaires de la réalisation d'un dommage sont considérées comme en étant les causes »
- **L'application de la causalité adéquate aux faits de l'espèce**
- **L'absence d'aménagement du mode de preuve** : la juge aurait pu, comme cela a été fait devant la Cour d'appel, se fonder sur la notion de perte de chance, ce qui aurait contribué à faciliter la preuve du lien de causalité entre le préjudice et la faute. Il aurait simplement été nécessaire de démontrer une chance sérieuse de ne pas être contaminé.

3) Un préjudice existant non indemnisé

B) Le rappel d'une responsabilité singulière de l'Etat

1) L'Etat n'est pas un responsable comme les autres

- Covid : un sans-faute de l'État ? Note sous Conseil d'État, 16 octobre 2025, n° 489593, Ministre de la Santé et de la Prévention Hafida Belrhali