

<https://www.observatoire-collectivites.org/spip.php?article8662>

Etat d'urgence sanitaire et pouvoir de police du maire : il est interdit aux maires d'imposer le port du masque

- Jurisprudence -



Date de mise en ligne : vendredi 17 avril 2020

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

droits réservés

Les maires peuvent-ils, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, imposer le port du masque sur le territoire de leur commune ?

[1]

Non répond le juge des référés du Conseil d'Etat en apportant des précisions restrictives quant à l'exercice ces pouvoirs de police du maire en période d'état d'urgence sanitaire :

1.° les maires restent compétents pour prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dans leur commune et peuvent ainsi prendre des dispositions destinées à contribuer à la bonne application, sur le territoire de leur 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.

2.° En revanche, ils ne peuvent pas imposer le respect de mesures sanitaires supplémentaires destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire. Sauf si deux conditions cumulatives sont réunies :

- des circonstances propres à la commune rendent indispensables de manière impérative des mesures de police spécifiques ;
- les arrêtés municipaux ne nuisent pas à la cohérence des mesures prises, dans l'intérêt de la santé publique, par les autorités sanitaires compétentes.

Estimant que ces conditions ne sont pas réunies en l'espèce, le juge des référés du Conseil d'Etat suspend en conséquence l'arrêté du maire de Sceaux qui imposait le port du masque sur le territoire de la commune.

Ce n'est que lorsque l'état d'urgence sanitaire sera terminé que les maires retrouveront dans ce domaine, le plein exercice de leurs pouvoirs de police et auront l'obligation, comme l'a souligné le juge des référés du Conseil d'Etat le 22 mars 2020, d'adopter des interdictions plus sévères lorsque les circonstances locales le justifient.

Inquiet de l'insuffisance manifeste de respect des mesures de confinement, le maire de la commune de Sceaux prend le 6 avril un arrêté imposant aux personnes de plus de 10 ans circulant dans l'espace public le port d'un masque chirurgical ou FFP2 ou, à défaut, d'un « dispositif de protection buccal et nasal » (masque artisanal, foulard ou écharpe). A l'appui de son arrêté, il explique que la principale rue commerçante de sa ville est étroite et à peine moins fréquentée que d'habitude alors que la proportion des plus 75 ans est supérieure à la moyenne du département.

Cet arrêté intervient trois jours après un revirement des autorités de l'Etat sur le port du masque : le 3 avril 2020, Jérôme Salomon, le directeur général de la santé, lors de son point de presse quotidien, encourage en effet désormais le grand public à porter des masques, et en particulier des masques alternatifs (autres que chirurgicaux ou FFP2).

La Ligue des droits de l'homme demande en référé la suspension de cet arrêté en contestant toute compétence aux maires pour faire usage de leurs pouvoirs de police générale dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire [2].

Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, confirme que le pouvoir de police spéciale de l'Etat ne fait pas obstacle à l'exercice du pouvoir de police générale du maire [3] mais estime qu'en l'espèce la mesure de police est disproportionnée et n'est pas justifiée [4]. Et le juge des référés de rappeler que les mesures de police « doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent ».

La commune exerce un recours contre la suspension de l'arrêté devant le juge des référés du Conseil d'Etat. Une association de victimes du coronavirus vient en soutien de la commune et relève que, l'obligation de port du masque, ne constitue pas une atteinte à la liberté d'aller et de venir mais est, au contraire, un moyen d'en permettre l'exercice en période d'épidémie.

La commune ajoute qu'il existait bien des circonstances particulières motivant l'arrêté du maire caractérisées par une concentration de la population dans un lieu unique et un fort pourcentage de personnes âgées. En tout état de cause, elle fait observer que le maire n'avait pas à justifier de circonstances locales particulières dès lors que la situation constitue un péril grave ou imminent au sens de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales.

La position du juge des référés du Conseil d'Etat était d'autant plus attendue que sa précédente ordonnance se prononçant sur les pouvoirs de police en matière sanitaire avait été rendue la veille de la promulgation de la loi du

23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, laquelle a introduit dans le titre III du livre Ier de la troisième partie du code de la santé publique un chapitre Ier bis relatif à l'état d'urgence sanitaire.

Le juge des référés du Conseil d'Etat s'appuie sur ces dispositions pour constater que « le législateur a institué une police spéciale donnant aux autorités de l'Etat mentionnées aux articles L. 3131-15 à L. 3131-17 la compétence pour édicter, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, les mesures générales ou individuelles visant à mettre fin à une catastrophe sanitaire telle que l'épidémie de covid-19, en vue, notamment, d'assurer, compte tenu des données scientifiques disponibles, leur cohérence et leur efficacité sur l'ensemble du territoire concerné et de les adapter en fonction de l'évolution de la situation ».

Pour autant il ne conteste pas au maire tout pouvoir. Le juge confirme ainsi, contrairement à ce que soutenait la Ligue des Droits de l'Homme, que « les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (...) 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 ».

C'est ainsi que le maire « peut, le cas échéant, 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. »

Il convient de noter déjà un changement de terminologie notable par rapport à l'ordonnance du 22 mars 2020 rendue avant l'adoption de la loi d'urgence sanitaire : il n'est plus fait état d'obligation pour les maires d'intervenir mais d'une faculté autorisée par les textes et dont le champ se limite à contribuer à la bonne application sur le territoire de la commune des mesures prises par les autorités de l'Etat.

