

## AJ Collectivités Territoriales 2020 p.250

### Les pouvoirs de police du maire aux temps du covid-19

Gilles Le Chatelier, Avocat associé cabinet ADAMAS, professeur associé à l'ENS de Lyon

#### L'essentiel

L'épidémie de covid-19 constitue un défi de taille pour les maires. En première ligne dans la gestion de la pandémie, cette dernière interpelle nécessairement l'exercice de leurs pouvoirs de police administrative.

Longtemps la police de l'urgence sanitaire a relevé de la responsabilité première de la police municipale. Ainsi, l'article L. 2212-2, 5° du CGCT prévoit que la police municipale comprend « le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires [...] les maladies épidémiques ou contagieuses ». De même, l'article L. 2212-4 dispose qu'« en cas de danger grave ou imminent (...) le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances ».

#### Renforcement des pouvoirs exercés par les autorités de l'État au titre de la police administrative sanitaire spéciale de lutte contre les pandémies

Toutefois, cette compétence traditionnelle a toujours dû se combiner avec l'exercice d'une police sanitaire spéciale nationale dont l'existence a été clairement affirmée par la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique<sup>(1)</sup>.

Cette loi a permis de concentrer les pouvoirs de police en matière d'urgence sanitaire dans les mains du ministre chargé de la santé qui peut prescrire « 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 »<sup>(2)</sup>.

Ainsi, face à l'épidémie de covid-19 et pour l'endiguer au niveau national, le ministre chargé de la santé a, le 30 janvier 2020, pris un arrêté<sup>(3)</sup> pour confiner les personnes ayant séjourné à Wuhan et arrivant sur le territoire français. Par arrêté du 6 mars 2020<sup>(4)</sup>, il a également permis aux pharmaciens de préparer des gels hydroalcooliques en cas de rupture de leur stock. Enfin, par un nouvel arrêté du 14 mars 2020<sup>(5)</sup>, les établissements scolaires ont été fermés et les rassemblements de plus de 100 personnes ont été interdits.

**Circonstances exceptionnelles** - Néanmoins, compte tenu de la gravité de la crise, les pouvoirs publics ont dû prendre de nouvelles mesures contraignantes. Ainsi, c'est en premier lieu au titre de ses pouvoirs de police administrative générale sur l'ensemble du territoire national<sup>(6)</sup>, que le Premier ministre a dû intervenir, invoquant à cette occasion la vénérable théorie des circonstances exceptionnelles<sup>(7)</sup>. C'est ainsi que le Premier ministre a interdit « le déplacement de toute personne hors de son domicile » par le décret du 16 mars 2020<sup>(8)</sup>.

**Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020** - Néanmoins, face à l'ampleur de l'épidémie et dans un souci de renforcer la

sécurité juridique de ses interventions, le gouvernement a mis en place un cadre juridique pérenne pour conforter les mesures adoptées et adapter l'arsenal juridique à cette crise inédite.

C'est à cet impératif que répond l'adoption de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 qui introduit l'état d'urgence sanitaire au sein du code de la santé publique<sup>(9)</sup> et renforce ainsi considérablement les moyens de cette police administrative spéciale entre les mains des autorités de l'État.

Dans l'hypothèse où l'état d'urgence sanitaire est décidé, la police sanitaire nationale est alors exercée par le Premier ministre qui est compétent pour prescrire toutes mesures réglementaires « proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu », dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré<sup>(10)</sup>. La loi énumère une série de dix champs de restrictions possibles à l'exercice des libertés fondamentales d'aller et venir, de réunion ou encore d'entreprendre.

Le ministre de la Santé peut, pour sa part, adopter des mesures individuelles dans les mêmes champs de compétences<sup>(11)</sup>, le préfet pouvant être habilité à prendre ces mesures à l'échelle d'un seul département ou à prendre « toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions ». <sup>(12)</sup>

**Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020** - Sans attendre, le Premier ministre a exercé ses nouveaux pouvoirs de police sanitaire, par le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 en prescrivant des mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie, avec notamment des mesures de confinement imposées, dans un premier temps, jusqu'au 15 avril 2020.

À la lecture des dispositions introduites par la loi du 9 août 2004 et surtout des nouvelles dispositions législatives de la loi du 23 mars 2020, il serait aisé de conclure que les maires sont les grands oubliés de cet arsenal, puisqu'ils ne reçoivent aucun pouvoir de police administrative sanitaire spéciale.

