

<https://www.observatoire-collectivites.org/spip.php?article8616>

# Lutte contre le Covid-19 : les pouvoirs du maire confortés par le juge des référés du Conseil d'Etat

- Jurisprudence -



Date de mise en ligne : dimanche 22 mars 2020

---

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale - Tous

droits réservés

---

Hors période d'état d'urgence sanitaire, les maires peuvent-ils, au plan local, durcir le dispositif national pour lutter contre la propagation du coronavirus ?

[1]

Qui si les circonstances locales le justifient  
repond le juge des referés du Conseil d'Etat  
avant l'adoption de la loi du 23 mars 2020. Si  
le maire ne peut pas alléger les mesures  
prises au niveau national par les pouvoirs  
publics, il peut durcir le dispositif au titre de  
son pouvoir de police lorsque les  
circonstances locales le necessitent. C'est  
même une obligation releve le Conseil d'Etat  
dans son ordonnance du 22 mars 2020 : «  
les maires en vertu de leur pouvoir de police  
generale ont l'obligation d'adopter, lorsque  
de telles mesures seraient nécessaires des  
interdictions plus severes lorsque les  
circonstances locales le justifient. » Il  
appartient ainsi au maire de prendre toutes  
dispositions de nature a prevenir ou a limiter les  
effets de l'epidemie par des mesures adaptees  
et proportionnees a l'objectif de sauvegarde de  
la sante publique. Il appartient également aux  
autorites locales, rappelle le juge des referés, de  
delivrer une information precise et claire du  
public sur les mesures prises et les sanctions  
encourues, avec des piqures regulieres de  
rappel. Attention : par une ordonnance du 17  
avril 2020, le juge des referés du Conseil d'Etat  
a statue sur les pouvoirs de police du maire en  
periode d'etat d'urgence sanitaire en precisant  
que les regles etaient differentes durant cette  
periode : les maires ne peuvent prendre des  
mesures supplementaires de lutte contre le  
covid-19 que si des circonstances propres a leur  
commune l'imposent de maniere imperieuse, et  
a condition que les arretes municipaux ne  
nuisent pas a la coherence des mesures prises,  
dans l'interet de la sante publique, par les  
autorites sanitaires competentes.

Estimant que les mesures prises pour lutter contre l'épidémie sont insuffisantes, un syndicat de jeunes médecins demande au juge des référés du Conseil d'Etat d'enjoindre notamment au Gouvernement de prononcer un confinement total de la population.

Dans une ordonnance rendue le 22 mars 2020, le juge des référés accepte d'examiner la demande. En effet le droit au respect de la vie, rappelé notamment par l'article 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, constitue bien une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

## Un confinement total jugé inapproprié et dangereux

Mais le juge des référés du Conseil d'Etat rejette la demande d'un confinement total estimant qu'une telle mesure pourrait avoir des implications graves pour la santé de la population :

1<sup>Â</sup> « Si un confinement total de la population dans certaines zones peut être envisagé, les mesures demandées au plan national ne peuvent, s'agissant en premier lieu du ravitaillement à domicile de la population, être adoptées, et organisées sur l'ensemble du territoire national, compte tenu des moyens dont l'administration dispose, sauf à risquer de graves ruptures d'approvisionnement qui seraient elles-mêmes dangereuses pour la protection de la vie et à retarder l'acheminement des matériels indispensables à cette protection » ;

2<sup>Â</sup> « En outre, l'activité indispensable des personnels de santé ou aidants, des services de sécurité de l'exploitation des réseaux, ou encore des personnes participant à la production et à la distribution de l'alimentation rend nécessaire le maintien en fonctionnement, avec des cadences adaptées, des transports en commun, dont l'utilisation est restreinte aux occurrences énumérées par le décret du 16 mars 2020. »

3<sup>Â</sup> « Par ailleurs, la poursuite de ces diverses activités vitales dans des conditions de fonctionnement optimales est elle-même tributaire de l'activité d'autres secteurs ou professionnels qui directement ou indirectement leur sont indispensables, qu'il n'apparaît ainsi pas possible d'interrompre totalement. »

## Des précisions exigées

Pour autant le juge des référés estime que le dispositif actuel de confinement nécessite d'être amélioré au regard des difficultés rencontrées en pratique pour sa mise en œuvre. Ainsi « l'ambiguïté de la portée de certaines dispositions, au regard en particulier de la teneur des messages d'alerte diffusés à la population » est dénoncée :

1<sup>er</sup> « Il en va ainsi tout d'abord du 3<sup>ème</sup> de l'article 1er du décret du 16 mars 2020 qui autorise, sans autre précision quant à leur degré d'urgence, les "déplacements pour motif de santé" ».

