

# Sécurité / Police - Le maire, acteur local majeur dans la lutte contre le Covid-19 - Etude Étude rédigée par : Riadh Jaidane

Document: La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 17, 27 Avril 2020, 2133

---

La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 17, 27 Avril 2020, 2133

## Le maire, acteur local majeur dans la lutte contre le Covid-19

Etude Étude rédigée par : Riadh Jaidane avocat au barreau de Nice, maître de conférences HDR associée université Côte d'Azur – CERDACFF (EA-7267)

[Accès au sommaire](#)

Depuis le début de la crise sanitaire et la déclaration de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le 23 janvier 2020, de la flambée du coronavirus (Covid-19), plusieurs mesures de police sanitaire ont été prises par le Gouvernement pour endiguer la propagation épidémique. Elles ont été renforcées par la loi d'urgence n° 2020-290 du 23 mars 2020 pour faire face à l'épidémie de Covid-19, mettant en œuvre une police sanitaire spéciale de l'État. Mais cette police spéciale ne dépend pas exclusivement de l'État selon la jurisprudence constante du Conseil d'État ; le maire est en effet un acteur local majeur de la chaîne décisionnelle et opérationnelle. De nombreux arrêtés municipaux ont été pris par les maires depuis le début de la crise sanitaire, qui doivent répondre à des raisons impérieuses liées à des circonstances locales et ne pas compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises par l'État.

1. - Alors que la France fait face à une crise sanitaire sans précédent<sup>Note 1</sup> et que le Gouvernement a décidé de prolonger un confinement le plus large possible pour limiter la propagation du virus Covid-19, les maires, du fait de leur proximité avec la population locale, sont depuis le début de l'épidémie, des acteurs locaux majeurs de la chaîne décisionnelle et opérationnelle, multipliant les actions afin d'endiguer la flambée épidémique dans leurs communes et mettant en œuvre les multiples mesures prises sur les plans national et départemental. La pandémie vertigineuse de Covid-19 a infecté plus de deux millions de personnes à travers le monde et fait plus de 152 551 morts<sup>Note 2</sup> et continue de se propager partout dans le monde et particulièrement en France, avec plus de 110 721 cas confirmés et plus de 19 294 décès en date du 19 avril 2020. Aucun territoire n'est épargné en France et notre santé publique est plus que jamais clairement menacée. Depuis le début de la crise sanitaire, le Gouvernement a pris un certain nombre de mesures de police sanitaire afin de lutter contre la propagation du virus Covid-19<sup>Note 3</sup> telles que l'appel à la réserve sanitaire<sup>Note 4</sup>, par arrêté du 4 mars 2020, conformément à l'article L. 3134-1 du Code de la santé publique<sup>Note 5</sup> (CSP), la réglementation du prix des solutions hydroalcooliques afin de protéger les consommateurs contre les risques induits par une situation manifestement anormale du marché résultant de la pandémie<sup>Note 6</sup>, ou l'usage du droit de réquisition<sup>Note 7</sup> pour se procurer des masques de protection respiratoire de type FFP2 à destination du personnel des établissements de santé et médico-sociaux, des professionnels de santé libéraux et du personnel de santé<sup>Note 8</sup>. Bien que l'organisation du système de santé reste largement centralisée et que la gestion d'une crise sanitaire soit considérée comme une compétence régaliennne de l'État et de ses outils d'intervention au premier rang desquels les agences régionales de santé (ARS) et préfets de département, et bien que la commune n'exerce pas de compétence obligatoire<sup>Note 9</sup>, en dehors des mesures spécifiques que peuvent être amenés à prendre les maires dans le cadre de leur pouvoir de police, la gestion de la crise sanitaire liée au Covid-19 a montré l'importance de l'implication des communes, aux côtés de l'État, au fur et à mesure du développement de l'épidémie et la nécessaire communication entre le gouvernement, les autorités sanitaires et les communes. La crise sanitaire engendrée par la propagation du virus a nécessité une réponse législative d'une ampleur inégalée avec l'adoption de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, comportant un nouveau chapitre intitulé « *État d'urgence sanitaire* » qui fait son entrée dans le CSP<sup>Note 10</sup>. L'état d'urgence sanitaire a été déclaré<sup>Note 11</sup>, pour une durée de 2 mois à compter du 24 mars 2020, en vertu du nouvel article L. 3131-12 du CSP, sur tout le territoire métropolitain, ainsi que dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, et en Nouvelle-Calédonie face à cette catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa

nature et sa gravité, la santé de la population. De nombreux textes réglementaires d'application fixent, avec les préconisations du Conseil national scientifique assistant le gouvernement, le cadre de cette coproduction de l'action publique, marquée par un enchevêtrement des compétences<sup>Note 12</sup> entre plusieurs intervenants. Certes, cette coproduction est fondée sur les pouvoirs de police du Premier ministre, du ministre chargé de la Santé et des préfets au niveau départemental mais n'en dépend pas exclusivement. Les maires jouent aussi un rôle primordial sur les fondements des pouvoirs de police administrative générale de santé publique et forment, en pratique, un relais entre la population et l'État. À ce titre, ils ont une mission essentielle dans la lutte contre la propagation de la pandémie. D'ailleurs, depuis le début de la crise sanitaire liée à cette pandémie, plusieurs édiles, cherchant à renforcer les mesures de protection dans leurs communes, ont pris des arrêtés municipaux, motivés par la protection de la santé publique de leurs administrés, tout en limitant l'exercice des droits et libertés fondamentaux, et qui ont été souvent censurées par des tribunaux administratifs, statuant en référé-liberté. Saisi en appel d'une ordonnance en référé-liberté prise, par le juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, le juge des référés du Conseil d'État, statuant, le 17 avril 2020, sur le fondement de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative, a précisé, que si la loi d'urgence du 23 mars 2020 a confié à l'État la responsabilité d'édicter les mesures générales ou individuelles de lutte contre le covid-19, le maire peut, en revanche, prendre, en période d'état d'urgence sanitaire, des mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, en vue de contribuer à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par l'État. Néanmoins, son intervention doit, d'une part, répondre à des raisons impérieuses liées à des circonstances locales qui en rendent l'édiction indispensable et, d'autre part, ne pas compromettre, ce faisant, la cohérence et l'efficacité des mesures prises dans ce but par les autorités compétentes de l'État<sup>Note 13</sup>. Autrement, le maire dispose, dans les conditions et selon les modalités fixées en particulier par le Code général des collectivités territoriales (CGCT), du pouvoir d'adopter, dans le ressort de la commune, des mesures plus contraignantes que les mesures de police spéciale édictées par l'État, en cas de circonstances exceptionnelles telle une épidémie avérée, comme celle du Covid-19, et compte tenu du contexte local. Ces mesures doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent.<sup>Note 14</sup>. Il est vrai que, pour des raisons pratiques mais aussi historiques, le maire est souvent placé en première ligne dans la gestion d'une crise sanitaire sur le terrain, en tant qu'autorité de police administrative. La lutte contre les épidémies a longtemps reposé sur lui, dans l'idée que la santé relevait d'une affaire de proximité<sup>Note 15</sup>. Plusieurs maires n'ont pas dérogé à cette tradition et ont répondu présents, depuis le début de la crise, dans la lutte contre la propagation du virus, en intervenant dans le cadre de leurs pouvoirs de police administrative générale, et allant, dans certaines situations, jusqu'à l'empiètement sur les pouvoirs de police sanitaire spéciale de l'État. Il est clair que cette police sanitaire de l'État déployée face à cette pandémie Covid-19 n'est pas exclusive et ne prive pas le maire, d'une part, de concourir à la sauvegarde de la santé publique, au titre de ses propres pouvoirs de police administrative générale afin d'assurer la défense sanitaire de la commune, quitte, dans les cas les plus graves, à faire appel aux autorités de l'État **(1)**, et d'autre part, de constituer un relais des mesures de police décidées au niveau national **(2)**.

