

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LA GUADELOUPE**

N°2000295

Syndicat UGTG

M. Sabroux
Juge des référés

Ordonnance du 28 mars 2020

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le président du tribunal,
statuant en référé

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 25 et 27 mars 2020, le syndicat UGTG (Union générale des travailleurs de Guadeloupe), représenté par Me Devers, du barreau de Lyon, Me Tacita et Me Ezelin, du barreau de la Guadeloupe, demande au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre à l'Agence Régionale de Santé de la Guadeloupe (ARS) et au Centre Hospitalier Universitaire de la Guadeloupe (CHU) :

1° de passer commande auprès des sociétés SA Novacyt ou Alltest Biotech, via le revendeur Sobiotech Consult de 200 000 tests de dépistage du Covid-19, correspondant à la moitié de la population guadeloupéenne ;

2° de passer commande des doses nécessaires au traitement de l'épidémie de Covid-19 par l'hydroxychloroquine et l'azithromycine, comme défini par l'IHU Méditerranée infection, pour 20 000 patients.

Il soutient que :

- la condition d'urgence est remplie compte tenu de la dégradation constante de l'état sanitaire du pays, et en particulier de la Guadeloupe dû à la propagation très rapide du virus Covid-19 ;

- la situation sanitaire du pays exige que soient prises des mesures de test de la population beaucoup plus étendues ainsi que des mesures de diffusion et d'utilisation de traitements à base d'hydroxychloroquine et d'azithromycine ;

Par un mémoire enregistré le 26 mars 2020, le CHU de Guadeloupe, représenté par Me Hodebar conclut au rejet de la requête, à titre principal, pour irrecevabilité, faute d'intérêt à agir du syndicat requérant et, à titre subsidiaire, que les conclusions relatives aux commandes de tests ne sont pas fondées ; que les conclusions relatives aux commandes des doses nécessaires au traitement de l'épidémie de Covid-19 par l'hydroxychloroquine et l'azithromycine sont devenues

sans objet depuis l'intervention du décret 2020-314 du 25 mars 2020. Le CHU de Guadeloupe demande également la condamnation du syndicat UGTG à lui verser une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Par un mémoire enregistré le 27 mars 2020, l'ARS de Guadeloupe, représentée par Me Yannick Francia, avocat au barreau de Lyon, conclut au rejet de la requête, à titre principal, pour irrecevabilité, faute d'intérêt à agir du syndicat requérant, à titre subsidiaire au rejet de la requête pour être mal fondée, et à la condamnation du syndicat requérant à lui verser 3 500 euros au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative .

Sur le fond, l'ARS soutient qu'il n'existe pas de lien entre la carence supposée et la liberté fondamentale invoquée ; que le juge des référés ne peut ordonner des mesures structurelles ; que l'ARS n'a pas compétence pour appliquer les mesures sollicitées ; que les mesures de confinement ont été prises à temps ; que la politique de dépistage du gouvernement évolue en permanence ; que le recours à l'hydroxychloroquine fait l'objet d'études ; que toutes les mesures possibles ont été prises ne faisant apparaître aucune carence des autorités.

Par un mémoire en intervention volontaire, enregistré le 27 mars 2020, M. Eli Domota, Mme Claudine Maraton et M. Gaby Clavier, représentés par Me Devers, du barreau de Lyon, Me Tacita et Me Ezelin, du barreau de la Guadeloupe, concluent aux mêmes fins par les mêmes moyens que la requête initiale en soutenant que leur intervention est fondée sur leur qualité de résidents en Guadeloupe et de salarié, pour M. Clavier, de l'hôpital.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la Constitution ;
- la convention européenne des droits de l'Homme et du citoyen ;
- le code de la santé publique ;
- le code du travail ;
- La loi n°2020-291 du 23 mars 2020 ;
- Le décret n°2020-291 du 23 mars 2020 ;
- Le décret n°2020-293 du 23 mars 2020 ;
- Le décret n° 2020-314 du 25 mars 2020 ;
- Le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience qui s'est tenue selon les modalités des articles 6 et 7 de l'ordonnance n°2020-305 du 25 mars 2020.

