

Sécurité / Police - Zèle municipal et police sanitaire : dénouement - Aperçu rapide par Anne-Laure Youhnovski Sagon

Document: La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 17, 27 Avril 2020, act. 252

La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 17, 27 Avril 2020, act. 252

Zèle municipal et police sanitaire : dénouement

Aperçu rapide par Anne-Laure Youhnovski Sagon doctorante en droit public, attachée temporaire d'enseignement et de recherche à l'Université Jean Moulin Lyon 3, Équipe de droit public de Lyon (EA 666) – Centre de droit constitutionnel Le juge des référés du Conseil d'État (CE, 17 avr. 2020, n° 440057) confirme la suspension de l'exécution de l'arrêté imposant le port d'un masque dans la ville de Sceaux. - L'intervention du maire en période d'état d'urgence sanitaire au titre de ses pouvoirs de police administrative générale est désormais conditionnée à l'existence de « raisons impérieuses liées à des circonstances locales » et ne doit pas nuire à la cohérence et l'efficacité des mesures prises par l'État

[Accès au sommaire](#)

Fin de partie pour le maire de Sceaux. Dans l'aile principale du Palais-Royal, le Conseil d'État met un point final au scénario imaginé par l'édile de cette commune. Après avoir édicté un arrêté imposant le port d'un masque à ses administrés, ce dernier a interjeté appel du jugement rendu par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise (*TA Cergy-Pontoise, 9 avr. 2020, n° 2003905, Ligue des Droits de l'Homme*) qui avait ordonné sa suspension telle qu'elle avait été sollicitée par la Ligue des droits de l'homme (*v. notre note, Zèle municipal et pouvoirs de police sanitaire : JCP A 2020, act. 241*). À l'audience, le ministère de l'Intérieur s'exprime – ceci est suffisamment rare pour être souligné – de concert avec la Ligue des droits de l'homme en arguant de l'incompétence du maire ainsi que de l'atteinte grave et manifestement illégale à diverses libertés fondamentales, notamment la liberté d'aller et venir et la liberté personnelle. Ce plaidoyer pour la défense de ces libertés – ou réquisitoire contre la compétence du maire en période d'état d'urgence sanitaire – aura eu raison de la bonne volonté du maire de Sceaux. Le dénouement est en effet sans appel. Le Conseil d'État rejette la requête tout en confirmant la position tenue en première instance, le juge estimant ici que l'arrêté était manifestement injustifié en l'absence de « *raisons impérieuses liées à des circonstances locales propres* » ainsi que disproportionné. Qui plus est, le Conseil d'État précise que le décret du 23 mars 2020 (*D. n° 2020-293, 23 mars 2020*) n'impose aucunement le port du masque à l'échelle nationale, les masques encore disponibles étant – en l'état de la situation – destinés en priorité aux « *professions les plus exposées* » au Covid-19.

Au-delà de la résolution du litige au fond, le juge s'était engagé lors de l'audience à se prononcer sur la question suivante : pendant l'état d'urgence sanitaire, le maire peut-il faire usage de son pouvoir de police administrative générale en complément des pouvoirs exercés par les autorités de police spéciale désignées comme telles par la loi sur l'État d'urgence sanitaire (*L. n° 2020-290, 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19*)

Faisant toute la lumière sur le nœud de l'intrigue, le juge administratif précise que les pouvoirs de police du maire sont préservés dès lors qu'ils contribuent « *à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'État, notamment en interdisant, au vu des circonstances locales, l'accès à des lieux où sont susceptibles de se produire des rassemblements* ». Cette position s'inscrit ici à rebours de celle qui établissait qu'un arrêté ne pouvait se borner à « *assurer la simple application* » des normes adoptées par les autorités de l'État (*CE, 29 déc. 1995, n° 111704, Ville de Nancy*). De manière exceptionnelle, le maire peut

prendre des mesures plus rigoureuses si tant est que « *des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édiction indispensable et à condition de ne pas compromettre, ce faisant, la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but par les autorités compétentes de l'État* ». L'opportunité de cette nouvelle formulation, destinée à resserrer les pouvoirs de police du maire pendant l'état d'urgence sanitaire, doit être interrogée.

D'emblée, et alors même que le juge des référés, statuant *prima facie*, n'est pas censé faire œuvre prétorienne, l'on peut reprocher au Conseil d'État de changer les règles des concours de polices administratives. En réalité, la révolution reste de velours puisque la réécriture des conditions régulant le concours de polices – et notamment des « *raisons impérieuses liées à des circonstances locales* » - tient davantage de la figure de style que d'un réel *aggiornamento* de sa syntaxe. De même, l'invention de ces étonnantes exigences de « *cohérence* » et d'« *efficacité* » des mesures de police du maire avec celles adoptées à l'échelle nationale peut trouver un faisceau d'explications au prisme de la spécificité inhérente à ce régime d'exception que constitue l'état d'urgence.