### 1. Le maire, garant de l'ordre public sanitaire communal

2. - La menace sanitaire liée à la propagation de l'épidémie a suscité l'adoption de nombreuses mesures de police administrative spéciale, par le Premier ministre, sur la base de l'article **L. 3131-15 du CSP** ou par le ministre chargé de la Santé sur le fondement des articles **L. 3131-1 et suivants du CSP**, depuis les mesures de confinement des Français rapatriés de Wuhan<sup>Note 16</sup>. Mais ce pouvoir de police ne fait pas obstacle, selon une jurisprudence constante du Conseil d'État, « *Les films Lutétia* » relative au concours de police administrative spéciale et générale<sup>Note 17</sup>, à ce que le maire adopte pour sa commune des mesures plus contraignantes permettant d'assurer la salubrité publique, pour autant que les circonstances locales particulières et exceptionnelles le justifient notamment au regard de la menace de l'épidémie et l'urgence de la situation. Le maire est chargé donc du maintien de l'ordre public sanitaire<sup>Note 18</sup> sur le territoire de la commune. Il dispose en effet, au-delà de la réglementation

sanitaire, de plusieurs polices de la salubrité publique qu'il exerce, soit au titre de la police générale<sup>Note 19</sup>, soit au titre de certaines polices spéciales telles que la police des funérailles et des cimetières. En cas de circonstances exceptionnelles, telle la pandémie Covid-19, il peut édicter des interdictions plus sévères que les mesures de la police nationale lorsque les circonstances locales le justifient.

#### A. - Une police justifiée par les circonstances locales

3. - Les pouvoirs de police administrative générale du maire face à cette épidémie concernent notamment sa police de la salubrité publique, qui constitue le socle des polices sanitaires du maire<sup>Note 20</sup>. Son contenu et ses bases juridiques ont été clairement visés par le Conseil d'État<sup>Note 21</sup>. Selon une lecture combinée des articles **L. 2122-24** et **L. 2212-1** du CGCT, le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État de l'exercice des pouvoirs de police municipale qui ont pour objet, selon les termes de l'article **L. 2212-2 du même code** d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Ceci comprend notamment : [...] **5°** Le soin de prévenir, par des précautions convenables, [...], les maladies épidémiques ou contagieuses, [...], de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure. Le maire est l'autorité administrative de droit commun, selon ces dispositions, en matière de police de l'hygiène publique. La police spéciale du préfet n'annule pas la police générale du maire. Le maire l'exerce au titre de ses pouvoirs propres et au nom de la commune. En vertu de cet article, et sans que l'énumération soit exhaustive, le maire est donc chargé, notamment de :

- prévenir les maladies contagieuses ;
- recevoir les déclarations médicales concernant les maladies transmissibles ;
- veiller à l'isolement des malades contagieux et à leur transport ;
- veiller à l'exécution des mesures de désinfection.

Le maire doit adopter toutes les mesures pour protéger la population communale contre les maladies et les dangers menaçant sa santé. La salubrité publique serait ainsi synonyme de santé publique, formules que le juge conçoit d'ailleurs comme étant interchangeables<sup>Note 22</sup>. L'article **L. 2542-4-2 du CGCT** rappelle au maire le devoir de la police administrative générale de prévenir par des précautions convenables, [...], les épidémies, en provoquant aussi, l'intervention de l'administration supérieure. Et même dans les communes où a été instituée une police d'État, le maire reste investi, selon l'article **L. 2542-10 du CGCT**, des pouvoirs de police conférés aux administrations municipales par cet article. Le maire d'**Issy-les-Moulineaux**, commune sous un régime de police d'État, a pris le 25 mars 2020, sur le fondement des articles L. 2212-1, L. 2212-2, mais aussi L. 2214-3<sup>Note 23</sup>, L. 2214-4 (tranquillité publique) du CGCT, un arrêté d'interdiction des regroupements statiques dans certains emplacements (esplanades, parc, squares...). Il se fonde sur le nécessaire respect des règles de distance dans les rapports interpersonnels pour assurer l'efficacité des mesures prises afin de limiter la propagation du virus Covid-19. Plusieurs édiles sont intervenus, depuis le début de l'épidémie, au titre de leurs pouvoirs de police générale en matière sanitaire, avant même l'intervention des services de l'État. Le maire de **Saint-Leger-du-Bourg-Denis**, a pris le 28 février 2020, face à l'expansion du coronavirus (Covid-19) à travers le monde, un arrêté n° 20201121, fondé sur ses pouvoirs de police administrative générale de salubrité publique, dans lequel il était préconisé que tout enfant revenant de l'étranger reste confiné 14 jours avant de réintégrer son établissement scolaire. De nombreux maires ont cherché à limiter le risque de contagion entre les personnes, notamment dans des communes identifiées comme des *clusters*, c'est-à-dire des zones de circulation active du virus, en ordonnant notamment la fermeture de services publics locaux tels les crèches, les stades et piscines municipaux, les transports publics, les musées, etc. Le maire de **Strasbourg**, après avoir constaté la rapidité de la propagation du virus Covid-19 dans sa commune, a pris, le 13 mars 2020, sur le fondement de ses pouvoirs de police administrative générale, un arrêté pour fermer les équipements collectifs, présentant une capacité supérieure à 50 personnes ou qui, en raison de

leur nature, présentent un risque de favoriser la transmission du virus et qui ressortent de la compétence de la ville. L'Eurométropole de Strasbourg a pris aussi, dans la suite, un arrêté le même jour ordonnant la fermeture des établissements collectifs de tout le territoire métropolitain pour éviter la propagation du virus. Le maire de **Cheval-Blanc** a pris, de son côté, le 24 mars 2020, un arrêté n° MA-ARR-2020-043 portant interdiction d'accès dans certains lieux publics de la commune dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Covid-19, sur le fondement des articles L. 2212-1, L. 2212-2, L. 2212-4 du CGCT, mais aussi sur le fondement des articles L. 1311-1, L. 1311-2, L. 1312-1, L. 1312-2 du CSP, après avoir constaté l'urgence de la situation épidémiologique de la France et la nécessité de lutter contre la propagation du Covid-19 et la nécessité de prendre dans les plus brefs délais, les mesures de police édictées par les circonstances locales. Dans la plupart de ces arrêtés municipaux, les maires motivent leurs mesures par les manquements constatés sur le plan local, concernant le non-respect des restrictions du décret du 16 mars 2020 en matière de déplacements. Certains arrêtés évoquent la présence de promeneurs ou de propriétaires de chiens rassemblés sur l'espace public sans respect des mesures barrières. D'autres évoquent également le nombre élevé d'infractions relevées la nuit, pour interdire le déplacement et la circulation. Rien n'interdit donc au maire d'intervenir dans sa commune, à travers des mesures plus contraignantes pour assurer la salubrité publique, pour autant que les circonstances locales particulières le justifient notamment au regard de la menace épidémique. Le juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise a suspendu l'exécution de l'arrêté du 6 avril 2020 par lequel le maire de **Sceaux** a obligé les habitants à se couvrir le nez et le visage avant de sortir au motif que l'arrêté n'est justifié par aucune circonstance locale<sup>Note 24</sup>. Le Conseil d'État a confirmé cette appréciation en estimant que les circonstances invoquées par le maire de Sceaux, tenant à la démographie de sa commune et la concentration de ses commerces de première nécessité dans un espace réduit, ne constituent pas des raisons impérieuses liées à des circonstances locales justifiant que soit imposé le port du masque dans l'espace public de la commune<sup>Note 25</sup>. Dans le même sens, le juge des référés du tribunal administratif de Caen, saisi par un référé-liberté du préfet du Calvados contre l'arrêté du 25 mars 2020 par lequel le maire de **Lisieux** a interdit la circulation des personnes sur l'ensemble du territoire de la commune après 22 heures et avant 5 heures à compter du 27 mars et jusqu'au 31 mars 2020 a suspendu l'exécution de l'arrêté municipal. Les circonstances que les sapeurs-pompiers de Lisieux sont intervenus durant les nuits des 18 au 19 mars et 22 au 23 mars 2020 pour éteindre des feux de poubelles et qu'il a été constaté le matin du 25 mars 2020 des traces d'effraction et des dégradations au stade Bielman ne sont pas suffisantes pour justifier au plan local la nécessité des restrictions supplémentaires imposées par l'arrêté contesté tant au regard du risque de propagation de l'épidémie de Covid-19 que de la sécurité publique<sup>Note 26</sup>. En revanche, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a validé le 22 avril 2020 un arrêté pris le 15 avril 2020 par le maire de **Nice** par lequel il interdit la circulation dans certains quartiers entre 20h et 5h au motif que le maire conserve la plénitude de l'exercice de son pouvoir de police générale résultant des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du CGCT pour prendre des mesures d'accompagnement de celles de l'État, afin de prévenir les risques pour la santé et la sécurité publique. L'arrêté contesté a pour seul objet, selon les termes de l'ordonnance de limiter la circulation et les déplacements dans certains quartiers et à certaines heures, de manière complémentaire à l'arrêté préfectoral du 31 mars 2020, dans le but de prévenir une maladie épidémique et contagieuse. La mesure contestée est, donc, limitée dans le temps et l'espace et n'impose que des restrictions justifiées par les circonstances locales et répond aux objectifs de prévention de l'épidémie (*Ord., TA Nice, 22 avr. 2020, n° 2001782*). Dans ce contexte particulier d'urgence pandémique, certains maires préfèrent user de leurs pouvoirs de police administrative générale que de leurs pouvoirs de police spéciale tels qu'en matière de funérailles et de lieux de sépulture, où plusieurs maires ont fondé leur intervention sur l'article L. 2212-2 du CGCT plutôt que sur les dispositions des articles L. 2213-7 à L. 2213-15 et R. 2213-2 à R. 2213-57 du CGCT. Un décret n° 2020-352 du 27 mars 2020 a établi des dérogations temporaires au droit funéraire pour permettre aux acteurs de la chaîne funéraire d'assurer leur activité pendant l'épidémie de coronavirus, lorsque les circonstances locales l'exigent<sup>Note 27</sup>. Le maire de la ville de **Bouguenais**, avait déjà pris, le 25 mars 2020, sur le fondement de l'article L. 2212-2 du CGCT, un arrêté n° AGVQ-2020-061, pour fermer les cimetières municipaux et réorganiser la tenue des cérémonies funéraires. Après avoir constaté la nécessité pour les opérateurs funéraires et les gestionnaires de cimetières ou de crématoriums de faire respecter les mesures barrières par les personnes présentes, lors d'une cérémonie funéraire, et que la situation sanitaire rend nécessaire de limiter le nombre de personnes présentes au

