

Deux décrets successifs des du 16 et 23 mars 2020 ont été adoptés pour réglementer les déplacements lors d'une période dite de confinement, permettant l'intervention d'arrêtés dont l'effet pourrait courir jusqu'au 11 mai 2020, probable fin du confinement.

• Les mesures de police susceptibles d'être prises durant la crise sanitaire

L'état d'urgence sanitaire conduit à distinguer deux types de compétences générant des mesures restrictives des libertés publiques, notamment de se déplacer :

- Les mesures de police spéciale sanitaire relevant de l'Etat
- Les mesures locales de police administrative générale du Maire

Parmi les différents avis rendus par le Conseil scientifique chargé de conseiller l'exécutif, celui du 23 mars 2020 constatant le respect variable du confinement, avait suggéré des mesures particulières autres que nationales :

*Questionné sur ce point par le ministre des Solidarités et de la Santé, et après en avoir délibéré au regard des éléments à sa disposition, avec une grande humilité et dans un contexte évolutif et de grande incertitude, le Conseil scientifique estime de manière consensuelle nécessaire un renforcement du confinement. S'en tenant à son rôle de conseil, il souligne que **la mise en œuvre du confinement relève de mesures de police sanitaire qui incombent aux autorités publiques, y compris locales.** (...)*

Depuis le décret du 23 mars 2020, prorogé et modifié par l'article 1^{er} du décret n°2020-477 du 25 avril 2020, les restrictions envisageables au titre de l'article 3 sont les suivantes :

- I. - Jusqu'au 11 mai 2020, tout déplacement de personne hors de son domicile est interdit à l'exception des déplacements pour les motifs suivants en évitant tout regroupement de personnes : (...)*
- 5° Déplacements brefs, dans la limite d'une heure quotidienne et dans un rayon maximal d'un kilomètre autour du domicile, liés soit à l'activité physique individuelle des personnes, à l'exclusion de toute pratique sportive collective et de toute proximité avec d'autres personnes, soit à la promenade avec les seules personnes regroupées dans un même domicile, soit aux besoins des animaux de compagnie ; (...)*
- III. - Le représentant de l'Etat dans le département est habilité à adopter des mesures plus restrictives en matière de trajets et déplacements des personnes lorsque les circonstances locales l'exigent.*

Dans de nombreux départements et communes, ces dispositions ont été complétées pour restreindre encore les déplacements lorsqu'il s'agissait de faire face à des circonstances locales particulières, au titre des compétences dévolues au représentant de l'Etat dans le Département au titre de l'article L. 3131-17 du Code de la santé publique ou aux maires au titre des pouvoirs de police générale figurant au 5° de l'article L.2212-2 du Code général des collectivités territoriales propre aux « *maladies épidémiques ou contagieuses.* »

• L'appréciation par le Juge administratif des mesures de police prises

La problématique a donné lieu à de nombreuses décisions rendues par les juges des référés de plusieurs juridictions administratives, mais également en dernier ressort par le Conseil d'Etat.

1. L'une des premières décisions rendues en la matière avait pour objet l'interdiction de maintenir les marchés alimentaires par l'effet du décret du 23 mars 2020, puisque la Fédération des marchés de France avait déféré ledit décret devant le Conseil d'Etat qui s'est prononcé le 1^{er} avril 2020.

Au titre de cette ordonnance, le Conseil d'Etat a admis la gravité de la situation autorisant l'édiction de mesures restreignant l'exercice de la liberté d'exercice d'une profession ou la liberté d'entreprendre :

9. En premier lieu, dans l'actuelle période d'état d'urgence sanitaire, il appartient aux différentes autorités compétentes, en particulier au Premier ministre, de prendre, en vue de sauvegarder la santé de la population, toutes dispositions de nature à prévenir ou à limiter les effets de l'épidémie. Ces mesures, qui peuvent limiter l'exercice des droits et libertés fondamentaux, comme la liberté d'exercice d'une profession ou la liberté d'entreprendre doivent, dans cette mesure, être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent.
Conseil d'Etat, 1^{er} avril 2020, n°439762