Mais si le maire peut, au titre de son pouvoir de police, contribuer au plan local à la bonne application des mesures nationales ou départementales, il ne peut pas, pendant la période d'état d'urgence sanitaire, édicter des mesures supplémentaires destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire. A moins que deux conditions cumulatives soient réunies :

- des raisons impérieuses liées à des circonstances locales rendent indispensable l'édiction de mesures spécifiques sur la commune ;
- les mesures édictées au plan local ne compromettent la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but par les autorités compétentes de l'Etat.

Autant la première condition est classique, même si le juge insiste sur son caractère très exceptionnel, autant la seconde, comme le souligne le professeur Mathieu Touzeil-Divina [\[5\]](#) est nouvelle et restreint un peu plus le pouvoir des maires.

Après avoir exposé la règle, le juge des référés du Conseil d'Etat constate que les conditions ne sont pas réunies en l'espèce :

- « 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 » ;

- « 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. »

Avec le sens de la formule, Me Eric Landot [6], relève que cette ordonnance du juge des référés met les pouvoirs de police du maire en "quasi-quarantaine" alors que, dans le même temps, aucun arrêté préfectoral, n'a été suspendu, malgré l'imposition de mesures plus contraignantes pour les libertés qu'une simple obligation de port du masque.

Il reste que ce sont bien les élus locaux qui se retrouvent en première ligne pour préparer la levée du confinement en essayant d'anticiper au mieux et de répondre aux nombreuses interrogations des habitants. À commencer par celles des masques...

Post-scriptum :

– Alors qu'en période ordinaire (ordonnance du 22 mars), les maires en vertu de leur pouvoir de police générale ont l'obligation d'adopter des interdictions plus sévères lorsque les circonstances locales le justifient, en période d'état d'urgence sanitaire le pouvoir des maires est beaucoup plus restreint : ils ne peuvent imposer des mesures sanitaires supplémentaires que si des circonstances propres à la commune rendent indispensables de manière impérieuse des mesures de police spécifiques ET sous réserve que les arrêtés municipaux ne nuisent pas à la cohérence des mesures prises, dans l'intérêt de la santé publique, par les autorités sanitaires compétentes.

– Les maires restent cependant compétents, y compris en période d'état d'urgence sanitaire, pour prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dans leur commune et peuvent ainsi prendre des dispositions destinées à contribuer à la bonne application, sur le territoire de leur 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.

Etes-vous sûr(e) de votre réponse ?

– [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 ?](#)

– [Le maire peut-il imposer un couvre-feu pour renforcer le dispositif de confinement en période d'état d'urgence sanitaire ?](#)

[Zoom sur les pouvoirs de police du maire en période d'état d'urgence sanitaire en 10 questions-réponses](#)

[1] Photo : Adam Niecioruk sur Unsplash

[2]

Deux arguments étaient avancés par la LDH :

- d'une part, l'article L. 3131-17 du code de la santé publique réserve au seul représentant de l'Etat territorialement compétent, habilité par le

Premier ministre ou le ministre chargé de la santé, le pouvoir de prendre des mesures tendant à la mise en œuvre du régime d'état d'urgence sanitaire ;

- d'autre part, le Premier ministre n'a entendu habiliter que le seul représentant de l'Etat dans le département à prendre des mesures plus restrictives que les siennes concernant les règles de confinement de la population.

[3]

« - Le représentant de l'État dans le département et le maire disposent, dans les conditions et selon les modalités fixées en particulier par la loi du 23 mars 2020 et 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.

- 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, dès lors que, s'agissant en particulier du maire, ni les pouvoirs de police que l'Etat peut exercer en tous lieux dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, pour restreindre les déplacements des personnes, ni l'habilitation donnée au préfet dans le département d'adopter des mesures plus restrictives en la matière, ne font obstacle à ce que, pour prévenir des troubles à l'ordre public sur le territoire communal, le maire fasse usage, en fonction de circonstances locales particulières, des pouvoirs de police générale qu'il tient des articles L. 2212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales pour aménager les conditions de circulation des personnes dans le cadre des exceptions au principe d'interdiction prévues par les dispositions précitées. »

[4]

Le juge des référés du TA souligne ainsi que, s'agissant des personnes âgées, des mesures ont déjà été mises en place par la commune pour protéger cette population, notamment à travers un service de courses livrées à domicile et que rien ne permet de retenir que la protection des personnes âgées ne pouvait pas être assurée par des mesures moins attentatoires aux libertés fondamentales.

[5] Mathieu Touzeil-Divina, [« Quand le Conseil d'Etat n'avance plus masqué pour réaffirmer qu'il est, même en juridiction, le Conseil « d'Etat » et non « des collectivités » » in Journal du Droit Administratif \(JDA\), 2020 : Actions & réactions au Covid-19 ; Art. 292.](#)

[6] [Eric Landot, Covid-19 : 40 jours de jurisprudence mettent les pouvoirs de police des maires.... en quasi-quarantaine](#)