sein d'un même lieu, il en déduit qu'il lui incombe de prendre les dispositions réglementaires destinées à assurer la sécurité publique. En outre, selon une jurisprudence constante, un maire peut prendre un arrêté ordonnant la fermeture d'un établissement recevant du public (ERP) sur le fondement de ses pouvoirs de police générale, et non pas sur la base de son pouvoir de police spéciale des ERP, prévu par l'article L. 123-4 du Code de la construction et de l'habitation, au regard de l'urgence résultant du risque de contagion<sup>Note 28</sup>. Dans le même sens, le maire de **La Hague** a pris, le 20 mars 2020, par mesure de sécurité publique, afin de limiter la propagation du coronavirus Covid-19, un arrêté AR\_LH\_03279 de fermeture des établissements recevant du public de sa commune (école de musique, espace culturel, Manoir du Tourp, Cap Numérique, bibliothèques et médiathèques, équipements sportifs, salles des fêtes, mairie, mairies déléguées, gîtes de la commune), sur la base de l'article L. 2212-2 du CGCT. Une fois, l'état d'urgence sanitaire déclaré pour faire face à l'épidémie de covid-19, l'usage par le maire de son pouvoir de police générale pour édicter des mesures de lutte contre cette épidémie s'adapte aux circonstances locales pour prendre des mesures plus restrictives que celles prises au niveau national pour répondre aux circonstances exceptionnelles.

## B. - Une police imposée par les circonstances exceptionnelles

4. - Le Gouvernement a choisi, face à l'ampleur inimaginable jusqu'alors de la crise sanitaire du Covid-19 de mettre en place un régime d'urgence sanitaire exceptionnel spécifique. La théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles<sup>Note 29</sup> a pu fonder les mesures de police sanitaire nationale, notamment les mesures de confinement à domicile et les restrictions de la circulation<sup>Note 30</sup>. Le Conseil d'État en déduit que « l'existence d'une catastrophe sanitaire rend utile un régime particulier de l'état d'urgence pour disposer d'un cadre organisé et clair d'intervention en pareille hypothèse », et rappelle avec pragmatisme<sup>Note 31</sup>, dans ses deux ordonnances du 22 mars 2020 et du 17 avril 2020, que les pouvoirs de police générale du maire peuvent concourir avec les pouvoirs de police spéciale du ministre chargé de la Santé, en particulier en cas de circonstances exceptionnelles et des raisons impérieuses propres à la commune telle que la pandémie de Covid-19. La jurisprudence administrative admet ainsi qu'un maire peut légalement, si les risques de contagion sont avérés et afin de limiter la propagation de maladies contagieuses ou épidémiques, interdire ou limiter les rassemblements humains dans l'intérêt de la santé publique : réunions, musées, concerts, événements sportifs, etc.<sup>Note 32</sup>. C'est même une obligation, selon les termes de l'ordonnance du Conseil d'État du 22 mars 2020 : « 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. ». En cas de danger grave ou imminent, le préfet de département peut même suppléer la carence d'un maire et, en vertu de l'article L. 2215-1 du CGCT, prendre toutes mesures relatives à la sauvegarde de la salubrité publique dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales. En outre, des circonstances exceptionnelles peuvent justifier et imposent aux maires d'agir, voire d'édicter des mesures extrêmement restrictives, voire attentatoires aux libertés les plus fondamentales<sup>Note 33</sup>. D'ailleurs, la plupart des maires, usant de leurs pouvoirs de police administrative générale, depuis le début de l'épidémie, se basent sur la théorie jurisprudentielle des « circonstances exceptionnelles » pour apporter des limites plus restrictives à certaines libertés notamment celle d'aller et de venir. C'est ainsi que le maire de **Nice** a pris, le 20 mars 2020, un arrêté municipal n° 2020-01113, motivé par « les circonstances exceptionnelles découlant de l'épidémie de Covid-19 » et par « le contexte d'urgence épidémique », pour ordonner la fermeture au public du trottoir sud de la Promenade des Anglais. L'édile niçois a fondé sa décision sur ses attributions « d'assurer la protection de l'ordre public et qu'à ce titre, il dispose du pouvoir de prendre toutes les mesures de police nécessaires pour assurer la sûreté, la sécurité et la salubrité publique, y compris des mesures de police plus rigoureuses que celles prises au plan national dès lors qu'elles sont justifiées par des motifs propres à la commune et notamment tenter de limiter la propagation du Virus Covid-19 au sein de la population niçoise ». L'existence de pouvoirs de police reconnus à l'État dans cette matière n'a pas empêché certains maires, après avoir constaté la présence d'un péril grave et imminent, d'user de leurs pouvoirs de police générale pour sauvegarder la santé publique de la population communale. Ils ont pris souvent des arrêtés municipaux plus contraignants imposant par exemple des couvre-feux