Ont été entendus, au cours de l'audience publique le rapport de M. Sabroux, juge des référés, assisté de Mme Lubino, greffière, les observations de Me Tacita et de Me Ezelin pour le syndicat et les intervenants et de Me Francia en visioconférence pour l'ARS et de Me Hodebar pour le CHU.

La clôture de l'instruction a été fixée au 27 mars à 12 heures 30, à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

Sur la recevabilité de la requête :

1. Aux termes de l'article L.2131-1 du code du travail : « *Les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels, des personnes mentionnées dans leurs statuts* ».

2. Pour justifier de l'existence d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, le syndicat UGTG se prévaut de ses statuts, dont les stipulations lui assignent notamment pour objet de prendre toutes les mesures nécessaires pour défendre les intérêts des travailleurs, de défendre la liberté syndicale et les libertés démocratiques, de réaliser l'unité de tous les travailleurs de la Guadeloupe et de lutter pour la suppression des rapports d'exploitation coloniale, des rapports de production. L'UGTG souligne également être le premier syndicat ouvrier en Guadeloupe, signataire de l'accord BINO de 2009, reconnu syndicat représentatif par arrêté ministériel dans plusieurs branches et être majoritaire sans le secteur de l'hospitalisation privée et dans la fonction publique hospitalière notamment au CHU de Guadeloupe *via* son syndicat membre l'UTS-UGTG.

3. Si le syndicat requérant, dont l'objet est régi par les dispositions de l'article L. 2131-1 du code du travail applicable aux syndicats professionnels, ne saurait, en temps normal, se prévaloir des termes généraux de ses statuts relatifs à la « défense des libertés démocratiques » pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour demander au juge des référés de mettre en œuvre ses pouvoirs d'injonction au cas d'atteinte au droit au respect de la vie de l'ensemble de la population guadeloupéenne, qu'il n'a pas vocation à représenter dans sa globalité, il résulte toutefois de l'instruction et des débats à l'audience, que ce syndicat confédéral regroupe plusieurs organisations syndicales de professionnels de la santé, particulièrement exposés aux risques pandémiques, notamment au CHU de Guadeloupe. Par sa nature même, cette pandémie est susceptible de s'étendre à l'ensemble de la population de l'archipel Guadeloupéen et, à ce titre, dans les circonstances très exceptionnelles de l'espèce, l'intérêt à agir du syndicat requérant doit être admis.

4. Par suite, la fin de non recevoir opposée en défense tant par l'ARS de Guadeloupe que par le CHU de Guadeloupe doit être écartée.

Sur l'intervention volontaire de M. Eli Domota, Mme Claudine Maraton et M. Gaby Clavier :

5. En raison de son caractère accessoire, le sort d'une intervention volontaire est subordonné à celui de la requête au titre de laquelle elle est présentée. Par suite, l'intervention volontaire de M. Eli Domota, Mme Claudine Maraton et M. Gaby Clavier, membres dirigeants du syndicat, qui justifient de ce fait d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la requête, est admise.

Sur les conclusions fondées sur l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

6. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés*

se prononce dans un délai de quarante-huit heures. » Aux termes de l'article L. 522-1 dudit code : « Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique (...) ». Enfin, aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 dudit code : « La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire ».

7. Pour ce qui concerne la condition d'urgence posée par les dispositions ci-dessus, elle doit être considérée comme remplie, du fait de la nature même de la pandémie de coronavirus qui sévit en France métropolitaine et en Guadeloupe.

8. Pour ce qui est de la seconde condition, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans son ordonnance n°139674 du 22 mars 2020 : *« Le droit au respect de la vie, rappelé notamment par l'article 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, constitue une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Lorsque l'action ou la carence de l'autorité publique crée un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté fondamentale, le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par cet article, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser le danger résultant de cette action ou de cette carence. Toutefois, ce juge ne peut, au titre de cette procédure particulière, qu'ordonner les mesures d'urgence qui lui apparaissent de nature à sauvegarder, dans un délai de quarante-huit heures, la liberté fondamentale à laquelle il est porté une atteinte grave et manifestement illégale. Le caractère manifestement illégal de l'atteinte doit s'apprécier notamment en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a, dans ce cadre, déjà prises. ».*