Le Conseil d'État ne badine pas avec le concours de polices administratives. Traditionnellement, le principe d'exclusivité qui régit son fonctionnement ne tolère l'intervention de la police administrative générale que si les mesures prises par l'autorité de police spéciale sont insuffisantes (*CE, 20 juill. 1971, n° 81352, Cne Mehut*), si les « *circonstances locales particulières* » le justifient (*CE, Sect., 18 déc. 1959, n° 36385, n° 36428, Sté Les films Lutétia ; JCP A 2020, 2134*) ou en présence d'un « *péril grave et imminent* ». En l'espèce, la commune de Sceaux s'en remettait à l'article L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales qui autorise le maire à prescrire « *l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances* » en cas de « *danger grave et imminent* », afin, notamment, de prévenir les maladies épidémiques (*CGCT, art. L 2212-2, 5°*). Il n'était donc pas insensé que la compétence du maire soit confirmée sur ce dernier fondement. Le Conseil d'État choisit toutefois un chemin de traverse qui lui permet, une fois n'est pas coutume, de rejeter la requête en confirmant la suspension de l'arrêté du maire de Sceaux. La faculté pour le maire d'adopter des mesures plus rigoureuses que celles édictées par les autorités de police spéciale est désormais corrélée à la seule présence de « *raisons impérieuses liées à des circonstances locales* » qui les rendraient indispensables. En l'espèce, ni la démographie de la commune ni la concentration des commerces de nécessité ne suffisent à satisfaire cette condition.

L'on observe ici une mutation de la terminologie employée qui ne respecte pas scrupuleusement celle des critères précédemment évoqués. À première vue, les conditions tenant aux « *circonstances locales particulières* » et au « *péril grave et imminent* » ne semblent faire plus qu'une. À dire vrai, la méthode n'est pas nouvelle. La combinaison de ces deux critères a déjà eu lieu dans le passé pour résoudre des conflits de concours de polices administratives, entretenant ainsi la confusion quant à l'autonomie de ces deux critères (v. par ex. *CAA Douai, 29 déc. 2006, n° 06DA00463, Cne Leffrinckoucke*), voire à l'obsolescence du critère de « *circonstances locales particulières* ». Une lecture plus attentive laisse finalement à penser que le juge administratif se réfère directement au critère du « *péril grave et imminent* », faisant ainsi écho à la formulation de l'article L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales suscitée. La notion de « *péril grave et imminent* » – qui implique l'existence d'un danger immédiat – aurait donc tout bonnement été grimée en « *raisons impérieuses* » par le juge. Reste à décrypter le sens de cette formulation avant d'apprécier sa plus-value en matière de concours de polices.

Peu usitée en droit administratif, l'on trouve un simili de cette expression en matière d'expulsion locative (*CE, 30 juin 2010, n° 332259* : « *des considérations impérieuses tenant à la sauvegarde de l'ordre public* ») ou d'expulsion du territoire français (*CESEDA, art. L 521-2* : « *nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État* »). En revanche, les « *raisons impérieuses* » semblent plus proches des termes employés en droit de l'Union européenne avec la notion de « *raison impérative d'intérêt général* », utilisée pour limiter la liberté de circulation, ou encore en droit de l'environnement (*C. envir., art. L 411-2, I, 4°, c* : « *raisons impératives d'intérêt public majeures* »). Plus