nocturnes pour faire respecter davantage le confinement, décrété par le gouvernement. Les maires sont en effet compétents pour décider d'une telle mesure, et ont déjà eu l'occasion, par le passé, d'instaurer un couvre-feu pour les mineurs, par exemple. C'est ainsi que le maire de la ville de **Montpellier** a pris un arrêté n° VAR2020-0859 le 21 mars 2020 instaurant un couvre-feu de 22h à 5h dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus Covid-19, fondé sur les articles L. 2212-2, L. 2212-4, L. 2213-1 à L. 2213-6-1 du CGCT et sur l'article L. 3131-1 du CSP et l'article R. 610-5 du Code pénal, après avoir considéré que le département de l'Hérault et en particulier la ville de Montpellier, sont placés désormais en zone d'exposition active du virus et que les regroupements nocturnes participent à la diffusion du virus Covid-19 et qu'il appartient au maire de prendre toute mesure visant à assurer la sécurité et l'ordre publics sur le territoire de sa commune. Le maire de la ville de **Montélimar** a pris le 22 mars 2020 un arrêté n° 2020.03.237A dans le même sens, mais pour interdire la circulation des personnes et des véhicules après 21h et avant 6h. La légalité de toutes les mesures qui apportent des restrictions aux libertés est bien sûr subordonnée à un strict contrôle par rapport à leur proportionnalité aux buts recherchés, leur intelligibilité et leur limitation dans le temps et l'espace, en raison de l'atteinte que ces mesures sont susceptibles de porter aux libertés publiques<sup>Note 34</sup>. Mais ce contrôle est souvent atténué par les impératifs sécuritaires et sanitaires du contexte actuel. Les autorités publiques, chargées de garantir l'ordre public sanitaire, ne peuvent apporter aux libertés d'autres restrictions que celles qui sont adaptées, nécessaires et proportionnées par rapport à l'objectif escompté de freiner la propagation de Covid-19. L'arrêt Benjamin, rendu par le Conseil d'État le 19 mai 1933<sup>Note 35</sup> a fixé les caractéristiques de cet entier contrôle des mesures de police et a influencé l'ensemble des décisions ultérieures de police administrative<sup>Note 36</sup>, en indiquant clairement que « s'il incombe au maire de prendre les mesures qu'exige le maintien de l'ordre, il doit concilier l'exercice de ses pouvoirs avec le respect de la liberté de réunion ». Le juge des référés du tribunal administratif de Paris, saisi par un référé-liberté contre deux arrêtés du préfet de police de Paris du 25 mars 2020 motivés par la lutte contre la propagation de Covid-19 et restreignant la liberté d'entreprendre d'un magasin situé dans un quartier parisien (limitation de l'ouverture des commerces le matin entre 8h et 10h et l'après-midi, entre 14h et 16h) a rejeté la requête. Il estime que « même que les arrêtés attaqués entraînent indiscutablement des contraintes importantes pour la société requérante et restreignent son activité, ils n'ont pour objet que de limiter l'afflux de clientèle dans les commerces du quartier, connus pour attirer non seulement les riverains mais aussi des chalands venus des proches et lointaines banlieues et de protéger aussi les employés de ces commerces »<sup>Note 37</sup>. Le juge administratif exerce un plein contrôle sur les mesures de police pour s'assurer de leur adéquation aux circonstances de temps et de lieu propres à chaque situation, et dans notre cas de figure de leur adéquation avec la spécificité de la pandémie actuelle<sup>Note 38</sup>, atténuant ainsi les rigueurs de la légalité. La jurisprudence administrative tient compte de l'urgence et des circonstances exceptionnelles<sup>Note 39</sup>. S'agit-il avant tout d'adapter le droit aux exigences de la réalité ? « Quand la maison brûle on ne va pas demander au juge l'autorisation d'y envoyer les pompiers », déclarait le commissaire du Gouvernement Romieu dans ses conclusions sur l'affaire société immobilière de Saint-Just jugée par le Tribunal des conflits le 2 décembre 1902. Le maintien de l'ordre public sanitaire étant une nécessité pour l'exercice des libertés et des droits fondamentaux notamment le droit à la vie ou le droit à la santé, il en découle que, dans certaines circonstances les libertés peuvent être limitées dans des circonstances particulières caractérisant le risque de trouble à l'ordre public telle que la pandémie actuelle, mais, toujours sous le contrôle des juges. Il en résulte un contrôle constant et vigilant, voire sourcilieux, du juge administratif dans le dosage des pouvoirs de police en termes de durée<sup>Note 40</sup>, d'amplitude géographique<sup>Note 41</sup>, de contenu même desdites mesures<sup>Note 42</sup><sup>Note 43</sup>. Les récentes décisions des tribunaux administratifs confirment cette vigilance constante nécessaire au maintien du socle minimal de nos libertés en temps de crise, sanitaire ou autre<sup>Note 44</sup>. Les maires sont donc aujourd'hui, sous le contrôle vigilant du juge administratif, en première ligne, au titre de leurs propres pouvoirs de police administrative pour protéger la population contre les risques de contagion. Ils sont aussi à pied d'œuvre pour relayer, appliquer et faire appliquer les décisions de l'État, notamment les mesures de confinement, afin de protéger l'ordre public sanitaire et participent ainsi à un jeu conjugué des pouvoirs de police sanitaire.

## 2. Le maire, relais de la police sanitaire nationale

5. - Le plan national de prévention et de lutte « Pandémie grippale »<sup>Note 45</sup>, dans sa déclinaison locale, met en avant le partenariat indispensable avec les collectivités territoriales : « La préparation des collectivités locales est primordiale dans la planification d'une pandémie grippale. Elle s'appuie sur l'organisation de la continuité des missions prioritaires comprenant un volet « pandémie » et l'adoption de mesures plus générales de protection des populations en situation pandémique ». Ce guide de déclinaison territoriale souligne également le rôle du maire, « premier maillon de la réponse, au plus près des populations, en tant qu'autorité de police municipale ». La pandémie grippale a justifié le déclenchement des plans locaux de gestion de crise qui s'inscrivent dans le cadre des pouvoirs de police administrative des maires. Les communes sont, en effet, dotées d'un plan communal de sauvegarde (PCS)<sup>Note 46</sup>, qui constitue le niveau local de l'organisation de la sécurité civile ; elles pourraient se servir de celui-ci en tant que « support au dispositif communal de lutte contre la pandémie ». Depuis le 21 mars 2020, le ministère de la Cohésion des territoires a mis à disposition des élus un document d'aide à la prise de décision, en fonction de l'évolution de la situation comportant cinq chapitres, dont notamment des recommandations pour endiguer la propagation de l'épidémie de Covid-19<sup>Note 47</sup>. Ces recommandations comportent notamment une combinaison des mesures de police administrative entre les maires et l'État.

#### A. - Pouvoirs combinés entre le maire et l'État

6. - État et collectivités territoriales doivent agir ensemble, mais selon des procédures différentes en fonction de l'ampleur territoriale du risque ou de la menace sanitaire. Un risque épidémique limité au territoire communal justifie la seule intervention du maire, alors qu'en cas de pandémie, le maire doit intervenir pour préparer la lutte contre l'épidémie et organiser les secours, les actions étant toutefois décidées au niveau national. La loi du 23 mars 2020 distingue entre l'intervention du ministre de la Santé, « en cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence », sur la base de l'article L. 3131-1 du CSP, et celle du Premier ministre, lorsque l'état d'urgence sanitaire est déclaré, sur le fondement de l'article L. 3131-15 du CSP. Le Premier ministre et le ministre de la Santé interviennent en matière de police sanitaire avec l'appui du représentant de l'État territorialement compétent qui joue un rôle primordial dans la lutte contre les maladies transmissibles. L'article L. 1311-4 du CSP prévoit qu'« en cas d'urgence, notamment de danger ponctuel imminent pour la santé publique, le représentant de l'État dans le département peut ordonner l'exécution immédiate, tous droits réservés, des mesures prescrites par les règles d'hygiène prévues au présent chapitre », et souvent, en coordination avec les maires des communes. Cette matière d'hygiène publique est le meilleur exemple de croisement des polices générales et spéciales des maires et des préfets qui s'articulent et se combinent entre elles<sup>Note 48</sup>. Le respect des règles d'hygiène qui est assuré par le préfet (vérification, contrôle et verbalisation au titre de la police spéciale -CSP, art. L. 1421-4-), mesures individuelles et verbalisation au titre de la police générale (CGCT, art. L2215-1) mais aussi par le maire<sup>Note 49</sup> qui met en application les arrêtés municipaux prévus par l'art. L. 1311-2 du CSP au titre de la police spéciale qui lui est conféré par cet article ; ou l'application d'éventuels arrêtés municipaux qui pourraient être pris en application de l'article L. 2212-2 CGCT. Le maire est chargé aussi de son côté, dans certains cas, de la police spéciale de l'hygiène, qui le conduit à prendre différentes décisions réglementaires et dont il convient de faire assurer le respect<sup>Note 50</sup>. Cette police spéciale est instaurée par les articles L. 1311-1, L. 1311-2, L. 1312-1, L. 1312-2 et L. 1422-1<sup>Note 51</sup> du CSP. L'État assure le contrôle de l'application des règles d'hygiène prévues par le titre Ier du livre Ier du CSP, comme le confirme le Conseil d'État dans son avis du 8 novembre 1988, à l'exception des règles qui relèvent des autorités municipales<sup>Note 52</sup>. En cas de menace sanitaire grave, telle que la menace pandémique actuelle, l'article L. 1311-4 du CSP<sup>Note 53</sup> prévoit l'édition de certaines mesures d'urgence<sup>Note 54</sup>. Depuis le début de l'épidémie, dans le cadre du volet « Crise sanitaire » de leur plan communal de sauvegarde, les maires se sont mobilisés aux côtés des autorités sanitaires pour relayer les messages de prévention et mettre en place les mesures de confinement afin d'essayer d'endiguer (stade 1) puis de ralentir l'épidémie de Covid-19 (stade 2). Mais dans le même temps, les grandes villes ont commencé à anticiper la pandémie (stade 3). De manière plus spécifique, les maires sont le relais de droit commun de la mise en œuvre des décisions prises en matière de sécurité sanitaire par les pouvoirs publics nationaux ou départementaux. Les maires doivent donc agir en concertation avec le préfet territorialement compétent et mettre

