

<https://www.observatoire-collectivites.org/spip.php?article9083>

# Pas de passe sanitaire en conseil municipal

- Jurisprudence -



Publication date: mercredi 22 septembre 2021

---

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

droits réservés

---

# Un maire peut-il, au titre de son pouvoir de police, exiger des élus la présentation du passe sanitaire pour pouvoir participer au conseil municipal ?

Non, répond le juge des référés, rappelant qu'un maire ne peut faire usage de son pouvoir de police générale pour édicter des mesures de lutte contre l'épidémie de Covid-19 sauf si deux conditions cumulatives sont réunies :

- Les mesures sont exigées par des raisons impérieuses propres à la commune
- Les mesures ne nuisent pas à la cohérence et à l'efficacité des mesures prises par l'Etat dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale.

En l'espèce, aucune circonstance propre à la commune ne rendait impérieuse la nécessité d'édicter une réglementation imposant un passe sanitaire pour toute personne entrant dans une structure communale (usagers, agents communaux, conseillers municipaux lors des séances du conseil municipal).

Par cette ordonnance, le juge rappelle également que la liste des établissements et activités concernés par le passe sanitaire est limitative et ne peut être étendue par décision du maire. Le juge des référés du Tribunal administratif de Melun suspend donc l'exécution de l'arrêté contesté.

[1]

Par un arrêté du 7 septembre, le maire d'une commune située dans le département de Seine-et-Marne, impose un passe sanitaire à toute personne entrant dans une structure communale, y compris pour la résidence seniors autonomes, pour le personnel en poste et lors des séances du conseil municipal.

Cet arrêté est pris notamment sur le fondement de l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales qui habilite le maire à prendre, pour la commune, les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques. Un conseiller municipal conteste cet acte devant le juge des référés et demande sa suspension.

A l'appui de sa décision, le maire souligne que :

- la commune a connu différents clusters ayant entraîné l'année dernière la fermeture de la mairie du centre de loisirs et de la cantine ;
- Pour ne pas revivre cette situation il a souhaité réglementer l'accès aux bâtiments municipaux et aussi instaurer une équité entre tous, les administrés devant fournir un passe sanitaire pour le forum des associations ;
- Les élus ont reçu une convocation au conseil municipal précisant cette exigence et ont tous indiqué être vaccinés à l'exception de deux d'entre eux.
- Le requérant s'était prêté à cette exigence deux jours avant lors de l'inauguration d'une salle et il a bénéficié d'un aménagement de séance du fait de son mandat départemental lors de la commission d'appel d'offres du 6 septembre 2021.

## Rappel du dispositif relatif au pass sanitaire

Dans un premier temps, le juge rappelle les contours du dispositif légal et réglementaire relatif au passe sanitaire :

– La loi n°2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire dispose que le Premier ministre peut, jusqu'au 15 novembre 2021, subordonner à la présentation du pass sanitaire (soit du résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19, soit d'un justificatif de statut vaccinal concernant la covid-19, soit d'un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par la covid-19) l'accès à certains lieux, établissements, services ou évènements (...) » où sont exercées certaines activités limitativement listées.

– Ces mesures ont été précisées par le décret n°2021-1059 du 7 août 2021 (pour un panorama complet des mesures et des activités soumises au passe sanitaire).

Depuis le 30 août, sont ainsi soumis à l'obligation du passe sanitaire les agents, salariés, bénévoles et autres personnes qui interviennent dans les lieux, établissements, services ou évènements concernés (limitativement énumérés), lorsque leur activité se déroule dans les espaces et aux heures où ils sont accessibles au public, à l'exception des activités de livraison et sauf intervention d'urgence (décret n°2021-1059 du 7 août 2021).

Au cas présent, certains locaux communaux pouvaient, certes, être concernés par les activités visées par le législateur mais l'arrêté du maire était trop général. Le juge relève qu'il concernait « l'ensemble des autres activités de la commune pour lesquelles l'exigence d'un passe sanitaire ne s'applique pas aux termes du décret précité ».

Or, la liste des établissements et activités concernés par le passe sanitaire est limitative et ne peut être étendue par décision du maire.

Récemment, le tribunal administratif de Nîmes a suspendu en référé, la note de service par laquelle un maire subordonnait l'exercice de leurs fonctions par tous les agents de la commune et du CCAS au sein des bâtiments municipaux à la production d'un passe sanitaire ([Tribunal administratif de Nîmes, 9 septembre 2021, n° 2102866](#)).

## Séances du conseil municipal : le passe sanitaire ne peut pas être exigé

Le juge précise que le maire ne pouvait pas conditionner l'accès aux séances du conseil municipal à la présentation du passe sanitaire.

Cette règle est conforme à ce qu'indique la Direction générale des collectivités locales (DGCL) dans sa foire aux questions mise à jour le 13 septembre : « s'agissant des organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements, le passe sanitaire n'est pas exigé pour participer ou assister à une séance ».

En effet, ces réunions ne sont pas assimilables aux séminaires professionnels soumis à la présentation du passe sanitaire.

| « Les réunions institutionnelles autres que celles de l'organe délibérant, relevant du fonctionnement des collectivités et de leurs groupements, et se tenant dans leurs locaux, ne sont pas non plus concernées par le passe sanitaire. Le respect des gestes barrières doit néanmoins toujours être assuré » précise la [DGCL dans sa FAQ \(PDF\)](#)

La Préfecture de Seine-et-Marne a également rappelé que « l'imposition du passe sanitaire pour l'accès aux réunions des organes délibérants des collectivités et de leurs établissements est illégale, a fortiori s'agissant de membres de l'organe délibérant » ([Fiche relative à l'application du passe sanitaire, septembre 2021](#)).

## Pouvoirs de police du maire

Le juge des référés s'appuie sur la jurisprudence du [Conseil d'Etat du 17 avril 2020](#) qui précise l'exercice des pouvoirs de police générale du maire pour édicter des mesures de lutte contre la covid-19 :

« L'usage par le maire de son pouvoir de police générale pour édicter des mesures de lutte contre cette épidémie est subordonnée à la double condition qu'elles soient exigées par des raisons impérieuses propres à la commune et qu'elles ne soient pas susceptibles de compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises par l'Etat dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale ».

Le juge des référés du Tribunal administratif constate que les conditions ne sont pas réunies en l'espèce (absence de circonstance locale).

Ce faisant, le maire a porté une atteinte grave et manifestement illégale à plusieurs libertés fondamentales et pour les conseillers municipaux au libre exercice de leur mandat.

« En exigeant de la part des usagers, des agents communaux et des conseillers communaux la présentation d'un passe sanitaire pour accéder aux services et locaux communaux et aux séances du conseil municipal alors que ni sa qualité de responsable des services ou celle d'autorité de police administrative ni aucune circonstance locale ne l'y habilitait, le maire (...) a porté une atteinte grave et manifestement illégale aux droits des intéressés à la liberté d'aller et venir, à leur liberté personnelle, au respect de leur vie privée, et pour les conseillers municipaux au libre exercice de leurs mandats ».

L'exécution de l'arrêté du maire portant réglementation sanitaire est en conséquence suspendue.

**[Tribunal administratif de Melun, 22 septembre 2021 : NL2108429 \(PDF\)](#)**

---

[1] Photo : Markus Winkler sur Unsplash