En ce qui concerne la mise en cause de l'ARS :

9. Aux termes de l'article L.3131-1 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de la loi du 23 mars 2020: *«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. Le ministre peut également prendre de telles mesures après la fin de l'état d'urgence sanitaire prévu au chapitre 1er bis du présent titre, afin d'assurer la disparition durable de la situation de crise sanitaire. Le ministre peut habilitier le représentant de l'Etat territorialement compétent à prendre toutes les mesures d'application de ces dispositions, y compris des mesures individuelles. Ces dernières mesures font immédiatement l'objet d'une information du procureur de la République. ».* Aux termes de l'article L.1431-2 du code de la santé publique : *« Les agences régionales de santé sont chargées, en tenant compte des particularités de chaque région et des besoins spécifiques de la défense... 1° De mettre en œuvre au niveau régional la politique de santé définie en application des articles L. 1411-1 et L. 1411-1-1, en liaison avec les autorités compétentes dans les domaines de la santé au travail, de la santé scolaire et universitaire et de la protection maternelle et infantile, et le protocole prévu à l'article L. 6147-11 A ce titre,Elles contribuent, dans le respect des attributions du représentant de l'Etat territorialement compétent et, le cas échéant, en relation avec le ministre de la défense, à l'organisation de la réponse aux urgences sanitaires et à la gestion des situations de crise sanitaire ; ».*

10. Selon le site internet de l'ARS de Guadeloupe : « *L'ARS est un établissement public autonome au niveau administratif et financier. Il assure une véritable coordination entre les services de l'Etat et l'Assurance Maladie en regroupant d'anciennes structures traitant de la santé publique et de l'organisation des soins.... Son champ d'intervention propose ainsi une approche globale, cohérente et transversale de la santé. Il couvre tous les domaines de la santé publique : la prévention, la promotion de la santé, la veille et la sécurité sanitaires, l'organisation de l'offre de soins dans les cabinets médicaux de ville, en établissements de santé et dans les structures médico-sociales..... L'Agence de Santé définit et évalue les actions de prévention des maladies, des handicaps et de la perte d'autonomie. Elle organise la veille sanitaire et le suivi des éléments significatifs de la santé dans la région ainsi que la réponse aux alertes sanitaires, contribuant ainsi à la gestion des situations de crise. L'Agence de Santé régule l'ensemble du champ des soins hospitaliers et des soins de ville. Elle assure le contrôle de gestion et le pilotage des ressources et de la performance de l'hôpital public.....* ».

11. Ainsi, en période d'état d'urgence sanitaire, s'il appartient au ministre de la santé de prendre les mesures d'exception exigées par la situation sanitaire du pays, il entre ainsi, et contrairement à ce qui est prétendu, dans les missions de l'ARS de mettre en œuvre au niveau régional la politique de santé. A cet égard, comme a pu le faire récemment l'ARS de la Réunion et celle de la Martinique, et dans la situation d'urgence sanitaire dans laquelle se trouve la Région Guadeloupe, il entre dans les compétences de l'ARS de procéder à la commande de médicaments ou de tests de dépistage.

En ce qui concerne le dépistage :

12. Il résulte de l'instruction, notamment des déclarations de Mme Françoise Barré-Sinoussi, Prix Nobel de médecine et présidente du Comité analyse, recherche et expertise qui a déclaré, le 25 mars 2020, que « *L'urgence aujourd'hui, c'est bien évidemment la prise en charge médicale des patients. Les tests vont être importants en période de l'après confinement de façon à éviter le redémarrage d'une épidémie* ». Le nombre de lits de réanimation particulièrement limité en Guadeloupe par rapport à sa population, l'insularité qui restreint considérablement les possibilités d'évacuations sanitaires de masse en cas de surcharge des établissements de soins locaux, le manque de fiabilité des données relatives au nombre de personnes contaminées, la pénurie avérée de matériels de protection des soignants et des personnels des forces de l'ordre, et celle de tests de dépistage caractérisent en elles-mêmes des carences du système de santé local, constitutives d'atteintes graves et manifestement illégales au respect de la vie. Par suite, et afin de se prémunir d'une nouvelle situation de pénurie telle qu'elle est déjà avérée à ce jour, alors que le pic de la pandémie n'est pas atteint et en application du principe constitutionnel de précaution, il y a lieu de faire droit aux conclusions de l'UGTG tendant à ce qu'il soit enjoint au Centre Hospitalier Universitaire de la Guadeloupe (CHU) et à l'Agence Régionale de Santé de la Guadeloupe de passer commande de tests de dépistage du covid-19 en nombre suffisant pour couvrir les besoins de la population de l'archipel Guadeloupéen.