en place les mesures et instructions prévues au niveau national et relayées par le représentant de l'État dans le département et ne pas compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises au niveau national. Cette condition supplémentaire de la cohésion nationale des mesures sanitaires prises, qui concerne les politiques publiques plutôt que le droit administratif, a été rajoutée abusivement par le juge des référés du Conseil d'État, lors de son ordonnance du 17 avril 2020. Il exige à ce que l'intervention du maire doit être justifiée non seulement par « des raisons impérieuses liées à des circonstances locales » mais encore « à condition de ne pas compromettre, la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but par les autorités compétentes de l'État ». La concertation entre l'État et les communes est indispensable pour garantir la cohésion de la police sanitaire dans son ensemble. Et il est regrettable que le législateur ait complètement ignoré les communes dans la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19. Il aurait pu prévoir au moins une information réciproque et s'inspirer de l'article 75 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique<sup>Note 55</sup>. Cet article, complétant l'article L. 742-2 du Code de la sécurité intérieure, renforce l'information des maires par le préfet dans la gestion de crises de sécurité civile, déjà prévue à l'article R. 741-8 du même code en cas de déclenchement du dispositif opérationnel ORSEC<sup>Note 56</sup>. Le préfet joue le rôle de coordinateur et d'intermédiaire entre les communes dans la gestion d'une crise sanitaire, s'appuyant notamment sur le règlement départemental sanitaire<sup>Note 57</sup>. Si une initiative municipale isolée ne saurait être suffisante, les actions doivent être menées conjointement, tant en ce qui concerne le volet prévention et limitation de la propagation du virus que celui relatif à l'organisation des mesures de confinement à mettre en œuvre. Il appartient au maire, dans le cadre des pouvoirs de police qu'il détient en application de l'article L. 2212-2 du CGCT, de faire respecter les dispositions du règlement sanitaire départemental établi par le préfet, aux termes des articles L. 1311-1 et L. 1311-2 du CSP et d'intervenir pour prévenir ou résorber les risques sanitaires qu'il constate localement. Le maire peut aggraver sur un point donné le règlement départemental si cela est justifié par la situation locale<sup>Note 58</sup>. Le maire peut aussi solliciter l'intervention de l'administration supérieure. Il a un devoir d'alerte sanitaire, en vertu des articles L. 1413-4 et L. 1413-5 du CSP, incluant l'obligation de transmettre à l'Institut de veille sanitaire les informations nécessaires à l'exercice de ses missions et de signaler sans délai au représentant de l'État dans le département, les menaces imminentes pour la santé de la population dont ils ont connaissance. Le maire de **Mulhouse**, a demandé, à ce titre, au préfet du Haut-Rhin, de restreindre la liberté de circulation et la liberté d'aller et venir dans sa commune. L'arrêté préfectoral du 22 mars 2020 pris par le préfet du Haut-Rhin, se base, non pas sur le CGCT (pouvoir de police générale) mais sur l'article du Code de la santé publique (*CSP, art. L. 3131-1*) et sur l'article 2 du décret du 16 mars 2020 qui permet au représentant de l'État dans le département de prendre des mesures plus restrictives que celles adoptées par le Premier ministre en matière de déplacement des personnes lorsque les circonstances locales l'exigent. Certains arrêtés préfectoraux ont été pris avant même les mesures du Premier ministre, tels que l'arrêté du préfet de l'Oise du 29 février 2020 qui interdisait les « rassemblements collectifs » du 1er au 14 mars et qui a permis aux communes de ce département gravement touchées par l'épidémie de prendre des mesures adaptées à la situation. Les maires se sont basés sur les termes de l'article L. 2212-4 du CGCT, selon lequel, « *en cas de danger grave ou imminent, telles que les maladies épidémiques ou contagieuses prévues au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution de mesures de sûreté exigées par les circonstances. Il informe d'urgence le représentant de l'État dans le département et lui fait connaître les mesures de police qu'il a prescrites pour prévenir une crise sanitaire dangereuse grave ou imminente* » pour fermer des crèches, des écoles, des restaurants municipaux, des médiathèques, etc., ainsi que la suspension des activités de loisirs proposées sur le territoire communal. Être initiateur d'une mesure de police administrative générale, appliquer ou compléter une autre mesure arrêtée par une autre autorité publique<sup>Note 59</sup>, ou voir son pouvoir de police générale se combiner avec une autre police spéciale<sup>Note 60</sup> a pour conséquence de rendre le régime de responsabilité plus complexe et laisse une marge au juge pour bien déterminer la responsabilité selon la faute et son auteur.