2. Le Président du Tribunal administratif de Montpellier, par une ordonnance du 7 avril 2020, a rejeté la requête d'une habitante dirigée contre un l'arrêté du 30 mars 2020 du préfet des Pyrénées-Orientales interdisant les déplacements sur les plages, chemins, sentiers, espaces dunaires, forêts et parcs en visant tout d'abord le principe guidant les pouvoirs de police du Préfet :

2. Dans cette situation, il appartient à ces différentes autorités de prendre, en vue de sauvegarder la santé de la population, toutes dispositions de nature à prévenir ou à limiter les effets de l'épidémie. Ces mesures, qui peuvent limiter l'exercice des droits et libertés fondamentaux, comme la liberté d'aller et venir, la liberté de réunion ou encore la liberté d'exercice d'une profession doivent, dans cette mesure, être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent.

En l'espèce, le Juge a estimé que :

[La requérante] ne développe aucun argument tendant à remettre en cause l'existence de circonstances locales permettant au préfet des Pyrénées-Orientales d'adopter des mesures plus restrictives de déplacement dans le département. (...)

Si cette mesure a pour effet d'interdire la possibilité pour toute personne de se déplacer au regard du motif prévu par le 5° de l'article 3 du décret du 23 mars 2020 dans les lieux visés par le préfet, la requérante ne se trouve pas dans l'impossibilité d'effectuer des déplacements pour tous les autres motifs (...)

Tribunal administratif de Montpellier, 7 avril 2020, n°2001660

3. L'arrêté du Maire de Sceaux du 6 avril 2020

Par cet arrêté, le Maire a subordonné les déplacements dans l'espace public des personnes de plus de dix ans au port d'un dispositif de protection buccal et nasal.

Le Conseil d'Etat a confirmé la suspension de l'arrêté en estimant que même si la crise sanitaire peut donner lieu à des mesures de police relevant de l'Etat et du Maire, la distinction entre la portée de ces mesures tient à la nature sanitaire des prescriptions imposées :

*6. Les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, cités au point 4, autorisent le maire, **y compris en période d'état d'urgence sanitaire**, à prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dans sa commune. Le maire peut, le cas échéant, à ce titre, prendre des dispositions destinées à contribuer à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'Etat, notamment en interdisant, au vu des circonstances locales, l'accès à des lieux où sont susceptibles de se produire des rassemblements. **En revanche, la police spéciale instituée par le législateur fait obstacle, pendant la période où elle trouve à s'appliquer, à ce que le maire prenne au titre de son pouvoir de police générale des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire**, à moins 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'Etat.*

En ce sens, il importe de souligner que les mesures prises par le Maire dans cette espèce pouvaient être considérées comme dépassant le strict cadre habituel des pouvoirs de police du Maire, alors même que cet arrêté entraînait en contradiction avec les mesures générales prises par le gouvernement puisque le Conseil d'Etat relève à la fois que « le décret n'impose pas, à ce jour, le port de masques de protection, dans tout ou partie de l'espace public, aux personnes autorisées à se déplacer, une stratégie de gestion et d'utilisation maîtrisée des masques ayant été mise en place à l'échelle nationale afin d'assurer en priorité leur fourniture aux professions les plus exposées » mais également que de telles décisions prises localement ne doivent pas être « susceptibles de compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises par l'Etat dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale. »

C'est en ce sens que la décision du Conseil d'Etat a censuré l'arrêté qui ne justifiait pas suffisamment que de telles mesures étaient prises en considération des particularités locales :

11. Toutefois, d'une part, ni la démographie de la commune de Sceaux ni la concentration de ses commerces de première nécessité dans un espace réduit, ne sauraient être regardées comme caractérisant des raisons impérieuses liées à des circonstances locales propres à celle-ci et qui exigeraient que soit prononcée sur son territoire, en vue de lutter contre l'épidémie de covid-19, une interdiction de se déplacer sans port d'un masque de protection. D'autre part, l'édiction, par un maire, d'une telle interdiction, à une date où l'Etat 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 à ne pas imposer, de manière générale, 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. De plus, en laissant entendre qu'une protection couvrant la bouche et le nez peut constituer une protection efficace, quel que soit le procédé utilisé, l'arrêté est de nature à induire en erreur les

personnes concernées et à introduire de la confusion dans les messages délivrés à la population par ces autorités. Les conditions n'étaient donc manifestement pas réunies en l'espèce pour que le maire de Sceaux puisse légalement édicter une telle interdiction sur le fondement de son pouvoir de police générale.
Conseil d'Etat, 17 avril 2020, n°440057