### **Le maire peut-il exercer, en complément des mesures de police sanitaire, ses pouvoirs de police administrative générale ?**

L'intervention de la police sanitaire étatique permet, en principe, de prendre en compte tous les impératifs de la salubrité publique, rendant, théoriquement, inutile tout recours à la police générale.

La crise du covid-19 est une nouvelle occasion d'aborder la question classique et particulièrement vivante ces dernières années de la combinaison de l'exercice de pouvoirs de police administrative spéciale avec celui des pouvoirs de police administrative générale du maire.

**Exclusivité** - Dans les dernières années, il est clair que la balance du juge a largement penché dans le sens de l'exclusivité en faveur de la police administrative spéciale<sup>(13)</sup>. De ce point de vue, en vertu de son pouvoir de police administrative générale, le maire ne peut diligenter certaines mesures pour protéger l'ordre public dès lors que ce dernier fait l'objet, au niveau national, d'une police spéciale qui vise déjà cet objectif<sup>(14)</sup>.

**Intervention possible si...** - Toutefois, l'intervention de la police générale, là où existent des polices spéciales, reste possible si cette police spéciale ne garantit pas la sauvegarde de l'ordre public, qu'aucune mesure n'a été prise ou que celles qui l'ont été sont lacunaires.

L'exercice des pouvoirs de police du maire est donc possible lorsque des circonstances locales particulières le justifient et dans la seule mesure où il s'agit d'adopter des mesures plus restrictives<sup>(15)</sup>.

À l'occasion du référé-liberté sur la demande de confinement total par l'intersyndicale nationale des internes, le Conseil

d'État a rappelé cette possibilité en considérant que « dans le cadre du pouvoir qui leur a été reconnu [...], les maires en vertu de leur pouvoir de police générale ont l'obligation d'adopter, lorsque de telles mesures seraient nécessaires des interdictions plus sévères lorsque les circonstances locales le justifient » (16).

Les maires disposent donc théoriquement du pouvoir, en cas de circonstances locales particulières, d'adapter les mesures prises nationalement sur le territoire communal et ce de manière plus restrictive.

### **Premiers exemples d'intervention des maires au titre de leurs pouvoirs de police générale : leur champ d'action reste particulièrement limité**

S'appuyant ainsi sur les dispositions des articles L. 2212-2, 5° et L. 2212-4 du CGCT, plusieurs maires ont adopté des mesures visant à renforcer certaines mesures de confinement décidées par le Premier ministre. Ces décisions ont fait l'objet de plusieurs contentieux devant le juge des référés administratifs qui donnent des enseignements intéressants pour apprécier la marge de manoeuvre dont disposent les maires à ce titre.

**Limites traditionnelles** - Ces décisions s'inscrivent dans les limites traditionnelles à l'exercice des pouvoirs de police qui, étant par nature attentatoire à l'exercice des libertés publiques, fait l'objet d'un contrôle étroit de la part du juge administratif.

Ainsi, il est de jurisprudence constante que ces mesures, pour être légales, doivent être proportionnées aux dangers qui menacent la santé et la sécurité des habitants (17).

Ce contrôle a d'ailleurs été précisé par le juge administratif qui soumet les mesures de police au « triple test de proportionnalité », c'est-à-dire en vérifiant qu'elles sont adaptées, nécessaires, proportionnées à la défense de l'ordre public (18).

Enfin, sauf circonstances très graves, sont impossibles les mesures d'interdiction générale et absolue, car par définition même elles n'apparaissent pas proportionnées (19).

Plusieurs mesures de restriction supplémentaires ont été soumises au contrôle du juge qui, chaque fois qu'il était saisi, a prononcé la suspension des mesures prises par les maires concernés.

**Interdiction d'accostage et de débarquement** - Les maires des communes de l'île de Marie-Galante en Guadeloupe avaient adopté deux arrêtés les 17 et 18 mars 2020 pour interdire l'accostage et le débarquement de passagers de tout navire de commerce et de plaisance à l'exception des produits de première nécessité. Saisi par le préfet sur le fondement des dispositions de l'article L. 554-3 du CJA, le tribunal administratif (TA) de la Guadeloupe a suspendu ces mesures en estimant qu'elles portaient une atteinte excessive à la liberté d'aller et venir ainsi qu'au respect de la vie privée et familiale, étant « exagérément restrictives » (20).