## B. - Responsabilité partagée entre la commune et l'État



7. - Le jeu conjugué des polices administratives entre l'État et la commune aura pour effet de répartir la responsabilité entre eux en fonction de la qualification donnée par le juge à la nature et à la finalité de la mesure de police administrative éventuellement contestée. La crise sanitaire engendrée par le Covid-19 nous rappelle autres crises ayant conduit à l'engagement de la responsabilité de l'État du fait de sa carence dans la gestion de ces crises sanitaires. L'État n'est pas confronté à sa première crise sanitaire. Les précédents du sang contaminé, de l'amiante, du Mediator...<sup>Note 61</sup>, viennent à l'esprit en se demandant s'ils peuvent être transposables au coronavirus. Actuellement, l'État et la commune sont les principales « personnes publiques » qui peuvent voir leur responsabilité engagée en cas de dommages causés par ce risque sanitaire majeur. La responsabilité de la commune en matière de prévention des risques majeurs peut découler de certaines mesures de police administrative générale. Les articles L. 2212-2, 5° et L. 2212-4 du CGCT mettent à la charge du maire, titulaire des pouvoirs de police municipale, deux séries d'obligations en matière de risques, qui se traduisent par deux types de responsabilité. D'une part, une obligation générale de prévention des fléaux (épidémiques par exemple), des mesures d'assistance et de secours et de provoquer l'intervention de l'autorité supérieure (CGCT, art. L. 2212-2, 5°), et d'autre part, une obligation spéciale de prendre, en cas de danger « grave ou imminent », les mesures imposées par les circonstances et d'information à l'autorité supérieure (CGCT, art. L. 2212-4). La pandémie de Covid-19 peut-elle être considérée comme un cas de force majeure exonérant l'autorité publique de sa responsabilité ? Classiquement, pour que la force majeure soit reconnue et que les acteurs publics soient, par conséquent, exonérés de leur responsabilité, l'épidémie devra avoir un caractère imprévisible et irrésistible. De manière très pragmatique, le juge va rechercher les antécédents pour apprécier le caractère imprévisible et si son rythme d'apparition est au moins séculaire<sup>Note 62</sup>. En outre, un seul précédent significatif peut être suffisant pour établir la connaissance du risque que pouvait avoir l'administration<sup>Note 63</sup>. Il ne serait pas aisé de plaider le caractère imprévisible, à la lumière de la pandémie de la grippe A (H1N1) de 2009, d'autant plus qu'on assiste depuis quelques années à une tendance au recul de l'exonération en cas de force majeure. Cela peut s'expliquer non seulement par le développement de l'obligation de délimiter règlementairement les risques, mais, en outre, par le progrès des techniques de prévision et de prévention, réduisant ainsi considérablement les possibilités de voir la responsabilité de la personne publique écartée sur le fondement de la méconnaissance du risque, c'est-à-dire, de l'imprévisibilité du phénomène sanitaire à l'origine des dommages. Il en résulte, que dès qu'un risque existe, fût-il minime voire improbable, le maire, au titre de ses pouvoirs de police administrative générale et les autres autorités publiques, au titre de leurs pouvoirs de police générale ou spéciale, ont l'obligation d'agir. C'est ainsi que le maire doit intervenir, aussi bien dans un cadre général pour prévenir le ou les dangers que dans un cadre spécial, c'est-à-dire en présence d'un danger « grave ou imminent ». Dans ces conditions, la responsabilité de l'autorité administrative compétente ne peut être recherchée que pour absence ou insuffisance de mesures de prévention et sera en principe engagée sur la base de la faute, étant entendu que le lien de causalité entre la faute et le dommage allégué devra être établi. La jurisprudence fait apparaître trois principaux cas qui peuvent mettre en concurrence la responsabilité de la commune avec celle de l'État : les carences de signalisation et d'information, l'absence ou l'insuffisance de travaux susceptibles de prévenir ou d'atténuer les effets d'un risque naturel majeur, et l'absence ou l'insuffisance de mesures de contrôles. D'une part, la carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police générale afin de garantir la santé publique est de nature à engager la responsabilité de la commune sur le fondement de la faute simple. Celle-ci est ainsi responsable des dommages causés par l'incurie du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police sanitaire<sup>Note 64</sup>. C'était à propos d'une épidémie de fièvre typhoïde. C'est peut-être parce que le maire, bien qu'informé ou connaissant l'existence de risques, n'a pas pris de mesures de police ou les mesures idoines et n'a pas mis en place les mesures qui s'imposaient afin d'assurer l'exécution desdits arrêtés. D'autre part, lorsqu'un préfet se substitue, en vertu de l'article L. 2215-1 du CGCT, au maire en cas de carence de ce dernier, seule la responsabilité de la commune est susceptible d'être engagée en cas de faute commise par le préfet dans l'exercice de ce pouvoir de substitution car le préfet agit au nom de la commune<sup>Note 65</sup>. S'il survient un dommage lors de l'exécution d'une mesure prise par un préfet qui se serait substitué à un maire défaillant sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 2215-1 du CGCT, seule la responsabilité pour faute de la commune pourra être recherchée par la victime<sup>Note 66</sup>. En effet, dans une telle hypothèse, le représentant de l'État dans le département doit être regardé comme agissant non comme au nom de l'État, mais au nom de la

commune<sup>Note 67</sup>. Mais la responsabilité de l'État du fait de la carence du préfet pourra être retenue en cas de faute lourde de sa part, si celui-ci n'est pas davantage intervenu malgré un risque avéré et un exécutif local défaillant<sup>Note 68</sup>. Toutefois, plus récemment, le Conseil d'État a jugé que la faute simple suffisait pour engager la responsabilité de l'État en matière de mise en œuvre de pouvoirs de police phytosanitaire. Ainsi, il n'est pas certain aujourd'hui que la responsabilité de l'État ne serait pas retenue sur le fondement de la faute non qualifiée. Lorsqu'une obligation d'adopter une mesure de police existe, l'abstention est illégale et peut donner lieu, le cas échéant, à la mise en cause de la responsabilité de l'Administration. Peut-on reprocher à l'État son inaction totale ou partielle ? Certains reprochent par exemple à l'État depuis le début de cette crise sanitaire de Covid-19, son manque de précaution et de prévention pour ne pas avoir constitué de stocks suffisants, afin de prévenir un risque de rupture de mise à disposition des masques. Il semble improbable que le juge administratif accepte de s'immiscer dans des politiques publiques déterminées par les gouvernants mais il n'est pas exclu que la réaction tardive des pouvoirs publics soit considérée comme une carence fautive. Le juge tient néanmoins et nécessairement compte de l'urgence dans laquelle l'État se trouve contraint d'agir, de l'ampleur de la crise sanitaire, des incertitudes qui entourent les diverses prévisions concernant l'évolution de l'épidémie... bref, d'un ensemble de circonstances exceptionnelles qui contribuent à ce que la faute ne soit reconnue qu'avec parcimonie<sup>Note 69</sup>. Le juge des référés du Conseil d'État a rappelé, le 17 avril 2020, que « l'État est, en raison d'un contexte qui demeure très contraint, amené à fixer des règles nationales précises sur les conditions d'utilisation des masques chirurgicaux et FFP2 » et a balayé tous les reproches d'inaction de l'État par rapport au port des masques qui ont été formulés par la commune de Sceaux et par l'association intervenante Coronavictimes et qui sont partagés, depuis le début de cette crise sanitaire, par plusieurs communes et associations. Enfin, le maire engage aussi sa responsabilité s'il méconnaît ses deux obligations particulières liées à la présence d'un danger « *grave ou imminent* » (CGCT, art. L. 2212-4), d'une part, de prescrire l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances, et d'autre part, d'informer d'urgence le préfet. En cas de contentieux, le juge opère un double contrôle : d'une part, sur le danger lui-même, est-il grave ou imminent ? Et d'autre part, sur les mesures elles-mêmes : le juge vérifie l'adéquation entre la mesure prise et le danger. Il interprète de façon assez large cette notion de danger grave ou imminent (catastrophe naturelle imminente : cyclone, éruption d'un volcan<sup>Note 70</sup>). Si le danger est grave ou imminent, alors le maire dispose d'un grand nombre de mesures pour faire cesser l'exposition au risque encouru. C'est ainsi que l'autorité publique peut interdire la circulation sur une route, ordonner une évacuation des zones menacées, prononcer une interdiction d'habiter<sup>Note 71</sup>. Cette interprétation large de la notion de danger grave ou imminent conduira le juge administratif, devant toutes les mesures précitées et commandées par l'urgence de la situation pandémique, à beaucoup plus de rigueur dans son examen et à limiter probablement l'engagement de responsabilité aux seuls cas où il existe une disproportion entre le danger sanitaire et les mesures prises.

### 3. Conclusion

8. - Bien que l'État ait toujours affirmé sa prééminence en matière de santé publique, plusieurs facteurs nouveaux à la suite de cette crise sanitaire obligeront les pouvoirs publics à se pencher sur une nouvelle approche de santé publique. Ils inciteront les collectivités locales à réfléchir pour redéfinir la place de la santé dans leur politique communale et à s'adapter aux nouvelles réalités épidémiologiques, à l'instar de la proposition faite le 18 avril dernier par le maire de Nice de créer une agence métropolitaine de sécurité environnementale, sanitaire et de gestion des risques pour devancer la multiplication possible des épisodes épidémiques. Quelle pourrait être l'action des collectivités locales en matière de santé publique ? Plutôt que de raisonner en services spécifiques, il serait souhaitable que la prévention des facteurs du risque et la promotion de la santé constituent une préoccupation explicitement présente dans toutes les politiques menées par les collectivités locales, pour en augmenter l'efficacité et l'utilité. Une telle démarche, menée au quotidien avec les partenaires de terrain, concernerait aussi bien l'enfance et la famille que les personnes âgées, les adultes handicapés, mais encore les jeunes de 16 à 25 ans ou les personnes en formation, etc. Pourquoi alors ne pas confier aux collectivités locales un rôle d'animation et de coordination dans ce domaine où les initiatives se multiplient actuellement de façon non structurée, souvent

redondante et pas toujours efficace ? Certes, la santé a toujours fait partie des préoccupations des Français<sup>Note 72</sup>. Mais les événements récents ont fait prendre conscience de la fragilité de certaines situations et de certains acquis. Malgré une mobilisation sans précédent des moyens, ils ont montré les limites de l'action thérapeutique et ont remis au goût du jour le vieil adage « mieux vaut prévenir que guérir », d'autant plus que les traitements pour guérir se font attendre. ■

---

Note 1 P. Bourdelais, *Les Épidémies terrassées, une histoire de pays riches* : Éditions de la Martinière, 2003.