En ce qui concerne l'utilisation du traitement par l'hydroxychloroquine et l'azithromycine :

13. Il résulte également de l'instruction, notamment des déclarations et des publications du professeur Didier Raoult, spécialiste des maladies infectieuses et directeur de l'IHU Méditerranée Infection de Marseille, que la combinaison de l'hydroxychloroquine à un antibiotique peut donner des résultats encourageants dans le traitement de cas sévères d'infections au nouveau coronavirus. Cette combinaison de médicaments est d'ailleurs incluse dans un essai clinique européen de grande envergure baptisé Discovery, qui porte sur plusieurs centaines de patients en Europe, notamment en France, en Italie et en Espagne, et dont le but est

de lutter contre le coronavirus. S'il convient d'être prudent sur les résultats de cette étude et sur les effets de ces médicaments, il n'en demeure pas moins que, là encore au nom du principe de précaution, et pour les mêmes raisons qu'évoquées au paragraphe précédent, il est nécessaire d'anticiper les besoins de la population, sauf à porter une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie. Par suite, il y a lieu de faire droit aux conclusions de l'UGTG tendant à ce qu'il soit enjoint au Centre Hospitalier Universitaire de la Guadeloupe (CHU) et à l'Agence Régionale de Santé de la Guadeloupe de passer commande, sans attendre, des doses nécessaires au traitement de l'épidémie de Covid-19 par l'hydroxychloroquine et l'azithromycine, comme défini par l'IHU Méditerranée infection, compte tenu des délais de commande, de fabrication et d'acheminement, dans le cadre défini par le décret n° 2020-314 du 25 mars 2020 complétant le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020.

14. Les conclusions de l'ARS de Guadeloupe et du CHU de Guadeloupe, parties perdantes, présentées au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'intervention volontaire de M. Eli Domota, Mme Claudine Maraton et M. Gaby Clavier est admise.

Article 2 : Il est enjoint au Centre Hospitalier Universitaire de la Guadeloupe (CHU) et à l'Agence Régionale de Santé de la Guadeloupe de passer commande des doses nécessaires au traitement de l'épidémie de Covid-19 par l'hydroxychloroquine et l'azithromycine, comme défini par l'IHU Méditerranée infection, et de tests de dépistage du covid-19, le tout en nombre suffisant pour couvrir les besoins présents et à venir de la population de l'archipel Guadeloupéen et dans le cadre défini par le décret n° 2020-314 du 25 mars 2020.

Article 3 : les conclusions du CHU de la Guadeloupe et de l'ARS de Guadeloupe présentées au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée au syndicat UGTG (Union générale des travailleurs de Guadeloupe) à l'Agence Régionale de Santé de la Guadeloupe (ARS) et au Centre Hospitalier Universitaire de la Guadeloupe (CHU).

Copie en sera adressée au préfet de Guadeloupe.

Délibéré à l'issue de la séance du 27 mars 2020 où siégeaient : M. Didier SABROUX, président du tribunal administratif de la Guadeloupe, président ; M. Olivier GUISEIX, vice-président et Mme Brigitte PATER, premier conseiller, juges des référés.

Fait à Basse-Terre, le 28 mars 2020.

Le juge des référés,

La greffière,

Signé :

Signé :

D. Sabroux

L. Lubino

La République mande et ordonne au préfet de la Guadeloupe en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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,
Pour la greffière en chef,
La greffière,

Signé :

L. Lubino