Le juge a également contesté l'utilité de ces restrictions en relevant que la situation de confinement quasi total de l'île ainsi institué pouvait avoir pour effet d'empêcher le regroupement de personnes d'un même foyer, le départ des derniers touristes et la circulation des patients et soignants entre l'île et le reste du territoire guadeloupéen ou de toutes les personnes indispensables au fonctionnement de la Nation. Ainsi, comme le relève le TA, les restrictions ainsi imposées risquent « d'empêcher la circulation de personnes contribuant directement ou indirectement à la protection de la population ».

**Couvre-feu** - Le TA de Caen allait montrer le même type de réticences à l'égard de restrictions trop importantes à la liberté d'aller et venir, s'agissant du couvre-feu institué par le maire de Lisieux par son arrêté du 25 mars 2020,

interdisant la circulation des personnes sur l'ensemble du territoire de la commune entre 22 h et 5h du matin. Par son ordonnance du 31 mars 2020<sup>(21)</sup>, le juge a suspendu cette mesure. Tout en relevant que le maire pouvait compétemment intervenir au titre de ses pouvoirs de police administrative générale malgré l'exercice par l'État de ses compétences en matière de police sanitaire spéciale, le TA rappelle que cette intervention doit être justifiée par l'existence de risques particuliers de troubles à l'ordre public ou de circonstances locales particulières.

Or, en l'espèce, le juge a estimé que le maire ne faisait pas la démonstration de l'existence de tels éléments. À ce titre, des feux de poubelles et des dégradations constatées sur le stade communal n'étaient pas suffisants pour justifier une telle atteinte à la liberté d'aller et venir. Le juge reprend ainsi la jurisprudence traditionnelle sur les couvre-feux institués par les maires<sup>(22)</sup>.

Le TA de Montreuil devait prendre une décision similaire face au couvre-feu institué par le maire de Saint-Ouen, en relevant que la mesure n'était pas justifiée par les seules difficultés rencontrées dans le département de Seine-Saint-Denis pour faire respecter les règles de confinement, s'agissant au demeurant d'une mesure particulièrement restrictive, dès lors que le couvre-feu devait être mis en place à compter de 19h<sup>(23)</sup>.

Il est cependant à noter que le TA de Nice a pour sa part validé la mesure similaire prise par le maire de Nice<sup>(24)</sup>. Sans préjuger de ce que le Conseil d'État décidera en appel, il convient toutefois de relever le caractère limité de la mesure qui ne concerne que certains quartiers couvrant 1,3 % de la superficie communale et que cette décision a pour effet d'allonger de 2h la durée de couvre-feu déjà prescrite par le préfet.

**Port du masque** - Le dernier exemple jurisprudentiel intéressant résulte de la décision prise par le maire de Sceaux d'imposer l'obligation du port du masque pour tous les déplacements dans l'espace public des personnes de plus de dix ans. La ville invoquait trois arguments principaux : le fait que le port du masque était recommandé par l'Académie de médecine, le relâchement du confinement constaté le week-end des 4 et 5 avril et l'importance de la population âgée dans la commune (les plus de 65 ans représentant plus de 25 % de la population).

Le juge devait considérer ces éléments comme insuffisants pour justifier la restriction supplémentaire ainsi imposée à la liberté d'aller et venir et à la liberté individuelle, faute de circonstances locales suffisamment établies. Le TA de Cergy-Pontoise relève d'ailleurs que la commune avait mis en place une mesure plus efficace encore de lutte contre le Covid-19 en mettant en place, à destination des personnes âgées, un service de courses livrées à domicile<sup>(25)</sup>.

Le Conseil d'État a confirmé cette appréciation<sup>(26)</sup> en durcissant les conditions dans lesquelles les pouvoirs de police du maire peuvent s'exercer ici. Tout d'abord, il indique que la police spéciale sanitaire instituée par la loi du 23 mars 2020 « fait obstacle [...] à ce que le maire prenne au titre de son pouvoir de police générale des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire ».

Son intervention n'est alors possible que dans deux hypothèses :

- soit pour prendre des mesures destinées à la bonne application sur le territoire de la commune des décisions prises par les autorités compétentes de l'État ;
- soit en raison de l'existence « de raisons impérieuses » au niveau local et à la condition que les mesures prises ne compromettent pas la cohérence et l'efficacité de celles prises par l'État. Sur ce dernier point, l'imposition du port du masque dans l'espace public, alors qu'une telle mesure n'est pas prescrite au plan national, est dans ces conditions susceptibles de porter atteinte au dispositif mis en oeuvre au plan national.