Note 2 V. Chiffres actualisés sur ce site de l'OMS : <https://who.sprinklr.com/>.

Note 3 P. Villeneuve, *Covid-19 et ordre public sanitaire* : JCP A 2020, act. 158.

Note 4 Un corps de 30 000 personnes volontaires composé de professionnels de santé et étudiants dans les filières médicales mobilisables par les pouvoirs publics en vue de répondre aux situations de menace sanitaire grave.

Note 5 Créée par la L. n° 2007-294, 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur.

Note 6 D. n° 2020-197, 5 mars 2020.

Note 7 Depuis la loi du 5 mars 2007, le droit de réquisition est expressément mentionné au Code de santé publique. Ainsi en vertu de ses articles L. 3131-8 et L. 3131-9, le Premier ministre peut, lorsque l'afflux de patients ou de victimes ou la situation sanitaire le justifie, procéder par décret aux réquisitions de produits ou de professionnels de santé. C'est ainsi que, par un premier décret n° 2020-190 du 3 mars 2020 suivi d'un décret correctif n° 2020-247 du 13 mars 2020, le Premier ministre a décidé de réquisitionner les stocks et les productions de masques de protection respiratoire et de masques anti-projections. Des personnels de santé du secteur privé pourraient, à terme et en fonction de l'évolution de la pandémie, être réquisitionnés par l'État.

Note 8 P. Villeneuve, *Pouvoir de réquisition et police administrative spéciale de prévention des épidémies* : JCP A 2020, act. 162.

Note 9 La loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires n'autorise plus les collectivités territoriales à créer des établissements publics de santé (CSP, art. L. 6141-1).

Note 10 P. Villeneuve, *État d'urgence sanitaire, un objet juridique mal identifié (À propos du Titre 1er de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19)* : JCP A 2020, act. 183.

Note 11 M.-C. De Montecler, *L'état d'urgence sanitaire est déclaré* : AJDA 2020, p. 652.

Note 12 J.-E. Gicquel, *Covid-19 : crise sanitaire et crise des normes* : D. 2020, p. 719.

Note 13 CE, 17 avr. 2020, n° 440057, Cne Sceaux : JCP A 2020, act. 252.

Note 14 CE, 22 mars 2020, n° 439674, Synd. jeunes médecins : JCP A 2020, act. 182.

Note 15 S. Renard, *Coronavirus, urgence sanitaire et police locale* : AJCT 2020, p. 112.

Note 16 A. n° SSAP2003065A, 30 janv. 2020 : JO 31 janv. 2020. – A. n° SSAP2005388A, 20 févr. 2020 : JO 21 févr. 2020.

Note 17 CE, sect., 18 déc. 1959, n° 36385, SARL « Les films Lutetia » et syndicat français des producteurs et Exportateurs de films : JCP A 2020, 2134.

Note 18 J. De Forges, *Les administrations sanitaires*. In éd. *Le droit de la santé*, Presses Universitaires de France, 2012, p. 61-78.

Note 19 P. Jacq, *Le maire et son pouvoir de police* : Les éditions de la vie communale et départementale, 4e éd.

Note 20 J. Petit, *La police administrative*, in *Traité de droit administratif*, P. Gonod, F. Melleray, Ph. Yolka (ss dir.), t. II : Dalloz, 2011, p. 6.

Note 21 CE, 27 juill. 1990, n° 85741, *Cne Azille c/ Andorra* : « considérant qu'en vue de faire disparaître une cause d'insalubrité, il appartient au maire tant de faire respecter les dispositions du règlement sanitaire départemental que de prendre, en application de l'article L 132-2 du code des communes, les mesures rendues nécessaires par la situation à laquelle il s'agit de remédier ».

Note 22 S. Renard, *Les polices sanitaires du maire* : AJCT 2020, p. 143.

Note 23 Dans les communes où le régime de la police d'État est institué, les forces de police étatisées sont chargées, notamment, d'exécuter les arrêtés de police du maire.

Note 24 TA Cergy-Pontoise, ord., 9 avr. 2020, n° 2003905 : JCP A 2020, act. 241

Note 25 CE, 17 avr. 2020, préc.

Note 26 TA Caen, ord., 31 mars 2020, n° 2000711, *Préfet du Calvados*.

Note 27 J.-M. Pastor, *Le droit funéraire s'adapte à l'urgence sanitaire* : AJDA 2020, p. 705. P. Villeneuve, *le droit funéraire saisi par le Covid-19* : JCP A 2020, act. 222.

Note 28 CE, 5 avr. 1996, n° 147903, *SARL Le club olympique et Marcu* : l'état de l'immeuble qui ferait courir un danger immédiat à d'éventuels occupants, ainsi qu'aux passants.

Note 29 A. Levade, *État d'urgence sanitaire : à nouveau péril, nouveau régime d'exception* : JCP G 2020, 369.

Note 30 *Colloque virtuel, 30 et 31 mars 2020, Droit et Coronavirus*. – Le droit face aux circonstances sanitaires exceptionnelles : [www.revuedf.com/dossier/colloque-virtuel-droit-et-coronavirus-le-droit-face-aux-circonstances-sanitaires-exceptionnelles](http://www.revuedf.com/dossier/colloque-virtuel-droit-et-coronavirus-le-droit-face-aux-circonstances-sanitaires-exceptionnelles).

Note 31 O. Le Bot, *Crise du coronavirus : le « pragmatisme » du juge du référé-liberté* – Note sous arrêt : JCP G 2020, 434.

Note 32 CE, 7 juin 1912, *Cne Levroux* : Lebon, p. 640.

Note 33 CE, 28 févr. 1919, *Dames Dol et Laurent* : Lebon, p. 208.

Note 34 D. Roman, *Coronavirus : des libertés en quarantaine ?* : JCP G 2020, 372.

Note 35 CE, ass., 19 mai 1933, n° 17413, *Benjamin et synd. d'initiative de Nevers* : Lebon p. 541 ; GAJA, 21e éd., Dalloz, 2017, n° 43, p. 265 ; S. 1934, 3, p. 1, concl. Michel, note Mestre ; D. 1933, 3, p. 334, concl. Michel. – Le Conseil d'État vérifiait toutefois l'adéquation des mesures de police administrative depuis l'arrêt Abbé Olivier du CE, 19 févr. 1909, n° 27355 : Lebon p. 181 ; GAJA, 21e éd., 2017, n° 18, p. 106 ; DP 1910. 3. 121, concl. Chardenet.

Note 36 B. Seiller, *La notion de police administrative* : RFDA 2015, p. 876.

Note 37 TA Paris, ord. 31 mars 2020, n° 2005891/9 et 2005892/9.

Note 38 V. sur cette question, J.-S. Boda, *Le juge des référés du Conseil d'État face aux mesures de lutte contre le Covid-19* : JCP A 2020, act. 182.

Note 39 CE, 28 juin 1918, *Heyriès*. – CE, 28 févr. 1919, *dames Dol et Laurent*.

Note 40 CE, sect., 25 janv. 1980, n° 14260 à 14265 : Lebon, p. 44.