4. L'arrêté du Maire de Nice n°2020-01135 du 15 avril 2020

Cet arrêté portait interdiction de déplacement entre 20h et 5h du matin sur une partie du territoire de la Commune et dans une ordonnance du 22 avril 2020, le Juge des référés a tout d'abord conforté les compétences d'un maire, nonobstant les pouvoirs de police spéciale résultant du Code de la santé publique et **réitéré que la crise sanitaire ne saurait priver le Maire de ses pouvoirs de police administrative pour ainsi régulièrement compléter les mesures édictées par décret et le cas échéant par arrêté préfectoral, pour les adapter aux circonstances locales :**

7. La légalité de mesures décidées à ce titre par un maire et restreignant la liberté de circulation et déplacement du public est subordonnée à la double condition qu'elles soient justifiées par l'existence de risques particuliers dans les secteurs pour lesquels elles sont édictées et qu'elles soient adaptées par leur contenu à l'objectif de protection pris en compte.

(...)

12. Il résulte de tout ce qui précède que l'arrêté du maire de Nice pris en application de son pouvoir de police générale est d'une portée limitée dans le temps et l'espace et impose des restrictions justifiées par les circonstances locales. Par suite, il ne peut être regardé comme ayant porté une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales (...).

Tribunal administratif de Nice, 22 avril 2020, n°2001782

5. S'agissant de l'ordonnance du 24 avril 2020 rendue par le Tribunal administratif de Lyon

Le Juge des référés a également rejeté la requête après avoir visé l'imbrication des différents types de mesures :

8. Les articles L.2212-1 et L.2212-2 du code général des collectivités territoriales, cités au point 6, autorisent le maire, y compris en période d'état d'urgence sanitaire, à prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dans sa commune. Le maire peut, le cas échéant, à ce titre, prendre des dispositions destinées à contribuer à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'Etat, notamment, en interdisant, au vu des circonstances locales, l'accès à des lieux où sont susceptibles de se produire des rassemblement. En revanche la police spéciale instituée par le législateur fait obstacle, pendant la période où elle trouve à s'appliquer, à ce que le maire prenne au titre de son pouvoir de police générale des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire, à moins que des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édiction indispensables 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'Etat.

Tribunal administratif de Lyon, 24 avril 2020, n°s 2002813-2002835

Le Maire avait dans le cas d'espèce « fait état d'un regain d'affluence dans l'espace public, à la faveur d'une météo propice à des activités en plein air, de nombreux manquements aux obligations édictées à l'article 3 du décret du 23 mars 2020 et de la nécessité de limiter les sorties, même autorisées, en vue d'éviter qu'un nombre trop important de personnes ne se retrouve en même temps en un même lieu », justifiant ainsi de circonstances locales fondant l'arrêté, lequel renforçait très ponctuellement et pour une durée nécessairement limitée à la période de confinement, les mesures prises par l'Etat, sans en affecter la cohérence et l'efficacité.

En conclusion, les décisions rendues, dans l'attente de celles que rendra le Conseil d'Etat, mettent en évidence les points suivants :

- le Maire peut, en motivant son arrêté au regard des circonstances locales particulières, utiliser dans le cadre de la crise sanitaire ses pouvoirs de police
- les arrêtés doivent, sauf circonstances exceptionnelles, limiter leur portée dans le temps et l'espace
- le Maire doit se garder de toute mesure qui aurait une portée strictement sanitaire ou susceptible d'interférer avec les décisions de l'Etat en la matière
- les prescriptions du Maire doivent tenir compte des éventuelles mesures prises au niveau du département par le Préfet, d'effet comparable à celui attendu par l'arrêté municipal.