L'ensemble de ces décisions révèle bien ce qui constitue le principal obstacle à l'intervention du maire : le caractère

étendu - et déjà fort restrictif à l'exercice d'importantes libertés publiques - des mesures prises par l'État au titre de la police spéciale dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire aujourd'hui en vigueur.

Dans ce contexte, la marge d'action des communes est nécessairement réduite, ne pouvant par exemple valablement s'exprimer que dans la fermeture de lieux propices aux rassemblements (parcs, promenades...), venant ainsi en soutien de manière limitée aux restrictions déjà imposées par le décret du 23 mars 2020<sup>(1)</sup>.

### **Et pour conclure, *quid* du déconfinement ?**

Depuis l'annonce du Président de la République du 13 avril 2020 selon laquelle le déconfinement devrait être engagé après le 11 mai, on peut s'interroger sur la marge d'initiative des maires au titre de leurs pouvoirs de police administrative générale dans ce processus.

À ce titre, il est clair que les maires ne pourront pas accélérer le rythme du déconfinement, l'exercice des pouvoirs de police administrative générale ne pouvant se combiner avec celui des pouvoirs de police spéciale pour adopter des décisions qui auraient un effet moins contraignant.

En revanche, la réciproque pose question : un maire pourrait-il faire obstacle à certaines mesures de déconfinement en estimant que le risque pour la sécurité publique resterait trop élevé sur son territoire ? Encore une fois, la légalité de telles interventions dépendra de l'invocation de circonstances locales objectives suffisamment établies pour les justifier<sup>(2)</sup>.

On rappellera de même que le maire engage la responsabilité de la commune dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative générale : une mesure irrégulièrement restrictive de maintien du confinement prise à l'égard d'une entreprise risque par exemple d'engager les finances municipales pour le préjudice économique subi.

Aussi, pour l'ensemble de ces raisons, on peut ici craindre qu'un tel exercice s'avère une nouvelle fois difficile !

#### **Mots clés :**

**POLICE** \* Police générale \* Police municipale \* Sûreté et salubrité publiques \* Police spéciale \* Concours entre police générale et police spéciale

**SANTE PUBLIQUE** \* Lutte contre les maladies et dépendances \* Lutte contre les maladies transmissibles \* Menaces sanitaires graves \* Mesures d'urgence \* Coronavirus \* Covid-19

(1) S. Renard, Coronavirus, urgence sanitaire et police locale, AJCT 2020. 112<sup>(1)</sup>.

(2) CSP, art. L. 3131-1.

(3) Arr. du 30 janvier 2020 relatif à la situation des personnes ayant séjourné dans une zone atteinte par l'épidémie de virus 2019-nCov (abrogé).

(4) Arr. du 6 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19 (abrogé).

(5) Arr. du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19 (abrogé).

(6) CE 8 août 1919, n° 56377, *Labonne*, Lebon [📖](#), confirmé sous la V<sup>e</sup> République par CE 4 juin 1975, n° 92161, *Bouvet de la Maisonneuve et Millet*, Lebon [📖](#).

(7) CE 28 févr. 1919, n° 61593, *M<sup>mes</sup> Dol et Laurent*, Lebon [📖](#).

(8) Décr. n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19 (abrogé).

(9) CSP, art. L. 3131-12 à L. 3131-14.

(10) *Ibid.*, art. L. 3131-15.

(11) *Ibid.*, art. L. 3131-16.

(12) *Ibid.*, art. L. 3131-17.

(13) CE 20 juill. 1935, *Établissements SATAN*, Lebon 847.

(14) CE, ass., 26 oct. 2011, n° 326492, *Cne de Saint-Denis*, Lebon [📖](#) ; AJDA 2011. 2039 [📖](#) ; *ibid.* 2219 [📖](#), chron. J.-H. Stahl et X. Domino [📖](#) ; D. 2012. 2128, obs. B. Mallet-Bricout et N. Reboul-Maupin [📖](#) ; RDI 2012. 153, obs. A. Van Lang [📖](#) ; AJCT 2012. 37 [📖](#), obs. M. Moliner-Dubost, [📖](#) pour les antennes de téléphonie mobile ; CE 24 sept. 2012, n° 342990, *Cne de Valence*, Lebon [📖](#) ; AJDA 2012. 1764 [📖](#) ; *ibid.* 2122 [📖](#), note E. Untermaier [📖](#) ; D. 2014. 104, obs. F. G. Trébulle [📖](#) ; AJCT 2013. 57, obs. M. Moliner-Dubost [📖](#) ; RFDA 2013. 367 [📖](#) ; Constitutions 2012. 651 [📖](#) ; RTD eur. 2013. 880 [📖](#), pour la dissémination d'OGM ; CE 11 juill. 2019, n° 426060, *Cne de Cast*, Lebon [📖](#) ; AJDA 2019. 1479 [📖](#) ; AJCT 2019. 579, obs. O. Didriche [📖](#), pour le déploiement du compteur Linky.