Note 41 CE, 14 août 2012, n° 361700, *Cne Rove*.

Note 42 CE, ass., 22 juin 1951, n° 00590 et 02551. – CE, 10 déc. 1998, n° 107309 : Lebon, p. 918. – CE, ord., 11 juin 2012, n° 360024.

Note 43 En matière de couvre-feu des mineurs, le Conseil d'État a précisé que la légalité de mesures restreignant la liberté de circulation des mineurs est subordonnée à la condition qu'elles soient justifiées par l'existence de risques particuliers de troubles à l'ordre public, CE, 6 juin 2018, n° 410774, après avoir indiqué comment décliner cette trilogie avec une ordonnance qui, depuis, sert de mètre étalon (CE, 9 juill. 2001, n° 235638), par laquelle le juge pose que ce n'est pas parce qu'il existe des législations particulières et des pouvoirs de police spéciale, qu'il serait interdit au maire, « pour contribuer à la protection des mineurs [de faire] usage, en fonction de circonstances locales particulières, des pouvoirs de police générale qu'il tient des articles L. 2212-1 et suivants du CGCT ».

Note 44 C. Marliac, *Quelques réflexions à propos de l'ordonnance du 31 mars 2020, Préfet du Calvados : La Revue des droits de l'homme [En ligne], Actualités Droits-Libertés.*

Note 45 *Plan national de prévention et de lutte « Pandémie grippale », 10/2011(850/SGDN/PSE/PPS)*

Note 46 CSI, art. L. 731-3 : « Le plan communal de sauvegarde regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population. Il détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population [...] ».

Note 47 *Continuité des services publics locaux dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire : JCP A 2020, act. 197.*

Note 48 M. Malblanc, *Les arrêtés « anti-glyphosate » et le concours de polices administratives : JCP A 2020, 2005.*

Note 49 Le maire est assisté des services municipaux de désinfection et les services communaux d'hygiène et de santé relevant de la compétence des communes ou, le cas échéant, des groupements de communes qui en assurent l'organisation et le fonctionnement et sont chargés de l'application des dispositions relatives à la protection générale de la santé.

Note 50 V. Circ. 14 juin 1989, relative aux règles d'hygiène : application des dispositions des articles L. 1, L. 2, L. 48, L. 49 et L. 772 du CSP : JO 26 juill. 1989.

Note 51 CSP, art. L 1422-1 : « Les services municipaux de désinfection et les services communaux d'hygiène et de santé relèvent de la compétence des communes ou, le cas échéant, des groupements de communes, qui en assurent l'organisation et le financement, sous l'autorité du maire ou, le cas échéant, du président de l'établissement public de coopération intercommunale. Les services communaux d'hygiène et de santé sont chargés, sous l'autorité du maire, de l'application des dispositions relatives à la protection générale de la santé publique [...] ».

Note 52 C'est le cas des dispositions prévues dans les arrêtés municipaux relevant de l'article L. 1311-2 CSP, le contrôle de ces règles est alors attribué, sous l'autorité du maire, aux services communaux d'hygiène et de santé en application du deuxième alinéa de l'article L. 1422-1.

Note 53 En cas d'urgence, notamment de danger ponctuel imminent pour la santé publique, le représentant de l'État dans le département peut ordonner l'exécution immédiate, tous droits réservés, des mesures prescrites par les règles d'hygiène prévues au présent chapitre. Lorsque les mesures ordonnées ont pour objet d'assurer le respect des règles d'hygiène en matière d'habitat et faute d'exécution par la personne qui y est tenue, le maire ou, le cas échéant, le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou à défaut le représentant de l'État dans le département y procède d'office aux frais de celle-ci.

Note 54 CE, 23 juin 2000, n° 167258, *agence des foyers et résidence hôtelières privées c/ min. Solidarité.*

Note 55 L. n° 2019-1461, 27 déc. 2019 : JO 28 déc. 2019.

Note 56 O. Magnaval et G. Gien, *Le préfet dans la loi « engagement et proximité » : JCP A 2020, 2079.*

Note 57 Rappelons que le règlement sanitaire départemental (RSD) a été prescrit en application de l'ancien article 1er du CSP, lequel disposait « Dans tous les départements, le préfet est tenu, afin de protéger la santé publique, d'établir un règlement sanitaire applicable à toutes les communes du département... ». La loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 relative aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé est venue supprimer les règlements sanitaires départementaux. Cette loi prévoyait que des décrets en Conseil d'État se substituaient aux différents règlements sanitaires et fixeraient les règles générales en matière d'hygiène (CSP, art. L. 1311-1). Néanmoins, les décrets nécessaires n'ayant jamais été pris, les tribunaux continuent de se référer au règlement sanitaire départemental.

Note 58 CE, 21 avr. 1972, n° 78589, *ville de Caen : Lebon, p. 302.*

Note 59 CE, 18 déc. 1959, *Sté des Films Lutétia*.

Note 60 CE, 18 avr. 1902, *maire de Nérès-les-Bains*.

Note 61 Affaire du sang contaminé (CE, ass., 9 avr. 1993, n° 138652, 138653 et 138663, M. D. M. G. et B : Lebon, p. 110 ; D. 1993, p. 312, concl. H. Legal ; D. 1994, p. 63, obs. P. Terneyre et P. Bon ; AJDA 1993, p. 381 et 344, chron. C. Maugüé et L. Touvet ; RFDA 1993, p. 583, concl. H. Legal ; JCP 1993, I, 3700 ; JCP 1993, II, 21110), à l'affaire de l'amiante (CE, 3 mars 2004, n° 241150, min. Emploi et Solidarité : D. 2004, p. 973, note H. Arbousset ; D. 2005, p. 26, obs. P.-L. Frier ; Dr. soc. 2004, p. 569, obs. X. Prétot ; RFDA 2004, p. 612, concl. E. Prada-Bordenave) et à l'affaire du Mediator (CE, 9 nov. 2016, n° 393108, 393902, 393904 et 393926, G, B, K. [3 arrêts] : D. 2016, p. 2346 ; D. 2017, p. 2224, obs. M. Bacache ; AJDA 2017, p. 426, note S. Brimo ; AJDA 2016, p. 2134 ; RDSS 2016, p. 1162, obs. J. Peigné).

Note 62 Le Conseil d'État a écarté l'exonération de responsabilité dès lors que le phénomène a déjà été enregistré avec une ampleur identique. Il en fut ainsi en présence d'une crue consécutive à des précipitations abondantes qui avait été déjà constatée à plusieurs reprises au cours du siècle dernier » (CE, 3 mai 2006, n° 261956, min. Équipement).

Note 63 CAA Bordeaux, 3 avr. 1995, n° 94BX00378, cts Boyer.

Note 64 CE, 13 févr. 1948, *Cie c/ Cne Caluire-et-Cuire* : Lebon, p. 30.

Note 65 CAA Marseille, 26 janv. 2004, n° 99MA01796, min. Intérieur. – CAA Douai, 7 oct. 2004, n° 02DA00265, Sec. d'État au logement. – CAA Marseille, 3 janv. 2005, n° 01MA00523, min. Intérieur.

Note 66 CE, 16 févr. 1979, *Malisson* : Lebon, p. 820.

Note 67 CE, 12 juill. 1919, *Marcillé-Robert* : Lebon T., p. 803.

Note 68 CE, 7 avr. 1967, *Cne La Roque-Gageac* : Lebon T., p. 927-930. – CE, 25 juill. 2007, *Sté France Télécom et Sté Axa*.

Note 69 A. Jacquemet-Gauché, *Pénurie de masques : une responsabilité pour faute de l'État ?* : JCP G 2020, 370.

Note 70 CE, 18 mai 1983, n° 25308, *F. Rodes*.

Note 71 CAA Marseille, 19 juin 2006, n° 04MA01953, *Assoc. Saint-Jean de Grasse*.

Note 72 D. Tabuteau, *Les interdictions de santé publique* : Presses de Sciences Po, coll. *Les Tribunes de la santé*, 2007/4, n° 17, p. 21 à 38.