2<sup>ème</sup> « La portée du 5<sup>ème</sup> du même article qui permet les "déplacements brefs, à proximité du domicile, liés à l'activité physique individuelle des personnes, à l'exclusion de toute pratique sportive collective, et aux besoins des animaux de compagnie" apparaît trop large, notamment en rendant possibles des pratiques sportives individuelles, telles le "jogging" ».

3<sup>ème</sup> « Enfin, il en va de même du fonctionnement des marchés ouverts, sans autre limitation que l'interdiction des rassemblements de plus de cent personnes dont le maintien paraît autoriser dans certains cas des déplacements et des comportements contraires à la consigne générale ».

D'où l'injonction faite au Premier ministre et au ministre de la santé, de prendre dans les quarante-huit heures les mesures suivantes :

1. - préciser la portée de la dérogation au confinement pour raison de santé ;
2. - réexaminer le maintien de la dérogation pour « déplacements brefs à proximité du domicile » compte tenu des enjeux majeurs de santé publique et de la consigne de confinement ;
3. - évaluer les risques pour la santé publique du maintien en fonctionnement des marchés ouverts, compte tenu de leur taille et de leur niveau de fréquentation.

## La déclinaison locale et le durcissement des mesures prises au niveau national : un devoir pour les maires

Mais si l'ordonnance du juge des référés a été médiatisée sur la question du confinement total, elle est passée plus inaperçue sur un autre aspect qui intéresse directement les collectivités territoriales. Le juge des référés souligne en effet leur rôle important :

- « le représentant de l'État dans le département et le maire disposent, dans les conditions et selon les modalités fixées en particulier par le code général des collectivités territoriales, du pouvoir d'adopter, dans le ressort du département ou de la commune, des mesures plus contraignantes permettant d'assurer la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques, notamment en cas d'épidémie et compte tenu du contexte local » ;
- « **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 » ;
- « dans le cadre du pouvoir qui leur a été reconnu par ce décret ou en vertu de leur pouvoir de police les représentants de l'Etat dans les départements comme 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. »
- « Enfin, une information précise et claire du public sur les mesures prises et les sanctions encourues doit être régulièrement réitérée par l'ensemble des moyens à la disposition des autorités nationales **et locales.** »

Dans des termes ne laissant pas place à l'équivoque, le juge des référés conforte ainsi le pouvoir de police des maires dans la lutte contre l'épidémie et ce bien que la police de lutte contre les épidémies relève de la compétence de l'Etat. Le juge des référés va plus loin en soulignant qu'il s'agit d'une véritable obligation pour les maires, ce qui peut conduire à d'éventuelles recherches en responsabilité en cas de défaillance comme nous l'avons déjà souligné [2]. De fait, de nombreux maires n'ont pas attendu l'ordonnance du Conseil d'Etat pour prendre des mesures plus contraignantes après avoir constaté que les règles de confinement édictées au niveau national n'étaient pas toujours respectées dans leur commune, notamment en fermant certains lieux particulièrement fréquentés au public, en restreignant la possibilité des sorties pour l'exercice d'une activité physique, voire même en imposant un couvre-feu.

Si les maires doivent veiller à prendre des mesures « adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique », et penser à limiter dans le temps les restrictions imposées, l'état d'urgence sanitaire peut les conduire, **en concertation avec les services de la préfecture**, à 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 quand les circonstances locales le justifient.

*Post-scriptum :*

– Le maire peut prendre des mesures plus contraignantes que celles édictées au niveau national pour assurer la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques, notamment en cas d'épidémie et compte tenu du contexte local. Il lui appartient de prendre toutes dispositions de nature à prévenir ou à limiter les effets de l'épidémie.

– Il s'agit même d'une obligation quand les circonstances locales le nécessitent.

– 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. Le tout en étroite concertation avec les services de la préfecture.

– Il appartient également aux autorités locales d'informer précisément et clairement le public sur les mesures prises et les sanctions encourues, avec des piqûres régulières de rappel.

[Lutte contre le virus covid-19 : tableau de suivi des mesures à respecter](#)

[Coronavirus : pouvoirs et responsabilités des maires](#)

---

[1] Photo : Igor Oliyarnik sur Unsplash

[2] Suivre le lien proposé en fin d'article