(15) CE 18 déc. 1959, n° 36385, *Société « Les films Lutetia »*, Lebon [📖](#) ; v. M. Canedo, Les soixante ans de l'arrêt *Société les Films Lutétia*, AJDA 2019. 2506.

(16) CE, ord., 22 mars 2020, n° 439674, *Syndicat Jeunes médecins*, AJDA 2020. 655 [📖](#) ; *ibid.* 851 [📖](#), note C. Vallar [📖](#) ; D. 2020. 687 [📖](#), note P. Parinet-Hodimont [📖](#) ; AJCT 2020. 175, obs. S. Renard [📖](#).

(17) CE 19 mai 1933, n° 17413, *Benjamin et syndicat d'initiative de Nevers*, Lebon [📖](#).

(18) CE 26 oct. 2011, n° 317827, *Assoc. pour la promotion de l'image*, Lebon avec les concl. [📖](#) ; AJDA 2012. 35 [📖](#),

chron. M. Guyomar et X. Domino [📖](#) ; *ibid.* 2011. 2036 [📖](#) ; D. 2011. 2602, et les obs. [📖](#) ; RFDA 2012. 377 [📖](#).

(19) CE 22 juin 1951, n° 00590, *Daudignac, Lebon* [📖](#).

(20) TA Guadeloupe, ord., 27 mars 2020, n° 2000294, *Préfet de la Guadeloupe*.

(21) TA Caen, ord., 31 mars 2020, n° 2000711, *Préfet du Calvados*, AJDA 2020. 757 [📖](#). V., égal., TA Nantes, ord., 24 avr 200, n° 2004365, *Ligue des droits de l'homme* et TA Nantes, ord., 28 avr. 2020, n° 2004501, *Ligue des droits de l'homme* ; TA Cergy-Pontoise, ord., 27 avr. 2020, n° 2004144, *Ligue des droits de l'homme c/ Cne de Plessis-Robinson*.

(22) V. la jurisprudence du CE sur les couvre-feux pour les mineurs : CE 9 juill. 2001, n° 235638, *Préfet du Loiret, Lebon* [📖](#) ; AJDA 2002. 351 [📖](#), note G. Armand [📖](#) ; D. 2002. 1582 [📖](#), note A. Legrand [📖](#) ; RDSS 2001. 826, obs. F. Monéger [📖](#) ; CE 6 juin 2018, n° 410774, *Ligue des droits de l'homme, Lebon* [📖](#) ; AJDA 2018. 1189 [📖](#) ; *ibid.* 2155 [📖](#), note H. Avvenire [📖](#) ; AJCT 2018. 524, obs. C. Otero [📖](#).

(23) TA Montreuil, 7 avr. 2020, n° 2003861, AJDA 2020. 757 [📖](#).

(24) TA Nice, ord., 22 avr. 2020, n° 2001782, *Ligue des droits de l'homme*, AJDA 2020. 819 [📖](#).

(25) TA Cergy-Pontoise, ord., 9 avr. 2020, n° 2003905, *Ligue des droits de l'homme*.

(26) CE, ord., 17 avr. 2020, n° 440057, *Cne de Sceaux*, AJDA 2020. 815 [📖](#) ; D. 2020. 883, et les obs. [📖](#).

(27) V., égal., TA Toulon, ord., 23 avr. 2020, n° 2001178, *Ligue des droits de l'homme*.

(28) V., par ex., l'arrêté pris le 23 avr. 2020 par le maire de Saulce-sur-Rhône (Drôme) indiquant que « les bâtiments publics abritant les écoles et le restaurant scolaire ne rouvriront pas jusqu'à nouvel ordre », donc même après le 11 mai ; arrêté que le préfet a demandé au maire de retirer.