substantiellement, une ébauche de définition de la notion de « *raisons impérieuses* » a été livrée par la Cour européenne des droits de l'homme qui nous apprend que « *dès lors qu'un gouvernement défendeur a démontré de façon convaincante l'existence d'un besoin urgent de prévenir une atteinte grave à la vie, à la liberté ou à l'intégrité physique dans un cas donné, cette nécessité peut s'analyser en une raison impérieuse* » (CEDH, 13 sept. 2016, n° 50541/08, 50571/08, 50573/08, 40351/09, *Ibrahim et a. c/ Royaume-Uni*, § 259). L'hypothèse est corroborée par la directive 2013/48/UE relative au droit d'accès à un avocat (art. 3, 6 a) qui livre la même interprétation de ces termes ainsi qu'une décision rendue par la Cour suprême des États-Unis (*New York v. Quarles*, 467 U.S. 649 [1984]). Si l'on souscrit à cette interprétation, ce terme paraît mieux adapté aux troubles à l'ordre public sanitaire provoqués par la pandémie en ce qu'il contient un degré de gravité plus élevé que celui de « *péril grave et imminent* ». Tout laisse alors à penser que le risque pesant actuellement sur la vie des administrés pourrait représenter une « *raison impérieuse* » autorisant le maire à agir de manière plus rigoureuse. Mais c'est en réalité l'absence de danger immédiat pesant spécifiquement sur les habitants de la commune de Sceaux qui conduit le juge à confirmer la position tenue en première instance. Ce n'est donc pas le degré de gravité du trouble à l'ordre public qui prévaut, mais bel et bien l'existence dudit trouble au niveau local. Le changement de vocable n'a donc, en l'espèce, que peu de valeur ajoutée. En tout état de cause, et comme le précise l'ordonnance, cette nouvelle formulation ne fait *a priori* autorité que pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, preuve qu'en matière de concours de polices comme ailleurs, « *rien ne bouge et tout change* » (*B. Mathieu, Constitution : rien ne bouge et tout change, Paris, LGDJ, 2013*).

L'originalité de cet arrêt tient essentiellement dans la précision selon laquelle les interventions du maire pendant l'état d'urgence sanitaire sont admises si tant est « *qu'elles ne soient pas susceptibles de compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises par l'État dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale* ». Aussi, lorsque le Conseil d'État scande un vocabulaire faisant d'ailleurs écho au leitmotiv du *New Public Management*, l'emploi des termes de « *cohérence* » et « *d'efficacité* » n'est pas anodin. En affirmant que « *le port d'autres types de masques de protection est susceptible de nuire à la cohérence des mesures prises, dans l'intérêt de la santé publique, par les autorités sanitaires compétentes* », il est clairement sous-entendu qu'en matière sanitaire, seules les mesures définies par l'État détiennent l'apanage de l'efficacité et de la compétence. Cette position, qui écarte les collectivités territoriales de la cellule décisionnelle, est d'autant plus contestable qu'elle offre ainsi un blanc-seing au Gouvernement pour gérer la crise sanitaire. Cette posture n'est pourtant pas nouvelle, la rationalisation de l'action publique en matière sanitaire ayant déjà conduit le Conseil d'État à opter pour l'exclusivité de l'intervention des autorités de police spéciale dans ce domaine (CE, ass., 26 oct. 2011, n° 326492, *Cne Saint-Denis* ; CE, 24 sept. 2012, n° 342990, *Cne Valence* ; *Lebon 2012, p. 335* ; JCP A 2013, 2006 ; CE, 11 juill. 2019, n° 426060, *Cne Cast : Énergie – Env. – Infrastr. 2019, comm. 54, note L. Cytermann*).

En réalité, la singularité de la mention des termes de « *cohérence* » et d'« *efficacité* » de l'action publique est indissociable du moment particulier que représente l'état d'urgence, qu'il soit « *classique* » ou sanitaire. En effet, l'expérience de la dernière période d'état d'urgence dite « *classique* » (*L. n° 55-385, 3 avr. 1955 relative à l'état d'urgence*) révèle un fonctionnement similaire. Le législateur avait opté pour l'octroi de nouvelles compétences de police spéciale aux autorités déconcentrées – le ministre de l'Intérieur et le préfet – au détriment du renforcement des pouvoirs de police municipale. Lorsqu'il s'agit d'état d'urgence, c'est donc bien le même marteau qui frappe, sans que l'on en raccourcisse le manche. Cette répartition déséquilibrée des attributions en matière de police pouvait s'expliquer, pendant l'état d'urgence « *classique* », par la compétence de principe de l'État en matière de sécurité publique (*L. n° 95-73, 21 janv. 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité* ; *CSI, art. L 111-1*). À l'instar de l'état d'urgence « *classique* », la sauvegarde de la salubrité publique, et plus largement de la protection de la santé publique, justifierait une gestion unitaire et centralisée des politiques sanitaires.

Alors que le rideau se baisse enfin sur l'obligation du port du masque, l'annonce par le Premier ministre d'un tel impératif, au moins dans les transports en commun, et ce dès la fin du confinement, donne partiellement raison aux efforts déployés par le maire de Sceaux pour protéger sa population. Ce dernier acte permet donc au Conseil d'État de reformuler les critères de concours de polices administratives sans qu'il ne se prononce sur la nécessité du port du masque – et tel n'est pas son rôle. Finalement, et comme l'écrivait William Shakespeare dans sa comédie éponyme, « *Beaucoup de bruit pour rien* » !

CE, 17 avr. 2020, n° 440057, Cne Sceaux

© LexisNexis SA